



**ACUERDO POR EL QUE SE DA  
CONTESTACIÓN A DIFERENTES  
CONSULTAS PLANTEADAS POR EL  
MINISTERIO DEL INTERIOR EN RELACIÓN  
A LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS AL  
PRESTADOR DEL SERVICIO POSTAL  
UNIVERSAL DERIVADAS DE LA  
CELEBRACIÓN DE UN PROCESO  
ELECTORAL**

**2 de diciembre de 2014**

## Índice

I. Antecedentes .....	2
II. Contenido.....	3
III. Adecuación de los ACMS a las normas que rigen la libre competencia.....	5
IV. La definición de OSP y su régimen de imposición .....	6
V. Fijación de la compensación y tarifas aplicables a las actuaciones incluidas en los ACMS.....	14
VI. Propaganda electoral.....	18

## **ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A DIFERENTES CONSULTAS PLANTEADAS POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR EN RELACIÓN A LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS AL PRESTADOR DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL DERIVADAS DE LA CELEBRACIÓN DE UN PROCESO ELECTORAL**

---

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en ejercicio de las competencias consultivas establecidas en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC ha acordado, en su reunión de 2 de diciembre de 2014, dar contestación a diferentes consultas planteadas por el Ministerio del Interior (en adelante, Interior) en relación a las obligaciones impuestas al prestador del servicio postal universal derivadas de la celebración de un proceso electoral. En este informe se analizan las implicaciones de dichas obligaciones desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 17 de julio de 2014. La documentación recibida consiste en un escrito procedente de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, a la que se acompañan las dos últimas versiones de los Acuerdos de Consejo de Ministros, ACMs (para las elecciones al Parlamento Europeo en 2014 y para las elecciones a Cortes Generales y las elecciones locales parciales en 2011) con sus respectivas memorias justificativas.

### **I. ANTECEDENTES**

El artículo 22.5 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal de los derechos de los usuarios y del mercado postal (LSPU), prevé que el Gobierno pueda imponer al operador designado para la prestación del servicio postal universal (SPU) obligaciones de servicio público (OSP) adicionales, cuando se considere necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales, debiendo ser esas otras obligaciones objeto de compensación. De acuerdo con la Disposición adicional primera de la Ley 43/2010, el operador actualmente designado por el Estado para la prestación del SPU es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (en adelante, Correos).

En las dos últimas elecciones a las que se refiere la consulta (las europeas de 2014 y las de Cortes Generales y locales parciales de noviembre de 2011), las OSP impuestas a Correos se han aprobado a través de ACMs, cuando en el pasado se utilizaban Órdenes del Ministerio de Fomento en las que se establecían las condiciones y garantías necesarias para hacer efectiva la colaboración de Correos. La entrada en vigor de la Ley 43/2010 cambia la situación, considerándolo un operador que factura por los servicios que presta y que opera en un mercado libre sujeto a las normas de la libre competencia.

## II. CONTENIDO

En su escrito dirigido a la CNMC, Interior centra la consulta sobre dos cuestiones:

**En primer lugar, las OSP impuestas a Correos (como prestador del SPU) dentro de los ACMs ligados a la celebración de procesos electorales**, en base al artículo 22.5 de la Ley 43/2010<sup>1</sup>. Dichas OSP impuestas a Correos en los ACMs han sido fundamentalmente las siguientes:

- Envíos con carácter certificado y urgente del voto por correo.
- Envío, puesta a disposición y posterior admisión de los impresos de solicitud del voto por correo.
- Envíos realizados por la Oficina del Censo Electoral a los electores: tarjetas censales, notificación de las reclamaciones sobre rectificación del censo y notificaciones a los electores de cambios del local electoral.
- Envíos entre Administraciones, como el envío de la Oficina del Censo Electoral a los Ayuntamientos de las listas del censo de consulta.
- Envíos de propaganda electoral con tarifas postales especiales y reducidas de acuerdo con una Orden Ministerial de 1977<sup>2</sup>.
- Recogida de la documentación electoral en la Mesa.
- Devolución de gastos de franqueo para asegurar la gratuidad en la emisión del voto.

Según Interior, las razones que han servido de fundamento para atribuir dichas funciones serían: que Correos sería el único operador que estaría en condiciones de prestar el servicio requerido con la calidad y extensión requeridas. En concreto, la imposición se basa en la necesidad de que lleguen los envíos a cualquier parte del territorio nacional, en la trascendencia de todas estas actuaciones y en la relevancia de la custodia de la documentación electoral. Además, se indica que muchos de los envíos han de realizarse con carácter certificado y urgente, a lo que contribuyen dos factores: el carácter preferente de

---

<sup>1</sup> Debe recordarse que la Ley 43/2010, nace de la necesidad de transponer la Directiva 2008/6/CE de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE del Parlamento europeo y el Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales en la comunidad y la mejora de la calidad del servicio. Esta Directiva culmina el proceso de liberalización del sector postal y persigue como objetivo lograr la plena realización del mercado interior de los servicios postales comunitarios.

<sup>2</sup> Orden Ministerial de 3 de mayo de 1977 por la que se fijan las tarifas postales especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral.

los encargos a Correos respecto al resto de envíos postales y el hecho de gozar de presunción de veracidad y fehaciencia (art. 22.4 LSPU).

Según indica Interior, en la tramitación del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se establecen OSP para las elecciones de 2014<sup>3</sup> ya se valoró, en base a la liberalización del mercado postal y el carácter limitativo que debe presidir la aplicación del art. 22.5 de la LSPU, excluir de las atribuciones a Correos aquellas actuaciones que cumplieren al menos una de estas dos características: i) no estar sujetas a un determinado plazo y ii) no requerir de un envío especial, como ocurre con los envíos certificados.

En consecuencia, se excluiría de las atribuciones automáticas a Correos el envío de tarjetas censales, el envío a los Ayuntamientos de las listas del censo de consulta, la notificación de las reclamaciones sobre rectificación del censo y el envío de los impresos de solicitud del voto por correo a residentes ausentes. Sin embargo, **a petición de la Oficina del Censo Electoral**, finalmente se mantuvieron por Interior las mismas obligaciones en el ACM de 2014 que en los ACM relativos a las anteriores elecciones.

**En segundo lugar, desde Interior se plantean dudas acerca de la determinación de la compensación a Correos, tanto en la determinación del monto global como en lo que respecta específicamente a los envíos de propaganda electoral de los partidos políticos.**

En lo concerniente a la determinación de la compensación global a Correos, esta cuestión fue criticada en la tramitación del ACM para las elecciones de 2014 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), debido a la falta de motivación de la forma de determinación de estas tarifas y a las dudas que al Ministerio le planteaba el hecho de que no se fijen en el marco del procedimiento de determinación de las tarifas que se utilizan para el servicio postal universal, con participación del Ministerio competente sobre el fondo del asunto (Ministerio de Fomento). Interior comparte parcialmente estas observaciones del MINHAP y por eso señala que el inicialmente proyectado PRD de regulación complementaria de los procesos electorales incluiría la fijación de las tarifas por parte del Ministerio Fomento, previo informe de la CNMC.

A este respecto, en relación con la fijación de las tarifas, el art. 34.1 de la LSPU precisa que los precios de los servicios postales prestados bajo un régimen de OSP deberán ser asequibles, transparentes y no discriminatorios y fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio. Al respecto, Correos afirma que *“los costes reales por la prestación de los servicios están recogidos en la contabilidad analítica de esta sociedad y [...] que dicha información consta en el Ministerio de Fomento y en la CNMC”*.

---

<sup>3</sup> Orden PRE/642/2014, de 24 de abril, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de abril de 2014, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014.

Por lo que se refiere a los envíos de propaganda electoral, de acuerdo con la Orden Ministerial de 1977, se efectúan con una tarifa de 0,006€ (1 peseta), con lo que, señala Interior, el resto del importe hasta la tarifa postal ordinaria es sufragado por el Estado. El propio Interior reconoce que esta Orden Ministerial de 1977 (preconstitucional) no se adecúa al entorno actual de liberalización del mercado postal.

**Por todo ello, y de cara a las elecciones de 2015 (locales, autonómicas y generales), teniendo en cuenta el riesgo de litigiosidad latente, el MIN solicita a la CNMC que se pronuncie sobre:**

- **la adecuación de los ACMs a las normas que rigen la libre competencia**
- **si todas o algunas de las actuaciones recogidas en aquéllos deben ser consideradas como OSP y, en consecuencia, cuáles de ellas deberían ser objeto de contratación y libre competencia por parte de otros operadores postales**
- **el procedimiento y criterios para la determinación del contenido de los acuerdos, así como para la fijación de la compensación y de las tarifas que habría de acompañar a aquellos**

La CNMC valora positivamente haber sido consultada<sup>4</sup> por Interior de cara a la mejora de la delimitación de las OSP de Correos en relación a la celebración de procesos electorales, en la medida en que facilita la labor de esta institución como garante de la libre competencia y la regulación económica eficiente en todo tipo de decisiones públicas, ya sean estrictamente regulatorias (futuras propuestas normativas o Acuerdos del Consejo de Ministros sobre la materia) como no regulatorias (por ejemplo, desde la óptica de la concesión de posibles ayudas públicas<sup>5</sup>).

### **III. Adecuación de los ACMs a las normas que rigen la libre competencia**

En primer lugar, la CNMC tiene entre sus funciones la supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos, y específicamente supervisa y controla el sector postal. Asimismo, aplica lo dispuesto en la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia en lo relativo a la persecución de conductas anticompetitivas<sup>6</sup> y evaluación de ciertas concentraciones empresariales.

---

<sup>4</sup> Esta labor consultiva de la CNMC está contemplada en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

<sup>5</sup> La tarea de evaluación, seguimiento y control de las ayudas públicas es también central para la labor de la CNMC, como muestran el artículo 5.1 de la Ley 3/2013 y el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. La consideración como SIEG de los servicios postales (art. 2 Ley 43/2010) conlleva la posible existencia de compensaciones económicas por la realización de OSP que presentarían un riesgo de presencia de ayudas, conforme a la jurisprudencia comunitaria (STJCE asunto Altmark de 24 de julio de 2003).

<sup>6</sup> Sin perjuicio de las competencias de los órganos autonómicos de defensa de la competencia al respecto.

En segundo lugar, la CNMC se pronuncia en este ámbito a través de una función consultiva reconocida en el art. 5.2 de la Ley 3/2013 y, en ningún caso debe entenderse que se enjuicia si las decisiones tomadas en los mismos son, o no, encuadrables en los arts. 1, 2 y 3 de la Ley citada, o en los arts. 101-102 y 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Cualquier pronunciamiento de la CNMC al respecto a través de un informe consultivo como éste no se podría adentrar en los aspectos señalados anteriormente (análisis de posibles conductas anticompetitivas) por cuanto supondría revivir un procedimiento de autorización “singular” que no se contempla en la regulación actualmente vigente.

Por último, todo lo anterior no obsta para que se puedan plantear mecanismos de consulta sobre otros aspectos de la regulación o de las decisiones administrativas que se pretendan tomar en relación con las prestaciones de ciertos servicios relacionados con los procesos electorales que pudieran tener implicaciones para la competencia efectiva y la regulación económica eficiente en el sector. Es sobre este último aspecto en el que se incidirá en los apartados siguientes.

#### **IV. La definición de OSP y su régimen de imposición**

Interior plantea en su consulta *“si todas o solo algunas de las actuaciones recogidas en aquéllos deben ser consideradas como obligaciones de servicio público y, en consecuencia, cuáles de ellas deberían ser objeto de contratación y libre concurrencia por parte de otros operadores postales”*.

El primer aspecto de la cuestión planteada se refiere propiamente a la definición, contenido y alcance de las OSP, mientras la segunda parte requiere un análisis del régimen de imposición de las OSP, aspectos que se abordan a continuación<sup>7</sup>.

##### La definición de OSP

En relación con la primera parte de la cuestión planteada -qué actuaciones deben ser consideradas como obligaciones de servicio público-, resulta pertinente destacar varias ideas esenciales sobre su definición. Las OSP constituyen una técnica para impedir que las necesidades de los usuarios finales, en determinadas circunstancias, no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado, es decir, para cubrir eventuales fallos del mismo y garantizar ciertas prestaciones, en condiciones determinadas, a todos los usuarios; implica, por tanto, una facultad de intervención del Estado cuando las necesidades de los usuarios finales se vean comprometidas. El componente social va unido, así, a la idea de obligación de servicio público.

---

<sup>7</sup> Derecho de la regulación económica, IV. Telecomunicaciones; Tomás de la Cuadra Salcedo; José Vidal Fernández y otros. Iustel, 1ª edición, 2009.

Las OSP forman parte de la actividad constrictiva o de limitación de la Administración para garantizar servicios esenciales mediante el establecimiento de límites, positivos o negativos, al ejercicio de la iniciativa privada, permitiendo ordenar un aspecto de una actividad plenamente liberalizada, como es la postal, en atención a ciertos objetivos de interés general que deban ser cubiertos mediante el establecimiento de OSP. Son, por tanto, prestaciones forzosas y por ello se someten al principio de indemnidad patrimonial.

En el caso particular que se analiza en esta consulta, el principal instrumento de imposición de las OSP derivadas de la celebración de procesos electorales es la propia normativa, ya que el artículo 22.5 LSPU define la situación objetiva que puede obligar a la asunción de las prestaciones de servicio público, “*cuando sea necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales*” (y, como se verá, también la empresa obligada). Si bien esta definición legal de las OSP relacionadas con los procesos electorales es muy genérica, los Acuerdos de Consejo de Ministros remitidos sí incluyen una mayor concreción de las OSP que se definen en los mismos.

En este sentido, desde la CNMC no se cuestiona, en general, la definición realizada de las OSP derivadas de la celebración de procesos electorales que, se entiende, obedece de forma objetiva a las necesidades que genera la celebración de un proceso electoral y que el Ministerio del Interior, como competente en la materia, mejor debe conocer.

Sí debe hacerse hincapié, sin embargo, en que la imposición de OSP debe guiarse por los principios de necesidad y proporcionalidad, lo que exige (i) motivar y justificar la existencia de un riesgo real de que cada una de las prestaciones derivadas del desarrollo de procesos electorales, definidas como OSP, no sean prestadas por el mercado de forma adecuada y (ii) definir las prestaciones de forma que no supongan una carga excesiva para los operadores en relación con el objetivo que se pretende conseguir mediante la imposición de las mismas.

Por otro lado, como se verá en el último apartado de este informe, existe un servicio concreto, el envío de propaganda electoral, que sí suscita mayores dudas en cuanto a su configuración como OSP.

#### Sujetos obligados a la prestación de OSP y régimen de imposición de las mismas

Una vez concluido, de acuerdo con los principios expuestos, si deben ser todas o sólo algunas, las actuaciones relacionadas con el desarrollo de procesos electorales que deben considerarse como OSP, Interior cuestiona “*cuáles de ellas deberían ser objeto de contratación y libre competencia por parte de otros operadores postales*”. Este planteamiento implica que se presupone que la configuración o no de determinadas actuaciones como obligaciones de servicio público es lo que determina que dichas actuaciones puedan o no prestarse por otros operadores postales distintos del operador designado para prestar el SPU, estableciendo una relación directa entre la definición de OSP y su asignación a Correos como operador designado, de forma que sólo las prestaciones no



caracterizadas como OSP podrían ser prestadas por otros operadores y así ser objeto de licitación.

Desde una perspectiva de regulación económica eficiente, establecer obligaciones de servicio público no tendría por qué suponer que los servicios que se prestan bajo dicho régimen sólo puedan prestarse por un operador predeterminado legalmente ya que, en principio, una OSP podría imponerse a cualquier operador capacitado para ello, por lo que distintas OSP podrían prestarse por distintos operadores; incluso, una misma OSP podría prestarse por varios operadores, si bien serán las características propias de cada OSP las que determinen la conveniencia de que una misma OSP sea realizada por uno o por varios operadores. Por tanto, configurar determinadas actuaciones como OSP sería perfectamente compatible con que distintos operadores al designado para el SPU, puedan ser sujetos obligados a la prestación de las mismas.

En cuanto al régimen de imposición de las OSP, resulta procedente pronunciarse sobre si la adjudicación de dichas OSP supone necesariamente la ausencia de un proceso competitivo. A este respecto, se debe afirmar que establecer OSP no debería implicar tampoco, incluso en el caso de que finalmente sea un solo operador el que preste cada una de ellas –lo que no implica que todas las OSP sean prestadas por el mismo operador-, que dichas obligaciones se impongan a un determinado operador en ausencia de un proceso que permita competir por el mercado a otras empresas potencialmente interesadas en la asunción de esas obligaciones. Por tanto, configurar una determinada actuación como OSP no es sinónimo tampoco de que dicha prestación pueda asignarse de forma directa a un operador y sin proceso competitivo alguno, incluso si ese operador es el designado legalmente para la prestación de otros servicios en régimen de OSP.

Este análisis deriva del propio régimen de imposición de obligaciones de servicio público que, además de guiarse por los principios de necesidad y proporcionalidad en la definición y en la determinación del alcance de las OSP, debe guiarse, en lo que se refiere al procedimiento de imposición, por el principio de no distorsión de la competencia, lo que exige utilizar métodos de elección del operador u operadores obligados objetivos, transparentes y no discriminatorios, características que no pueden predicarse de una designación directa instaurada legalmente y, por tanto, con carácter indefinido pero sí de un proceso de licitación que permita competir por conseguir la condición de sujeto obligado a la prestación de OSP.

Llevando esta argumentación a la celebración de procesos electorales, el hecho de que determinadas prestaciones relacionadas con las mismas se configuren como OSP, no implica ni que sólo puedan realizarse por un operador, ni que ese operador deba ser el operador designado para cumplir otras OSP como las del SPU con las que no guardan relación, ni que la decisión que se adopte, sean uno o varios los prestadores, se haga al margen de todo proceso que permita introducir, al menos, competencia por el mercado, escenario que dista mucho del modelo de imposición de OSP derivadas de procesos electorales que se somete a consulta de la CNMC y a continuación se analiza.

El modelo de imposición de OSP derivadas de procesos electorales previsto en los acuerdos de Consejo de Ministros (2011 y 2014)

El modelo que se viene aplicando consiste en la imposición de OSP al operador designado para la prestación del SPU al margen de todo proceso que garantice concurrencia competitiva, sin perjuicio de su adecuación desde una óptica formal a la LSPU, no se compadece bien con la liberalización del mercado postal que persigue la Directiva comunitaria y presenta relevantes implicaciones para la competencia y la regulación económica eficiente en el mercado de los servicios postales.

La justificación que viene empleando Interior y que se plasma en los ACMs para aplicar el modelo de imposición de OSP descrito, deriva principalmente de dos elementos: (i) de la propia regulación postal, en concreto del artículo 22.5 de la LSPU<sup>8</sup>; (ii) de la existencia de ciertos condicionantes fácticos, entre otros, la necesidad de prestar el servicio con una calidad y extensión determinada. Ambas justificaciones serán objeto de análisis a continuación.

Por lo que se refiere a la **justificación regulatoria**, dicho precepto señala que “*el Gobierno podrá imponer al operador designado para prestar el servicio postal universal otras obligaciones de servicio público cuando [...] sea necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales*”. De la lectura del mismo cabe realizar las siguientes consideraciones:

1. El primer elemento de análisis en relación con el artículo 22. 5 LSPU se refiere al operador al que se asignan estas OSP, ya que establece una imposición de resultado al identificar de forma concreta a un operador, el designado para la prestación del servicio postal universal, sin que exista ninguna motivación, ni en la normativa ni en los acuerdos de Consejo de Ministros analizados ni en sus respectivas memorias, del vínculo existente entre el SPU y los procesos electorales y, por tanto, entre las obligaciones de servicio universal y las obligaciones de servicio público derivadas de la celebración de procesos electorales.

En el sector postal, al igual que ocurre en otros sectores, como el de telecomunicaciones, las OSP se podrían clasificar fundamentalmente en dos categorías: (i) las obligaciones de servicio universal para la prestación del SPU, que suelen constituir una especie dentro del género de las OSP y (ii) otras obligaciones de servicio público, distintas de las obligaciones de servicio universal.

---

<sup>8</sup> Los acuerdos que se someten a consulta señalan que “*de conformidad con lo previsto en el citado artículo, el presente Acuerdo establece cuáles son las obligaciones de servicio público que se encomiendan al operador encargado de prestar el servicio postal universal para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales*”. El único motivo, por tanto, por el que las obligaciones de servicio público se encomiendan al operador designado, es porque así se establece en el artículo 22.5; el acuerdo de 2014 recoge además, una mención a la especial trascendencia de las actuaciones.

El propio artículo 22.5 LSPU reconoce, al menos nominalmente, esta distinción al señalar que el Gobierno podrá imponer *otras* obligaciones de servicio público (entre ellas, para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales)<sup>9</sup>, que se entienden distintas a las SPU. Por tanto, no se acierta a comprender la racionalidad de por qué *otras* obligaciones que no son de servicio universal y que, por tanto, no tienen que ver con el contenido del SPU, sólo puedan atribuirse al operador designado para prestar el SPU.

En particular, las obligaciones o prestaciones derivadas de los procesos electorales analizados difícilmente pueden encajar en el concepto de SPU del artículo 20 LPSU que lo define como “*el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios*”, toda vez que las referidas prestaciones derivadas de los procesos electorales: no exigen una determinada calidad definida legal ni reglamentariamente; no se desarrollan en régimen ordinario (de hecho, algunas de las prestaciones definidas como OSP en los acuerdos de Consejo de Ministros constituyen envíos urgentes); ni se prestan en régimen permanente –las prestaciones derivadas de procesos electorales revisten un carácter absolutamente excepcional y esporádico, aunque regular, en el tiempo-.

Más aún, el propio artículo reconoce un supuesto–por razones de seguridad pública y defensa nacional-, en que las OSP podrán ser impuestas al resto de operadores que presten servicios postales al amparo de una autorización administrativa singular, es decir, a otros operadores que presten servicios en el ámbito del servicio universal, que son los que deben estar en posesión de dicha autorización. Por tanto, la propia norma recoge la posibilidad de que determinadas OSP sí se impongan a otros operadores distintos de Correos en relación con aspectos de relevancia tal como la seguridad y la defensa nacional, por lo que no se entiende por qué se ha obviado esta posibilidad en el caso de la celebración de procesos electorales.

2. Adicionalmente, el Gobierno puede, de conformidad con el artículo 22.5 LSPU, imponer OSP. Ahora bien, la normativa comunitaria no menciona explícitamente la posibilidad de recurrir a la designación directa de un operador si no es para la prestación del servicio universal (artículo 4.2 de la Directiva 2008/6/CE) y sólo la imposición de obligaciones de servicio universal, no de otras OSP, queda restringida al operador designado para prestar el SPU (artículo 9.2 de la Directiva 2008/6/CE).

En definitiva, las *otras obligaciones de servicio público* a las que se refiere el artículo 22.5 LSPU, en particular las establecidas para garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, no son obligaciones de servicio universal, como las establecidas en los artículos 23 a 25 LSPU, por lo que

---

<sup>9</sup> Otras son: por razones de interés general, cohesión social o territorial, mejora de la calidad de educación y protección civil, y excepcionalmente, para garantizar la seguridad pública o la defensa nacional

carece de justificación que puedan recaer exclusivamente sobre el operador designado para prestar el SPU. Por ello, sería deseable que la LSPU no recogiera los preceptos relativos a las *otras obligaciones de servicio público* bajo el Título III relativo al SPU puesto que, como se ha señalado, son obligaciones de servicio público diferenciadas, no responden a dicho Título y generan confusión.

3. Por último, esta previsión -y el resultado de su aplicación-, al identificar al operador que debe asumir dichas obligaciones, podrían constituir una restricción en el acceso a prestación de OSP, en la medida en que atribuye de forma directa a un determinado operador la prestación de todos los servicios postales relacionados con la celebración de procesos electorales, sin que el hecho de que dichas prestaciones se configuren formalmente como OSP, tal y como se ha expuesto, justifique este planteamiento, ajeno a la competencia por el mercado.

Por tanto, cualquier operador postal activo en el mercado debería poder, en principio, ser sujeto de OSP y prestar dichos servicios, lo que exigiría la convocatoria de un concurso por la Administración competente para licitar la prestación de estas OSP, en el que los distintos operadores potencialmente interesados en su prestación puedan competir por estar presentes en dicho segmento. Cuestión distinta es cómo deben licitarse esos servicios, teniendo en cuenta las especificidades de un proceso electoral y las condiciones y posibilidades de actuación de los distintos operadores, para garantizar la correcta prestación de los mismos, y determinar si debe haber uno o puede haber varios adjudicatarios de una misma OSP o distintos operadores deben prestar distintas OSP, aspectos que deberían ser objeto de análisis en relación con el diseño concreto de los pliegos y del concurso.

4. Finalmente, puesto que las OSP pueden ser voluntariamente asumidas por alguna empresa –vía licitación- o, en su defecto, impuestas, en caso de que el concurso convocado quedara desierto sería factible que la Administración, al tratarse de OSP de forzosa prestación, recurra a la designación directa de un determinado operador.

En cuanto a las **justificaciones fácticas**, al margen de la remisión al artículo 22.5 LSPU, la consulta planteada menciona otra serie de argumentos, basados en las características propias de las prestaciones que se definen como OSP, para justificar su asignación directa al operador designado para prestar las obligaciones de servicio universal.

La consulta se refiere a la trascendencia, relevancia y especiales características que deben reunir las prestaciones asociadas a un proceso electoral y afirma que *“Correos es el único operador postal, como prestador del servicio postal universal”* que estaría en condiciones de:

- prestar el servicio con la calidad y extensión requeridas
- garantizar que todos estos envíos lleguen a cualquier parte del territorio nacional
- responsabilizarse de la custodia de la documentación electoral
- hacer frente a la perentoriedad de los plazos, lo que exige la realización de envíos con carácter certificado y urgente
- velar por la especial seguridad que se requiere en la identificación del elector y del receptor
- la existencia de condiciones específicas para la prestación de los servicios y su carácter preferente con respecto al resto de envíos postales

Todas estas condiciones y especiales características mencionadas por Interior serían las que, en su caso, sí podrían justificar el carácter de OSP atribuido a los envíos derivados de la celebración de un proceso electoral -y, en principio, como se ha mencionado, desde la CNMC no se cuestiona esta definición- pero no son características que permitan excluir a cualquier operador del mercado de su posible prestación. Adicionalmente, Interior se refiere a la presunción de fehaciencia y veracidad que el artículo 22.4 LSPU atribuye a las notificaciones administrativas realizadas por el operador designado. Se trata este de un asunto complejo e insertado en el propio desarrollo histórico del operador postal que, sin embargo, ha sido reiteradamente calificado por la CNMC como restrictivo de la competencia.<sup>10</sup>

Sí podría cuestionarse, por tanto, que Correos sea el único operador en condiciones de prestar la totalidad de los servicios definidos como OSP en ausencia de un proceso competitivo en el que se haya puesto de manifiesto si existen o no otros operadores postales interesados y preparados para poder prestar algunas de dichas OSP. A la inversa, resulta difícil creer que ningún operador del mercado estaría en condiciones de prestar una sola de las OSP incluidas en los acuerdos de Consejo de Ministros.

El modelo de imposición de OSP que se somete a consulta, parece basarse en presuponer la incapacidad de todos los operadores -salvo la del operador designado para prestar el SPU- para poder prestar cualquiera de los servicios postales derivados de la celebración de procesos electorales, en las condiciones especificadas. Dicha incapacidad, sin embargo, no debería ser hipotética sino el resultado de un proceso competitivo en el que se definan rigurosamente las condiciones en que deban prestarse las OSP y los medios para acreditar la capacidad de las empresas para hacerlo y se ponga de manifiesto qué operadores consideran que están en condiciones, técnicas y económicas, de poder ejecutarlas.

Aunque, como se ha mencionado, debería ser dicho proceso el que determine la capacidad o incapacidad de las empresas, sí parece oportuno realizar algunas

---

<sup>10</sup> Véase el [«Informe sobre el Anteproyecto de Ley del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal»](#) de 2010, y el informe de 2011 sobre [«El nuevo marco de regulación del sector postal tradicional en España»](#).

matizaciones previas en relación con la ejecución de determinadas OSP definidas en los Acuerdos de Consejo de Ministros, que apuntan hacia la posibilidad de participación de otros operadores:

- no todas las OSP requieren estar en posesión de una red con el alcance y la extensión de la red pública que gestiona el operador designado, ya que no todos los envíos implican a un usuario residencial (por ejemplo, envíos entre órganos de la AGE), ni la necesaria cobertura de todo el territorio nacional
- la realización de envíos con carácter urgente no debería implicar en ningún caso la exclusión de operadores distintos el operador designado, especialmente dada la existencia de un mercado, que no es servicio postal tradicional, especializado en mensajería y paquetería express y en el que existe una fuerte dinámica competitiva.
- los envíos internacionales también presentan una dinámica competitiva importante con diversos operadores internacionales activos.

No todos los servicios incluidos en las OSP presentan, por tanto, la misma problemática ni todos exigen contar con idéntica disponibilidad de medios técnicos y/o humanos. Además, el hecho de que los procesos electorales presenten, con carácter general y salvo excepciones puntuales, rasgos que permiten su adecuada planificación temporal introducen un factor positivo a efectos de su adecuado diseño, en relación con el cual se recomienda la consulta a la Guía sobre Contratación Pública y Competencia elaborada por la Autoridad española de competencia así como a los informes elaborados recientemente por esta Autoridad efectuando recomendaciones respecto al diseño más pro competitivo de pliegos para la contratación centralizada de servicios postales.

En definitiva, las *otras* obligaciones de servicio público deberían ser susceptibles de imponerse a otros operadores postales con capacidad para su ejecución, lo que incluye tanto a los que prestan SPU como a los que operan fuera del SPU ya que, como se ha mencionado, este último es un segmento del mercado caracterizado por una fuerte dinámica competitiva en la que los operadores podrían estar en condiciones de asumir ciertas OSP previstas en los acuerdos de Consejo de Ministros.

En este sentido, sería deseable que la normativa postal, en particular, el artículo 22.5 LSPU, elimine la designación directa a Correos contenida en el mismo e incluya la posibilidad de una designación a través de un proceso competitivo<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En esta misma línea, el Reglamento de telecomunicaciones de 2005 (artículo 55, párrafo 1º del Real Decreto 424/2005) contiene una disposición que señala que el acto que establezca las otras obligaciones de servicio público establecerá, entre otros aspectos, la forma de designación del operador obligado, en su caso, a través de un procedimiento de selección competitiva.

## V. Fijación de la compensación y tarifas aplicables a las actuaciones incluidas en los ACMS

Los servicios postales son calificados por la propia Ley 43/2010 como Servicios de Interés Económico General (SIEG) y, por tanto, sujetos a OSP de diverso signo que deben ser objeto de compensación económica a los operadores. Esta calificación y la existencia de dichas obligaciones tiene consecuencias claras de cara a la configuración de un proceso de determinación de tarifas ajustado a lo que la normativa y jurisprudencia comunitaria que regula los SIEG determina.

Si la prestación de OSP está sujeta a licitación competitiva el precio final vendrá marcado por la libre competencia entre las empresas candidatas. Sin embargo, puesto que se han producido atribuciones directas a un único operador de una OSP, es clave que la determinación de la compensación económica cumpla con los requisitos de la normativa europea en materia de ayudas de Estado.

Dicha jurisprudencia comunitaria se encuentra fundamentalmente en la STJCE de 24 de julio de 2003 (asunto Altmark)<sup>12</sup>, que realizó un listado detallado de los cuatro elementos que, en el marco de una actividad sujeta a OSP, una compensación económica debería reunir para no ser considerada ayuda de Estado:

- Debe existir un acto de encomienda al operador de esa OSP, siendo ésta claramente definida
- La metodología para el cálculo de la compensación económica debe realizarse con carácter previo, objetivo y transparente.
- No debe existir sobrecompensación, esto es, las compensaciones a los proveedores del servicio no deben exceder los costes netos, incluyendo un beneficio razonable<sup>13</sup>.
- La selección de los proveedores del servicio debe efectuarse con el mínimo coste para la colectividad, preferiblemente por un procedimiento competitivo<sup>14</sup>. Si no se recurre a un procedimiento competitivo, sino que se utiliza por ejemplo, la adjudicación directa, la compensación económica debe formularse con la referencia del coste de un operador gestionado de forma eficiente.

De la información remitida por Interior no se puede determinar el adecuado cumplimiento de la totalidad de los requisitos anteriormente señalados en las

---

<sup>12</sup> Estos requisitos son consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, en particular, de su decisión en el “[caso Altmark](#)” (C-280/00) apartados 86 a 93.

<sup>13</sup> El cálculo de dicho coste neto debe efectuarse a partir de la referencia del coste de un operador gestionado de forma eficiente. En la determinación del beneficio razonable se considera una remuneración del capital no superior al tipo swap (como proxy del tipo de interés libre de riesgo) más una prima de 100 puntos básicos (como proxy de la prima de liquidez).

<sup>14</sup> Compatible con las Directivas de contratación pública: [Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#) y [Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales](#) y por la que se deroga la Directiva 2004/17/EC.

atribuciones a Correos ya realizadas, si bien se considera procedente realizar las siguientes consideraciones, poniéndolas en relación igualmente con la normativa nacional aplicable (art. 34 LSPU).

### **Ejercicio 2011**

El principal problema que se detecta en relación con este ejercicio es una importante confusión y falta de información en el modelo de financiación, en la medida en que ni siquiera están claras las tarifas por las que se rigió la prestación de las OSP. Por un lado, en relación con las elecciones de 2011, el Acuerdo de Consejo de Ministros no incluye un listado de tarifas máximas (la CNMC no ha identificado la existencia de dicho listado), que sí consta como anexo de la Orden relativa a las elecciones al Parlamento Europeo de 2014.

Por otro lado, la contabilidad analítica del operador designado correspondiente a ese ejercicio (2011), que está siendo verificada en el momento actual<sup>15</sup>, incluye determinados productos analíticos (PA) asociados a determinados servicios derivados de la celebración de procesos electorales y definidos en la Orden como OSP, que están clasificados por Correos como servicios del SPU, lo que resulta cuestionable, por diversos motivos:

- Dichas prestaciones, por su naturaleza jurídica, no son SPU, como se ha venido analizando ya que no se prestan con obligaciones de servicio universal sino con las obligaciones específicas establecidas en los Acuerdos analizados.
- El ingreso unitario de los PA Carta elecciones (ordinaria), no coincide con la tarifa que por peso le correspondería (tomando como referencia las tarifas SPU 2014).
- El hecho de que la Orden de 2014 sí haya establecido un listado de tarifas máximas, es indicativo de que el sistema de fijación de tarifas no es el del SPU sino otro (se desconocen, como ya se ha mencionado, las tarifas que se aplicaron, si es que se fijaron tarifas, al proceso electoral de 2011).

En cualquier caso, para poder analizar la financiación de 2011 resulta prioritario saber en primer lugar, qué tarifas se aplicaron a esas OSP ya que no es posible valorar siquiera, con la información disponible, la estimación de la compensación de 38.200.000€ que prevé la Orden PRE/2915/2011, de 28 de octubre, lo que resulta bastante significativo en cuanto a la opacidad que presenta el modelo de financiación.

Por otro lado, si existe una compensación económica que, de acuerdo con el principio de indemnidad patrimonial al que se somete la prestación de OSP, se paga al operador obligado a asumir dichas obligaciones, dichas prestaciones no deben aparecer como prestaciones del SPU que, en su caso, puedan integrar el

---

<sup>15</sup> La información derivada de la CA contenida en este informe es confidencial hasta que sea pública la Resolución de la CNMC sobre el modelo y resultados de la CA de los ejercicios 2011 y 2012.



coste neto del mismo y ser compensadas paralelamente mediante el pago de la carga financiera injusta, ya que podría dar lugar a una doble financiación de las mismas. Estos elementos serán debidamente valorados por la CNMC en el momento de determinación del coste neto y la carga financiera injusta correspondiente a dicho ejercicio.

## **Ejercicio 2014**

Por lo que respecta a la financiación de las OSP derivadas de las elecciones de 2014, ésta genera, en principio, menos confusión puesto que se conocen, al menos, las tarifas que se habrían aplicado a dichas OSP.

De acuerdo con el contenido de la consulta parece que el modelo de financiación de referencia sería el siguiente: el Gobierno establece unas tarifas, así como una estimación del monto total de la compensación, que se calcula a partir de las tarifas recogidas en el Acuerdo y del número total de los servicios prestados en anteriores procesos electorales. Posteriormente, se abona la compensación a Correos, previa presentación de una factura justificativa de los servicios, de acuerdo con los envíos efectivamente realizados. Las observaciones que pueden realizarse en relación con este modelo serían las siguientes:

En primer lugar, el artículo 34 LSPU constituiría el fundamento jurídico aplicable a la fijación de estas tarifas ya que, de conformidad con su apartado primero, constituye su ámbito de aplicación “*los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público*”, sin referirse, como sí hace en el apartado cuarto, al servicio postal universal, por lo que debe entenderse que todos los servicios prestados en régimen de OSP y no sólo los que integran el SPU, caen bajo el ámbito de aplicación del artículo 34.

Asimismo, en relación con la autoría de las tarifas distintas al SPU, éstas no proceden del operador designado, tal y como prevé el apartado segundo del artículo 34 LSPU, sino que son tarifas máximas aprobadas por el Consejo de Ministros.

Tal y como habría señalado el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las tarifas no han sido aprobadas por la autoridad competente; y no pueden serlo ya que la LSPU atribuye esta función únicamente al operador designado sin que exista habilitación en la normativa postal para que intervenga la autoridad que se considere competente (salvo el Gobierno, cuando en aplicación del artículo 34.4 establezca precios máximos y mínimos sólo “*para los servicios sometidos a obligaciones de servicio público dentro del servicio postal universal*”).

A la vista de lo anterior, parece urgente una adaptación también del artículo 34 LSPU. Su apartado segundo, en línea con la “filosofía” plasmada en el 22.5, da por hecho que el único que puede prestar servicios con obligaciones de servicio público, cualesquiera que sean esas OSP, es el operador designado, por lo que sólo éste aparece mencionado en el artículo como posible autor de dichas tarifas. En este sentido, sería necesaria una adaptación normativa que, en línea con una

adaptación del artículo 22.5, tenga en consideración que, puesto que no sólo el operador designado puede asumir otras OSP distintas a las del SPU, tampoco puede constar en la normativa como único posible autor de las mismas.

En todo caso, en coherencia con el modelo de licitación de OSP que se propone en este informe, que implica que los precios vengan determinados por el mercado, la CNMC está de acuerdo con la propuesta de que sea el Ministerio de Fomento el órgano competente para fijar las tarifas máximas de esas OSP, independientemente de quién resulte adjudicatario del cumplimiento de dichas obligaciones, previo informe preceptivo y vinculante de la CNMC.

El segundo aspecto que debe tenerse en consideración se refiere, más allá de la autoría de las tarifas, a la debida **comprobación**, de conformidad con el artículo 34.1 LSPU de la asequibilidad, transparencia, no discriminación y adecuación a los costes reales del servicio ofreciendo incentivos para la prestación eficiente del mismo, de los precios de los servicios que se presten bajo régimen de obligaciones de servicio público. Esta comprobación corresponde en la actualidad, de acuerdo con el apartado segundo del mismo precepto, a la CNMC. Ni a este organismo en relación con las elecciones de 2014 ni a la extinta CNSP en relación con las de 2011, le han sido comunicadas, en los términos establecidos por dicho artículo, los precios de los servicios que debían prestarse bajo régimen de obligaciones de servicio público en relación con los procesos electorales.

La consulta planteada señala además que *“Correos ha observado reiteradamente que los costes reales por la prestación de los servicios están recogidos en la contabilidad analítica de esta sociedad y (...) que dicha información consta en el Ministerio de Fomento y en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.”* En relación con esta afirmación debe matizarse, recopilando algunos de los argumentos ya expuestos, lo siguiente:

- La competencia para verificar y, por tanto, pronunciarse sobre si dichos precios cumplen o no los principios señalados en el artículo 34.1 LSPU corresponde exclusivamente, desde octubre de 2013, a la CNMC.
- Esta Comisión, tal y como se ha señalado, no ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de los precios establecidos en la Orden de 2014 porque no le han sido comunicados.
- Los resultados de la contabilidad analítica del operador designado, entregados a la extinta CNSP y que en la actualidad se está verificando por la CNMC en el seno de un procedimiento en curso, no incluían ningún dato relativo a las prestaciones calificadas como OSP en las Órdenes aprobadas y relacionadas con la celebración de procesos electorales; por tanto, no constaba ni el coste ni el ingreso de la prestación de dichos servicios.

En el seno del procedimiento abierto para la verificación de dicha contabilidad se ha tenido conocimiento de los datos relativos a tres productos analíticos relacionados con los procesos electorales, que figuran en la contabilidad correspondiente al SPU (no en los resultados entregados a la autoridad competente), con las dudas que ello suscita y a las que ya se ha hecho mención. Sin embargo, el resto de prestaciones definidas como OSP no constan en modo alguno en la contabilidad analítica entregada a este organismo.

A la vista de todo ello resulta necesario, por tanto, regular debidamente (i) la forma de financiación de estas OSP, de manera que sea indubitado y absolutamente transparente, cuál es la tarifa aplicada a cada una de las prestaciones<sup>16</sup>; (ii) quién es competente, cuando los precios se determinen en el proceso de licitación, para la aprobación de tarifas máximas y (iii) que se haga efectiva la comprobación de dichas tarifas por la CNMC, de conformidad con la LSPU, en relación con las cuales, por lo que concierne a los períodos consultados, 2011 y 2014, no consta que haya existido control alguno.

Por último, resulta asimismo cuestionable la indeterminación existente en relación con la verificación del importe de la compensación determinada en las Órdenes aprobadas por el Consejo de Ministros. El artículo 22.5 LSPU señala que la imposición de obligaciones adicionales de servicio público deberá ser objeto de compensación. Dicha compensación se estima en los ACMs de la forma descrita en la consulta pero no existe disposición alguna que prevea, de la misma forma que sí se prevé la verificación del coste neto del SPU, la verificación del coste de estas OSP; sería recomendable incluir una previsión a este respecto y que sea la CNMC el organismo competente para realizar tal comprobación.

## **VI. Propaganda electoral**

La consulta se refiere, de forma específica, a las dudas que suscita encomendar a Correos la realización de los envíos de propaganda electoral de los partidos políticos de acuerdo con una tarifa especial y reducida.

La problemática que plantea este servicio no es distinta a la descrita en este informe para el resto de prestaciones definidas como OSP en los acuerdos analizados. Por tanto, no está justificada su asignación a Correos al margen de todo proceso competitivo que permita a otros operadores optar a su prestación de acuerdo con las condiciones que se establezcan.

---

<sup>16</sup> Este aspecto es de especial relevancia en cuanto al análisis y control de la financiación correspondiente a los ejercicios 2011 y 2014 ya que en un modelo, como el que se propone, en que la asignación de OSP se realice mediante concurso, la problemática sobre el precio de los servicios desaparecería al venir determinado por el mercado. Bajo el modelo que se propone, sí seguirían siendo pertinentes, no obstante, las observaciones de este informe en relación con la aprobación y verificación de tarifas máximas y en relación con la comprobación de la compensación que resulte en favor del operador u operadores adjudicatarios de las distintas OSP.

Las particularidades de este servicio se refieren, en primer lugar, a que su consideración como OSP genera más dudas, si cabe, que en relación con el resto de OSP. En principio, no hay razón para pensar que este servicio no se prestaría por el mercado a precios de mercado; los partidos políticos serían, en un mercado libre, equiparables a grandes clientes por el volumen de envíos que generarían y una demanda altamente “fiel” a los envíos postales, dado el interés en que todos sus potenciales clientes/votantes, estén donde estén geográficamente, reciban su producto y la improbabilidad de que una parte muy significativa y relevante, a efectos electorales, de los mismos, pueda utilizar mecanismos sustitutivos de comunicación.

No existe tampoco razón alguna que explique que los precios de la propaganda electoral deban ser asequibles y no precios de mercado<sup>17</sup>, que es uno de los componentes que podrían considerarse para la definición de una prestación como OSP, tratándose de un tipo de demanda que podría pagar (salvo motivación justificada que haga pensar lo contrario) precios de mercado.

Incluso manteniendo su consideración como OSP, carecería de sentido, por las razones expuestas, que la propaganda política esté sometida a una tarifa reducida y especial, por debajo del resto de las tarifas que se observan en el listado aprobado en las Órdenes, ya que podría comprometer el principio de adecuación a los costes reales de prestación del servicio exigido en el artículo 34 LSPU; en consecuencia, el déficit que, en su caso, generase la fijación de un precio inadecuado para la propaganda electoral, implicaría una necesidad de compensación con financiación pública para cumplir con el principio de indemnidad patrimonial que rige la prestación de las OSP, lo que, en términos generales conforma un modelo de financiación inadecuado.

---

<sup>17</sup> La Ley Orgánica de Régimen Electoral General se refiere a tarifas especiales en su artículo 59.

