CNC
COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA

IPN 15 /09. REALES DECRETOS ÓMNIBUS. SECTOR POSTAL

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 23 de septiembre, ha aprobado el presente informe, relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 81/1999, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título II de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, en lo relativo a las autorizaciones para la prestación de servicios y al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

Dicho informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La solicitud de informe fue remitida por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento en fecha 14 de septiembre de 2009, solicitando a la CNC contestación a la mayor brevedad.

I. ANTECEDENTES

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, pretende conseguir la consolidación de un mercado interior de servicios en la Unión Europea. La necesidad de trasponer esta norma comunitaria ha motivado que los legisladores nacionales promuevan medidas de eliminación y reducción de cargas administrativas y cambios de normas que limitan el desarrollo de los mencionados servicios, bien porque limitan la libertad de establecimiento o bien porque restringen la prestación de servicios. Estas iniciativas tienen por misión realizar las reformas necesarias dirigidas al funcionamiento efectivo del mercado interior de servicios.

En el ámbito estatal y desde un punto de vista legislativo, por un lado, se ha impulsado la promulgación de una ley horizontal, la futura Ley sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Paraguas*), donde se establecen las líneas generales por las que se regirá la regulación de las actividades de servicios, con la finalidad de inspirar la mejora global del marco regulatorio del sector. Y por otro, se ha optado por complementar la transposición de dicha Ley con la futura promulgación de la llamada *Ley Ómnibus*, que efectúa las adaptaciones sectoriales necesarias para asegurar, caso por caso, un marco normativo claro y simplificado en los principales sectores afectados por la norma europea.

Además de estas modificaciones legales, aún en fase parlamentaria, también es necesario adecuar determinadas normas de rango reglamentario del ámbito de distintos Ministerios a la mencionada Directiva de Servicios, proceso de adaptación que debe concluir el 28 de diciembre de 2009. El Proyecto de Real Decreto objeto del presente informe (PRD) responde a dicho objetivo.

II. CONTENIDO

Si bien los servicios postales quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios, la futura Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la mencionada Directiva, también denominada Ley Ómnibus, incluye una serie de modificaciones en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, con el fin de adaptar el funcionamiento de este sector a los principios inspiradores de la Directiva de Servicios.

El objetivo de este Proyecto de Real Decreto es dotar de coherencia a la regulación de este sector, adaptando la normativa postal de rango reglamentario vigente a la nueva realidad creada por las modificaciones de esa norma de superior rango.

El Proyecto de Real Decreto en cuestión modifica los artículos 2, 7,8, 10, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22 y 24, y deroga los artículos 4 y 5 del Reglamento de desarrollo del Título II de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

A grandes rasgos, las reformas operadas por el Real Decreto se centran en dos aspectos. El primero de ellos, de carácter sustantivo, consiste en sustituir la necesidad de obtener autorización previa para poder operar en el mercado de los servicios postales no incluidos en el ámbito del servicio universal, por la instauración de un régimen de declaración responsable previa al inicio de las actividades. Esta figura que propugna la Directiva de Servicios como sustitutiva de la autorización administrativa y recogida en la modificación que propone la futura Ley Ómnibus del artículo 10 de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal, resulta más favorecedora de la competencia al facilitar el acceso al mercado. Así, a partir de la entrada en vigor de la nueva normativa proyectada, la declaración responsable por parte del interesado le autorizará a prestar servicios no comprendidos en el ámbito del servicio postal universal.

El segundo cambio, de naturaleza institucional, consiste en adaptar la normativa a la creación de la Comisión Nacional del Sector Postal, organismo regulador sectorial con entidad independiente respecto de la Administración Central creado con la finalidad de profundizar en la liberalización del sector.

III. OBSERVACIONES

La eliminación de restricciones a la competencia incluidas en el marco regulatorio de los servicios guarda una estrecha relación con la erradicación de las limitaciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento que pretenden conseguirse mediante la transposición de la Directiva. Así, un marco normativo en el que se potencien dichas libertades contribuye a que existan menos barreras a la entrada de operadores y menos limitaciones a la prestación de servicios y por tanto, contribuye a potenciar la competencia en los mercados. Es por ello que resulta conveniente aprovechar esta oportunidad para adoptar un enfoque ambicioso que permita eliminar, en profundidad, las restricciones a la competencia que resulten injustificadas por ser innecesarias o desproporcionadas.

Tal ejercicio de identificación de las restricciones a la competencia presentes en la regulación, así como la justificación de la necesidad y proporcionalidad de dichas restricciones y, en su caso, la utilización de alternativas regulatorias menos restrictivas de la competencia, es lo que propone la CNC a las Administraciones Públicas en su *Guía para la elaboración de memorias de competencia*. Esta metodología puede resultar particularmente útil en el contexto de transposición de la Directiva de Servicios, dada la finalidad de dicha norma.

Si bien las observaciones realizadas en el presente informe versan fundamentalmente sobre las modificaciones a las normas originales planteadas en el Proyecto de Real Decreto en cuestión, adicionalmente pueden ponerse de manifiesto aspectos restrictivos de la competencia presentes en dichas normas originales, que resultan injustificadas en opinión de la CNC y que, en consecuencia, resultaría conveniente modificar o suprimir a propósito de la revisión proyectada. Evidentemente ello no agota las posibles recomendaciones que pudieran derivarse de una revisión integral de la regulación del sector que pudiera acometer la CNC en el futuro.

III.1 Observaciones generales

Desde la perspectiva de la CNC, si bien se valoran positivamente las modificaciones introducidas por el proyecto de Real Decreto, es preciso señalar el alcance limitado de las mismas. Se restringen únicamente al ámbito propio del Reglamento de desarrollo del Título II de la Ley 24/1998, es decir, se refieren a las modificaciones en materia de autorizaciones para operar y en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

Debe tenerse en cuenta sin embargo que, en el ámbito de los servicios postales, hay un importante camino por recorrer desde una perspectiva de competencia. En efecto, existe una reciente Directiva, la 2008/6/CE que modifica la Directiva 97/67/CE, aún pendiente de transposición en nuestro país

(el plazo expira el 31 de diciembre de 2010). Las modificaciones operadas por la mencionada Directiva 2008/6/CE profundizan en una mayor apertura y liberalización de los servicios postales, introduciendo cambios importantes por ejemplo en lo que respecta a la prohibición de otorgar o mantener en vigor derechos exclusivos o especiales.

Así, la nueva redacción de los artículos 4, 7 y 9 de dicha Directiva mantiene la distinción entre dos tipos de autorizaciones, generales y singulares, y permite que los Estados Miembros exijan alguna de éstas para poder operar, pero prohíbe que se otorguen derechos especiales o exclusivos para prestar el servicio universal. Esta posibilidad se sustituye por la garantía de adjudicación de este servicio a través de mecanismos basados en los principios de transparencia, no discriminación y proporcionalidad, como por ejemplo el de la licitación pública.

A día de hoy, en virtud de la posibilidad que permitía la Directiva anterior (vigente en tanto la nueva no sea transpuesta), el artículo 18 de la Ley 24/1998 reserva con carácter exclusivo, al operador al que se encomienda la prestación del servicio universal, los servicios incluidos en el ámbito de aquél. Se le reservan, además, una serie de derechos especiales, así como una serie de obligaciones (arts. 19 y siguientes).

En opinión de la CNC, habida cuenta de la importancia estratégica de este sector y de la transposición pendiente de la Directiva 2008/6/CE, urge que se acometa esta transposición lo antes posible y se aborden desde una perspectiva ambiciosa las futuras modificaciones necesarias para la mejora de la competencia en el mercado de servicios postales. Esto requerirá una revisión rigurosa de la normativa establecida en la materia, que en nuestro ordenamiento jurídico viene presidida por la Ley 24/1998, y sus normas reglamentarias de desarrollo, como el Reglamento que el actual proyecto de Real Decreto modifica y el Reglamento de Servicios Postales, aprobado por el Real Decreto 1829/1999, de 3 diciembre.

III.2 Observaciones al articulado

Las modificaciones propuestas por el Real Decreto sujeto a análisis se ajustan a las modificaciones que se proponen en la Ley Ómnibus. No obstante, desde la CNC, procede realizar la siguiente observación al articulado propuesto, para mejorar el impacto de dicha regulación sobre la competencia.

Artículo 7. Presentación y Registro de las autorizaciones administrativas generales

La sustitución del régimen de autorización por el de la declaración responsable se articula a través de la autorización general a todos aquellos que pretendan

prestar estos servicios, una vez se produzca la presentación de la declaración responsable, que se indica que ha de ser previa al inicio del ejercicio de la actividad. También se indica que la inscripción en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales se practicará de oficio por la Comisión Nacional del Sector Postal (esta inscripción es la que habilita para la prestación de los servicios).

En el texto propuesto de modificación del artículo 7 del Reglamento (en relación con el artículo 10) se observan las siguientes cuestiones:

- Por un lado, la ausencia de un plazo expreso, obligatorio para la Comisión Nacional del Sector Postal, para realizar la inscripción en el Registro, transcurrido el cual el solicitante pueda operar en el mercado.

- Por otro, la obligatoriedad de la inscripción en el Registro para poder operar. Efectivamente, hasta su inclusión en el mencionado registro, el solicitante no puede entenderse habilitado para prestar sus servicios, de acuerdo tanto con la redacción actual y con la propuesta, en este mercado.

De acuerdo con lo anterior, la posibilidad de operar en el mercado de servicios no incluidos en el ámbito del servicio postal universal depende de la diligencia de la Administración, sin que exista un plazo reglamentariamente fijado a partir del cual el solicitante pueda entender que ha quedado inscrito en el registro. Tal circunstancia constituye una limitación al libre juego del mercado ya que reduce los incentivos de los operadores para entrar en el mercado, al generarles una incertidumbre injustificada sobre el comportamiento de la Administración, o como mínimo retrasa indebidamente la entrada de los operadores una vez éstos han tomado su decisión.

En contraste con esta nueva regulación, la actual redacción del artículo 7 del Reglamento que se modifica establece expresamente un plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud por parte del interesado para que la Administración inscriba a la empresa solicitante de la autorización general en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, transcurrido el cual puede comenzar a operar. Sin entrar a valorar la extensión del plazo fijado, esta redacción del procedimiento de otorgamiento de la autorización general confiere seguridad jurídica al solicitante.

Se considera, adicionalmente, que el tratamiento que se le otorgue al solicitante en la nueva regulación no debe diferir de aquél que se otorga al operador que solicita acceder al mercado de servicios sí incluidos en el ámbito del servicio postal universal, para quien, de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento, el silencio administrativo tiene sentido positivo (transcurridos tres meses desde que su solicitud tuvo entrada en el Registro, pueden considerarla estimada).

Así, se solicita que se modifique la normativa propuesta, con el objetivo de establecer reglamentariamente un plazo a partir del cual se entienda que el solicitante ha sido incluido en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales y, en consecuencia, pueda comenzar a prestar servicios.