COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.10.2006
COM(2006) 595 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

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

{SEC(2006) 1293}

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

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

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS POSTALES Y FUNCIÓN CAMBIANTE DE LOS MISMOS

En 2004, los servicios postales representaron en la UE alrededor de 90.000 millones de euros o un 0,9% del producto interior bruto (PIB). El sector postal reviste, pues, una importancia considerable para la economía de la Unión Europea. Los servicios postales son intensivos en mano de obra y constituyen también uno de los principales empleadores públicos en Europa. El empleo en el sector se mantiene bastante estable, con aproximadamente 1,71 millones de personas empleadas por los proveedores del servicio universal en 2004, según la estimación más reciente de WIK-Consult[1]. No obstante, unos 5 millones de puestos de trabajo están vinculados con actividades postales, es decir, que dependen directamente o se derivan del sector postal, o están estrechamente relacionados con el mismo[2].

Los servicios postales son un medio esencial de comunicación y comercio y resultan fundamentales para muchas actividades económicas y sociales. El mercado interior, los intercambios internacionales y el comercio sólo pueden funcionar si cuentan con buenos canales de comunicación y distribución. Muchos sectores clave, como el comercio electrónico, la edición, la venta por correspondencia, los seguros, la banca y la publicidad dependen de la infraestructura postal. Asimismo, cabe señalar que los servicios postales reportan beneficios sociales que no siempre son cuantificables en términos económicos (p.ej., al contribuir a la cohesión regional y social). Muchos de los proveedores del servicio universal desempeñan, además, un papel importante en la prestación de otros servicios (p.ej., financieros) a los ciudadanos de la UE.

Los servicios postales se están transformando rápidamente. El sector se encuentra en la confluencia de tres mercados que son vitales para la economía europea: comunicaciones, publicidad y transporte/logística. Las líneas divisorias entre unos y otros se van difuminando y es necesario tener en cuenta los sectores adyacentes, que están plenamente abiertos a la competencia. En el sector postal, la evolución viene impulsada por diversas fuerzas motrices, entre las que las cinco más importantes son: la modificación de la demanda de los clientes, el cambio en la organización, la apertura del mercado, las nuevas tecnologías/automatización y la sustitución electrónica.

Los servicios postales representan un elemento importante del mercado interior de servicios[3] y están integrados en la Estrategia de Lisboa (que se reimpulsó de manera fundamental en

---

1 *Main Developments in the Postal Sector (2002-2004*) [Principal evolución del sector postal (2002-2004)], WIK-Consult, 2006.

2 *Employment trends in the EU postal sector* [Tendencias del empleo en el sector postal de la UE], Pls Rambøll, octubre de 2002.

3 *Estrategia para el mercado interior – Prioridades del período de 2003 – 2006*, Comunicación de la Comisión, COM(2003) 238 final, p. 13.

2005[4]), como fuente de crecimiento económico y creación de empleo. De acuerdo con la Estrategia de Lisboa, debe construirse un mercado interior plenamente operativo[5] preservando, al mismo tiempo, el modelo social europeo, una de cuyas facetas es la prestación de servicios de interés económico general eficientes y de gran calidad. Es éste un elemento primordial del Estado del bienestar europeo. Los servicios postales son esenciales de cara a la cohesión social y territorial y contribuyen a la competitividad[6]. Los servicios postales modernos siguen desafiando la idea extendida hace algunos años de que el sector estaba condenado al declive a raíz de la introducción de tecnologías de comunicación nuevas y alternativas. Por el contrario, los proveedores de servicios postales han aprovechado la innovación tecnológica para incrementar la productividad y ofrecer nuevos productos. Algunos segmentos de los servicios postales, como la publicidad directa y la televenta, tienen un considerable potencial de crecimiento. Paralelamente, la sustitución (por ejemplo, de la correspondencia comercial) no se está materializando al ritmo que se preveía unos años atrás. Si bien el correo ocupa aún un lugar importante, se requieren nuevas medidas para que siga siendo así. En el sector postal, los beneficios derivados de la reforma deben también compararse, al igual que en otros sectores, con los costes de no adaptarse o de no hacer nada. A modo de ejemplos de tales costes cabría citar una creciente sustitución, un menor uso de las innovaciones tecnológicas, una mayor desviación de las necesidades de los clientes y, en general, una dinámica negativa del mercado.

2. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DE ESTE INFORME

El artículo 23 de la Directiva 2002/39/CE (en lo sucesivo «la Directiva Postal»[7]) establece que la Comisión presente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación de la Directiva Postal «cada dos años».

La Comisión presentó su primer informe sobre la aplicación de la Directiva en noviembre de 2002[8] y el segundo en marzo de 2005[9]. Tal como lo hacía ya el informe de 2005, el presente informe ofrece una evaluación exhaustiva de la transposición general de la Directiva Postal en los Estados miembros, incluida la aplicación de algunos elementos clave de ésta, y expone pormenorizadamente las tendencias del mercado (analizando los aspectos económicos, sociales, laborales y tecnológicos, así como la calidad del servicio). Se recoge una evaluación más detallada en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Este informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Postal resume y recopila los principales elementos y conclusiones del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

---

4 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 22 y 23.3.2005.

5 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006.

6 *Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa*, Comunicación de la Comisión, COM(2005) 330 final.

7 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; Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad.

8 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Postal (Directiva 97/67/CE), COM (2002) 632 final.

9 Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva Postal (Directiva 97/67/CE modificada por la Directiva 2002/39/CE), COM(2005) 102 final y SEC(2005) 388.

Pese a la relativa brevedad del tiempo transcurrido desde el último informe sobre la aplicación de la Directiva o documento de trabajo de los servicios de la Comisión, se han registrado algunos logros importantes y cambios significativos en el sector postal.

En 2005/06, la Comisión emprendió una serie de trabajos preparatorios con vistas a la nueva Directiva Postal, que se describen pormenorizadamente en el documento de trabajo adjunto (véase, en particular, el apartado 1.3). Asimismo, la Comisión ha confeccionado un estudio prospectivo y una propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva Postal vigente. Todos estos documentos se someten a la consideración del legislador de forma simultánea. Este tercer informe sobre la aplicación de la Directiva y el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión deben, pues, leerse en conjunción con el estudio prospectivo y la propuesta legislativa.

Ahora bien, cabe diferenciar el presente informe y el documento de trabajo que lo acompaña del estudio prospectivo y de la propuesta de nueva Directiva, dado que este informe tiene carácter retrospectivo y evalúa el impacto de la Directiva Postal durante el período 2004-2006 (en lo sucesivo, «el período de referencia»). En contraposición a las evaluaciones de impacto, las evaluaciones *ex post* analizan, a intervalos regulares, si las políticas y programas de la Unión han alcanzado sus objetivos[10], lo cual resulta particularmente importante en el contexto de las iniciativas en el sector postal antes señaladas, previstas para 2006.

El presente informe corrobora que la reforma postal en la UE va por buen camino. Se han realizado mejoras, en particular en lo que respecta a la calidad de los servicios, la orientación al cliente, la eficiencia empresarial y la separación entre reguladores y operadores. La Comisión opina que se han obtenido resultados satisfactorios hasta la fecha, sobre todo en los últimos cinco años. Estos logros se detallan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión y muestran claramente que proseguir la reforma puede reportar nuevos beneficios.

3. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA POSTAL Y EVOLUCIÓN NORMATIVA

En la actualidad, todos los Estados miembros han notificado la transposición de la Directiva Postal, incluidos aquellos que se adhirieron a la Comunidad en 2004. La reducción adicional del sector reservado a partir del 1 de enero de 2006 (a los envíos de 50 gramos) ha sido incorporada al ordenamiento jurídico interno en todos los Estados miembros.

Sin embargo, la transposición no es sino el primer paso en el proceso de total implementación del marco comunitario. Está claro que la instrumentación legislativa ha tenido un impacto positivo, en particular en la consecución de los objetivos básicos de la Directiva, como la mejora sustancial y medible de la calidad de los servicios postales, el establecimiento de un nivel mínimo armonizado referido al servicio universal y la puesta en marcha de un proceso de apertura gradual y controlada del mercado postal a la competencia. Cabe, por ejemplo, destacar que, durante todo el período de referencia del presente informe, la calidad del servicio entre los operadores postales europeos –medida en función del tiempo de entrega- siguió siendo elevada y rebasó los objetivos de rendimiento de la UE, que apuntaban al reparto del 85% del correo intracomunitario en el plazo de tres días y del 97% en el plazo de cinco días. Otro elemento importante generado por la Directiva Postal es la independencia de las autoridades nacionales de reglamentación frente a los operadores, independencia que

[10] Programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2006, COM(2005) 531 final.

(entendida en sentido amplio) se vio afianzada durante el período de referencia. Ahora bien, si se trata de instrumentar con resultados satisfactorios algunos elementos más complejos de la Directiva Postal, como son los regímenes de licencia o autorización, el control de precios y la contabilidad, se observan situaciones muy diversas en función de los Estados miembros. Dado que una posible interpretación equivocada de estas condiciones podría constituir un obstáculo para la entrada en el mercado, sería oportuno debatir y examinar las prácticas nacionales con las autoridades competentes de los Estados miembros. La cooperación administrativa parece ser particularmente importante en lo tocante a las tarifas y la transparencia de las cuentas.

Varios Estados miembros han registrado igualmente una evolución notable de su normativa, que va más allá de lo que exige el marco reglamentario de la UE. Así, concretamente, un Estado miembro -el Reino Unido- abrió por completo su mercado postal a la competencia el 1 de enero de 2006 (sumándose a los otros dos Estados miembros que lo han hecho ya *de jure*, esto es, Suecia y Finlandia). También Alemania y los Países Bajos han confirmado su intención de proceder más rápido de lo previsto en la Directiva Postal. Estos cambios, unidos a los que ya se habían producido con anterioridad, supondrán que el 60%, aproximadamente, de los envíos de cartas estén abiertos efectivamente a la competencia para finales de 2007. La total supresión del sector reservado en algunos Estados miembros, su considerable reducción en otros y la confirmación de los planes en varios otros constituyen un fuerte acicate para que los Estados miembros que aún mantienen un sector reservado obren rápidamente en el mismo sentido.

4. TENDENCIAS DEL MERCADO

Durante el período de referencia, el mercado postal ha seguido evolucionando hacia un sistema de distribución unidireccional, alejándose cada vez más del modelo tradicional de comunicación bidireccional. En la actualidad, más del 87,5% de los envíos de cartas (en toda la UE) proceden de empresas y organizaciones y no de particulares; el segmento de empresa a consumidor de los envíos de cartas representa, por sí solo, el 62% del volumen total, frente al 60,5% en 2004. Se prevé que prosiga esta tendencia, dado que las tasas de crecimiento de los productos conexos (publicidad directa nominativa y no nominativa) son sustancialmente superiores a las del correo tradicional por carta, en sí mismo. Éste es también un importante motivo de optimismo para el sector en su conjunto, aunque sólo si se mantiene el ritmo de la reforma postal. En comparación con otras economías mundiales, como la de EE.UU. por ejemplo, parece haber un potencial significativo de crecimiento del mercado (particularmente en algunos de los Estados miembros de EU10). No obstante, sólo un mercado postal moderno y dinámico podrá permitir aprovechar todo el potencial del sector, potencial que debe también considerarse en el contexto más general del mercado de comunicaciones en sentido amplio, que abarca muchos productos y servicios nuevos (televenta, comercio electrónico, correo híbrido[11] y servicios de valor añadido).

El sector postal ha experimentado una sensible transformación en la última década. Diversas empresas postales europeas han aceptado el reto. Las estrategias orientadas al crecimiento y la perspectiva de una apertura gradual del mercado han dado lugar, entre otras cosas, a que los operadores postales se introduzcan en sectores adyacentes. Las decisiones políticas de la

[11] El correo híbrido implica la transmisión de una imagen electrónica de un documento o su conversión a un formato digital y transmisión a un punto distante, en el que la imagen se imprime, se introduce en un sobre y se envía al destinatario, COM (91) 476 final, p. 46.

década de los noventa pusieron en marcha un proceso que ha cobrado ahora su propio impulso. La evolución registrada en el sector postal no es específica de este último. Otros sectores han experimentado ya cambios de igual envergadura. Se prevé que el mercado postal mantendrá la misma tendencia y que el ritmo de transformación se irá acelerando.

El crecimiento en términos de ingresos y de márgenes de beneficios ha aumentado durante el período de referencia. De acuerdo con la información disponible, la rentabilidad alcanzada en el segmento correspondiente a las cartas ha sido sensiblemente superior a la del segmento de paquetes y correo urgente. En el primero, los márgenes de beneficios pueden fluctuar entre el 10% y el 20%, en tanto que en el de paquetes y correo urgente, se sitúan entre el 2,5% y el 10%[12].

En el mercado de las cartas aún está por desarrollarse una verdadera competencia. El análisis objetivo de las cuotas de mercado de los competidores, al igual que la percepción subjetiva de algunos agentes fundamentales, corroboran que, aun en los casos en que el monopolio se ha abolido por completo o se ha restringido sustancialmente, la verdadera competencia apenas comienza a despuntar. Esto se aplica sobre todo a las cartas, los envíos de correspondencia, así como, con algunas excepciones notables, la publicidad directa. Entre 2000 y 2005, no parece haberse registrado ningún aumento significativo de la competencia en este segmento de los servicios postales y este hecho debe considerarse preocupante hasta cierto punto.

No obstante, la mera perspectiva de la apertura del mercado ha generado un considerable impulso en el sector postal y es probable que dé lugar a nuevos cambios (por ejemplo, orientados al funcionamiento y la clientela). Se admite generalmente que los servicios postales no constituyen monopolios naturales. La competencia no es un fin en sí misma, sino un medio de promover la innovación, la inversión y el bienestar de los consumidores. En consecuencia, la intensificación de la competencia podría generar tanto ventajas estáticas, esto es, el uso eficiente de los recursos y bienes de capital en un momento dado, como ventajas dinámicas, es decir, la posibilidad de que, con el tiempo, los recursos y bienes de capital se utilicen de formas nuevas y más eficientes.

El Informe Kok[13] aludía expresamente a la apertura del mercado de los sectores en red, entre ellos el sector postal, como uno de los elementos importantes del programa de trabajo de Lisboa. Para lograr un mercado interior de servicios postales que funcione correctamente, se requerirán múltiples medidas por parte de distintos agentes a nivel comunitario y nacional, lo cual coincide con la idea de que los Estados miembros tienen un papel fundamental que desempeñar y de que es imprescindible su total implicación en el mercado interior[14].

5. EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA POSTAL SOBRE EL MERCADO

El período de referencia es particularmente ilustrativo de las implicaciones positivas de la Directiva Postal; su transposición y aplicación han tenido un importantísimo impacto sobre la normativa y el mercado. Durante el período de referencia, la reducción adicional del sector

---

12 En particular, punto 4.2.19 del estudio WIK, *Main Developments*, 2006.

13 *Facing the challenge*, informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, 2004, p. 23.

14 Comisario McCreevy, discurso de 2 de febrero de 2005 ante la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo; *Segundo Informe de ejecución de la Estrategia para el mercado interior 2003-2006*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2005) 0011 final.

reservado a los envíos de 50 gramos (cartas) a partir del 1 de enero de 2006, ha abierto a la competencia un volumen suplementario del 7%. El proceso planificado y gradual de apertura íntegra del mercado y las expectativas generadas por el plazo de 2009 para la culminación de la total apertura del mercado han dado lugar a un proceso de reforma dinámica, a una mayor eficiencia y al desarrollo de un mercado mucho más orientado hacia el cliente.

La apertura del mercado es tan sólo uno de los resultados de la Directiva Postal. Durante el período de referencia, se ha confirmado, al mismo tiempo, la disponibilidad de una amplia gama de servicios universales de gran calidad en toda la Comunidad. Si bien representan un mínimo, los requisitos establecidos por la Directiva Postal han sido un importante punto de referencia para todos los interesados.

En general, se ha demostrado que los efectos positivos de la reforma postal incluyen servicios más orientados al cliente. El nivel de satisfacción del consumidor en lo que respecta a los servicios postales es elevado[15] en comparación con otros servicios de interés general.

El sector postal, que ofrece una infraestructura de comunicaciones esencial y con una enorme trascendencia económica y social, debe también evolucionar en armonía con las principales transformaciones que se están produciendo en los mercados de las comunicaciones, de la publicidad y del transporte y la logística, so pena de quedar rezagado. La Directiva Postal ha permitido hasta ahora evitar este riesgo, pero es necesario seguir el ritmo de evolución de los mercados de comunicaciones en sentido amplio.

La Directiva Postal ha sido uno de los varios factores que han contribuido a la reforma postal en Europa. Partiendo de los resultados positivos obtenidos hasta la fecha -que se describen pormenorizadamente en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto-, es imprescindible tomar nuevas medidas en este momento crítico del proceso.

6. CONCLUSIÓN

Confirmación del calendario de la Directiva Postal: finalización de la obra

Hasta ahora se han alcanzado todas las etapas intermedias fijadas por la Directiva Postal: en primer lugar, se han reducido progresivamente los monopolios, ya sea siguiendo el calendario de apertura gradual del mercado establecido en la Directiva Postal (p.ej., reducción del sector reservado a los envíos de 50 gramos el 1 de enero de 2006), o abriendo además importantes segmentos (como la publicidad directa), o abriendo por completo el mercado postal (UK, SE, FI). En segundo lugar, la competencia se ha intensificado y, en los Estados miembros en los que el proceso está más adelantado, la cuota de mercado de los operadores históricos se ha reducido a un 90%, aproximadamente, y el grado de competencia percibido ha aumentado, en general, entre 2000 y 2005[16]. A pesar de ello, la competencia no se ha incrementado tanto como se esperaba. En tercer lugar, los proveedores del servicio universal se han sometido a una reestructuración y se han adaptado de manera satisfactoria a la evolución de la normativa y del mercado. Este proceso se ha visto respaldado por la tendencia generalmente positiva en lo que respecta al aumento global de los ingresos y la rentabilidad[17]. En cuarto lugar, y tal

---

15 Eurobarómetro especial, Servicios de interés general, 2006.

16 Véanse los apartados 4.1 y 4.6 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

17 Véase el apartado 4.4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

como se ha explicado ya, la calidad del servicio ha mejorado, el grado de satisfacción de los consumidores es elevado y se ha mantenido el servicio universal.

La evolución registrada hasta la fecha no lleva a pensar que sea necesario modificar la fecha límite de 2009 fijada por la Directiva Postal. Por el contrario, los importantes cambios normativos habidos durante el período de referencia del presente informe constituyen un fuerte incentivo para que aquellos Estados miembros que no hayan abierto plenamente sus mercados postales lo hagan. Además, las condiciones del mercado son favorables y conviene aprovechar la oportunidad que éstas ofrecen.

Principal punto de mira: servicio universal de alto nivel y necesidades del consumidor

La Directiva Postal vigente se basa en el principio de armonización mínima y ha dado ya a los Estados miembros una serie de posibilidades de adaptar el servicio universal a las necesidades específicas del país considerado. Durante el período de referencia se han observado algunos ejemplos de productos orientados a las empresas, comercialmente atractivos, que han podido dejar de considerarse parte del servicio universal, ya que el mercado garantiza plenamente su suministro.

Por otro lado, se admite comúnmente la necesidad de garantizar a los consumidores y las pequeñas empresas el derecho a un servicio universal. Los consumidores particulares (incluidas las PYME) y ciudadanos deben disfrutar de un servicio de la misma calidad, o incluso mejor, tras la total apertura del mercado. Sus necesidades, incluidas las de un futuro, deben marcar la pauta. Ello exige también que, a la hora de tramitar sus quejas, se refuercen sus derechos (p.ej., haciendo extensivos a todos los operadores los procedimientos de recurso). Asimismo, una mayor cooperación entre las autoridades nacionales de reglamentación podría igualmente promover las buenas prácticas. Esta cooperación podría referirse al análisis comparativo y el intercambio de información en relación con las quejas de los consumidores (lo que permitiría aprovechar las prácticas de los Estados miembros que tienen más experiencia en la tramitación de quejas) o en lo tocante a los procedimientos de autorización y la contabilidad.