COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación de la Directiva sobre los servicios postales (Directiva 97/67/CE, modificada por las Directivas 2002/39/CE y 2008/6/CE)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación de la Directiva sobre los servicios postales (Directiva 97/67/CE, modificada por las Directivas 2002/39/CE y 2008/6/CE)

I. INTRODUCCIÓN

El sector de los servicios postales de la UE (correspondencia y paquetería) es un factor clave de la economía y del comercio, que da apoyo a otros sectores y contribuye al crecimiento y a la resiliencia de la economía de la Unión. Empresas de todos los tamaños utilizan los servicios postales para desarrollar sus negocios, entregar bienes y recibir pagos. Todos los niveles de gobierno y de las administraciones públicas cuentan con los servicios postales para las comunicaciones públicas. Los usuarios vulnerables y los ciudadanos de zonas rurales apartadas necesitan los servicios postales para seguir conectados a una economía cada vez más digitalizada. El sector de los servicios postales desempeña, por tanto, un papel esencial a la hora de garantizar el derecho a la comunicación y a la hora de fomentar la cohesión territorial, social y económica. Con muchos ciudadanos de la UE confinados en sus hogares durante la pandemia de COVID-19, los servicios postales han demostrado ser más importantes que nunca. Proporcionaron servicios postales asequibles y de calidad, entregaron productos con fines médicos y ofrecieron otros servicios importantes como los servicios financieros a los ciudadanos.

El marco reglamentario que regula los servicios postales está vigente desde hace más de veinte años. La Directiva 97/67/CE[1] (la «Directiva sobre los servicios postales») entró en vigor en 1997. Su objetivo era garantizar la armonización de las obligaciones nacionales de servicio universal y, al mismo tiempo, introducir progresivamente la competencia en el sector de los servicios postales, en especial en relación con los servicios de correspondencia que estaban tradicionalmente reservados a los operadores históricos de servicios postales nacionales. Se modificó en 2002 para ofrecer una mayor apertura del mercado, y de nuevo en 2008 para concluir la apertura plena del mercado. A excepción de estas dos modificaciones y del Reglamento sobre los servicios de paquetería transfronterizos[2] adoptado en 2018 para ofrecer más transparencia y supervisión reguladora con respecto a los servicios de paquetería, el marco de los servicios postales a escala de la UE ha seguido siendo el mismo desde 1997. No obstante, durante este período los mercados de los servicios postales han registrado un importante cambio, impulsado en gran medida por la innovación tecnológica, la digitalización y el comercio electrónico. La correspondencia se sustituye cada vez más por la comunicación electrónica, en especial en el contexto de la administración electrónica. Además, muchos remitentes masivos tradicionales (p. ej., bancos y empresas de

[1] 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, modificada por la Directiva 2002/39/CE y la Directiva 2008/6/CE (DO L 15 de 21.1.1998, p. 14).

[2] Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos (DO L 112 de 2.5.2018, p. 19).

servicio público) se pasaron a las soluciones de comunicaciones electrónicas tras la crisis financiera. A su vez, el comercio electrónico ha dado lugar a un aumento considerable de los servicios de paquetería. Esta transformación, que se ha hecho cada vez más evidente durante la pandemia de COVID-19, ha afectado tanto a la demanda como a la oferta en todos los Estados miembros, si bien ha sido en distinta medida.

Impulsada por los cambios fundamentales en el contexto del mercado, la Comisión llevó a cabo una evaluación *ex post* para analizar si la Directiva sobre los servicios postales ha logrado sus objetivos, si sigue siendo adecuada para su finalidad y si responde a las necesidades presentes y futuras de los usuarios y operadores postales.

El presente Informe, elaborado en virtud del artículo 23 de la Directiva sobre los servicios postales, presenta las principales conclusiones de la evaluación. Se basa en la información del documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación de la Directiva sobre los servicios postales («Documento de trabajo de los servicios de la Comisión»)[3], que debe leerse junto con el presente Informe, así como de la consulta pública abierta de la Comisión sobre la evaluación de la Directiva.

La principal conclusión del Informe es que está justificado mantener cierto tipo de servicio postal universal para todos los ciudadanos de la UE, aunque con un nivel adecuado de flexibilidad para que los Estados miembros elaboren políticas postales a escala nacional. A su vez, sobre la base de las pruebas disponibles[4], la evaluación ha detectado cuestiones que no quedan suficientemente reflejadas en la Directiva sobre los servicios postales actual o en los que la Directiva no ha proporcionado los resultados esperados: i) las ventajas de los servicios postales universales para la sociedad han ido disminuyendo, mientras que la prestación del servicio universal se ha vuelto cada vez más costosa; ii) la consecución de un mercado interior y el fomento de una competencia eficaz en el segmento de la correspondencia no se han producido en el ámbito de aplicación previsto; y iii) las normas se utilizan de forma insuficiente; lo que reduce la seguridad jurídica y puede dar lugar a problemas de interoperabilidad. Además, mientras que la intervención reguladora se centraba tradicionalmente en los servicios de correspondencia, la digitalización de la sociedad y el crecimiento del comercio electrónico han hecho que los servicios de paquetería sean cada vez más el punto de atención de los operadores del mercado y de los responsables políticos. En este contexto, merecen especial atención las grandes diferencias de precios entre las tarifas de los envíos

[3] Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Evaluación de la Directiva 97/67/CE 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, modificada por la Directiva 2002/39/CE y la Directiva 2008/6/CE*.

[4] Las consultas y otras encuestas de la Comisión estaban basadas en un número limitado de respuestas. Este es especialmente el caso de la consulta pública. El nivel de cuantificación en el análisis está, por tanto, limitado por la disponibilidad de datos pertinentes a escala de la UE. Esto afecta especialmente a la sección relativa a la eficacia y al establecimiento de un vínculo de causalidad entre la evolución del mercado y la Directiva. También afecta a la solidez de algunas de las conclusiones extraídas en el análisis, sobre todo en lo que respecta a las necesidades y a la satisfacción de los usuarios, cuyas pruebas se basan esencialmente en encuestas nacionales pero a veces siguen siendo débiles a escala de la UE.

nacionales y transfronterizos de paquetería, ya que pueden perjudicar el funcionamiento del mercado interior y la aceptación del comercio electrónico transfronterizo.

II. EVOLUCIÓN DEL MERCADO: UNA IMPORTANTE TRANSFORMACIÓN IMPULSADA POR LA DIGITALIZACIÓN Y LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

La digitalización y los cambios tecnológicos han transformado las necesidades de los consumidores y de las empresas, dando lugar a la creación de nuevos productos, servicios y modelos de negocio. El sector postal no es una excepción. Desde la crisis financiera de 2008 ha habido una fuerte disminución de la correspondencia, ya que se está acelerando la sustitución electrónica de los servicios de correspondencia tradicionales con la creciente adopción, por parte de los gobiernos, las empresas y los consumidores, de procesos electrónicos en múltiples ámbitos. Durante la pandemia de COVID-19, cinco de los principales proveedores de servicios universales de la UE[5] han notificado un descenso en los volúmenes de correspondencia, que va desde el – 10 % en los Países Bajos hasta el – 18 % en Francia.

En cambio, se ha impulsado el crecimiento de los servicios de paquetería a causa del aumento considerable del comercio electrónico. Antes de la pandemia de COVID-19, se preveía que las ventas en línea mundiales se duplicarían aproximadamente entre los años 2019 y 2024; las tendencias actuales sugieren que la pandemia impulsará este marco cronológico. En 2020, el crecimiento en el volumen de paquetes entregados por los proveedores de servicios universales osciló entre el 14 % en Dinamarca y Suecia, el 42 % en Italia y el 49 % en Bélgica. Los principales operadores mundiales de servicios urgentes registraron crecimientos en los volúmenes de paquetería de hasta el 23 %.

Es probable que las dos tendencias marcadamente opuestas de correspondencia sigan y se intensifiquen en los próximos años. De ser así, en comparación con 2016, el segmento de la correspondencia de la UE acabaría perdiendo más del 12 % de los ingresos y el 32 % del volumen de aquí a 2025. Los ingresos en el segmento de paquetería de la UE se duplicarían con creces[6].

Como el modelo de negocio postal se basa en las economías de escala, la disminución de los volúmenes de correspondencia (– 4,9 % de media anual desde 2008) hace que aumente el coste unitario de entrega. Para compensar las subidas de los costes, muchos operadores postales de toda la UE han ido innovando sus modelos de negocio. Los proveedores de servicios universales con sus redes creadas y su estructura de costes fijos elevados han buscado formas de aumentar la eficiencia, mejorar las soluciones orientadas al consumidor, diversificar sus servicios y encontrar nuevos mercados para crecer. El auge del comercio electrónico les ha dado la posibilidad de crecer en la distribución de paquetería y muchos proveedores de servicios universales están ahora compitiendo ferozmente con otros operadores de paquetería. No obstante, con muy pocas

[5] Bélgica, Dinamarca, Alemania, Italia, Países Bajos y Suecia. PostNord actúa en Dinamarca y Suecia.
[6] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Evaluación de la Directiva 97/67/CE*, p. 15.

excepciones[7], la cuota de mercado de los proveedores de servicios universales en el segmento de paquetería sigue siendo relativamente pequeña en comparación con la correspondencia, donde siempre han tenido (y siguen manteniendo) cuotas de mercado muy significativas o incluso siguen siendo el único operador relevante del mercado.

La rentabilidad de los proveedores de servicios universales se ha mantenido recortando los costes (principalmente laborales), mejorando la productividad a través de la innovación tecnológica (por ejemplo, los sistemas de clasificación automatizada), basándose en la oferta de más productos y servicios básicos o subiendo los precios. Los precios de la correspondencia nacional en el marco del servicio universal han aumentado de forma constante en términos nominales desde 2008. El precio del producto de correspondencia más comúnmente empleado, la carta nacional por unidad de veinte gramos, ha subido anualmente un 7 % en términos nominales. En el caso de las entregas de paquetería sujetas al servicio universal, se produjo un incremento moderado de los precios durante el mismo período, a pesar del aumento de los volúmenes. Entre 2014 y 2019, los precios nacionales para un paquete ordinario de dos kilogramos aumentaron un 1 % de media anual, y el precio nominal del destino transfronterizo más barato y más caro aumentó respectivamente un 2,6 % y un 0,3 %.

El sector se encuentra entre los mayores empleadores empresariales nacionales y proporcionó a los ciudadanos de toda la UE alrededor de 1,5 millones de puestos de trabajo en 2018[8]. Tanto en el sector público como en el privado, ha habido un aumento del empleo más flexible, en particular la externalización, que ahora lo utiliza la mayoría de los proveedores de servicios universales.

Si bien es difícil determinar la relación causal directa entre la evolución del mercado y la Directiva sobre los servicios postales, es importante entender el contexto en el que se ha aplicado el marco regulador y tener en cuenta las siguientes conclusiones de la evaluación de la Comisión desde la perspectiva de los cambios de las necesidades de los usuarios.

III. PASADO Y PRESENTE: CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE LOS SERVICIOS POSTALES

La Directiva sobre los servicios postales persigue tres objetivos principales: 1) garantizar la prestación del servicio postal universal asequible y de alta calidad a todos los usuarios; 2) establecer un mercado interior de los servicios postales que funcione bien y sea competitivo; y 3) establecer principios de armonización para la regulación de los servicios postales. Las conclusiones de la evaluación pueden agruparse bajo el epígrafe de cada objetivo.

[7] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Evaluación de la Directiva 97/67/CE*, pp. 15 y 134.
[8] Eurostat (2021), estadísticas anuales detalladas de las empresas para los servicios, según se cita en el *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación de la Directiva 97/67/CE*, p. 1.

1. Conclusiones relativas a la prestación del servicio postal universal asequible y de alta calidad a todos los usuarios

Aunque el contexto del mercado ha cambiado, la Directiva sobre los servicios postales ha logrado en líneas generales garantizar que los ciudadanos y las empresas en toda la UE puedan beneficiarse de los servicios postales básicos. Está claro que la obligación de servicio universal ha protegido un medio fundamental de comunicación y participación económica en toda la UE. Una parte considerable de la población de toda la UE, en especial los que viven en regiones rurales o apartadas, sigue contando con los servicios postales universales para estar conectados y es probable que siga haciéndolo en los próximos cinco a diez años. Diversas empresas e instituciones de gobierno siguen utilizando la correspondencia para la comunicación. Asimismo, como la penetración de internet no es completa ni uniforme en toda la UE, algunos ciudadanos siguen dependiendo totalmente de la correspondencia. Las medidas de distanciamiento físico y de confinamiento durante la pandemia de COVID-19 han puesto de manifiesto que los servicios postales han desempeñado un papel esencial garantizando que las cartas y paquetes hayan llegado a hogares y empresas de todo el país.

Por tanto, sigue estando justificado mantener un nivel mínimo de servicio postal universal asequible para la correspondencia. Sin embargo, determinadas partes de la Directiva sobre los servicios postales están menos adaptadas para hacer frente a los cambios relativos al contexto del mercado y a las necesidades de los usuarios, lo que significa que algunos costes relacionados con la prestación del servicio universal aumentan, al tiempo que disminuyen los beneficios generales para la sociedad, y los ajustes pueden estar justificados. Una mayoría de los encuestados para la consulta pública abierta de la Comisión también apoya esa conclusión.

Ante el aumento de los costes de la prestación del servicio universal, los Estados miembros han adaptado el servicio universal

Las necesidades de las empresas y los usuarios postales han cambiado como respuesta a la evolución del mercado y la disminución de la demanda de correspondencia ha aumentado los costes de la prestación del servicio universal. Para hacer frente a estos fenómenos y encontrar formas menos costosas de funcionar, once Estados miembros se han acogido a excepciones permitidas por la Directiva sobre los servicios postales para reducir las características y el alcance de la obligación de servicio universal. En ocasiones se ha reducido la frecuencia mínima de entrega de envíos postales. Los Estados miembros también han reducido los servicios y productos de correspondencia y paquetería pertinentes sujetos al servicio universal. Cabe destacar que muchos Estados miembros han reducido los turnos de noche y han introducido el transporte terrestre en lugar de aéreo, lo que a su vez ha dado lugar a una menor calidad del servicio (funcionamiento con mayor tiempo de tránsito). Por tanto, también han disminuido los beneficios de los requisitos de calidad de los servicios. Esta evolución sugiere que los requisitos mínimos relativos al ámbito de aplicación del producto o servicio, a la entrega de cinco días y la calidad del servicio en la Directiva no están totalmente en consonancia con la demanda y las expectativas actuales del mercado y plantean desafíos a los proveedores designados. Por tanto, la evaluación destaca que puede ser oportuno

reconsiderar qué productos, servicios y características relacionadas deben incluirse en la obligación de servicio universal y cómo deben regularse. Esto incluiría reconsiderar el nivel de flexibilidad que necesitan los Estados miembros para adaptar su regulación nacional de los servicios universales a las circunstancias nacionales.

El estado de los servicios de paquetería plantea dudas en cuanto a la medida en que dichos servicios deben formar parte de la obligación de servicio universal

La presencia de múltiples operadores y opciones de entrega disponibles en el mercado de los servicios de paquetería plantea dudas acerca de la necesidad de incluir los servicios de paquetería en el ámbito del servicio universal y de si los usuarios podrían obtener el mismo servicio al mismo precio (o inferior) sin una obligación de servicio universal. De hecho, para los paquetes de empresa a empresa y de empresa a consumidor, la existencia de ofertas alternativas a disposición de los usuarios a precios equivalentes o inferiores a los ofrecidos por los proveedores de servicios universales puede mostrarse a favor de concluir que estos paquetes no deben formar parte del servicio universal. De hecho, muchos Estados miembros ya excluyen estos paquetes del ámbito de aplicación del servicio universal. No obstante, esto no excluye la necesidad de supervisar las dinámicas de estos segmentos de mercado.

Por el contrario, la evaluación destaca que, para los paquetes enviados por los consumidores, en algunos Estados miembros, o en partes de los Estados miembros, los consumidores individuales pueden no disponer de muchas opciones de operadores de paquetería que presten servicios en su zona o simplemente pueden no ser conscientes de la variedad de operadores disponibles. Por tanto, recurren al proveedor del servicio universal para el envío de paquetes. Esto puede afectar especialmente a los usuarios vulnerables de zonas rurales y apartadas. Algunos consumidores también recurren al proveedor del servicio universal por comodidad, por ser el más conocido y, por tanto, la opción más fácil y accesible que tienen a su disposición para realizar y devolver envíos. Para estos consumidores, la evaluación indica que puede estar justificado que al menos los consumidores enviasen paquetes en el marco de la obligación de servicio universal. El servicio universal también ha mantenido precios asequibles en gran medida (salvo en un número limitado de casos de determinados envíos de paquetes transfronterizos específicos para los cuales las tarifas eran injustificadamente elevadas[9]), ya que los paquetes en el marco de la obligación de servicio universal se han beneficiado de una exención del IVA y han estado sujetos a un control de los precios en virtud de las normas de tarificación de la Directiva sobre los servicios postales.

Los principios de tarificación de la Directiva sobre los servicios postales han contribuido a que el precio de los servicios universales siga siendo asequible sin perjuicio de los incrementos de los precios. La falta de transparencia en cuanto al uso de estos principios puede generar problemas

[9] Véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social relativo a la aplicación y ejecución del Reglamento (UE) 2018/644, sobre los servicios de paquetería transfronterizos [COM(2021) 675].

de desigualdad de condiciones en las transacciones transfronterizas entre los proveedores de servicios universales

Los principios de tarificación recogidos en la Directiva sobre los servicios postales tienen por objeto garantizar que el precio de los servicios universales sigue siendo asequible y orientado en función de los costes. Aunque los precios del servicio universal para el envío de paquetes y cartas se han incrementado, es probable que los principios de tarificación utilizados para la regulación de precios hayan contribuido a evitar aumentos de precios incluso más pronunciados, en especial en los segmentos en los que los volúmenes disminuyeron y los costes unitarios aumentaron, como la correspondencia. Por otro lado, la información y las pruebas recogidas no permiten a la Comisión concluir en este momento por qué, a pesar del aumento de los volúmenes, las tarifas de los servicios de paquetería siguen subiendo, aunque sea ligeramente.

Los Estados miembros aplican e interpretan estos principios de forma muy distinta, o a veces no los aplican todos. Esto puede reducir la claridad, la seguridad jurídica y la transparencia acerca del uso de estos principios. Asimismo, la mayoría de las autoridades nacionales de reglamentación, si no todas, carecen también de las herramientas necesarias para verificar si los proveedores de servicios universales aplican estos principios de tarificación al precio que se facturan entre ellos por la entrega de envíos postales transfronterizos (los llamados «gastos terminales»), y cómo lo hacen. Esto puede tener efectos negativos en el mercado postal y en el sector del comercio electrónico. Como los volúmenes de las entregas transfronterizas de comercio electrónico siguen aumentando, la necesidad de información y transparencia en las tarifas de los servicios de paquetería puede volverse cada vez más importante.

La tramitación de reclamaciones va a la zaga

El Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales también ha establecido un indicador de calidad basado en la publicación del número de reclamaciones recibidas y el número de reclamaciones resueltas o sin revolver para cartas y paquetes.

La tramitación de reclamaciones por parte de los proveedores de servicios universales ha mejorado en los últimos años. La mayoría de las autoridades nacionales de reglamentación son ahora competentes para tramitar reclamaciones. La mayoría de los Estados miembros exige a los proveedores que publiquen la información relativa a los procedimientos de reclamación, los sistemas de indemnización y la resolución de litigios. El Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales también ha elaborado un indicador de calidad basado en la publicación del número de reclamaciones recibidas y el número de reclamaciones resueltas o sin revolver (para cartas y paquetes). Muestra que sigue habiendo un número de Estados miembros que ni hacen seguimiento del número de reclamaciones y su tramitación, ni publican el resultado del procedimiento de reclamación (es decir, si se resolvió de manera satisfactoria para el reclamante o no). Asimismo, solo aproximadamente la mitad de los Estados miembros aplica la norma técnica

obligatoria sobre la tramitación de reclamaciones, que además no es obligatoria para los servicios de paquetería. Esto no fomenta la confianza de los consumidores en los servicios postales.

Las opciones de financiación del servicio universal no siempre son eficaces

La prestación de los servicios universales conlleva un coste neto. El coste neto de la obligación de servicio universal representa la diferencia entre el coste para un proveedor de servicio universal designado de actuar con la obligación de servicio universal y el coste para el mismo proveedor de servicios postales que actúa sin la obligación de servicio universal. El coste neto de la prestación del servicio universal puede ser considerable. Si el proveedor del servicio universal tuviera que cargar con sus propias costas, colocaría a dicho proveedor en una situación de desventaja con respecto a sus competidores. Por tanto, los Estados miembros pueden compensar al proveedor del servicio universal por el coste neto a través de ayudas estatales. Los Estados miembros también pueden establecer los llamados fondos de compensación para financiar los costes netos. Estos fondos funcionan de forma que los proveedores de servicios universales y otros importantes proveedores de servicios postales en un Estado miembro determinado tengan que contribuir a la financiación del coste neto si este constituye una carga injusta para el proveedor del servicio universal.

Existen deficiencias en relación con la forma en que funcionan los fondos de compensación. La contribución de los proveedores al fondo a menudo no es suficiente para cubrir el coste íntegro, especialmente porque el coste está creciendo en un mercado de correspondencia en declive y los proveedores de servicios universales tienen una posición sólida. En estas situaciones, también es necesaria la financiación de las ayudas estatales para financiar los costes. También parece que los costes administrativos del mecanismo compartido son relativamente elevados en proporción a las tasas de contribución. Además, compartir la carga entre los operadores postales establece incentivos bajos para que el proveedor del servicio universal mejore su eficiencia y puede impedir la entrada en el mercado. En su forma actual, la disposición de la Directiva sobre el fondo de compensación no está funcionando de forma óptima para financiar el servicio universal. Esto también puede explicar el motivo por el que los Estados miembros raras veces utilizan este modo de financiar los costes netos de la prestación del servicio universal.

2. Conclusiones relativas al establecimiento de un mercado interior de los servicios postales que funcione bien y sea competitivo

La Directiva sobre los servicios postales solo ha sido ligeramente efectiva a la hora de contribuir a la realización de un mercado interior y de estimular la competencia efectiva en el segmento de la correspondencia. La apertura plena del mercado se ha producido tal y como exige la Directiva sobre los servicios postales, pero hay muy poca competencia en el segmento de la correspondencia en todos los Estados miembros y la apertura plena del mercado no ha dado lugar a la aparición de proveedores de servicios de correspondencia a escala europea. Fomentar un mercado interior que funcione bien y sea competitivo sigue siendo válido y pertinente para los usuarios postales, para

las empresas y los empleados, en especial en los Estados miembros o regiones en los que la disminución de la correspondencia ha sido menor. Las pruebas muestran que, cuando ha habido cierta competencia, esto ha dado lugar a precios más bajos, a una mejor calidad y a más innovación. Los encuestados para la consulta pública abierta de la Comisión confirman que el fomento de la competencia sigue siendo importante.

La ausencia de disposiciones más desarrolladas relativas al acceso a la red postal puede haber contribuido a la baja aceptación de la competencia en el segmento de la correspondencia

Las razones principales de la gran concentración del segmento de la correspondencia incluyen los elevados costes de entrada para los operadores postales alternativos y la necesidad de importantes economías de escala y alcance, mientras que el mercado ha ido disminuyendo los volúmenes y experimenta constantemente esta disminución de los volúmenes. No obstante, la ausencia de normas armonizadas por las que se permite a las autoridades nacionales de reglamentación fijar los términos de acceso a la red (que prevean la posibilidad de introducir la competencia *ex ante*), así como la ausencia de normas de acceso de procedimiento (p. ej., los poderes para la resolución de controversias de las autoridades nacionales de reglamentación) pueden haber contribuido también a la baja aceptación de la competencia en el segmento de la correspondencia.

Las pruebas disponibles sugieren que en los Estados miembros en los que ha existido cierta competencia, esto ha ayudado a estimular la demanda y la oferta y ha dado lugar a precios más bajos

Algunos proveedores de servicios universales sostienen que la necesidad de un mercado interior de los servicios postales competitivo debe evaluarse de nuevo en el contexto actual de la demanda en retroceso en la correspondencia. El argumento se basa en la preocupación de que la entrada selectiva en las partes más lucrativas del segmento de la correspondencia por parte de los operadores competidores dificultaría aún más el mantenimiento del servicio universal, que ya está limitado por la caída de los volúmenes de correspondencia. Si bien es un argumento importante que hay que tener en cuenta, las pruebas disponibles no respaldan dicha preocupación. Por el contrario, las pruebas también sugieren que en los Estados miembros en los que ha habido cierta competencia, esto ha ayudado a estimular la demanda y la oferta y ha permitido ampliar el mercado de la correspondencia. Esto también sirvió para incentivar a los proveedores de servicios universales para ser más eficientes y contribuir de este modo a garantizar el servicio universal. Es importante señalar que, en los casos en los que el acceso a la red del operador tradicional se concedió en condiciones transparentes y no discriminatorias a los diferentes tipos de operadores y preparadores, los usuarios postales, en especial las empresas, se han beneficiado de precios más bajos.

A diferencia de los proveedores de servicios universales, el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales considera que fomentar la competencia en los mercados de la correspondencia sigue siendo válido e importante. Esto se debe a que la falta de competencia, o

incluso la posible competencia, priva a los usuarios de los posibles beneficios en términos de elección de proveedores, precios más bajos, mejor calidad e innovación de los productos. Fomentar la competencia es especialmente importante en los Estados miembros y mercados en los que los volúmenes de correspondencia siguen siendo considerables, o es probable que sigan siendo considerables, como, por ejemplo, el envío masivo procedente de grandes expedidores comerciales y administraciones públicas. Por tanto, puede ser oportuno revisar las disposiciones relativas al acceso y a la transparencia de los precios.

El uso de la contratación pública para la designación del proveedor del servicio universal podría haber contribuido a aumentar la competencia y haber dado lugar a servicios universales de mayor calidad y más asequibles

Hasta la fecha no se han utilizado procedimientos de contratación pública para garantizar la prestación del servicio universal (excepto en casos limitados para la distribución de diarios de prensa) ni para todo el territorio de un Estado miembro ni para partes de este, aunque la contratación pública puede fomentar la competencia. Los Estados miembros siguen designando un único proveedor del servicio universal para todo el territorio nacional. La información disponible no permitió evaluar adecuadamente por qué los Estados miembros no utilizan los procedimientos de contratación pública. A pesar de que el volumen de correspondencia está disminuyendo, no puede descartarse que la contratación pública pueda seguir siendo un medio importante para fomentar la competencia, en especial en los Estados miembros y para segmentos de mercado en los que la correspondencia sigue siendo importante. La cuestión merece ser examinada con más detenimiento.

A diferencia del segmento de la correspondencia, el de la paquetería es muy competitivo

La evolución en el segmento de la paquetería contrasta fuertemente con la evolución del segmento de la correspondencia. A diferencia de la correspondencia, donde se abolió el monopolio legal con la modificación, en 2008, de la Directiva sobre los servicios postales, en el caso de la paquetería nunca existió tal monopolio. En la mayoría de los Estados miembros existe competencia en el segmento de la paquetería, lo que ha dado lugar a mejoras innovadoras en los servicios de mensajería. La demanda aumenta continuamente, sobre todo a causa del comercio electrónico, y las opciones de entrega de paquetes siguen el mismo camino, a diferencia de la tendencia observada en la correspondencia. A su vez, a pesar de lo que cabría esperar de un entorno competitivo eficaz con volúmenes cada vez mayores, las tarifas públicas de los servicios de paquetería crecen lentamente. La información y las pruebas recopiladas a los efectos de la presente evaluación no permiten extraer conclusiones firmes sobre los motivos de esta tendencia.

La relación entre el Reglamento sobre los servicios de paquetería transfronterizos y la Directiva sobre los servicios postales

Para aumentar la transparencia en el mercado de los servicios de paquetería de la UE, la Comisión adoptó en 2018 el Reglamento sobre los servicios de paquetería transfronterizos como un acto jurídico propio, independiente de la Directiva sobre los servicios postales. El Reglamento es un

acto jurídico específico que se centra en la supervisión reguladora en relación con los servicios de paquetería, en la transparencia de las tarifas transfronterizas y la evaluación de las tarifas transfronterizas aplicables a los paquetes por unidades, y en la información a los consumidores relativa a los servicios de paquetería transfronterizos.

En concreto, el Reglamento aumenta la transparencia de las tarifas publicadas para determinados paquetes por unidades y establece un procedimiento de evaluación para identificar las tarifas que son injustificadamente elevadas. También exige a los proveedores de servicios de paquetería que comuniquen determinada información clave sobre sus actividades, en especial sobre facturación, volúmenes y contratación de personal, a la autoridad nacional de reglamentación competente en el lugar de su establecimiento. Por tanto, el Reglamento amplía la supervisión reguladora de las autoridades nacionales de reglamentación y aumenta la transparencia para los usuarios de los servicios de paquetería por unidades y no negociados. Al mismo tiempo, el funcionamiento de los mercados de paquetería transfronterizos para la mayor parte de los volúmenes de comercio electrónico, es decir, las tarifas negociadas, no está sujeto a mecanismos de transparencia específicos, en particular los principios que respaldan las estructuras tarifarias de los servicios transfronterizos y nacionales.

3. Conclusiones relativas a la armonización de los principios para la regulación de los servicios postales

El objeto de la creación de principios armonizados para el sector de los servicios postales era crear condiciones de competencia similares para los operadores postales en toda la UE. El objetivo era facilitar el establecimiento de proveedores de servicios postales y garantizar que los usuarios de los servicios postales de toda la UE disfrutaran del mismo nivel de dichos servicios. Sin embargo, dado que la Directiva sobre los servicios postales es una directiva de armonización mínima y está basada en principios, se han producido diferencias en la ejecución y aplicación nacional. Puesto que los mercados postales siguen siendo muy diversos y evolucionan de forma distinta, y en muchos Estados miembros los proveedores de servicios universales siguen estando controlados por el Estado, la creación de un conjunto de principios armonizados e imparciales a escala de la UE para la regulación del sector postal sigue siendo pertinente tanto para el mercado único como para el comercio internacional.

Existen reiteradas alegaciones de que los conceptos vigentes no permiten una correcta delimitación del mercado y se aplican de diferentes modos, lo que genera incoherencia e inseguridad jurídica

Las definiciones actuales no han cambiado desde la adopción de la Directiva sobre los servicios postales en 1997. Se ha afirmado en repetidas ocasiones que la falta de armonización de los términos y las definiciones de los productos y servicios postales no solo ha provocado una fragmentación e inseguridad jurídica, sino que también ha dado lugar a incoherencias con otros marcos reguladores de la UE, que utilizan los mismos términos pero con un significado distinto.

Un informe reciente del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales también señala estos problemas, destacando que, en el contexto de un mercado postal cambiante, algunas definiciones pueden no reflejar correctamente los servicios que deberían reflejarse a causa de su similitud con los servicios postales.

Nada de lo anterior ha dado lugar a problemas apreciables desde la perspectiva de los proveedores de servicios postales. Asimismo, las partes interesadas no han podido demostrar un impacto negativo real en los proveedores y usuarios de servicios postales. Las pruebas disponibles no han indicado que la falta de claridad haya causado ningún problema considerable en el mercado interior o haya impuesto barreras de entrada a los proveedores de servicios postales. Por el contrario, la situación a veces ha proporcionado a los Estados miembros una flexibilidad muy bien recibida a la hora de determinar el ámbito de aplicación de su propia regulación de los servicios postales.

Al mismo tiempo, se reconoce que los cambios estructurales y tecnológicos en el sector postal pueden poner en entredicho inevitablemente su importancia e idoneidad permanentes. En respuesta a la consulta pública abierta de la Comisión, los operadores postales prefirieron mantener las definiciones actuales, mientras que la mayoría de las autoridades nacionales de reglamentación se decantaron por una revisión de determinadas definiciones.

Las normas técnicas no se utilizan lo suficiente, lo que puede repercutir negativamente en la interoperabilidad

Con respecto a las normas técnicas, la evaluación concluye que la normalización postal no ha conducido a una armonización e interoperabilidad suficientes. La interconexión de las redes postales está cobrando cada vez mayor importancia a la hora de fomentar la calidad del servicio, los servicios innovadores y la interoperabilidad europea de las operaciones de envío de correspondencia y paquetería. A excepción de la norma relativa a la medición de la calidad de la correspondencia transfronteriza y de la norma sobre la tramitación de reclamaciones, las normas elaboradas por el Comité Europeo de Normalización son de carácter voluntario. En los casos en que las normas son obligatorias, no siempre se aplican. Esto quiere decir que los proveedores de servicios universales a veces utilizan diferentes normas técnicas o, posiblemente, no utilizan ninguna. No se dispone de suficiente información acerca de la ejecución y aplicación efectivas de las normas voluntarias por parte de los operadores postales. La situación reduce la claridad y la seguridad jurídica, y puede generar costes innecesarios y problemas de interoperabilidad. Por tanto, es oportuno evaluar el uso de las normas por parte de los operadores postales.

La supervisión a cargo de las autoridades nacionales de reglamentación ha mejorado

La adaptación de la Directiva a disposiciones sólidas en materia de independencia, como las del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, parece ser una forma eficaz de garantizar que, en el ejercicio de sus funciones, una autoridad nacional de reglamentación esté protegida frente a intervenciones externas o presiones políticas que puedan poner en peligro su evaluación independiente de los asuntos que se le presenten. Durante el período de referencia, las autoridades

nacionales de reglamentación han recibido más y mejor información para desempeñar sus funciones y, en consecuencia, la supervisión reguladora ha mejorado y se ha ampliado considerablemente, a excepción de la información relativa a los gastos terminales, tal y como se ha indicado anteriormente. Dado que cada vez más cuestiones transfronterizas han pasado a formar parte integrante de la actividad reguladora, la estrecha cooperación de las autoridades nacionales de reglamentación contribuye a un enfoque más coherente y armonizado entre las autoridades nacionales de reglamentación a la hora de hacer cumplir la Directiva.

IV. EL FUTURO: CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Para garantizar que los usuarios y operadores postales puedan beneficiarse plenamente de los avances tecnológicos, la innovación y el comercio electrónico, asegurando al mismo tiempo la continuidad de la prestación de un servicio universal asequible y de alta calidad, es conveniente, sobre la base de la evaluación y la experiencia de más de veinte años de aplicación de la Directiva sobre los servicios postales, seguir explorando la posible adaptación en el futuro del marco regulador, de manera que también ofrezca las condiciones necesarias para que el servicio postal de la UE siga desempeñando eficazmente su papel en la economía. Cualquier medida de este tipo también debe ser coherente con las medidas horizontales a escala de la UE adoptadas en el contexto del Pacto Verde de la UE y la Agenda Digital de la UE, y apoyarlas. Al hacerlo, la Comisión seguirá esforzándose por colaborar con los Estados miembros y otras partes interesadas.