COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.10.2006
COM(2006) 596 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Estudio prospectivo sobre la incidencia en el servicio universal de la plena realización del mercado interior postal en 2009

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Estudio prospectivo sobre la incidencia en el servicio universal de la plena realización del mercado interior postal en 2009

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DE ESTE INFORME

Desde sus comienzos, hace más de quince años, el principal objetivo de la política postal de la UE ha sido garantizar a todos los consumidores y ciudadanos comunitarios en toda la UE un servicio universal sostenible y de calidad. El programa de reformas postales de la UE decidido por el legislador comunitario ha consistido en introducir gradualmente y con cautela la competencia en los mercados postales -a fin de mejorar la eficiencia, la calidad y la oferta de servicios postales- para desembocar finalmente en una total apertura del mercado. En los últimos quince años, los monopolios subsistentes se han reducido progresivamente y los operadores postales han tenido tiempo de adaptar sus organizaciones a la nueva situación. De acuerdo con la Directiva Postal, 2006 es el año en que la Comisión debe confirmar si el programa de reformas postales puede seguir adelante y si puede darse el último paso de cara a la total apertura del mercado en 2009, según lo previsto en la Directiva. En un momento tan fundamental como éste, la Directiva exige expresamente[1] que la Comisión presente un «estudio prospectivo» en el que se evalúe si ello puede hacerse manteniendo al mismo tiempo el servicio universal.

El análisis presentado en este informe se centra en una proyección prospectiva y evalúa qué sería del servicio universal en un escenario de plena apertura del mercado, en 2009. Para responder a esta pregunta es necesario considerar otro aspecto íntimamente relacionado, esto es, la forma en que se financiará el servicio universal en ausencia de todo monopolio (o «sector reservado»). En el presente estudio, la Comisión ha optado deliberadamente por un planteamiento muy cauto, centrándose en la sostenibilidad a largo plazo de la prestación del servicio universal en beneficio de los ciudadanos y las empresas de la UE.

Este informe, que recoge el estudio prospectivo de la Comisión, se basa en los resultados del estudio sectorial de PriceWaterhouseCoopers (PWC) sobre la incidencia de la total apertura del mercado en el servicio universal[2]. Se basa, además, en diversos otros elementos, como son las conclusiones de anteriores estudios sectoriales[3], informes de expertos, extensas consultas con los interesados, actividades de investigación, así como la experiencia en lo tocante a la competencia en los mercados postales y otros sectores.

El presente informe reitera los objetivos de la reforma postal comunitaria y expone la situación del servicio postal universal en la UE, así como las tendencias futuras del mercado.

---

1 Artículo 7, apartado 3, de la Directiva 97/67/CE modificada por la Directiva 2002/39/CE.

2 *The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009* [Incidencia en el servicio universal de la plena realización del mercado interior de servicios postales en 2009], PriceWaterhouseCoopers, 2006 (en lo sucesivo «PwC 2006»).

3 Desde que se inició la reforma postal de la UE, la Comisión ha encargado 20 estudios; véase: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

Se evalúan en él las repercusiones y las oportunidades que podría suponer un mercado interior de servicios postales abierto a la competencia para el servicio universal y otros objetivos comunitarios conexos en este ámbito (empleo y aspectos sociales). Por último, se presentan en el informe posibles medidas de acompañamiento para atenuar los riesgos potenciales, entre las que se incluyen mecanismos alternativos de financiación del servicio universal.

2. OBJETIVOS DE LA REFORMA POSTAL DE LA UE

La reforma postal de la UE fue concebida con el propósito de mejorar la situación en la que permanecían embarrancados los servicios postales prestados por los operadores titulares del monopolio postal en cada Estado miembro, que se caracterizaba por la calidad variable y la oferta limitada de tales servicios.

En respuesta a los cambios inminentes en el mercado postal tradicional y a la necesidad de desarrollar el mercado interior europeo de servicios postales, el legislador comunitario optó por intensificar la competencia y ofrecer así los incentivos precisos para hacer frente a la exigencia de eficiencia y mayor calidad[4]. Se estableció un marco normativo con vistas a supervisar la evolución del mercado y controlar la prestación del servicio universal.

La definición comunitaria del servicio postal universal se basa en dos elementos: la gama de servicios incluidos y las condiciones que van ligadas a su suministro. El servicio universal se define en el artículo 3 de la Directiva Postal[5]. En resumen, consiste en el acceso a una serie de servicios (cartas, paquetes, envíos certificados y con valor declarado, otros envíos postales) a precios asequibles y con ciertas garantías de accesibilidad y calidad (recogida y entrega 5 días por semana, tiempo de tránsito limitado), así como de cumplimiento de «requisitos esenciales» (p.ej., carácter privado de la correspondencia).

En consonancia con el principio de subsidiariedad, la definición general del servicio universal que figura en la Directiva Postal se aplica de diversas formas en unos países y otros de la UE, en función de las necesidades nacionales y de la sociedad. En circunstancias excepcionales se permiten excepciones a lo dispuesto en la Directiva (p.ej., reducción de la frecuencia de reparto en zonas muy aisladas).

En la actualidad, la financiación del servicio universal sigue dependiendo en gran medida, en la mayoría de los Estados miembros, de la existencia de un sector reservado o un resto de monopolio (al que se añaden las economías de escala y de alcance), en manos de los operadores públicos históricos. Si bien el sector reservado permite disponer de un cómodo mecanismo para financiar la prestación del servicio universal, sigue siendo el mayor obstáculo para la creación del mercado interior de los servicios postales. Tal como se señalaba en el Libro Verde de 1992 sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales, es preciso incentivar adecuadamente a los operadores a que adapten los servicios, innoven y suministren un servicio universal eficiente a todos los ciudadanos de la UE. La lógica de la apertura controlada del mercado fue, por tanto, confirmada por la Comisión en 1992, por el Consejo en 1994, y por el Parlamento Europeo y el Consejo en 1997 y 2002, así como por

---

4 Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales, COM(91)476 final.

5 Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, modificada por la Directiva 2002/39/CE.

sucesivos informes de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva Postal, a condición de que pudiera preservarse el servicio universal[6].

3. PRESTACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL: SITUACIÓN ACTUAL

Los análisis realizados recientemente muestran que el nivel de desarrollo de los servicios postales universales en Europa ha sido satisfactorio: el servicio universal es de buena calidad, los precios son asequibles, puede accederse fácilmente a los servicios, y muchos operadores registran sustanciales beneficios[7]. La incidencia positiva que la reforma postal ha tenido hasta ahora se indicaba también en los informes de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva Postal[8], así como en la reciente Resolución del Parlamento Europeo[9].

El panorama actual muestra, asimismo, un servicio postal radicalmente distinto del tradicional: los operadores postales son ahora complejas y modernas organizaciones empresariales que compiten con otros medios de comunicación en un entorno dinámico. Más del 87,5% de la correspondencia procede de las empresas. Además, los recientes avances tecnológicos influyen en la forma de prestar el servicio postal y están alterando, asimismo, la actividad fundamental del sector. En este contexto, los agentes económicos, en particular pequeñas y medianas empresas, que participan activamente en diferentes eslabones de la cadena de valor postal representan una fuente importante de oportunidades de crecimiento del sector postal de cara al futuro[10].

Algunos Estados miembros han abierto ya plenamente o de forma significativa su mercado postal a la competencia, adelantándose así al calendario de la UE, y otros proyectan seriamente hacerlo, de modo que, para 2008, se prevé que alrededor del 60% de los envíos de cartas estarán totalmente abiertos a la competencia. En estos países, y a pesar de no existir un sector reservado, se han preservado y respetado los requisitos de servicio universal. Los casos de Suecia, Finlandia y el Reino Unido muestran que la eficiencia y fiabilidad de los servicios postales han aumentado y responden a las necesidades de los particulares y las empresas[11]. La percepción que tienen los consumidores del acceso a los servicios postales varía considerablemente de un mercado nacional a otro[12].

El análisis de los requisitos concretos ligados a la prestación del servicio universal (precios asequibles, calidad especificada, extensión de la red de oficinas de correos), así como de los cambios en el entorno de trabajo, demuestra que los operadores y los usuarios están percibiendo el impacto de los cambios del sector, con independencia de la apertura del

---

6 COM(91) 476 final, DO C 48 de 16.2.1994; Directivas 97/67/CE y 2002/39/CE; COM(2002) 632 final; COM(2005) 102 final; COM (2006) 595

7 *Main developments in the postal sector (2004-2006*) [Principal evolución del sector postal (2004-2006)], WIK-Consult 2006 (en lo sucesivo «Wik 2006»).

8 COM(2002) 632, COM(2005) 102 y COM(2006) 595

9 Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva Postal (Directiva 97/67/CE modificada por la Directiva 2002/39/CE) (2005/2086(INI)), febrero de 2006.

10 *The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry* [Manifiesto postal europeo: crecimiento, cooperación e innovación en un sector en evolución], Postal Users' Group, 2006.

11 *A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market* [Análisis económico global de los efectos de la liberalización del mercado postal], Swedish Institute for growth policy studies 2005.

12 *Fuente*: Encuesta Eurobarómetro 2002 (solo EU15), 2003 (solo nuevos Estados miembros), 2004, 2006 y Focus Groups 2006.

mercado. Factores fundamentales tales como la demanda, el desarrollo tecnológico, las modificaciones en la organización y los regímenes reglamentarios están influyendo en la forma de prestar el servicio universal[13]. Se observa una nueva tendencia, que queda plasmada en la creciente profesionalización de la prestación del servicio universal, la mejora de los servicios y el suministro a los clientes de un mayor valor añadido.

4. REPERCUSIONES POTENCIALES PARA EL SERVICIO UNIVERSAL DE UN ESCENARIO DE TOTAL APERTURA DEL MERCADO

4.1. Incidencia en la prestación del servicio universal

Acceso a los servicios postales

El cambio en la forma tradicional de acceder a los servicios postales universales ya es patente, en particular si se observa la manera en que los consumidores acceden ahora a los servicios postales, y no cabe prever ninguna otra modificación significativa a raíz de la plena apertura del mercado. Entre las ventajas, se prevé que los servicios estarán más armonizados y serán de mayor calidad; en lo que respecta a los inconvenientes, es posible que el acceso en zonas apartadas se vea afectado, lo que podría hacer necesarias medidas de ayuda si los proveedores del servicio universal y demás agentes del mercado no ofrecen alternativas suficientes. En un mercado con múltiples operadores, y en especial durante el período de transición, será necesaria una supervisión reglamentaria a fin de garantizar el acceso a los servicios a los consumidores y las pequeñas y medianas empresas.

Calidad del servicio

Las ventajas comerciales más importantes de los proveedores históricos del servicio universal son el reparto en cualquier punto del territorio y la buena calidad de los servicios. No sería lógico que, en un entorno de plena competencia, redujeran su nivel de excelencia. En los segmentos del mercado menos atrayentes, y en ausencia de toda presión de la competencia, posiblemente resulten necesarios un control y un seguimiento reglamentarios continuos, a fin de asegurar la calidad[14].

Precio y asequibilidad

En general, el efecto previsto de la total apertura del mercado sobre el servicio universal es una mayor adecuación de los servicios a las necesidades reales y la disposición de los consumidores y las pequeñas empresas a pagar por ellos. Para los clientes más pequeños, y, más aún, para aquellos consumidores que sólo dedican una parte muy reducida de su presupuesto global a los servicios postales, la estabilidad de los precios sigue siendo un factor importante, por lo que pueden establecerse salvaguardias reglamentarias, en forma de mecanismos de limitación de los precios, para controlar la evolución.

---

13 *Technology and innovation in the postal sector* [Tecnología e innovación en el sector postal], A D Little 2004; *European landscape in 2015* [Panorama europeo en 2015], Boston Consulting Group, 2006 (en lo sucesivo «BCG 2006»).

14 *The evolution of the regulatory model for European postal services* [Evolución del modelo reglamentario de los servicios postales europeos], Wik-Consult 2005 (en lo sucesivo «Wik 2005»).

4.2. Incidencia en la financiación del servicio universal

Las fuerzas del mercado contribuirán cada vez más a la prestación de un servicio universal más eficiente y limitarán el coste de la parte residual que no tenga un interés económico directo. No obstante, el futuro del servicio universal no puede dejarse exclusivamente en manos de las fuerzas del mercado. Deberá otorgarse a los proveedores del servicio universal cierto grado de libertad comercial (en particular, suprimiendo la obligación de uniformidad de precios para los envíos masivos) y, cuando esté justificado y sea proporcional, podría resultar necesaria una financiación específica. Además, y especialmente en los mercados con reducidos volúmenes per cápita, pueden también adoptarse medidas reglamentarias.

4.3. Impacto en el empleo

La reestructuración de los operadores históricos es un proceso en marcha y la apertura del mercado no es sino uno de sus factores determinantes. De forma global, resulta potencialmente más ventajoso respaldar un mercado abierto y más dinámico, del que se beneficiará el sector en sentido amplio, que perpetuar la situación actual[15]. Se prevé que los efectos inducidos por la completa apertura del mercado en la expansión del volumen global de los mercados postales y en la facilitación de la integración y la competitividad con otros métodos de comunicación y transporte contribuirán, asimismo, a la sostenibilidad del empleo en los proveedores del servicio universal y favorecerán la creación de nuevos puestos de trabajo entre los demás operadores, ya sean nuevos o ya establecidos.

4.4. Incidencia en la cohesión territorial y social

En la medida en que los proveedores del servicio universal cumplen una función social, es posible que deban exigir una compensación financiera adecuada. La respuesta puede y debe buscarse a nivel nacional, ya que son los Estados los que mejor pueden evaluar tales exigencias y dar una respuesta adecuada en términos de financiación (véanse, por ejemplo, los casos de Francia y Noruega)[16].

4.5. Trascendencia de las diferencias entre Estados miembros

Uno de los aspectos importantes que deben considerarse en esta evaluación es la distinta incidencia en la apertura del mercado en cada Estado miembro, habida cuenta de la situación de sus respectivos mercados postales nacionales y del distinto grado de preparación de los proveedores históricos del servicio universal. Algunos sostienen que, dependiendo de tales diferencias, la apertura del mercado podría ser perjudicial para la prestación del servicio universal en ciertos Estados miembros. El estudio realizado por PWC ha analizado todas las diferencias que podrían darse en la UE en el supuesto de una total apertura del mercado, llegando a la conclusión de que la apertura del mercado en 2009 no pondría en peligro el servicio universal en ningún Estado miembro, ni debería aplazarse por este motivo. Esta conclusión coincide con la valoración de la propia Comisión y otras evaluaciones, concretamente el estudio Ecorys, que ofrece datos adicionales sobre las perspectivas de desarrollo de la competencia en cada mercado; dos estudios sucesivos sobre el desarrollo del mercado postal europeo realizados por Wik-Consult; y el estudio de Nera sobre la economía

---

15 BCG 2006, p.19.

16 PwC 2006, p.169.

del sector postal (si bien no ofrecen una evaluación formal por países, estos tres estudios apuntan en la misma dirección)[17].

Si se consideran por separado, es posible que, en algunos Estados miembros, resulten necesarias ciertas medidas para subsanar la falta de preparación del operador histórico. De esta forma, el operador podrá, en principio, reestructurarse sin que la calidad del servicio universal se deteriore. La confirmación de la fecha límite para la plena apertura del mercado supondrá un incentivo para finalizar a tiempo la labor de preparación. Cualquier problema concreto con el que, en su caso, se enfrenten algunos proveedores del servicio universal podría mitigarse a través de salvaguardias adicionales, sin necesidad de aplazar la plena apertura del mercado hasta después de 2009.

4.6. Riesgos de un aplazamiento de la reforma

Sin la perspectiva de una apertura real del mercado, la prestación a largo plazo del servicio universal podría verse amenazada[18]. Es precisa una inversión suplementaria para hacer frente a los nuevos desafíos del mercado y seguir proporcionando un servicio universal, dado que los gobiernos nacionales, sujetos a restricciones presupuestarias, se muestran cada vez menos dispuestos a invertir en la infraestructura postal[19]. A la hora de evaluar la oportunidad de invertir en el sector, los interesados necesitarán seguridad jurídica y la confirmación de la apertura del mercado para liberar el potencial del mercado postal.

Por otra parte, una protección monopolística continuada no estimularía convenientemente a los operadores históricos a ofrecer calidad y eficiencia en beneficio de todos los usuarios. La perspectiva de aumento (perpetuo) de los precios empujará a los usuarios a optar por medios de comunicación alternativos, lo cual desincentivará igualmente los actuales planes de inversión y limitará la búsqueda de acciones innovadoras y servicios de valor añadido. Por lo demás, los empleos en el sector postal, al igual que en sectores afines que dependen de un mercado postal dinámico, se verían amenazados a largo plazo. A corto plazo, retrasar el proceso enviaría al mercado una señal equivocada.

En ausencia de una mayor apertura del mercado, sería necesaria una intervención reguladora adicional para estimular y encauzar la competencia, sin por ello lograr forzosamente una mayor eficiencia y un enfoque más claro hacia el cliente. Esta actuación entraría en contradicción con la idea de una normativa mejor y más enfocada, que corresponde al planteamiento cada vez más extendido en toda la UE[20].

---

17 *Economics of postal services*, Nera 2004; *Development of competition in the postal sector*, Ecorys 2005 (en lo sucesivo «Ecorys 2005»); *Main developments in the European postal sector*, WIK-Consult 2004 (en lo sucesivo «Wik 2004»). Wik 2006, PwC 2006.

18 *Giving customers choice: a fully open postal services market* [Ofrecer al cliente la posibilidad de elegir: un mercado de servicios postales totalmente abierto], Postcomm 2005.

19 Wik 2006, p.159.

20 *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union* [Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea], SEC(2005) 175.

5. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS Y DE ACOMPAÑAMIENTO PARA PRESERVAR EL SERVICIO UNIVERSAL ANTE LA PLENA APERTURA DEL MERCADO

5.1. Medidas a distintos niveles: fuerzas del mercado y actuación reguladora de la UE o los Estados miembros

Las fuerzas del mercado y la actuación reguladora de la UE o los Estados miembros ofrecen distintas opciones para ayudar a la apertura del mercado y salvaguardar, al mismo tiempo, el servicio universal. Como primera medida se requiere el compromiso de los proveedores del servicio universal de adaptarse a la nueva situación y permitir que el citado servicio se beneficie de eficiencias dinámicas (a través de la reorganización, una mayor orientación al cliente o la adaptación de la mano de obra). El segundo paso consiste en ofrecer a los clientes garantías adicionales en relación con el servicio universal a través del marco normativo establecido a nivel de la UE y/o de los Estados miembros. Por último, cuando sea necesario y se justifique, debe existir la posibilidad de solicitar financiación para el servicio universal.

En ese orden, las diversas medidas indicadas ofrecen a los responsables políticos una amplia gama de opciones entre las cuales pueden elegir las que mejor respondan a sus especificidades nacionales. Numerosos estudios de investigación y de casos prácticos confirman que dichas medidas son factibles con un compromiso adecuado de los interesados[21].

5.2. Respuestas del mercado: eficiencias dinámicas

Aumento de los volúmenes:

Habida cuenta de la importancia de las economías de escala para la prestación del servicio universal, los volúmenes de envíos son un factor clave a la hora de suavizar el impacto potencial de la apertura del mercado. Se espera que los mercados con reducidos volúmenes per cápita[22], en particular aquellos que, con toda probabilidad, se verán más afectados por la apertura del mercado[23], registren un crecimiento significativo. Finalmente, una mayor colaboración con las empresas de *mailing* puede propiciar de manera significativa las condiciones oportunas para seguir incrementando los volúmenes. Estimulando el uso del correo como medio de comunicación –y contando con la contribución principal de la publicidad directa-, estos factores redundarán directa e indirectamente en la prestación del servicio universal.

Diversificación de los ingresos:

Una vez disfrutan de cierta libertad comercial, los operadores postales pueden encontrar en el mercado oportunidades para diversificar sus ingresos y aprovechar las economías de alcance. A partir de las subvenciones cruzadas internas, los proveedores del servicio universal pueden indirectamente, en caso de necesidad, asegurar su capacidad para prestar el servicio postal universal. Los operadores postales tienen ante sí un amplio margen de maniobra para lograr añadir actividades suplementarias a la cadena de valor y extender la cartera de servicios. Muchos operadores, de envergadura y con aspiraciones diversas, se han introducido ya con resultados satisfactorios en el segmento de las cajas postales de ahorro, desarrollan

---

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006.
22 Wik 2006, p.202.
23 PwC 2006, p.119.

actividades minoristas y de logística y servicios urgentes, regionales o internacionales, o han intensificado su colaboración con el sector logístico[24].

Reestructuración de los proveedores del servicio universal

La reorganización de los operadores históricos es un elemento fundamental de cara a la adaptación a la total apertura del mercado, la cual ha de permitirles hacer frente a la competencia y mantener, a un tiempo, el nivel del servicio universal, y de hecho ofrecer a todos los usuarios servicios más eficientes. Algunos valores de referencia indican que existe un amplio margen para reducir costes y posibilidades de reestructuración en distintos plazos y condiciones[25].

Por último, dado que un gran porcentaje de la mano de obra se acerca a la edad de jubilación, es posible, en principio, ajustar gradualmente el nivel de empleo, si resulta necesario de cara a la adaptación a la nueva situación del mercado.

5.3. Salvaguardias normativas

No hay una solución única para prepararse a la apertura del mercado. La combinación de diferentes medidas proactivas a nivel del mercado y el firme compromiso con la reforma permitirán a los proveedores del servicio universal hacer frente a la apertura del mercado y beneficiarse de ella. Con carácter adicional, podrían resultar adecuadas algunas medidas normativas que servirían de salvaguardias complementarias del servicio universal.

Medidas para garantizar el servicio universal

La Directiva Postal (p.ej., en sus artículos 4 y 22) atribuye expresamente a los Estados miembros el cometido de velar por la prestación del servicio universal, fijando en este contexto requisitos explícitos de protección de los clientes. Las autoridades nacionales de reglamentación establecidas en virtud de la Directiva Postal son las más indicadas para supervisar la prestación del servicio universal y tomar medidas adecuadas si aquél se viera amenazado. Tienen la posibilidad de determinar el mecanismo más eficiente y apropiado para garantizar la disponibilidad del servicio universal, sin que los principios de objetividad, transparencia, no discriminación, proporcionalidad y falseamiento mínimo del mercado sufran menoscabo alguno.

Acceso a la infraestructura de los proveedores del servicio universal

Si bien el acceso a la infraestructura de los proveedores del servicio universal en un entorno con múltiples operadores puede perfectamente quedar garantizado a través de acuerdos entre operadores, tal como lo demuestra el caso sueco, las autoridades nacionales de reglamentación pueden también asumir una función de supervisión a este respecto.

Un régimen adecuado de acceso al extremo inferior de la red (por el que se conceda a los competidores acceso a la red de reparto del operador histórico) puede contribuir a la financiación de rutas rurales o zonas de elevado coste[26]. El ámbito más adecuado para tratar

---

[24] Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006.
[25] PwC 2006, p.177; BCG 2006, p.52.
[26] PwC 2006, p.129; Wik 2005, p.94.

este aspecto es el nacional, ya que permitirá introducir la oportuna flexibilidad y tener en cuenta las circunstancias de cada país.

Flexibilidad comercial para el correo de empresas

Suprimiendo las restricciones derivadas de la uniformidad de precios para los envíos de las empresas y ofreciendo a los proveedores del servicio universal el oportuno margen de maniobra a la hora de fijar las tarifas, se ayudará considerablemente a éstos a adaptarse a la apertura del mercado[27].

Cometido conjunto de las autoridades de reglamentación y las de defensa de la competencia

Existe el riesgo de que la competencia no se desarrolle según lo previsto y de que las ventajas derivadas de ésta que se exponen en los anteriores apartados no se materialicen. En la fase inicial, la competencia es frágil, por lo que será indispensable una adecuada supervisión por parte de las autoridades de reglamentación y las de defensa de la competencia[28].

Recurso a regímenes de licencia en circunstancias excepcionales

Si resulta adecuado y proporcionado, los regímenes de licencia pueden seguir haciendo posible la imposición de requisitos específicos a los nuevos operadores postales en relación con la calidad, la disponibilidad y la eficacia del servicio pertinente, a fin de preservar el servicio universal.

Mecanismos de limitación de precios

Las autoridades reguladoras nacionales están en condiciones (valiéndose de mecanismos adecuados de limitación de precios) de controlar la magnitud y el ritmo de los posibles incrementos de precios y de mantener estos últimos a un nivel razonable y justificado.

5.4. Salvaguardias relativas a la financiación del servicio universal

Incluso una vez que los Estados miembros hayan adoptado las medidas precisas para facilitar la adaptación del entorno normativo y del mercado a una competencia más intensa[29], no puede descartarse la posibilidad de que, en algunos de ellos, siga siendo necesaria la financiación de algunos costes netos residuales justificados de la prestación del servicio universal. Existen diversas opciones alternativas al sector reservado que permiten conceder una compensación (ayuda estatal, tasas sectoriales o fondo de compensación) o hallar otras formas de prestar el servicio (contratación pública, imposición de obligaciones de servicio universal a otros operadores). En la medida en que sean necesarios y estén debidamente justificados, dichos mecanismos, que posiblemente son complementarios, pueden aplicarse a nivel nacional. La prueba de proporcionalidad que va implícita induciría a más disciplina que el sector reservado.

---

27 Wik 2005, p.138; PwC 2006, p.115.

28 *The impact of competitive entry into the Swedish postal market* [Impacto de la introducción de la competencia en el mercado postal sueco], Cohen R et al 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006, anexo A2.

29 Véase, en particular, la propuesta de la Comisión relativa al IVA sobre los servicios postales (COM(2003) 234 modificado por COM(2004) 468), que se encuentra aún en fase de examen en el Consejo.

6. CONCLUSIÓN

Es posible conciliar el servicio universal con la plena apertura del mercado en 2009

En definitiva, el planteamiento adoptado por los legisladores comunitarios hace quince años, esto es, la plena realización del mercado interior postal paralelamente a la prestación de un servicio postal universal de gran calidad, resulta viable y todos los Estados miembros pueden alcanzar este objetivo para 2009. Por el contrario, retrasar el proceso entraña serios riesgos, dado que el mercado está evolucionando con rapidez y requiere reformas adicionales. La mejor contribución que podría aportarse al servicio postal universal, a la clientela, en la que se incluyen los consumidores, y al nivel de empleo consistiría en acompañar este proceso de la oportuna supervisión reglamentaria, permitiendo a los agentes interactuar mejor en un mercado competitivo.

A efectos del marco normativo europeo de los servicios postales, la falta de reconocimiento de las transformaciones que se están produciendo en el mercado podría hacer peligrar la viabilidad a largo plazo del servicio universal, al no ofrecer a las fuerzas del mercado los incentivos adecuados.

Existen medidas de salvaguardia y mecanismos de financiación alternativos

En caso de necesidad, se han establecido ya, o podrían establecerse, diversas medidas de apoyo, que respalden debidamente el servicio universal a medida que el mercado vaya evolucionando y garanticen así la existencia de un servicio postal eficiente y fiable para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de la UE. Las citadas medidas pueden también servir de apoyo en mercados concretos en los que el nivel de preparación del proveedor del servicio universal sea aún insuficiente.

Se han esbozado mecanismos de financiación alternativos para compensar por la prestación del servicio universal, en la medida en que resulte necesario y proporcionado. Dentro del contexto de los servicios postales de la UE, el principio de subsidiariedad permitirá aplicar la combinación más adecuada de las diferentes medidas con vistas a garantizar el servicio universal.

Próximas etapas

La plena apertura del mercado es tan sólo la primera etapa en el camino hacia un mercado en el que la competencia sea efectiva, y que garantizará la viabilidad a largo plazo del servicio postal universal. Se prevé un período de transición en el que las fuerzas del mercado se adaptarán a la nueva situación. Una vez que el mercado postal se haya estabilizado, es posible que ya no se necesiten las medidas normativas de apoyo y/o que se requieran otras nuevas. Durante esta transición, los operadores del mercado tendrán que adaptarse y las autoridades reguladoras deberán hacer un minucioso seguimiento de la evolución, a fin de asegurar que los ciudadanos y las empresas de la UE puedan disfrutar plenamente de un servicio universal de elevado nivel y de las ventajas de un enfoque más orientado a la clientela por parte de todos los agentes del sector postal.