

Régimen jurídico de la Entidad Correos y Telégrafos

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: SERVICIOS PÚBLICOS Y MERCADO.—II. LA LIBERALIZACIÓN EN LOS SERVICIOS POSTALES.—III. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE CORREOS Y TELÉGRAFOS.—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN: SERVICIOS PÚBLICOS Y MERCADO

Analizar el Ente Correos y Telégrafos requiere previamente recordar lo que ha supuesto el proceso liberalizador que se ha dado en España en los últimos años. Efectivamente, dice Tomás Ramón Fernández, «en los últimos quince años nos ha tocado vivir un proceso de cambio espectacular —todavía no ultimado— de estructuras jurídicas y económicas que constituían el soporte material de nuestra vida cotidiana y que, como tales, estaban incorporadas a nuestra cultura de tal forma que nos parecían incommovibles»¹. Son varios y de diferente naturaleza, explica Gimeno Feliú, los motivos que explican cualquiera de las medidas o técnicas liberalizadoras existentes: motivos de índole política, porque supone la acogida de planteamientos neoliberales; y motivos de índole económico-financiera, buscando la reducción del déficit y el aumento de la eficacia de las empresas².

Con independencia de precedentes históricos, la Ley 5/1996, de 10 de enero, de creación de determinadas Entidades de Derecho Público, supuso la supresión del Instituto Nacional de Industria y del Instituto Nacional de Hidrocarburos y el surgimiento de: la Agencia Industrial del Estado (AIE), para aglutinar a las empresas sometidas a procesos de reconversión y reestructuración, necesitadas de regímenes especiales de ayuda; y la sociedad

* Letrado de las Cortes Generales.

¹ Tomás-Ramón Fernández, prólogo a *La transición a la competencia: sus costes y sus posibles compensaciones. Un estudio crítico*, Rafael Gómez-Ferrer Rincón, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2003.

² José María Gimeno Feliú, «Fundamentos de la ordenación jurídica de la economía y escenarios del intervencionismo administrativo», en José Bermejo Vera (coord.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, 5.ª ed., Civitas, 2001, pp. 824-865.

Estatad de Participaciones Industriales (SEPI), para aglutinar a las empresas rentables y susceptibles de una gestión netamente empresarial y competitiva.

Dicha orientación se consolidó con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996 por el que se establecen las bases del programa de modernización del sector público empresarial del Estado, que estableció como objetivo último del Estado la salida de órbita del mismo de toda la cartera industrial dando lugar a la intensificación del proceso de privatización de activos públicos y a la reunificación de la cartera de participaciones en la SEPI, desapareciendo así la AIE. Se buscó así potenciar la imagen de la SEPI como agente único de la política desinversora del Estado ante los interlocutores económicos y sociales; y también la necesidad de atender los compromisos de saneamiento del sector público y de reducción de la deuda y del déficit público para cumplir los criterios de convergencia de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Todo ello se canalizó a través del Real Decreto-ley 15/1997, de 5 de septiembre, de modificación de la Ley 5/1996. En fin, con este panorama general, en los últimos años se ha producido un destacado proceso de privatización de empresas, bien mediante su total o parcial venta directa, bien mediante la colocación en la bolsa de paquetes significativos de acciones.

Por último, y a meros efectos introductorios, un fenómeno muy conectado con el anterior es el de la huída de algunos entes hasta ahora públicos al ámbito privado por el proceso de su transformación, no ya en entidades públicas empresariales, sino directamente en sociedades anónimas; vamos a atender en el comentario que nos ocupa al ejemplo por excelencia.

Efectivamente, son muchos los aspectos jurídicos que deberían ser tratados por el mero hecho de mencionar las palabras privatización o liberalización, y algunos de una indudable relevancia y que merecerían algo más que un simple comentario; pensemos a este respecto en la interesante cuestión de «la huída del Derecho Administrativo»³. En fin, la liberalización supone una operación de gran envergadura y problemas jurídicos y doctrinales que concreta Gómez-Ferrer Rincón en⁴:

— El concepto de servicio público: poco queda de las aportaciones de León Diguít o Gaston Jeze en cuanto a dicho concepto⁵. La libe-

³ Existen fuertes discrepancias doctrinales en la cuestión, no sólo de las causas de esta huída, sino de los mecanismos para hacer frente a ellas. Sin perjuicio de que no faltan autores como Santamaría Pastor que son críticos con la reflexión sobre la huída del Derecho Administrativo (Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2000, pp. 81 a 84); otros como Parada Vázquez, dedican gran atención al tema y, en concreto, el citado autor siguiendo a Guarino y al fracaso de las nuevas técnicas en países como Italia, es partidario del mantenimiento del modelo clásico de Derecho Administrativo (Ramón Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, t. I, *Parte General*, 9.ª ed., Marcial Pons, 1997, pp. 28 y ss.)

⁴ Rafael Gómez-Ferrer Rincón, *La transición a la competencia: sus costes y sus posibles compensaciones. Un estudio crítico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, 2003.

⁵ Recordemos que el servicio público no es sólo un conjunto de actividades de naturaleza prestacional realizadas por las Entidades Públicas, sino una noción teórica y legal. A este respecto el primer intento de juridificar este concepto lo de la «Escuela de Burdeos» o «Escuela de Servicio Público» partiendo de una teoría del Estado en la que éste no sería tanto una organización soberana cuanto una organización

realización conlleva la supresión de un elemento esencial en el concepto clásico de servicio público; a saber, el monopolio legal de la actividad o la titularidad pública exclusiva sobre la misma. Nos encontramos con que se mantienen los fines del servicio público pero se cambia la técnica con la que alcanzarlos devolviendo, como dice Ariño Ortiz, las actividades a la iniciativa social⁶. Y es que ha quedado ya suficientemente acreditado, como dice Sebastián Martín-Retortillo, que los sistemas de intervención directa resultan incompatibles con un verdadero crecimiento y que resultan inútiles e inoperativos a efectos de satisfacer las exigencias del interés público⁷. En conclusión, como explica Muñoz Machado, hoy en día la principal forma de intervención del Estado en la economía ya no es la participación en empresas y el mantenimiento de la titularidad pública de los servicios económicos, sino la supervisión continua del mercado para asegurar la igualdad de oportunidades y la libre competencia, permitiendo que sean empresas privadas las que se ocupen de la prestación de los servicios de interés general⁸.

- Un segundo problema es la compatibilidad entre la satisfacción de determinadas necesidades colectivas no rentables con un régimen de libre mercado. Ha surgido así en determinados sectores el concepto de servicio universal⁹, permitiendo el acceso a determinados servicios a precio asequible.
- El operador dominante: conlleva una fuerte participación por parte de los poderes públicos a los efectos de garantizar la competencia entre los antiguos operadores y los nuevos con el surgimiento de conceptos tales como el de costes varados o los CTCs (Costes de Transición a la Competencia) o la doctrina de las *essential facilities*.

II. LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES

Uno de los sectores en los que se ha dado un proceso de transformación más importante ha sido en el sector postal. Se trata de una liberalización

prestadora de servicios públicos. Toda actividad pública se caracterizaría por dos notas: desempeñarse con arreglo a un procedimiento jurídico especial, y realizarse con sujeción a un régimen de Derecho Administrativo como conjunto de normas diversas y exorbitantes respecto de las del Derecho Privado. Sin embargo, este concepto quebraría por dos factores: la asunción estatal de actividades económicas y la encomienda de tareas públicas a organismos privados con sujeción al Derecho Administrativo.

⁶ Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, gestión pública regulación económica*, Fundación de Estudios de Regulación, Editorial Comares, Granada, 2001.

⁷ Sebastián Martín-Retortillo, «Las nuevas perspectivas de la Administración Económica», *Revista de Administración Pública*, núm. 116, 1988.

⁸ Santiago Muñoz Machado, prólogo a la obra de Rafael Caballero Sánchez, *Infraestructuras en red y liberalización de los servicios públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

⁹ Se hace referencia a aquellas prestaciones a las que el mercado, por sí solo, no daría respuesta y la autoridad entiende que deben ser cubiertas porque constituyen un estándar mínimo de servicio al que todos tienen derecho. Gaspar Ariño Ortiz, «Principios de Derecho Público Económico», *op. cit.*, p. 583.

parcial, gradual y controlada, y ello por la enorme importancia que desde el punto de vista económico y social encierran los servicios postales que exige la garantía de prestación duradera del servicio universal¹⁰.

El proceso liberalizador tiene como momento crucial la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 15 de diciembre de 1997, sobre normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la comunidad y para la mejora de la calidad del servicio. Previamente, sin embargo, hay algún otro estadio reseñable como la publicación en Bruselas en junio de 1992 del «Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales» referido precisamente a la apertura a la competencia de los servicios postales y en el que se optaba por la citada apertura lenta y controlada. Fue en este «Libro verde» en el que se sentaron las bases de lo que se debía incluir en el concepto de servicio universal; en el cual se determina el ámbito de los servicios reservables, esto es, que pueden prestarse en régimen de monopolio¹¹; el establecimiento de unos criterios generales sobre los servicios postales no reservados; la fijación de unos principios generales en materia de tarifas del servicio universal y de transparencia de la contabilidad de los proveedores que lo prestan; la separación de las funciones reglamentarias y de explotación del sector postal; las previsiones sobre armonización de las reglas de funcionamiento de los servicios postales a nivel comunitario y la fijación de parámetros de calidad en cuanto a plazos de entrega a observar en el correo transfronterizo intracomunitario¹². La misma tónica se muestra en la Directiva 2002/39/CE, del Parlamento y del Consejo, que modifica la anterior: contempla una liberalización del mercado europeo postal en tres fases; en los años 2003, 2006 y la apertura plena a la competencia en el 2009.

La transposición de la Directiva se hizo en España a través de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (en adelante LSPU) que fija en nuestro ordenamiento los dos objetivos fundamentales que perseguía la citada Directiva y que delimitan el régimen jurídico (art. 4 LSPU):

- Los servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal: que se dividen a su vez en los reservados al operador que presta el servicio universal (el ente Correos y Telégrafos [Disposición Adicional 1.^a LSPU]) y los no reservados susceptibles de ser prestados por otros sujetos en régimen de competencia previa obtención de una autorización de carácter singular (art. 11 LSPU).

¹⁰ María del Mar Villagrasa Rozas, «Los servicios postales en un entorno liberalizado: el caso de España», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 118, Thomson-Civitas, abril-junio de 2003, pp. 203-227.

¹¹ Se ha consagrado un criterio vinculado al peso y al precio de los envíos, sistema que sigue siendo utilizado en la actualidad.

¹² Juan Pemán Gavín, «La nueva ordenación de los servicios postales. Liberalización y servicio universal en el sector de las comunicaciones postales», en Luis Cosculluela Montaner (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al profesor Doctor D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, 2003.

- Los servicios no incluidos en el ámbito del servicio postal universal que se registrarán por las normas de la competencia previa obtención de una autorización de carácter general (art. 9 LSPU).

A los efectos de aquello que nos corresponde analizar, nos interesa determinar qué servicios se integran dentro de dicho concepto de universal, y ello como consecuencia de que, como acabamos de apuntar, son los que corresponde prestar a Correos y Telégrafos. Con base en lo dispuesto en el artículo 15 LSPU son:

- El Servicio de giro y la prestación ordinaria de servicios postales nacionales y transfronterizos para envíos postales que incorporen una dirección indicada por el remitente sobre el propio objeto o sobre su embalaje, pudiendo tratarse de: cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte, de hasta 2 Kg de peso y paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta 10 Kg de peso (art. 15.2 LSPU).
- Y los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos, de publicaciones periódicas y los restantes cuya circulación no esté prohibida, serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal, siempre que ésta se lleve a cabo con arreglo a alguna de las modalidades previstas en el apartado anterior (art. 15.3 LSPU). Ello ha de ser completado teniendo en cuenta que el Gobierno, mediante Real Decreto, podrá modificar, previo informe del Consejo Asesor Postal, la delimitación del servicio postal universal, en función de la evolución tecnológica, de la demanda de servicios en el mercado, de las necesidades de los usuarios o por consideraciones de política social, de acuerdo con los límites fijados en la normativa comunitaria que sea de aplicación (art. 15.6 LSPU).

Ahora bien, centrándonos en Correos y Telégrafos, a estos servicios prestados obligatoriamente, sería necesario añadir los que forman parte del servicio postal no reservado que también pueden ser prestados por Correos y Telégrafos. A este respecto sin embargo se establecen unos condicionamientos normativos de tal modo que concurra en la misma posición que el resto de operadores¹³:

- El sometimiento de Correos y Telégrafos a la obligación de pago de la tasa de contribución al Fondo de Financiación del Servicio Postal Universal por la prestación de servicios no reservados incluidos en el servicio universal (Disposición adicional cuarta)¹⁴.

¹³ Juan Pemán Gavín, «La nueva ordenación de los servicios postales», *op. cit.*, p. 982.

¹⁴ El Fondo de Compensación del Servicio Postal Universal tiene como finalidad garantizar la financiación de dicho Servicio Postal Universal (art. 26 LSPU). De esta forma se pretende compensar la carga financiera derivada de la prestación del servicio postal universal a favor del operador al que se encomienda su prestación. En S. González-Varas Ibáñez, *Los mercados de interés general: telecomunicaciones y postales, energéticos y de transportes*, Comares, Granada, 2001.

- Las previsiones orientadas a evitar que el operador público realice subvenciones cruzadas desde los servicios reservados a los no reservados y pueda actuar en consecuencia con ventaja en estos últimos (Disposición transitoria segunda LSPU).
- La exigencia de que Correos disponga de autorización administrativa general que le habilite para prestar servicios no incluidos en el servicio universal (Disposición transitoria primera LSPU).

III. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE CORREOS Y TELÉGRAFOS

Hemos venido haciendo referencia a las funciones desarrolladas en la actualidad por Correos y Telégrafos y corresponde ahora adentrarnos en la forma jurídica de este ente¹⁵ y en lo que supone su actual régimen jurídico. Efectivamente de forma paralela a este proceso privatizador se ha ido dando igualmente un proceso de privatización del ente Correos y Telégrafos, que requiere de nuevo retrotraernos en el tiempo.

Tradicionalmente el servicio de correos había sido gestionado por la correspondiente estructura integrada en un departamento ministerial y sometido al régimen jurídico del Derecho Administrativo. Esta situación quebraría sin embargo con la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, que dio lugar a la creación del organismo autónomo «Correos y Telégrafos»¹⁶, y que en lo concerniente al régimen jurídico establecía unas pautas que lo diferenciaban claramente de la situación anterior: autonomía patrimonial, sometimiento al Derecho Privado en el régimen de contratación... El proceso de progresiva privatización de Correos y Telégrafos continuaría con la Disposición Adicional que es objeto de análisis en el presente comentario. Así, de lo recogido al comienzo de este comentario se deriva su configuración como una entidad pública empresarial, encuadrándose, por tanto, en una de las dos modalidades de sujetos que marca la Ley 6/1997. En cumplimiento del punto tercero de esta Disposición Adicional el Gobierno aprobó, vía Real Decreto 176/1998, de 16 de febrero, la constitución de la Entidad Pública Empresarial «Correos y Telégrafos». Esta nueva realidad conllevaba el sometimiento al régimen jurídico de esta modalidad de personificación, sin perjuicio de la aplicación de las especialidades en el régimen patrimonial, el régimen de contratación y el estatuto de su personal.

Sin embargo el proceso de privatización no ha detenido en la Ley 6/1997 y ello porque se ha decidido adoptar una nueva forma jurídica: la sociedad estatal. Efectivamente, el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social recogió la transformación de la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos en la

¹⁵ Con la denominación de «ente» se pretende mantener una postura aséptica.

¹⁶ Debemos tener en cuenta a este respecto que el régimen jurídico de los organismos autónomos no se correspondía con el actual de la Ley 6/1997.

«Sociedad Estatal Correos y Telégrafos»¹⁷ lo que conlleva su actual sometimiento a un régimen jurídico completamente diferente. Así es, en la actualidad Correos y Telégrafos no sólo está sometida al Derecho Privado en lo que se refiere a su actividad instrumental (patrimonial, de contratación, de personal...) sino también en lo concerniente a sus relaciones con los consumidores con base en el régimen jurídico al que hemos hecho referencia en el anterior punto de nuestro comentario y que marca las peculiaridades en el campo del «servicio postal universal»¹⁸. Dos cuestiones, apunta la doctrina, plantean dificultades en cuanto al régimen jurídico al que se encuentra sometido Correos después de esta «privatización formal»¹⁹:

- El régimen de precios: dentro del mismo hay que diferenciar a su vez una triple clasificación: *a)* las prestaciones integradas en el servicio postal universal de carácter reservado que se corresponden con unas tasas (art. 30 LSPU); *b)* las prestaciones integradas en el servicio postal universal no reservadas, que se rigen por la fijación del precio en el libre mercado aunque puede ser limitado en su cuantía máxima por el Ministerio de Fomento (art. 31 LSPU); y *c)* las prestaciones no integradas en el servicio postal universal que están sometidas al libre mercado.
- El régimen de personal: sin lugar a dudas es el punto del régimen jurídico de Correos y Telégrafos en el que se manifiesta de forma más clara su peculiaridad, el verdadero «grueso de la reforma legal» en la expresión de González-Varas Ibáñez²⁰. A título meramente indicativo quepa señalar que el artículo 58 de la Ley 14/2000 dedica diez de sus diecisiete puntos al tratamiento del personal. Así las cosas, a pesar de la conversión de la forma jurídica de Correos y Telégrafos, los funcionarios que pasan a prestar servicio en ella conservan su condición de funcionarios y sus derechos adquiridos, lo que conlleva peculiaridades tales como que la excedencia por prestación de servicios en sociedades mercantiles de capital público se haya convertido, vía Ley 14/2000, en una modalidad de servicio activo. Este régimen jurídico se ha visto consolidado con el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima.

¹⁷ La creación fue acordada en la reunión del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2001.

¹⁸ Ello sin perjuicio de que la titularidad pública que se esconde tras estas sociedades mercantiles determina que se les apliquen también en cierta medida normas de Derecho Público como son, por ejemplo la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, donde se recoge el sometimiento a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios.

¹⁹ Se habla de privatización formal para diferenciarlo de la material cuando la actividad sigue regulándose por el poder público (Administración del Estado), pero deja de regularse por el Derecho Público para pasar a regirse totalmente por el Derecho Privado. En S. González-Varas Ibáñez, «Los mercados de interés general: telecomunicaciones y postales, energéticos y de transportes», *op. cit.*, pp. 13-45.

²⁰ *Idem*, p. 285.

IV. CONCLUSIÓN

Acabamos de ver que Correos y Telégrafos ha pasado a ser una Sociedad Anónima estatal. Sin embargo, en otros sectores de interés general, tal y como hemos dejado entrever en la introducción a este comentario, la empresa prestadora del servicio universal se ha privatizado. Son varias las claves que con Villagrasa Rozas podemos apuntar al efecto de explicar el por qué no se ha dado esta privatización, y en concreto cabe destacar²¹: la no posibilidad en el servicio postal de utilizar las nuevas tecnologías de forma tan ágil como en otros sectores como el de las telecomunicaciones o el hecho de que la garantía del servicio universal requiere de importantes costes fijos. Sin perjuicio de ello, coincide la doctrina y también la proyección normativa (recordemos los objetivos temporales europeos de una definitiva liberalización que hemos apuntado más arriba) en que el punto final será el del servicio postal como mercado completamente liberalizado.

²¹ María del Mar Villagrasa Rozas, «Los servicios postales en un entorno liberalizado: el caso de España», *op. cit.*, pp. 225-227.