

# Políticas para la competencia en servicios de interés económico general. El caso del servicio postal en la UE

## Economic Policies in the Liberalization of Services of General Economic Interest. The Case of Postal Service in EU

Journal of Economic Literature (JEL):  
L97, L33, L38, L43

**Palabras clave:**  
SIEG, Políticas liberalizadoras,  
Servicio Universal, Regulación

**Keywords:**  
SGEI, Liberalization Policies,  
Universal Service, Regulation.

**Fecha de recepción:**  
11 de febrero de 2020  
**Fecha de aceptación:**  
27 de noviembre de 2020

### Resumen

La existencia del servicio universal, presente en las legislaciones europea y norteamericana como recurso jurídico para soportar los procesos de liberalización de los servicios de interés económico general (SIEG) y para garantizar la prestación de un servicio básico de calidad, de forma permanente, en todo el territorio y a precio asequible para todos los usuarios, ha de examinarse como mecanismo de monitoreo de su función económica y social. En esa dirección, en este trabajo examinamos las cinco principales políticas orientadas a estimular la competencia en el sector postal en la Unión Europea, servicio ese que constituye uno de los referidos SIEG (junto a los transportes, telecomunicaciones, electricidad y gas, entre otros).

### Abstract

In the processes of liberalization of services of general economic interest (SGEI): transport, telecommunications, postal, electricity and gas, among others, different policies that strengthen long-term competition in the industry have to be considered. Due to the essential nature of these services, the universal service technique to guarantee the provision of a basic quality service, permanently, throughout the territory and at an affordable price for all users is considered. In this paper we address the five main policies aimed at long-term competition in the postal sector in the European. Liberalization laws in US and EU have taken into account this technique from different perspectives: legal, normative and positive economics, economic and social policy or disability protection.

### 1. Introducción

El modo de provisión para determinados servicios de interés económico general (SIEG) se había organizado en Europa hasta la década de los ochenta del siglo XX a través de un modelo básico de servicio público, donde el Estado era el titular del servicio, con prestación directa o indirecta del mismo, al reconocer en este último caso derechos exclusivos a un monopolio. Este modelo de servicio público subjetivo, pervive –aunque de manera limitada– como forma de prestación de algunos servicios fundamentales en Euro-

### Carlos Pateiro Rodríguez

Universidad de A Coruña. España  
Departamento Economía Aplicada  
carlos.pateiro@udc.es

### Mauro Rodríguez García

Facultad de Economía, UNAM, México  
kykloz@yahoo.com.mx

### Esther Barros Campello

Universidad de A Coruña. España  
Departamento de Empresa  
Esther.Barros@ucd.es

### Beatriz López Bermúdez

Universidad de A Coruña. España  
Escuela de Doctorado  
beatrizlopezbermudez@gmail.com

### Carlos Pateiro López

Universidad de A Coruña. España  
B.V. Asesores  
cpateiroudc@gmail.com

# 216

pa y de varios servicios esenciales o de interés económico general en países de Latinoamérica, donde el proceso de liberalización, si bien tomó impulso a partir de las transformaciones habidas en Europa y en Estados Unidos, no ha alcanzado el mismo grado de desarrollo.

Estos procesos involucran un cambio de modelo: del Estado prestador de servicios públicos se pasó al Estado garante, a quien corresponde en exclusiva establecer las finalidades, los objetivos y la programación orientada al interés público. Otro es el modelo regulador, centrado sobre todo en los SIEG y, como señala Esteve (2013, 175), particularmente en los servicios en red. De esa manera, los estados europeos tornaron su mirada al modelo regulatorio que se había iniciado en la última década del siglo XX en Estados Unidos<sup>1</sup> y asumen el papel de Estado regulador sobre los operadores prestadores de los SIEG. Hay, en este sentido, un tránsito del servicio público al servicio universal, en términos de Chinchilla y Carlón (2003, 159), como técnica de prestación de los SIEG, para garantizar a la sociedad el acceso a un mínimo de servicios considerados como irrenunciables.

Es en el escenario sucintamente evocado que a finales de la última década del siglo XX, en los países de la Unión Europea (UE) prácticamente los proveedores del servicio postal universal (SPU)<sup>2</sup> –generalmente bajo la forma de monopolio estatal– aún no habían empezado a adaptar su oferta, sus estructuras y procesos operativos a las exigencias de una nueva realidad tecnológica en el mundo de las comunicaciones.

Las vías adoptadas por el cambio técnico en un sector de una gran complejidad como es el postal guardan relación directa no sólo con estructuras de intereses, sino también con la influencia de las instituciones políticas y de posturas ideológicas dominantes. Nuestro planteamiento reconoce que la conjunción de los poderes públicos con otras instituciones relevantes de la sociedad genera la capacidad suficiente para impulsar decididamente la innovación tecnológica.

El sector postal europeo es un campo adecuado para destacar un buen número de puntos de encuentro entre política y tecnología, pues después de ser uno de los ámbitos más representativos del *monopolio natural*, son los propios estados los que se han puesto a construir activamente nuevos mercados de productos postales, sin abandonar la identificación de las prioridades del ámbito público. Esto ha supuesto que, en el ámbito temporal considerado, en el escenario del sector postal europeo se experimentan grandes modificaciones, en un marco donde hemos podido señalar elecciones de una

1 Frente a la tradición europea de servicio público subjetivo, en Estados Unidos la generación de servicios públicos en la economía se hace a través de las *public utilities*, modelo basado en la idea de libertad de empresa.

2 Este proveedor del servicio universal es denominado en la literatura como operador *incumbente* –término con el que se hace referencia al proveedor que le concierne el servicio ya sea como monopolista o ya como autorizado–.

gran complejidad, incluso en ocasiones contradictorias, en las que participan e interaccionan diferentes actores en un entorno competitivo y cada vez más global.

Una parte de esas modificaciones han sido impulsadas por factores exógenos (determinados sobre todo, por la creciente sustitución en la demanda de servicios), que han forzado un cambio de orientación del negocio postal y una profundización en la mejora continua de la calidad. Otros cambios han requerido la formulación de políticas públicas multinivel para remover las viejas estructuras organizativas nacionales –muchas veces estrechamente vinculadas a la Administración y al Presupuesto público<sup>3</sup>–, con el objeto de hacerlas más operativas y adaptarlas a un proceso que cuenta con un horizonte temporal determinado para efectuar la apertura total del sector postal a los criterios de competencia del mercado.

En el contexto planteado, en este trabajo se analizan las políticas que promueven la competencia en los SIEG en los países de la Unión Europea y en Estados Unidos, y de manera particular en el servicio postal. Nos hemos ocupado así en identificar los instrumentos de política implicados en el establecimiento de mecanismos de competencia con capacidad para influir en el diseño de modelos empresariales dominantes, lo cual hace que sea especialmente relevante estudiar el papel de los poderes públicos en el proceso de transición que experimenta el sector postal en la Unión Europea. Esto obliga a prestar atención a cómo se acotan actualmente las necesidades privadas y públicas de servicios postales en esos países. Se trata, una vez más, de arrojar luz sobre un viejo problema que presenta dos facetas distintas: por una parte, cuáles son los casos en que la acción estatal es defendida desde ciertos ámbitos sociales y productivos, con el objeto de que se implemente desde los distintos canales en que la misma puede actuar y, por otra parte, cuáles son los casos en que se desaconseja la actividad pública y, por tanto, se busca un alejamiento de los controles ejercidos por los estados.

Desde una perspectiva histórica, las condiciones de prestación del servicio postal europeo han presentado notorias diferencias entre los estados y una calidad insuficiente para responder a las expectativas de los ciudadanos. Asimismo, la falta de capacidad financiera de los proveedores del servicio –y tal vez también de estímulos económicos adecuados– para ajustarse a una nueva demanda creada por las nuevas telecomunicaciones, ha retrasado de manera considerable la modernización de sus procesos de producción y su adaptación a la nueva realidad. La oferta de productos tradicionales apenas satisfacía a la nueva demanda potencial, y sólo en los últimos años, los dis-

<sup>3</sup> El Correo español se conformaba como una Dirección General adscrita a un Ministerio hasta 1990. Posteriormente fue transformado en un organismo autónomo de carácter comercial en 1991; una entidad pública empresarial en 1997, y una sociedad anónima estatal en 2000, con el cien por cien del capital propiedad del Estado.

tintos operadores postales ha completado y adaptado sus redes. Este proceso modernizador se concreta en tres diferentes direcciones: i) la automatización de los procesos operativos (clasificación, contenerización, transporte), ii) la diversificación de servicios y productos más allá de los que configuraban el correo tradicional y iii) la transformación digital de los prestadores de los servicios postales en las diferentes fases del proceso postal.

La apertura a la competencia en el sector fue largo y no exento de obstáculos. La apertura total del mercado (ATM) en la Unión Europea se ha producido al comienzo de 2011. Los dos instrumentos normativos<sup>4</sup> principales fueron: La Directiva 97/67 CE, de 15 de diciembre de 1997 y la Directiva 2008/6 CE de 20 de febrero de 2008. En la implementación de esos instrumentos se han presentado dificultades notables a la hora de crear un marco para la competencia en el sector postal por una serie de particularidades heredadas del modelo anterior –como se expondrá más adelante–, que han obligado a diseñar un proceso lento y escalonado en el tiempo.<sup>5</sup>

Las consideraciones anteriores dan cuenta de la importancia de conocer cuál es el potencial de las políticas de liberalización diseñadas para promover la competencia en el sector postal europeo, teniendo en cuenta la existencia de un ámbito de servicio universal con sus obligaciones y restricciones. La orientación del servicio universal hacia objetivos redistributivos, de potenciación de las economías de red, de política regional y de política social puede afectar el carácter de las principales políticas orientadas al fortalecimiento de la competencia a largo plazo en el sector. En nuestra opinión, algunas de las decisiones adoptadas en la Unión Europea se enmarcan claramente en el grupo de políticas públicas<sup>6</sup> que promueven la intensidad de la competencia a largo plazo, en tanto que otras pueden favorecer la competencia en el corto plazo, pero presentan limitaciones en el largo plazo.

Esta investigación se centra en el proceso de liberalización del sector postal europeo de acuerdo con el plan siguiente: La sección segunda aborda una aproximación a los conceptos de SIEG y de servicio universal como obligación impuesta al SPU. En la sección tercera examinamos las políticas que pueden tener potencial para promover una competencia duradera en el sector postal. La última sección está destinada a las principales conclusiones

4 A partir de aquí, esos instrumentos normativos se denominarán Directivas Postales Europeas o abreviadamente, DPE.

5 Entre esas cuestiones pueden citarse temas tan importantes: las repercusiones sobre el empleo del sector; la necesidad de salvaguardar el equilibrio financiero del proveedor actual frente a la potencial entrada de competidores en los segmentos más rentables y, el esfuerzo inversor necesario para afrontar la modernización de las instalaciones y los procesos operativos, entre otras.

6 Según la terminología de Armstrong y Sappington (2006).

## 2. Servicio de interés económico general y servicio universal

¿Qué se entiende por SIEG? El Tratado de la UE (TUE) no ofrece una definición del significado de SIEG, no obstante establecer en su artículo 106 (antes 86) que tales servicios se han de someter a las reglas de la competencia, salvo en casos excepcionales. La literatura económica y jurídica ha elaborado diferentes definiciones que convergen en las delimitaciones propuestas por Laguna de Paz (2009, 34), según el cual, se trata de actividades: i) prestacionales, que no conllevan el ejercicio de potestades públicas; ii) esenciales, de obligada prestación aun cuando el mercado no tenga suficientes incentivos para hacerlo; iii) de carácter económico, caracterizadas por la índole comercial o mercantil de la tarea que se ejerce (Caballero 2003, 72). Tienen, pues, carácter empresarial y, por consiguiente, están dentro del ámbito de aplicación del derecho de la competencia (Díez-Picazo (2009). Con tales delimitaciones, Carlón (2007, 52) define un SIEG como una actividad de carácter prestacional a través de la cual se satisfacen necesidades de interés general, lo que puede justificar ciertas excepciones a las reglas de la pura competencia. Toda la literatura económica asume que los principales SIEG son el servicio de suministro de energía eléctrica, gas y agua, los servicios de telecomunicación (telefonía fija, móvil e internet), servicio postal, servicio de transporte de viajeros, entre otros.

Respecto a la necesaria introducción de marcos de competencia en esos sectores, el artículo 106 (antiguo artículo 86) del TUE establece:

i) Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de los Tratados, especialmente las previstas en los artículos 18 y 101 a 109, ambos inclusive.<sup>7</sup>

ii) Las empresas encargadas de la gestión de SIEG o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.

De la literalidad del artículo se deduce que la inaplicación del régimen de competencia a los SIEG es, pues, la excepción. Su contenido modifica el planteamiento tradicional del servicio público que permitía, sin más, invocar la misión pública confiada para justificar la existencia de un monopolio con gestión directa del Estado o a través de una gestión indirecta bajo algún sistema de derechos exclusivos o especiales. La misión pública específica confiada al prestador del servicio o, genéricamente, el interés general, se invocaban como justificación de la sustracción de dichas actividades a la competencia.

<sup>7</sup> Se refieren a las prácticas que tengan por objeto impedir, restringir o falsear la competencia.

En la actualidad, sin embargo, es necesario probar que la liberalización de tales actividades, con el consiguiente sometimiento a las reglas de la competencia, constituye una amenaza real a aquella misión pública. Y para saberlo es preciso liberalizar las actividades tradicionales de servicio público. Lo que se produce en todo caso es la inversión de la carga de la prueba. En otras palabras, hay que probar que el mercado y la libre competencia son incapaces de cumplir la función esencial específica.

En lo que concierne al servicio universal, éste se define como un conjunto de servicios básicos que se han de prestar con calidad, en todo el territorio, de forma permanente y a precio asequible para todos los usuarios. A primera vista, estas características parecen imprimirle un carácter limitativo que pudiera parecer anclado en un momento y en una tecnología determinados. Sin embargo, los legisladores comunitarios y nacionales están atentos al carácter evolutivo del entorno tecnológico, económico, sociocultural y a las necesidades de los usuarios. Este carácter evolutivo del concepto aparece claramente reflejado en la decisión de la Federal Communications Commission (FCC) de Estados Unidos, que en 1996 estableció que el servicio universal no debería “congelarse” en una determinada tecnología y en los servicios por ella permitidos, sino que habría de evolucionar con el cambio tecnológico. En este mismo sentido, las Directivas sectoriales europeas imponen a los estados miembros una adaptación del servicio universal al cambio tecnológico, económico y social y a las necesidades de los usuarios.

La declaración del derecho al servicio universal va acompañada de la definición legal del mismo en cada sector (y en cada momento) e incorpora los elementos centrales de accesibilidad y asequibilidad, es decir, la garantía de acceder al servicio técnica (acceso físico) y económicamente (capacidad económica). La accesibilidad física y la asequibilidad económica están en el tuétano del servicio universal (Carlón, 2006, 44). Es preciso garantizar: i) el acceso al servicio en determinados ámbitos geográficos en los que el principio de adaptación de precios a costes privaría del mismo a los residentes en dichas áreas no rentables. Este es el caso de algunas regiones europeas de población dispersa o en declive como son los casos de Galicia y Asturias en España. El resultado es una redistribución de renta por razón de la ubicación en el territorio (Pateiro *et al.* 2017), ii) precios sensibles a la situación de los consumidores vulnerables, condición directamente vinculada a la redistribución por razón de capacidad económica.

Para el caso específico del servicio postal universal, sus características intrínsecas son: a) Calidad, cuyos parámetros predeterminados harán referencia a: compromisos de plazos, extensión de la red, facilidades de acceso, normas de distribución y entrega, atención al cliente, regularidad y fiabilidad

de los servicios, entre otras; *b*) Permanencia, que exige la prestación del servicio sin interrupciones y sin suspensiones injustificadas; *c*) Ubicuidad, que garantiza a los ciudadanos la disponibilidad de los servicios postales esenciales en cualquier parte de su territorio nacional y en el del conjunto de la Unión Europea; *d*) Precio, que ha de ser asequible para todos los usuarios.

Debe señalarse que la noción de servicio universal contiene matices diferentes atendiendo a cada país, a cada industria e incluso a cada período (Cremmer *et al*, 2001, 7). En los servicios postales, como en otras industrias en red, el servicio universal irá evolucionando conforme al desarrollo económico y social de un país y a la evolución de la tecnología en el sector de las comunicaciones. En la medida en que las modernas telecomunicaciones –telefonía fija y móvil, Internet y otras– vayan sustituyendo a la comunicación postal, el SPU deberá ser redefinido con la frecuencia necesaria.

La exigibilidad de un cumplimiento exhaustivo de las características del SPU puede exponer a un proveedor a pérdidas importantes que inducen la exigencia de adoptar algún mecanismo de compensación. La justificación del SPU y la financiación de su coste constituyen la pieza central del debate sobre políticas y estrategias postales (Crew y Kleindorfer, 2006, 5). La existencia de obligaciones de servicio universal modifica de forma notable el proceso de entrada eficiente en el sector al tiempo que exige que la asignación del SPU a un determinado operador y la financiación de su coste sean cuestiones que deben tratarse de forma simultánea, como apunta Armstrong (2008).

Armstrong y Sappington (2006) distinguen entre políticas liberalizadoras a corto plazo y a largo plazo. Entre las primeras se pueden incluir una serie de decisiones que, si bien pueden favorecer a corto plazo la entrada competitiva en el sector, provocan ineficiencias a largo plazo que en algunos casos pueden superar a las ventajas iniciales. Entre otras políticas se citan: el mantenimiento temporal de un monopolio o de un oligopolio, el acceso a la red del incumbente formulado de manera imprecisa o muy generosa, el establecimiento de participaciones o cuotas de los competidores en el mercado, el establecimiento de restricciones asimétricas sobre el operador actual, la limitación de la entrada de capital extranjero en el sector, entre otras. Las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas en su aplicación en el sector postal pueden verse en Pateiro y Prado (2010).

### 3. Políticas para incentivar la competencia

Más allá de las referidas políticas liberalizadoras, interesa ahora abordar cinco de las políticas que se han venido implementando para promover la competencia en el sector postal, en el largo plazo.

### 3.1. Reducción de costes de cambio de proveedor

Los costes que pueden incluirse por este motivo son de muy diversa naturaleza pues dependen del tipo de servicios y del grado de homogeneidad de los productos ofrecidos por diferentes proveedores. Tipologías de los costes de cambio frecuentemente utilizadas en la literatura son las de Burnham *et al* (2003) y Jones *et al* (2002). Pateiro *et al* (2016, 108) realizan una adaptación de los mismos al servicio postal.

En el servicio telefónico, por ejemplo, el cambio de operador puede inducir importantes costes al cliente si no se garantiza la portabilidad. De la misma manera, en el servicio postal un cliente se vería perjudicado si no puede mantener el mismo número de apartado o el mismo código postal cuando cambia de proveedor. El cliente se vería en la necesidad de modificar la información de su dirección en todos los soportes que la contienen.

Los costes de búsqueda del mejor proveedor del servicio postal se pueden mitigar si los operadores suministran información completa sobre los servicios que ofrecen: precios, condiciones de prestación, pesos, dimensiones, servicios adicionales y demás datos relevantes. La información permitirá al cliente una adecuada selección ventajosa. Como puede apreciarse la información ceñida solamente a los precios no es tan decisiva en el servicio postal como en otros bienes o servicios más homogéneos, como la electricidad o el gas, aunque no debe infravalorarse. El cliente del proveedor postal evalúa otros perfiles del servicio diferentes de los precios, como la calidad en plazo, los servicios adicionales, la atención al cliente, la proximidad y extensión de los puntos de acceso a la red, entre otros.

Las dos Directivas Postales europeas ya referidas, destacan la importancia de la información. Los proveedores del SPU proporcionarán información suficientemente precisa y actualizada sobre las características de los servicios que ofrecen, en particular, condiciones de acceso, precios y niveles de calidad, al tiempo que exige la publicación de la misma.<sup>8</sup>

En una línea similar, la Directiva 6/2008 CE generaliza a cualquier prestador de servicio postal la obligación de facilitar información completa y precisa de los servicios que ofrece tanto a los usuarios como a la Autoridad Nacional de Reglamentación (ANR). Para garantizar la interoperabilidad de las redes de distintos operadores, en el caso de que existan, la Directiva 6/2008 CE exige la garantía de acceso a elementos fundamentales de la infraestructura postal.<sup>9</sup>

Las disposiciones citadas contemplan la utilización de instrumentos que reducen los costes de cambio y de búsqueda de un proveedor alternativo y,

<sup>8</sup> Directiva 97/67 CE, considerando 14 y artículo 6.

<sup>9</sup> Tales como el código postal, bases de datos de direcciones, apartados de correos, buzones de distribución, información sobre cambios de dirección y de reexpedición y otros de importancia similar.

por lo tanto, permiten implementar una política de liberalización con capacidad para fortalecer la competencia a largo plazo. Diferentes soluciones orientadas a la reducción de costes para el acceso a estos elementos de la red son propuestos por Pateiro *et al* (2016).

La existencia de obligaciones de servicio universal plantea situaciones que deben ser resueltas antes de que el usuario cambie de proveedor. En efecto, si el SPU ha sido asignado a un único operador postal (supuesto frecuente), el cliente de este operador que, atraído por una oferta de servicios competitiva, cambia de proveedor puede encontrarse con serios inconvenientes en la medida en que su nuevo proveedor no cubra determinados territorios (generalmente zonas rurales no rentables) o no practique las recogidas y entregas con la frecuencia que exige la normativa para el SPU. Parte o incluso todas las ventajas que *a priori* le reportaba el cambio de proveedor pueden verse contrarrestadas en la medida en que tenga que acudir al antiguo operador en la demanda de algunos servicios. En el camino habrá perdido las bonificaciones y otras prestaciones que había alcanzado en la anterior relación duradera con el incumbente.

Los efectos de los costes de cambio (y en su caso de retención) sobre el excedente del consumidor y el bienestar social en el contexto de un duopolio son analizados por Klemperer (1988). Por su parte, Pateiro *et al* (2015) extienden el modelo de Klemperer con presencia de costes de cambio y de retención. No hay duda de que una política de reducción de los costes de cambio de proveedor del servicio postal constituye una política favorecedora de la competencia a largo plazo.

### 3.2. Operadores postales estatales: ¿privatización?

Los proveedores de los servicios postales han sido tradicionalmente monopolios de propiedad pública. Aunque han ocurrido cambios importantes, en la actualidad, todavía muchos de los proveedores mantienen una o las dos características siguientes: monopolio y propiedad del Estado. En el último cuarto del siglo pasado, la mayoría de los países convirtieron a sus operadores postales en empresas estatales o en agencias gubernamentales que funcionan con patrimonio propio y un grado creciente de autonomía de gestión y flexibilidad comercial. Algunos países incluso han llegado a crear sociedades anónimas estatales que se regulan por las mismas normas que las sociedades anónimas privadas. En cambio, otros países europeos han dado un paso más adelante, llegando a la privatización total o parcial de este tipo de sociedades.

Sin embargo, aunque en este terreno se ha avanzado notablemente en los últimos años, la situación actual dentro –e incluso fuera– de la Unión Europea presenta notables divergencias. En países, como el Reino Unido, Francia,

Italia, Portugal o España, se mantiene la propiedad pública de 100% del SPU, mientras que en otros países, como Holanda, Dinamarca, Alemania o Bélgica, dichos servicios se han privatizado total o parcialmente.

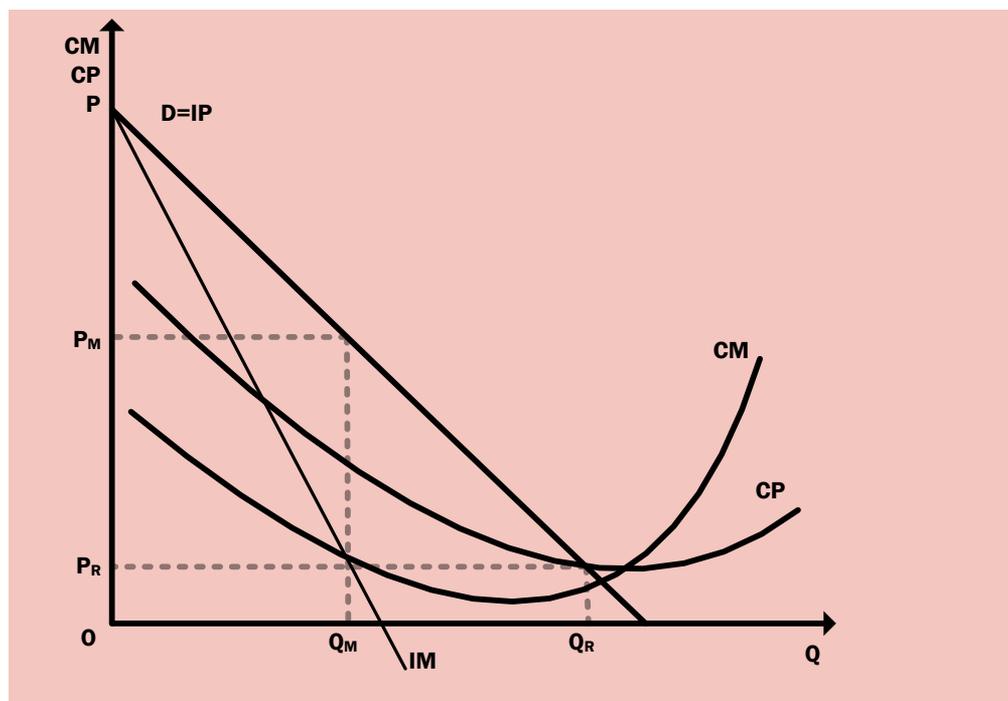
De esas diferencias debe considerarse que el proceso hacia la privatización total o parcial de los operadores puede no ser el único camino para que el servicio resulte eficiente. En efecto, el núcleo del problema no está en enfrentar la propiedad privada con la pública, sino, por ejemplo, en contraponer la propiedad pública con la existencia de un regulador independiente. Cuando el Estado es el único propietario del SPU, la atención debe prestarse al hecho de que no es eficaz que el regulador dependa de quien ostenta la propiedad, pues el Estado no puede ser juez y parte.

Si bien la propiedad pública total o mayoritaria puede estar justificada por las características de permanencia, calidad, ubicuidad y precio asequible para todos los usuarios, propias del SPU, tenemos también que una parte de la literatura sostiene que una política de privatización de proveedores propiedad del Estado puede dar resultados positivos por varias razones: 1) orienta los esfuerzos de la empresa a la reducción de costes y a la oferta de servicios de mayor calidad, caída de costes que de ocurrir –es necesario agregar–, en un escenario competitivo, ha de involucrar la correspondiente reducción de precios y con ello mayor bienestar para el consumidor; aunque también puede ocurrir la apropiación del excedente por parte del productor si éste tiene poder de mercado; y, 2) reduce el incentivo del proveedor para establecer precios por debajo de los costes como política para ampliar o mantener su cuota de mercado, impidiendo la entrada de competidores más eficientes.

En tal sentido, por ejemplo, Sappington y Sidak (2003) señalan que una empresa propiedad del Estado –más preocupada por mantener o ampliar su participación en el mercado–, es más proclive a mantener precios inferiores a los costes durante largos períodos de tiempo, respecto a una empresa privada cuyo objetivo es maximizar ganancias. Sin embargo, un regulador independiente, con medios materiales, técnicos y jurídicos suficientes, puede limitar e incluso eliminar los dos argumentos anteriores favorables a la privatización del operador. Consideremos a ese respecto que la propia normatividad que guía al empresario público puede determinar que éste guíe la operación de la empresa no con base en el principio de maximización de ganancias sino en la determinación del precio con base en el coste medio (CP) y un margen de ganancia (ver Figura 1) para el espectro de servicios o de usuarios para quienes el beneficio del servicio universal no los discrimine; para los usuarios que requiriesen precios menores, la diferencia habría de financiarse con el fondo formado por aquél margen, de manera que los precios no sean menores a los costes promedio. Esta perspectiva revela su pertinencia desde que un rasgo de las industrias en red, como lo es el servicio postal, atienden la

demanda a lo largo del tramo descendente de su curva de costes promedio. Resalta sobremanera la diferencia en precio y cobertura de demanda bajo el principio de maximización de ganancias ( $Q_M, P_M$ ) respecto a la formación del precio con base en coste medio ( $Q_R, P_R$ ).

**Figura 1. Monopolio: fijación de precio por coste medio**



Se considera también que la prestación del SPU, puede confiarse a las fuerzas de mercado o ser contratado por el Estado a otras empresas. En efecto, la Directiva 6/2008 CE establece que la prestación del SPU se puede llevar a cabo por sistemas diferentes del de su prestación por las fuerzas del mercado.<sup>10</sup> En todo caso, ha de mostrarse con solidez los argumentos en los órdenes económico y social acerca de la conveniencia de uno u otro mecanismo. Dos argumentos al menos pueden esgrimirse para mostrar la falta de consistencia de la norma en cuestión: a) Que el Estado contrate el servicio a otras empresas, ¿bajo qué criterio? Es obvio, sobremanera, que las empresas privadas suministrarán el servicio a precios tales que buscan la maximización de ganancias, canal éste por el que fluirían los fondos públicos que bien pueden usarse para financiar el acceso al servicio por consumidores sin capacidad de pago. Si ocurre esto último aumenta el bienestar social: del otro modo

<sup>10</sup> Tales como mediante la designación de una o varias empresas que ofrezcan distintos elementos del servicio universal o abarquen distintas partes del territorio, y la contratación pública de los servicios. Véase Directiva 6/2008 CE, artículo 4.2.

aumenta solamente el bienestar del productor, es decir, el bienestar privado. b) Más aún, si el Estado posee ya la empresa para suministrar el servicio, en aras de la eficiencia social (distinta ésta a la eficiencia privada) puede operar bajo un esquema como el arriba sugerido y, en lo que toca al avance técnico y mejoras en la calidad, pueden implementarse esquemas desde órganos estatales que estimulen la investigación para el logro de la innovación y, con ello, la mayor productividad o la calidad del servicio.

Debe considerarse, por otra parte, que la pertenencia obligatoria del operador postal a la organización estatal hace que los mecanismos correctores de la ineficiencia, a los que se refiere Hirschman (1970), sean más limitados. La lealtad y las quejas de los usuarios del operador postal estatal no son suficientes si no existen opciones de salida a favor de un competidor. Cuando las reformas institucionales y organizativas al servicio de la gestión pública incluyen mecanismos cuasi competitivos y de mercado (pilar técnico), incorporación de técnicas y estilos de gerencia del sector privado (pilar cultural) y reformas normativas (pilar político), el proceso de la privatización se sustenta en la ideología. Como señalan Osborne y Gabler (1992), la privatización es una de las diversas respuestas posibles, pero no la única.

La presencia de obligaciones de servicio universal plantea una vez más un tema de gran importancia cuando se planea la privatización de un SIEG. Si bien, el servicio universal puede considerarse como un mecanismo que potencia las externalidades de red (Cremer *et al*, 2001), la empresa o empresas que puján por el servicio lo valorarán como una carga. En este sentido, la determinación del precio de la privatización debe negociarse conjuntamente con el establecimiento del mecanismo de financiación del sobrecoste inducido por aquellas obligaciones. Adviértase que el argumento pone de relieve la poca solidez de la idea privatizadora de servicios que se prestan bajo la técnica del servicio universal y mediante infraestructuras en red, como es el caso del servicio postal: se trata de ceder un servicio que se viene prestando desde el Estado, a una (o más) empresas privadas quienes, al pasar a suministrarlo, además de extraer ganancia, habrán de ser compensadas con fondos públicos. Contra esta irracionalidad, es lógicamente posible que la empresa pública continúe proveyendo el servicio, que incorpore progreso técnico en sus actividades, que mejore la calidad y que cobre precios inferiores a los que aplicarían empresas privadas. Si en este escenario se contraponen la experiencia histórica de los organismos estatales en el sector, respecto al deseado comportamiento de la empresa privada, debemos sostener la idea del mantenimiento del servicio por un organismo público que, por otro lado, para el logro de los avances en tecnología, calidad y productividad, ha de someterse a un cambio profundo en rutinas, normas e incentivos, es decir, a un radical cambio institucional, a la North (1995).

### 3.3. Orientación de precios a costes de prestación

La Directiva 97/67 CE establece como principio de fijación de los precios la orientación de estos a los costes. Sin embargo, la existencia de un SPU de calidad a precio asequible es, en algunos ámbitos, incompatible con este principio. Como se ha señalado anteriormente, el proveedor del SPU sirve áreas rurales a precios inferiores a los costes, ampliándose el debate a las diferentes alternativas de financiación de las obligaciones del servicio universal. La financiación complementaria del Estado, bien sea a través del impuesto sobre la renta o de impuestos sobre los propios servicios postales, habrá de cumplir los principios de neutralidad fiscal y suficiencia financiera con el objeto de que sea el proceso competitivo quien ajuste los precios a los costes.

Como en toda actividad económica, la provisión de un servicio genera costes fijos y costes variables. En las industrias en red un elemento fundamental en la determinación de los costes de producción lo constituye la construcción y mantenimiento de la propia red a través de la cual se presta el servicio. La prestación del servicio postal de forma permanente y en todo el territorio implica para el operador la necesidad de proveerse de una red tan costosa que constituye, sin duda, una dificultad casi insuperable que ha conducido a diversos entrantes a reconocer la imposibilidad de competir en un mercado en el que el operador tradicional cuenta con una extensa red, construida y adaptada continuamente durante muchas décadas e incluso siglos.<sup>11</sup>

Teniendo en cuenta que el volumen de servicio no aumentará en proporción a la entrada competitiva de empresas, la construcción de una red propia eleva los costes medios de provisión del servicio hasta el punto de convertirse en un claro desincentivo de la entrada.

Para evitar que la construcción de una red propia constituya un obstáculo insalvable para la entrada competitiva, las Directivas sectoriales regulan la posibilidad de acceso upstream y downstream a la red postal pública mediante algún sistema de contratación y acuerdos sometidos al control de la ANR. La regulación del acceso a la red es una de las políticas orientadas a fortalecer la competencia y, como tal, será abordada en la sección siguiente.

En un escenario de múltiples empresas privadas que acceden al uso de la red de la empresa estatal, la intensa competencia a largo plazo en el sector postal se fortalece, dice la literatura, cuando el SPU ajusta los precios a los costes marginales, es decir, al criterio de maximización de ganancias de la empresa privada, como reza la teoría neoclásica. Este ajuste pretende encauzar las fuerzas de la competencia para que tanto el proveedor actual como

<sup>11</sup> En España, el operador público Correos, S.A. posee una red postal construida durante los últimos 300 años. Para lo que sigue, téngase en mente que en las últimas décadas este operador ha realizado grandes inversiones en ampliación y modernización de todos los elementos de su red.

otras empresas interesadas puedan ofrecer sus servicios más eficientemente (desde luego, ello requiere ignorar la existencia de costos decrecientes en industrias en red que hacen preferible el suministro del servicio por una sola empresa). Con tal salvedad, el equilibrio entre precio y coste marginal es deseable que se establezca desde el inicio del proceso de liberalización. El ajuste será más rápido cuanto menores sean las restricciones a la competencia desde el primer momento, porque será el proceso competitivo el que ajuste los costes a los precios.

Sin embargo, teniendo en cuenta que precios inferiores al coste medio de prestación del servicio pueden cumplir otros objetivos de política económica –como es, por ejemplo, el de redistribución de la renta–, en aquellas situaciones en que el ajuste requiera un gran incremento de los precios, como sucede en el reparto del correo en el medio rural, el equilibrio podría realizarse de una manera escalonada a lo largo del tiempo. Cuando deban prevalecer los efectos benéficos para la competencia, del ajuste de precios a costes, esta política se puede combinar con la instrumentación de algún mecanismo de ayuda financiera a los clientes de las zonas más deprimidas, donde el servicio universal se presta a precio asequible. Tanto si los subsidios se financian de los Presupuestos Generales del Estado (presupuesto público) por medio de transferencias como si la financiación llegase a obtenerse de tributos específicos sobre los propios servicios postales, la aplicación de los instrumentos financieros elegidos ha de realizarse de forma simétrica sobre los servicios no esenciales ofrecidos por todos los operadores postales, con el objeto de mantener el principio de neutralidad impositiva y no distorsionar la competencia.

El servicio universal se plantea como un dispositivo institucional al servicio de la redistribución por razón de ubicación en el territorio y a veces también al servicio del objetivo de redistribución por razón de ingreso, discapacidad o riesgo de exclusión social de algunos consumidores. Un extenso análisis del servicio universal al servicio de la redistribución por ambos motivos puede consultarse en Pateiro y Rodríguez (2017) y Pateiro *et al* (2017). La existencia de obligaciones de servicio universal dificulta la cuantificación de la verdadera dimensión de los costes. Existen diferentes aproximaciones a la determinación de los costes de las obligaciones de servicio universal (OSU), pero todas ellas presentan limitaciones. La presencia de ámbitos de servicio universal en este SIEG dificulta el cálculo de los sobrecostes de su prestación y, en consecuencia, la fijación de precios por costes medios.

### *3.4. Negociación del acceso downstream a la red postal pública*

tensión, el servicio de transporte de viajeros por ferrocarril o el suministro de agua potable a una ciudad, no aconsejan, por razones de necesaria administración de los recursos y por razones de protección del medio ambiente, que cada proveedor del servicio construya su propia red para poder operar en un mercado liberalizado.

Por red postal se entiende todo tipo de medios materiales y organizativos que permiten al proveedor del servicio las operaciones propias del proceso postal, desde la recogida de los envíos hasta la entrega final a su destinatario. En esta red se incluyen las oficinas de atención al público, los edificios de los servicios administrativos, los centros de intercambio de expediciones de envíos, los centros de tratamiento automatizado, los elementos de transporte, carga, descarga y almacenamiento, las unidades de distribución, los buzones, los elementos de contenerización, los sistemas informáticos operativos, los sistemas de trazabilidad y control de la calidad.

Los elementos que conforman la red postal pública no parecen constituir una *essential facility*, de tal manera que cada operador puede entrar en el mercado con su propia red, o con una red incompleta para atender las necesidades de toda la demanda, motivo por el cual requerirá acceder a la red que si tiene esa capacidad o cobertura total de la demanda. La pluralidad de redes podría constituir un incentivo para la innovación tecnológica en muchos de sus elementos. Sin embargo, aunque la red postal no es asimilable a una red ferroviaria o de transporte de la energía de alta tensión, existen razones para defender la posibilidad de que los entrantes en un mercado recién liberalizado pueden acceder al mismo utilizando una parte, incluso importante, de esta red postal preexistente. En este caso, el operador que gestiona la red (generalmente un operador postal público) percibe un precio acordado en un contrato y sometido este contrato al control de la ANR. Adviértase que en una situación de este tipo se trata de una empresa pública que vende un servicio a empresas privadas; caso distinto a aquel donde el Estado contrata a empresas privadas para que proporcionen el servicio postal.

Para los operadores entrantes, el operador titular de la red postal completa, la cadena de valor del servicio, desde la recogida de los envíos en los puntos de acceso a la red, hasta la entrega física de los mismos, tanto a grandes como a pequeños clientes, sin discriminación. Podríamos establecer un símil del SPU con una empresa que ofrece sus servicios en los mercados mayorista y minorista al tiempo que compite con otras empresas en el mercado al por menor, pues en el servicio postal habría empresas que acceden a la red postal en algún punto del acceso downstream y pagan un precio por la infraestructura del operador titular de la red desde el punto de acceso hasta el reparto final.

Consideramos que una política reguladora que limite comportamientos estratégicos del proveedor integrado verticalmente se considera una política

favorecedora de la competencia a largo plazo. Tales comportamientos estratégicos pueden consistir en:

a) Establecimiento de precios de acceso por encima de los costes imputables a la fase de acceso correspondiente. Por ejemplo, si el entrante ingresa en la fase de distribución, el operador no deberá percibir un precio por encima de los costes imputables a las actividades de distribución y reparto de los envíos. El resto de las operaciones, desde la recogida y admisión hasta la fase de distribución son asumidas por el entrante a través de su propia red.

b) Reducción intencional de la calidad de los elementos de la infraestructura que pone a disposición de los competidores, limitando así la calidad de los servicios de estos últimos. El operador titular de la red podría no poner a disposición del entrante en la fase de distribución los servicios de trazabilidad avanzada que utiliza en la entrega de sus propios envíos, haciendo menos eficaces las tareas de seguimiento y control. Otra actuación lesiva para los intereses del entrante es aquella que prioriza la entrega de sus propios envíos frente a los del entrante. Habrá que tenerse en mente la posibilidad de que el operador titular tiene la capacidad, en forma perene, de idear mecanismos que minen la preferencia del consumidor por el servicio de operadores rivales.

Las Directivas europeas enfatizan sobre la necesidad o conveniencia de que exista una autoridad nacional de reglamentación independiente. Los distintos estados de la Unión Europea deberán, pues, poner a disposición de sus ANR los recursos materiales y humanos, así como los elementos legales y jurídicos suficientes para dotarles de capacidad técnica y decisoria y para evitar la potencial captura del regulador por parte del proveedor regulado.<sup>12</sup>

### *3.5. Fijación de precios de acceso a las fases del proceso postal*

Los casos de acceso a la red postal son el acceso upstream o corriente arriba y acceso downstream o corriente abajo. Este último es el más utilizado en el caso de los servicios postales. La Tabla 1 muestra un modelo en el que, junto al operador titular de la red, trabajan dos entrantes que hemos denominado el entrante 1 y el entrante 2.

En la columna central se representan de forma ordenada las ocho operaciones principales del proceso de producción postal. El operador incumbente presta el servicio integral, desde la primera fase hasta la última, consistente en la entrega de los envíos, utilizando todos los medios de la red que él mismo gestiona.

El entrante 1 utiliza el modelo de acceso downstream típico: entrada en las unidades de distribución hacia las localidades de destino, después de haber realizado las seis operaciones anteriores con sus propios medios. Su red

<sup>12</sup> Un análisis de los problemas de la captura del regulador puede verse en Armstrong y Sapington (2006). En Lasheras (1999, 139) se ofrece un conjunto de medidas para evitarla.

es casi completa, si bien no aborda las tareas de distribución y entrega. Estas últimas fases son, según estudios rigurosos en la materia, las más costosas. El entrante 1 deberá firmar un contrato con el operador titular de la red para que éste realice los trabajos de distribución en sus unidades especializadas de reparto y las tareas propias del mismo, a través de su amplia plantilla de reparto a pie y motorizada, la cual es capaz de alcanzar cada día todas las direcciones, además de la entrega en la propia oficina.

El entrante 2 accede a la red del incumbente en la fase de clasificación. En este caso tenemos que solamente realiza, con sus propios medios, las tareas de recogida en los puntos de acceso, y las de admisión. Este entrante sólo requiere una mínima infraestructura para practicar la recogida de los envíos en el domicilio de sus clientes y una red de oficinas o puntos de admisión de una determinada extensión. No invierte en infraestructura de clasificación ni en ninguna de las siguientes fases, tales como el transporte y, como en el caso anterior, tampoco en distribución y entrega. El precio del acceso, como es obvio, ha de ser mayor que en el caso del entrante 1.

**Tabla 1: dos fases de acceso a la red postal**

ENTRANTE 1	TITULAR DE LA RED	ENTRANTE 2
RECOGIDA	RECOGIDA	RECOGIDA
ADMISIÓN	ADMISIÓN	ADMISIÓN
CLASIFICACIÓN	CLASIFICACIÓN	
TRATAMIENTO	TRATAMIENTO	
CURSO	CURSO	
TRANSPORTE	TRANSPORTE	
	DISTRIBUCIÓN	
	ENTREGA	

Si bien el sistema de acceso más generalizado es el que adopta el entrante 1, la entrada más arriba, por ejemplo, en clasificación, como hace el entrante 2 tiene más sentido desde el punto de vista de la eficiencia, y quizá fuese más atractivo para potenciales competidores, si se considera la formación de la masa de ganancia. Ello se justifica porque en las últimas décadas todos los operadores dominantes de la Unión Europea han realizado grandes inversiones en automatización de la clasificación de envíos y en los sistemas de transporte por carretera, por vía aérea y marítima, con una avanzada adaptación de los elementos de contenerización, carga y descarga y almacenamiento.

Es posible que los actuales operadores principales tengan instalada una sobrecapacidad de clasificación automatizada y de transporte. Si ello es así, una adecuada gestión de los contratos de acceso corriente arriba podría ser

beneficiosa tanto para el operador titular de la red (que explotaría toda la capacidad instalada) como para los entrantes.

En cualquier caso, el cálculo de los costes de acceso es una tarea compleja. La existencia de obligaciones de servicio universal hace aún más complejo el cálculo “justo” del precio de acceso. En efecto, si alguno de los entrantes no presta servicios incluidos en el ámbito del servicio universal, el operador titular de la red ha de mantener todos los elementos de la red con el fin de cumplir con los parámetros de calidad que impone el Servicio Universal. Este quebranto económico que supone la prestación del SPU a un precio asequible se compensa generalmente con financiación a través de un fondo público y privado de compensación. En ausencia de tal financiación, el precio del acceso podría incorporar un coeficiente  $\lambda > 0$  sobre el precio de acceso calculado como pago de las ventajas que obtiene un entrante que no asume obligaciones de servicio universal por la utilización de una red más extensa y más capaz que la que resultaría necesaria en ausencia de OSU. La magnitud de  $\lambda$  ha de fijarse para cada caso concreto.

Como es de advertirse, el proveedor titular de la red postal es también un competidor en el suministro final del servicio, lo que abona el terreno para la utilización de las prácticas de descremado del mercado. Estas prácticas pueden incitar la entrada de competidores ineficientes y, sobre todo, puede hacer inviable la prestación del servicio universal por parte del SPU, a menos que se financien los costes del mismo con recursos públicos o a través de un fondo de compensación postal.

Antes de abordar la determinación del precio de acceso, es necesario realizar unas consideraciones previas. Por una parte, ha de tenerse presente que la liberalización del sector postal como caso particular y debido a sus rasgos de prestación, genera la alternativa real y concreta, de que cada competidor construya su propia red para prestar el servicio integral, desde la recogida hasta la entrega de los envíos. Por otra parte, la red de los competidores puede limitarse a determinados ámbitos territoriales para la recogida y entrega en dichos ámbitos. Estos dos supuestos, con la excepción de los costes sociales derivados de la duplicación de instalaciones esenciales, no implican el acceso a la red postal del SPU y, por lo tanto, en ese último caso la determinación del precio de acceso puede resultar irrelevante.<sup>13</sup>

Pero incluso en este caso hay un conjunto de elementos<sup>14</sup> de la red del complejo de actividades que conforman el SPU que han de ser considerados de alguna manera: los servicios de devolución, los servicios de reexpedición

<sup>13</sup> Naturalmente, la determinación de precio de acceso pudo haber constituido la variable determinante de la inversión del competidor en su propia red. Por lo tanto, la interdependencia entre precios de acceso y red propia no debe infravalorarse. La posibilidad de establecer una red propia y la de prestar servicios postales restringidos a un ámbito territorial son temas importantes de la política de regulación, pero caen fuera de esta sección.

<sup>14</sup> Servicios específicos o particulares, como partes del servicio postal.

y cambio de dirección, la entrega de envíos en apartados postales. Refiramos que Pateiro *et al* (2016) proponen algunas soluciones para estos componentes de la red, elementos que, de acuerdo con la Directiva Postal 2008/6 CE, han de ser accesibles a todos los operadores. Pensemos en un operador que obtiene un título habilitante para prestar el servicio integral en la región A dentro de un país X. Si el destinatario de un envío postal ha cambiado su residencia a la región B del mismo país, ¿cómo puede el operador en A hacer llegar el envío a un nuevo destino fuera de su área geográfica? Los referidos autores proponen el acceso en tiempo real del cualquier operador postal a un servicio de reexpediciones centralizado y cuyos costes han de ser sufragados por todos los operadores en proporción al volumen de correo manipulado o en base a otro criterio objetivo. Otro elemento estudiado en el citado artículo es el relativo a la entrega en apartados postales (PO box) cuando dos o más operadores entregan envíos en una misma localidad y solamente el incumbente posee las instalaciones de apartado de envíos en casilleros instalados en sus oficinas. En este caso ¿cómo accede el personal del entrante en los locales del incumbente para la entrega de los envíos en apartados contratados por los destinatarios con ese operador titular de la red?

Como ya se ha indicado, los competidores pueden, sin embargo, utilizar la red del proveedor a partir de un determinado punto de acceso. Si acceden a un punto de admisión masiva, los entrantes han realizado las tareas de recogida del correo de sus clientes, lo someten a un sistema de franqueo, lo preclasifican a determinados niveles de profundidad y confían al SPU las operaciones de transporte, distribución y entrega, abonando al titular de la red un precio de acceso. Si acceden a las unidades de distribución, el trabajo que ha de realizar el SPU se limita a la entrega y tareas relacionadas,<sup>15</sup> al recaer sobre el competidor el resto de los costes. Por supuesto, habrá diferentes precios en función del punto de acceso a la red debido a la cantidad de trabajo realizado –costes evitados al PSU– por el entrante. Como es evidente, la determinación del precio de acceso adquiere una gran importancia en casos como el descrito.

La regla de determinación de precios de acceso de Baumol (1983) y Baumol y Sidak (1994) según componentes eficientes (ECPR, siglas de *efficient component pricing rule*) evita algunos de los problemas inherentes a la fijación de tarifas de acceso pero, desafortunadamente, no impide la aparición de problemas cuyas soluciones no son del todo satisfactorias con los medios tecnológicos actuales.

En síntesis, la aplicación del ECPR al sector postal supondría el establecimiento de un precio de acceso igual a la suma del coste marginal de oferta de la red por parte del titular de la misma más el coste de oportunidad o pérdida

de beneficios en que incurre el titular de la red por cada unidad de servicio que pasa a la competencia.<sup>16</sup>

Cuando es posible realizar el acceso en diferentes puntos de la red, como sucede en el caso del acceso downstream en los servicios postales, los costes por ingresar a la red son distintos en función del punto en que el acceso tenga lugar, y decrecen a medida que nos alejamos de la fase inicial de la cadena de valor.<sup>17</sup> Conforme a los argumentos formulados alrededor del escenario de nuestra Figura 1, es evidente que las consideraciones previas habrán de referirse a los costes medios y no a los marginales, así como a su efecto: una mayor capacidad para atender la demanda y, en el agregado, un mayor bienestar social. Téngase ello en mente para lo siguiente.

Si el competidor entra en las fases finales de distribución, el precio del acceso se limitará a la suma del coste marginal de acceso al reparto del SPU y la diferencia entre el precio y el coste marginal de oferta del servicio. Y en general,  $a = c_i + (p - c_1)$ , donde  $c_i, 1...n$  es el coste marginal de oferta del acceso desde el punto  $i$  hasta el reparto final, ahorrando los costes de acceso en las etapas anteriores.

Esta posibilidad permite al entrante seleccionar un punto determinado de acceso en función de los costes de oferta que exige el proveedor del mismo y del modelo de negocio que desee, con una menor o mayor red propia, favoreciendo la construcción de segmentos de la red más eficientes. La determinación de los diferentes precios de acceso plantea notable complejidad, pues exige un riguroso análisis de los costes marginales de acceso en cada uno de los recorridos así como de los costes de oportunidad o del beneficio perdido por el servicio que se traslada desde el monopolio al competidor.

La regla de precios de acceso según componentes eficientes presenta limitaciones si los servicios que ofrecen el titular de la red y el entrante no son homogéneos. En este caso, la oferta de una unidad de servicio por el competidor no necesariamente reducirá en una unidad la oferta del titular de la red. Además el precio será diferente, de manera que se modificará  $(p - c_1)$ . En efecto, el competidor puede ofrecer servicios complementarios, como la recogida a domicilio o la atención personalizada, factores que permiten una mejor adaptación a las necesidades del cliente a través de un servicio diferenciado, pues, como hoy ocurre, se trata de competencia monopolista.

<sup>16</sup>  $a = c_2 + (p - c_1)$ .  $c_2$  y  $c_1$  son, respectivamente, el coste marginal de oferta de la red y el coste marginal de oferta del servicio y  $p$  es el precio del mismo. Si  $p > c_1$  el titular de la red perderá  $(p - c_1)$  por cada unidad de producto que pasa al competidor. En tal caso, el entrante deberá pagar el coste de oferta más el coste de oportunidad. Si  $p < c_1$  el acceso a la red debe ser subsidiado con el fin de promover la entrada eficiente en el mercado.

<sup>17</sup> En tal supuesto, el ECPR se expresaría como  $a = c_i + c_l + c_r + c_d + c_r + (p - c_1)$ , donde  $c_i, c_l, c_r, c_d$  y  $c_r$  son los costes marginales de oferta de la red en la fase de clasificación, tratamiento, transporte, distribución y reparto, respectivamente.

Una determinación inapropiada de los precios de acceso puede inducir a que los competidores no inviertan en su propia red (precios de acceso excesivamente bajos) o que, por el contrario, se dupliquen las redes innecesariamente total o parcialmente (precios de acceso excesivamente altos). Sin embargo, una política de determinación del precio de acceso puede ser utilizada para incentivar la construcción de su propia red y fortalecer la competencia entre múltiples productores, eliminando la necesidad de la regulación permanente de un monopolio propietario de los principales *inputs*, al coste de la duplicación de infraestructuras.

Un precio de acceso correcto servirá al entrante para tomar decisiones acertadas sobre si invertir en su propia red o comprar el acceso. Si el monopolio propietario de la red establece precios del servicio iguales a los costes marginales, ( $p - c_1 = 0$ ), entonces el precio del acceso será exactamente el coste marginal de la oferta del mismo. En este caso, el precio de acceso tiende a  $c_2$  si  $p$  tiende a  $c_1$  (si el precio tiende al coste marginal de oferta del servicio). Sin embargo, el apropiado diseño del precio de acceso puede requerir considerable información; es por esto que adquiere relevancia el papel del regulador. Una vez más, en escenarios donde un regulador tiene limitada información y limitados poderes, el diseño de las cargas de acceso puede presentar problemas extremadamente difíciles de resolver.<sup>18</sup> Incluso en el supuesto de que cada competidor utilice su propia red,<sup>19</sup> las necesidades de regulación persistirán debido a la exigencia de interoperabilidad, es decir de interconexión de redes.<sup>20</sup>

#### 4. Conclusiones

La apertura total del mercado postal en la UE se inició en enero de 2011 por aplicación de la Directiva 2008/6 CE. Antes y después de dicha fecha, las políticas públicas de regulación orientadas a la introducción y fortalecimiento de la competencia en el sector postal europeo han tenido que plantearse con un componente específico de adaptación a las circunstancias específicas de dicho sector en los distintos países. Por otra parte, en el propio servicio postal se está produciendo un continuo desplazamiento de la demanda hacia otros sistemas

<sup>18</sup> Armstrong y Sappington (2006, 357).

<sup>19</sup> Véase el siguiente ejemplo, si un cliente X suscribe un apartado postal en las instalaciones del proveedor A y otro cliente Y dirige envíos postales a X a través del operador B, este último proveedor deberá acceder al servicio de apartados de su competidor pagando un precio de acceso. En caso contrario, el cliente X debería contratar apartados postales en las instalaciones de todos los competidores que operan en su localidad, exigencia que carece de toda racionalidad.

<sup>20</sup> La Directiva 6/2008 CE establece la obligación de facilitar el acceso a elementos de la red que en muchos casos corresponden al ámbito de la necesaria interconexión de redes. En consecuencia, la necesidad de regulación persiste incluso en el supuesto de utilización de redes propias.

de comunicación, debido al rápido cambio tecnológico y a la adaptación de las preferencias de los consumidores. La ATM no generó la entrada de competidores que se esperaba. Incluso en algunos estados, como es el caso de España, la entrada competitiva solamente consiguió alcanzar, veinte años después del inicio de la liberalización, en torno a 5 a 8% del negocio postal. Las nuevas líneas estratégicas de los operadores, orientadas a la captación del creciente negocio de la paquetería procedente del *e-commerce*, aportaron un constante incremento de la participación de los operadores postales en este segmento.

Algunas de las infraestructuras postales poseen las características propias de las denominadas industrias de red, pero no todas ellas. Existe un amplio acuerdo en considerar que una red de transporte de energía de alta tensión constituye una instalación esencial. Sin embargo no existe tal consenso en considerar tal naturaleza para un centro de tratamiento automatizado de envíos o de una unidad de distribución postal. Esta realidad trasciende al proceso de liberalización y condiciona la efectividad de las regulaciones de acceso a la red, en la medida en que dicha red o partes de ella no posean la naturaleza propia de instalaciones esenciales. Este hecho exige una extrema atención al cálculo de los precios de las diferentes modalidades de acceso a fin de evitar, entre otros efectos perniciosos, la práctica de actividades de descremado del mercado o el aprovechamiento interesado de la red del SPU por competidores ineficientes. A nuestro entender, las directivas europeas y las regulaciones nacionales no han resuelto el problema satisfactoriamente.

El acceso a la red postal es posible en diferentes puntos de la misma, pudiendo el entrante llevar a cabo algunas fases del proceso productivo y pagando al SPU por las restantes. La multiplicidad de fórmulas de acceso dará lugar a otros tantos precios de acceso, acentuando las dificultades de la determinación del precio de acceso eficiente, tanto en lo que respecta a los costes marginales de cada uno de los tramos por recorrer (tramos comprados en el acceso) como de los costes de oportunidad por las unidades del servicio perdidas por el SPU a favor del competidor.

La Comisión se ha impuesto como un actor central en el sector postal, aunque no cuenta con un mandato constitucional específico y esto le ha supuesto la necesidad de poner a punto importantes métodos y tácticas para avanzar su planteamiento político sectorial mediante: recomendaciones, directivas, informes y otros instrumentos de persuasión. En muchas ocasiones, ha realizado un uso creativo de la legislación para crear normas y tener capacidad de influencia en el sector postal. Esta experiencia lleva a proponer que, en los procesos de liberalización como los que aquí tratamos, deben incorporar una idea, una política ad hoc y mecanismos claros de la función que desempeña el organismo regulador en el SIEG que fuese, donde invariablemente ha de primar el interés público sobre el interés privado, para lo

cual el primero de ellos debe ser jurídicamente diferenciado y especificado. Este será el elemento fundamental para minimizar acciones que llevan a la captura del regulador.

Si el objetivo central de la liberalización es reemplazar la supervisión reguladora por la disciplina que imponen las fuerzas del mercado en toda la Unión Europea, una mayor coordinación de las ANR contribuiría a una mayor integración del proceso de liberalización postal en Europa y podría servir como ejemplo a seguir en países situados más allá de la Unión. Sin embargo, esto no puede ser el objetivo central de la liberalización; la meta de ésta ha de ser mejorar el bienestar social fundamentado en la mayor utilidad de los consumidores, cuyo límite ha de encontrarse en los costos medios de los productores.

Nuestro análisis pone de manifiesto que las Directivas Postales Europeas y algunas transposiciones que de ellas se han hecho en los distintos países de la Unión utilizan algunos medios y persiguen ciertos fines que, si bien pueden favorecer la competencia en el corto plazo, posiblemente no muestren buenos resultados a largo plazo. A nuestro entender, las políticas recomendadas para la competencia vigorosa a largo plazo, analizadas en el epígrafe 3, han sido abordadas en la Unión Europea de una forma que por decir lo menos calificamos como tímida. A ello contribuye el proceso de liberalización excesivamente lento que nace de las propias Directivas.

En el desarrollo del proceso de liberalización se han ido incorporando a los escenarios del sector postal una gran cantidad de nuevos actores, interesados en la discusión sobre las nuevas opciones políticas y empresariales que se abren en el mismo. Los dos ejes que han articulado las posiciones de los actores han oscilado entre la presión para conseguir una liberalización rápida y la intensidad de un cierto proteccionismo efectivo, que han permitido numerosos reposicionamientos de las mismas condicionados por los frecuentes cambios normativos. En el proceso de entrada, se ha señalado la aparición de importantes tensiones protagonizadas por los actores tradicionales, que eran los que ya estaban instalados en ámbitos clave del sector, en relación con el reconocimiento y aceptación de los nuevos actores.

La creación de las ANR y la aprobación de las normas sobre su composición y su funcionamiento están siguiendo un proceso lento. En alguno de los países miembros de la Unión, la disposición de los SPU y de las ANR dentro de la organización administrativa del país no se corresponde con el principio de total independencia que se exige a un regulador capaz de gestionar un marco de competencia en el sector postal. Así, por ejemplo, la determinación por el ejecutivo de la composición del regulador, el nombramiento de su presidente, la duración del mandato y otras, puede sesgar la independencia de la ANR y debilitar sus poderes de compromiso.

Finalmente, esta investigación pone de manifiesto que la progresiva adopción de regulaciones europeas ha conducido a la liberalización de algunos ámbitos concretos y a la implantación de una agenda para lograr la máxima liberalización posible.

En buena medida, importantes entrantes en el sector postal en algunos países de la UE fracasaron en pocos años. La orientación estratégica actual de los operadores titulares de red es hacia el segmento de la paquetería nacional e internacional. Otro campo a explotar es el de la comunicación digital y el correo híbrido, sector en donde la competencia es muy elevada. Y un tercer enfoque de negocio puede ser la comercialización en toda la red de un conjunto de productos y servicios de manera autónoma o en colaboración con terceros. Este último enfoque tiene el potencial de rentabilizar la red, elemento central del servicio, con capacidad técnica y humana potente en número y en formación.

### **Bibliografía**

- Armstrong, M. (2008). "Access pricing, Bypass and Universal Service in Post", *Review of Network Economics*, Vol. 7 (2), 172-187.
- Armstrong, M. y David E.M. Sappington (2006). "Regulation, competition, and liberalization", *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV, 326-366.
- Baumol, William J. (1983). "Some subtle issues in railroad deregulation" en *International Journal of transportation Economics*, 10, 341-355.
- Baumol, William J. y J. G. Sidak (1994). *Toward competition in local telephony*. MIT Press y American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Burnham, T. A., Frels, J.K. y Mahajan, V. (2003). "Consumer switching costs: A typology, antecedents, and consequences", *Journal of the Academy of Marketing Science*, 31(2), 109-126.
- Caballero Sánchez, R. (2003). *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carlón Ruiz, M. (2006). "El servicio universal de Telecomunicaciones", *Revista de Administración Pública*, 171, pp. 35-78.
- Carlón Ruiz, M. (2007). *El servicio universal de telecomunicaciones*. Cizur Menor, Navarra: Civitas, Thomson.
- Chinchilla Marín, C. y Carlón Ruiz, M. (2003). "Del servicio público al servicio universal de las telecomunicaciones", Aspectos jurídicos de las telecomunicaciones, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 153-189. Madrid: CGPJ.
- Cremer, H.A., F. Gasmi, A. Grimaud y J.J. Laffont (2001). "Universal service: An economic perspective", *Annals of Public and Cooperative Economics* 72:1, 5-43.

- Crew, M. y Paul R. Kleindorfer (2006). "The welfare effects of entry and strategies for maintaining the USO in the postal sector", en M.A. Crew y P.R. Kleindorfer (ed.), *Progress toward liberalization of the postal and delivery sector*, New York, Springer, 3-22.
- Díez-Picazo, L.M. (2009): "Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario", en *Derecho de la Regulación Económica* (I), pp. 409-424. Madrid: Iustel.
- DIRECTIVA 97/67/CE de 15 de diciembre de 1997 relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interno de los servicios postales de la Comunidad y de la mejora de la calidad del servicio, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 21.1.98, L 15/14-25.
- DIRECTIVA 2008/6/CE de 20 de febrero de 2008 por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de los servicios postales comunitarios, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27.2.2008, L52/3-20.
- Esteve Pardo, J. (2013). *La nueva relación entre estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid: Marcial Pons.
- FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (FCC) (1996). The Telecommunications Act, *Public Law*, núm.104-104, 110 Stat. 56.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Jones, M. A., Mothersbaugh, L. y Beatty, S.E. (2002). "Why customers stay: measuring the underlying dimensions of services switching costs and managing their differential strategic outcomes", *Journal of Business Research*, 55(6), 441-450.
- Klemperer, P. (1988). "Welfare effects of entry into markets with switching costs, *The Journal of Industrial Economics*, XXXVII (2), 159-165.
- Laguna de Paz, J.C. (2009). *Servicios de interés económico general*. Pamplona: Civitas, Thomson Reuters.
- Lasheras, M.A. (1999). *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.
- LEY 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal. *Boletín Oficial del Estado* de 31 de diciembre de 2010, pp. 109195-109236. [www.boe.es](http://www.boe.es)
- North, Douglass C. (1995). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, USA.
- Osborne D. y T. Glaeber (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley.
- Pateiro Rodríguez, C. (2003). "El proceso y el modelo liberalizador del sector postal en la Unión Europea: referencia al caso de España", *Información Comercial Española*. ICE: *Revista de Economía* 808, 141-160.

- Pateiro Rodríguez, C. y Prado Domínguez, J. (2010). "Un análisis de la transformación del servicio universal y el ámbito reservado en las políticas de competencia en el sector postal en la Unión Europea", *Gestión y Política Pública*, XIX (2), 187-237
- Pateiro, C., Prado, J., García, J. y Barreiro, J.M. (2015): "Duopolio con costos de cambio y de retención. Efectos sobre el excedente del consumidor y el bienestar social", *Investigación Económica*, LXXIV, 292, 159-184.
- Pateiro, C., Prado, J., García, J. y Barreiro, J.M. (2016). "Switching costs in the European postal service. Are there any solutions?", *European Journal of Government and Economics*, Vol. 5 (2).
- Pateiro Rodríguez, C. y Rodríguez García, M. (2017): "La función redistributiva en los servicios de interés económico general", *ECONOMÍAunam*, Vol. 14 (40), 101-120.
- Pateiro Rodríguez, C., Rodríguez García, M., Barreiro Viñán, J.M. y Pateiro López, C. (2017): "Servicio universal y discapacidad en los servicios de interés económico general en España", *Ciencia Económica*, 9, 20-42.
- Sappington, David E.M. y J. Gregory Sidak (2003): "Incentives for anticompetitive behavior by public enterprises", *Review of Industrial Organization*, 22(3),183-206.