

## I. ESPAÑA

### LA ORDENANZA POSTAL Y LAS TARIFAS DEL SERVICIO DE CORREOS

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. LA ORDENANZA POSTAL Y SU SIGNIFICADO. A) *El Servicio de Correos como servicio público.* a) *El Correo hasta la etapa regaliana.* b) *El Correo como regalía y su régimen de arriendo.* c) *El Correo como servicio estatal.* B) *El siglo XIX y las características actuales del Correo.* a) *La revolución de los transportes.* b) *La invención del sello de franqueo.* c) *La masificación del Correo.* d) *La universalización del Correo.* e) *El derecho político al secreto de la correspondencia.* C) *La Organización Postal como prestataria de otros servicios públicos.*—II. LA LEY DE 22 DE DICIEMBRE DE 1953 Y LA ORDENANZA POSTAL. A) *La Ley de 22 de diciembre de 1953.* B) *La Ordenanza Postal de 19 de mayo de 1960.*—III. LAS TARIFAS DE CORREOS EN LA ORDENANZA POSTAL. A) *El problema de las tarifas de los servicios públicos.* a) *Las tarifas de los Servicios públicos, ¿precios o impuestos?* b) *Tipos de tarifas y criterios de implantación.* c) *Crítica a las teorías sobre la naturaleza de las tarifas.* B) *Las tarifas de Correos en la Ordenanza Postal.* a) *Tarifas, tasas y derechos en la Ordenanza Postal.* b) *El Principio de la tasa racional.* c) *El principio de patrimonialidad de los derechos postales.* d) *La rentabilidad del Servicio de Correos.*

#### I. INTRODUCCION. LA ORDENANZA POSTAL Y SU SIGNIFICADO

Por Decreto de 19 de mayo pasado (*Boletín Oficial del Estado* de 15 de junio), ha sido aprobado el texto de la nueva Ordenanza Postal prevista en la Ley de Reorganización del Correo, de 22 de diciembre de 1953, art. 2.º, apartado A). La Ordenanza responde a una idea simultáneamente codificadora y renovadora, como expresamente señala su minuciosa Exposición de Motivos (1), y viene a configurarse como el texto fundamental del servicio postal, tanto en su organización como en su funcionamiento.

---

(1) «La Ley de Reorganización del Correo... prevé la redacción de la Ordenanza Postal, refundiendo disposiciones vigentes e introduciendo nuevos conceptos y métodos perdurables.»

Son muchos los aspectos del Decreto que merecían estudio y comentario. A falta del tiempo y y el espacio precisos para ello, este estudio va a ceñirse al más concreto de las tarifas, punto sobre el cual la Ordenanza establece y desarrolla unos criterios propios con una claridad y un alcance poco comunes en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, el planteamiento correcto del tema exige ineluctablemente una serie de consideraciones preliminares sobre la evolución histórica del Correo, sus características actuales y su ordenación jurídica que por fuerza han de sobrepasar el ámbito normal de una introducción. Ello es tanto más preciso por cuanto a través de las tarifas, en el criterio general que ha presidido su implantación como en las excepciones al mismo, pueden encontrarse perfectamente reflejadas algunas vicisitudes históricas hoy superadas y también la repercusión de un fenómeno perfectamente conocido, pero poco estudiado hasta la fecha: el de la organización de un Servicio Público que se utiliza, a través de todos sus elementos, para la prestación de otros Servicios totalmente distintos al originario.

#### A) EL SERVICIO DE CORREOS COMO SERVICIO PÚBLICO

La Ordenanza Postal se abre majestuosamente con una declaración de principios tajante: «El Correo es un servicio público inherente a la Soberanía del Estado, que lo rige y administra» (art. 1.º). Como otras tantas veces sucede, detrás de esta afirmación se encubre la repulsa a una realidad histórica diferente. Cada uno de los términos de la frase citada ha constituido un jalón en una etapa histórica secular, porque ni el Correo ha sido siempre un Servicio Público, ni cuando pasó a serlo se le consideró parte de la soberanía estatal, ni, por último, cuando se admitió su estatalidad se le encomendó al poder público su dirección y administración. La larga evolución que concluye con el mencionado precepto estaba aún en desarrollo en tiempos muy recientes (2).

##### a) *El Correo hasta la etapa regaliana*

La aparición de un sistema más o menos eficiente de transporte de noticias y mensajes entre dos puntos se confunde con la constitución misma de la sociedad en comunidades políticas. Por ello, todas las His-

(2) En Wurtemberg, el arriendo del Servicio de Correos a los descendientes de los Thurn y Taxis duró hasta 1851, y en Prusia hasta 1867. En otro sentido responde a la misma evolución la consideración de los ingresos derivados del Correo como productos del Timbre del Estado, conforme lo han tenido en España hasta la citada Ley de 22 de diciembre de 1953, que efectuó la transferencia de ese capítulo del Presupuesto de Ingresos a la Sección 3.ª del mismo, «Monopolios y Servicios explotados por la Administración» (art. 9.º).

torias del Correo pueden iniciarse con una recopilación de datos variablemente anecdóticos, que se remontan a los imperios egipcio y habilitónico (3). Inevitablemente se ha de mencionar a los *hemeródromos* griegos, el más célebre de los cuales es sin duda el portador del triunfo en la batalla de Marathón, pero no cabe hablar en puridad de una organización pública postal hasta que se establece el Imperio Romano. En él, la presencia simultánea de tres requisitos como son la existencia de un amplio imperio, fuertemente centralizado y dotado de una excelente red de comunicaciones, hacían forzosa la creación de un servicio de Correos. La nota esencial diferenciadora del sistema actual radica en que se trataba de un servicio estatal más que de un servicio público, cuya utilización por los particulares exigía licencia previa (*evectia*) de difícil obtención. El *Cursus Publicus*, con su perfecta organización de *Civitates*, *mutationes* y *mansiones* a cargo de funcionarios a sueldo del erario público, estaba concebido como un complemento de la organización del Estado y especialmente de la milicia. Con carácter excepcional funcionaban *angariaes* o correos privados, pero sin regularidad ni generalidad. A pesar de las reformas que el *Cursus Publicus* sufrió a lo largo de la historia, esta característica se mantuvo prácticamente inmutable hasta bien avanzada la decadencia (4).

El derrumbamiento del Imperio romano supuso la desaparición del Correo, a pesar de los intentos de mantenerlo, primero, y resucitarlo después, bajo los ostrogodos y Carlomagno respectivamente. En el período de constitución de los diferentes estados nacionales es cuando comienzan a reanecer servicios postales con carácter invariablemente local y privado, con independencia de los mensajeros del rey, cuya misión era esencialmente diplomática (5). En particular, el florecimiento cultural y mercantil de comienzos de la alta Edad Media, requirió la

(3) Vid., por ejemplo, ROTHSCHILD: *Histoire de la poste aux lettres*, París, 1879. HEGLER: *Zur Geschichte der Posten* (Nuremberg, 1878). En español, VERDEGAY y FISCOWICH: *Historia del Correo desde su origen hasta nuestros días*, etc., Madrid, imprenta de Ricardo Rojas, 1894. En esta última obra se citan, entre otros antecedentes del Correo, los mandaderos egipcios mencionados por HERODOTO, sustituidos por jinetas desde la XVIII dinastía; los correos persas, cuya organización parece que era particularmente cuidada, en especial desde CIRO, y posteriormente los que describe MARCO POLO en los estados de Gengis-Khan, de tal eficacia «que las órdenes caminaban a razón de 250 millas por día» (págs. 9-15, y 17-22 para la situación bajo fenicios, griegos y cartagineses).

(4) Para más detalles sobre la precisa regulación del *Cursus Publicus*, vid. HUDEMANN: *Geschichte des römischen Post wesens*, Berlín, 1879; von STEPHAN: *Das Verkehrsleben in Altertum und Mittelalter*, Berlín, 1869; MELILLO: *La poste italiane nel medio evo*, Roma, 1904, cap. I y II; VERDEGAY: *Op. cit.*, págs. 23-61, etc.

(5) Hasta el punto de equipararseles frecuentemente a los embajadores. Cf. la Ley 21 del título IX de la Partida II.

creación de servicios de mensajerías, como los correos de la Liga Hanseática y los de algunas universidades como París, Upsala y Bolonia (6). Igualmente en España se señala la existencia de correos para la relación entre los estudiantes y sus familias en Salamanca.

El primer servicio de Correos que reúne todas las características de un servicio público, bien que montado y servido por particulares, parece ser el de los *troters* catalanes, que formaban ya una cofradía bajo la advocación de Nuestra Señora de la Guía en 1283. La existencia de correos reales, denominados «sayones», hace que pronto comience la regulación del oficio por el monarca, incluso en lo tocante a tarifas (7). La primacía catalana en este servicio se mantuvo durante largo tiempo, a pesar de la decadencia de los cofrades y de los abusos existentes en el servicio, que concluyeron, respectivamente, a la reconstitución de la cofradía por los «capítulos» de 10 de septiembre de 1417, aprobados por Alfonso V de Aragón, y sobre todo, las Ordenanzas u Ordinacions registradas el 20 de julio de 1445, pero vigentes posiblemente con anterioridad, que constituyen con propiedad la primera Ordenanza postal del país. En ellas se mencionan claramente las cartas «con ventaja», que mediante un sobreprecio tenían prioridad en la distribución, como el actual derecho de urgencia, se establece el derecho y procedimiento de reclamación de cartas fallidas y se prohíbe la violación de la correspondencia por el Correo o por persona distinta que el destinatario (8). La aparición del Correo como monopolio real cuya explotación se hacía mediante arriendo motivó la solicitud a Fernando el Católico de los *concelleres* de Barcelona de reservar el nombramiento de Hoste de Co-

(6) Vid. Von STEPHAN: *Op. cit.* y *Geschichte der Preussischen Post*, Berlín, 1859.

(7) *Constituciones de Cataluña*, Libro I, título LXV, cap. IV, Pedro II manda que se establezcan sayones o bastoneros donde no los haya y se les denomine Correos o *troters* (1283). *Ibidem*, capítulo XXIV. Alfonso II ordena (Cortes de Monzón, 1284) que los sayones cobren seis dineros por legua, «car axi fo atorgat per lo senyor Rey en Pere de bona memoria». El mandato fué repetido por Jaime II en la primera corte de Barcelona (1291) con la pena «e qui contra aço fara, que isca del officii per tots temps» (*Ibidem*, cap. XVII). Vid. Dirección General de Correos y Telégrafos: *Anales de las Ordenanzas de Correos de España, 1283-1880*, Madrid, Imprenta Central, 5 vols., 1879-1881.

(8) Vid. el texto en *Anales... cit.*, vol. I, págs. 435 y ss. Vid., igualmente, VERDEGAY: *Op. cit.*, págs. 89 y ss. La posibilidad del pago previo, que se prevé como bastante usual según el contexto de las *Ordinacions*, no se establece en ellas de la forma con que parece según la Enciclopedia Espasa, vol. 15, pág. 922. En este mismo lugar se alude a los «Capítulos» de 1417 como unas «Ordenanzas de Correos» dictadas por Alfonso V de Aragón. En realidad, esos Capítulos (su texto, en *Anales... cit.*, vol. I, págs. 429 y ss.) son puramente de regulación interna y no contienen tratamiento de problema alguno de Correos, refiriéndose a la actividad y deberes religiosos de los Cofrades, misas a recibir por su fallecimiento, etc.

reos de Zaragoza a la Cofradía cuyos privilegios recordaban en su petición (9).

b) *El Correo como regalía y su régimen de arriendo*

Hacia, en efecto, pocos años que los Reyes Católicos, que venían contando desde fecha no precisada con un «Correo Mayor», habían nombrado Hoste Mayor de Granada, a raíz de la toma del último baluarte moro, a García de Cevallos, para quien dicho cargo resultó ante todo gravamen y fuente de inacabables pleitos, debido al arrendamiento de la conducción del Correo que hacia 1500 hiciese la Reina Católica a Francisco de Taxis o de Tassis, organizador del mismo en el Imperio germánico.

Si bien la doctrina alemana señala al contemporáneo monarca francés Luis XI como el creador del servicio regular de correos (10), es lo cierto que con carácter general esta clase de servicios no se montó como tal servicio público hasta el segundo decenio del siglo XVI, obtuvo el consenso de Maximiliano I, entonces regente de los Países Bajos, para montar un servicio de postas entre Viena y Bruselas, y el nombramiento de Correo mayor de Castilla por Felipe Hermoso (11). Cuando en 1518 su sobrino Bautista recibe el nombramiento de la reina doña Juana y de Carlos I como Correo Mayor, los monarcas están haciendo uso ya de un monopolio real, de una regalía. Regalía menor, evidentemente, puesto que su ejercicio es cedido a unos particulares, pero con todos los caracteres que a las mismas se le atribuyen doctrinalmente. A estos efectos el texto de 28 de agosto de 1518 no puede ser más completo: la *potestas principii* queda inequívocamente configu-

(9) Carta de 25 de diciembre de 1510. Texto en *Anales*, cit., págs. 477-78.

(10) Entre Bruselas y París, como medio de espionaje de los movimientos de su aborrecido rival Carlos, rey de Borgoña.

(11) Así, CAMPOMANES en *Itinerario de las Carreras de Posta*, sin que esté definitivamente dilucidado este punto. Simón de Taxis era ya Hoste de Correos en 1507, como se dice en un mandamiento de pago fechado el 11 de febrero de ese año; pero después faltan otros documentos hasta 1517, ya muerto Francisco de Taxis, en que con fecha 20 de diciembre se traslada a Bautista y Mateo de Taxis el «asiento que con ellos se hizo sobre detener de las Postas». En este interesante documento se les obliga al cumplimiento del siguiente horario: de Bruselas a París, treinta y seis horas en verano y cuarenta en invierno. De Bruselas a León «sola Rona», tres días y medio en verano y cuatro en invierno. De Burgos a Bruselas, siete días en verano y ocho en invierno, etc. Meses después (28 de agosto de 1518) se concede a los citados y a Simón, el título de Correo Mayor, siendo Bautista «cabeça principal del dicho officio en lugar y por fin y muerte de Francisco de Taxis, vuestro tío nuestro Correo Mayor que fué». Esta es la única referencia legal en apoyo de la tesis de CAMPOMANES.

rada tanto en la expresión de voluntad del mandato (12) como en la extensión de los destinatarios (13) y el indudable carácter monopolístico de la concesión (14). El criterio de exclusividad se sienta con el autoritarismo propio de los sucesores de los Reyes Católicos, y la mejor demostración la constituye el uso de la *plenitudo potestatis* en virtud de la cual la concesión se hace no *salvo iure tertii*, sino aplicando la cláusula *non obstante* (15).

La hegemonía política alcanzada bajo el mandato de los Reyes Católicos y proseguida por sus sucesores queda palpablemente resaltada en la facilidad con que se llevó a cabo esta centralización del Correo. En la práctica los sucesores de Francisco de Taxis tropezaron con resistencias mucho mayores en el resto del Imperio, resistencias fundadas precisamente en la incertidumbre de si el servicio de postas era un monopolio real o si escapaba al número de regalías menores. Los primeros obstáculos se suscitaron por parte de los servicios locales de correos, como los *Postwesen* de Nuremberg, que a su ya larga tradición unían su indiscutible utilidad al prestar no sólo servicios de transporte de correspon-

(12) «Es nuestra merced i voluntad que agora i de aqui adelante, para en todas vuestras vidas, seais nuestros maestros mayores, de Ostes i postas y correos de nuestra casa i corte i de todos nuestros Reinos y señoríos i fuera dellos, que a nos sean de proueer.»

(13) «...Y por esta nuestra carta... mandamos al Ilustre Infante don Fernando, a los Prelados, Duques, Marqueses, Condes, Ricos omes, Maestros de las Ordenes e a los del nuestro Consejo, Presidente y Oidores de las nuestras Audiencias, Alcaldes, Alguaziles... Alcaydes de los castillos i casas fuertes i llanas, Corregidores... que vos ayan y tengan... por tales maestros mayores de Ostes y postas y correos», etc. Vid. el texto completo en *Anales, cit.*, págs. 34.

(14) «Y a do quiera que a nuestro servicio conuiniere tener Osta y postas i correos y en todos los casos y cosas a él anejos y concernientes, y que cada y quando ouieren o nos ouieremos de despachar para qualesquier partes y lugares correos o peones con qualesquier cartas, pliegos o viages, que no los espidan ni despachen por mano de otra persona alguna salvo de vos..., ni correo ni peón ninguno reciba los tales viages, sin que sea dado por mano de vos, so pena de cien mil maravedís» (Ibidem, pág. 4).

(15) Con lo cual parece aludirse a los derechos de los descendientes de García de Cevallos: «Es nuestra merced i voluntad que vos, e dicho Bautista de Tasis, (seais) cabeça principal del dicho officio, no embargante qualesquier cartas de merced que de cabeça o succion del dicho officio tenga de nos o de los Reyes antepasados el dicho Simón de Tasis o otras qualesquier personas, que nos por la presente de nuestra ciencia i sabiduría i poderio real absoluto de que en esta parte queremos usar y usamos, las derogamos, cassamos e a nullamos y damos por ningunas i de ningún valor i efeto» (Ib., pá. 4). Sobre el sentido de la cláusula *non obstante* (que exige la *plenitudo potestatis* del príncipe y no la mera potestad de imperlo), vid. VILLAR PALASÍ: *Naturaleza y regulación de la Concesión Minera*, en esta REVISTA, I, 79-116; *La eficacia de la concesión y la cláusula «sin perjuicio de tercero»*, ídem., V, págs. 147-234. *Apuntes de Derecho administrativo*, edición mimeográfica, págs. 30 y ss., esp. 33 y 34, y artículo *Concesión*, en *Nueva Enciclopedia Juridica*.

dencia y mercancías, sino también servicios jurídicos y bancarios (16). El carácter localizado de estos servicios hacía que estuviesen desempeñados por personas conocidas de todos y depositarias de la confianza común, en cuya designación jugaban factores muy precisos cuya exigencia en una organización de dimensiones estatales era imposible, como la ciudadanía o la religión. Con muchas restricciones que impedían todo desarrollo más allá de sus límites ordinarios, se toleró la existencia de estos *reichsstädtische Bohtenwesen* durante todos los siglos XVII y XVIII, quebrando así el privilegio monopolístico del *Reichpost* (17).

Mayor interés ofrece sin embargo el litigio entre la familia Thurn-Taxis y los intentos de crear dentro de los estados integrantes del Imperio servicios autónomos de Correos. El primero de estos conflictos se suscitó en 1624, a raíz de la concesión a la familia von Paar por Fernando II del privilegio de postas en Hungría, Bohemia y Austria. El Colegio de Electores dictaminó la nulidad de esta concesión—que hay que suponer hecha *salvo iure tertii*—, en base al *jus quaesitum et fundatum* del *Reichpost*, creado con anterioridad.

El dictamen del Colegio de Electores es tanto más extraño cuanto que su propio interés hubiera residido en la afirmación contraria, que hubiera supuesto para todos y cada uno de ellos la potestad de organizar su respectivo servicio de postas en los propios *Landen*. De esta forma todos los posteriores esfuerzos en este sentido habían de quedar inevitablemente frustrados (18). El problema no tardó en plantearse y el primer caso fue con el príncipe Felipe Guillermo de Brandeburgo, quien montó el servicio de postas en sus dominios apovándose en su *potestas imperii (Landeshoheit)* que no podía serle negada. A ello hicieron valer los Thurn y Taxis no sólo el privilegio imperial, sino también el parecer del Colegio de Electores. Mientras el absolutismo centralizador castellano hacía imposible este tipo de litigios, el resabio feudalista del Imperio germánico vigorizaba de tal forma la postura de cada Estado particular del cual su Señor (*Landesherr*) es *herr ueber seine Canzlei*, que a pesar de los esfuerzos de una y otra parte la contienda no halló solución definitiva y se prolongó por más de siglo y medio (19).

(16) Puede observarse que la utilización de la organización postal para la prestación de otros servicios públicos, materia sobre la cual se insistirá en la segunda parte de este estudio, tiene una dilatada historia.

(17) Vid. la evolución del conflicto, en BUSSI: *Il Diritto Pubblico del Sacro Romano Imperio*, Milán, 1959, II, 143.

(18) Por ello PÜTTER califica de *Singulare suffragium* la decisión del Colegio Electoral. (*Elementa iuris publici germanici*, s. 600). Vid. BUSSI: *Op. cit.*, págs. 140 y ss.

(19) Incluso en España se advierten restos de esta concepción en el afán de perpetuar el oficio de Correo Mayor de ciertas regiones dentro de algunas familias originarias de ellas. Vid. en *Anales...*, cit., págs. 484 y 485, el Memorial de don Felipe Ferrán, Correo Mayor de Cataluña, «pidiendo se perpetúe en su casa dicho oficio», y

La «quitación, derechos i salarios anejos» que constituían el régimen económico del Servicio de Correos así organizado era bastante singular. La organización del Servicio llevaba consigo el derecho, para el concesionario de percibir un canon sobre los portes de correspondencia y por la entrega o «presentación» de la misma, así como normalmente la exención de impuestos locales sobre las postas y estaciones de relevo —tanto en Alemania como en Francia—. El segundo e importante capítulo de ingresos para el privilegiado Correo Mayor consistía en el arriendo de los correos mayores locales, normalmente por una fuerte cantidad inicial más una renta anual. La correspondencia oficial y del monarca no estaba exenta del pago del franqueo, pero respecto de ella el Correo Mayor tenía la obligación de anticipar los fondos precisos para su porte y de efectuar éste con la mayor celeridad (20). Las tarifas eran establecidas por el propio Correo y no por el monarca. Sin embargo, el sistema se prestaba a abusos y una jugosa carta de Carlos I a Felipe II recomienda la fijación de una tasa por el poder real (21), lo que se hizo en el mismo año. También en la *Lehnbrief* imperial de 1615 se establecía la necesidad de fijar tasas racionales que no resultasen gravosas en extremo. Solamente el producto de las ventas, arriendos y pensiones de los oficios de correos y maestros de postas constituía para el Correo mayor una pingüe fuente de ingresos (22).

En cuanto al Correo con las Indias quedó reservado desde 1514 a la familia Carvajal, cuyos sucesores lo fueron rigiendo con escaso acierto hasta que el pésimo funcionamiento del Servicio motivó bajo Carlos III la abolición del título de Correo Mayor de Indias y la incorporación

---

la «protesta» del mismo contra el nombramiento de los Tasis como Correos Mayores de la Corona de Aragón (1657?).

(20) En Alemania y a partir del *Lehnbrief* de 1615, la correspondencia de (o a) Su Majestad, Archicanciller, Vicecanciller y Consejeros del *Reichshofrats* estaba exenta del pago de tasa alguna. (Vid. Bussi: *Op. cit.*, pág. 138). En España son legión las órdenes de pago por «asientos de postas» y gastos de correos. Vid. en *Anales...*, cit., Reales Cédulas de 8 de julio de 1518, 15 de enero de 1521, 15 de febrero de 1522, 28 de octubre de 1529, etc. Por Real Cédula de 6 de mayo de 1570 se concedió al Correo Mayor el devengo del interés de uno por ciento mensual de las cantidades que adelantase (*Anales*, págs. 16-17).

(21) «Carta del Rey al Príncipe don Felipe sobre el modo de pagar al Correo Mayor el precio de los viages.» 22 de octubre de 1547. (*Anales...*, cit., pág. 11). «...por lo qual seria bien hazer horden o aranzel de lo que se ha de pagar a cada correo por los viages, contando por leguas o por la diligencia que se le mandare hazer, o por otra vía para que aya razón sufficiente en ello, y no esté en alvedrío de lo quel Correo Mayor quisiere tassar.»

(22) Véase en *Anales...*, cit., pág. 23, la relación de los beneficios obtenidos por estos conceptos por el Correo Mayor don Juan de Tasis (padre del también Correo Mayor y más famoso por su azarosa vida y muerte, don Juan de Tasis, segundo conde de Villamediana).



de aquél a la Corona. «La negligencia de los Carvajales contribuyó poderosamente a demostrar que el Correo no podía existir fuera de la administración directa del Poder público, y fue la propaganda más eficaz en favor del monopolio del Estado». (23).

c) *El Correo como servicio estatal*

La configuración del Correo como servicio desempeñado directamente por el Estado, que tardó en imponerse en aquellos lugares en que se escogió el arriendo como sistema de explotación, fue desde un principio característica de los Correos franceses. En este país la evolución fue más lógica, pasándose de la idea del Correo privado del Monarca, cuidadosamente organizado ya desde Luis XI y perfeccionado bajo Carlos VIII y Enrique IV, a la del Servicio público desempeñado por los mismos órganos que habían venido cumpliendo la misión anterior. El paso decisivo se dio bajo el reinado de Luis XIII, cuando siendo Intendente de Postas Pedro d'Almeras, dictó Richelieu el Reglamento del Servicio (16 de octubre de 1627) que elevó en 1632 a la categoría de Superintendencia. Poco a poco fue adquiriendo el Servicio los caracteres de regularidad y generalidad que le son hoy propios, mientras su estatalización se demostraba en la creación, también por Richelieu, de los famosos *cabinets noirs* o gabinetes de censura. El arriendo de los cargos públicos, generalizado bajo Luis XIV, hizo que su primer ministro Louvois lo efectuase respecto de la Superintendencia, pero a su muerte el monarca reintegró el Servicio a la Corona definitivamente.

El servicio británico de correos fue aún más categóricamente estatal desde su iniciación. Una Ley de Cromwell (1657) establecería que «habrá una oficina general de correos y un funcionario (a su frente) que se denominará Jefe general de los Correos de Inglaterra y Superior de la Oficina de Correos» (*Postmaster General of England and Comptroller of the Post Office*). La Restauración respetó la iniciativa del Protector y el nuevo cargo forma parte desde entonces del gabinete británico (24). Sin embargo el Servicio de Correos fue considerado siempre como una empresa comercial a cargo del Estado, por lo cual había de autofinanciarse, lo que supone evidentemente unas tarifas suficientes. La separación entre la organización estatal del Servicio y su régimen financiero

(23) VERDECAY y FISCOWICH: *Op. cit.*, pág. 125. La organización del Servicio por los Tasis no estaba exenta tampoco de críticas. Vid. en particular las «Consultas del Consejo de Estado» sobre desórdenes en el Correo, de 12 de septiembre de 1589 y 19 de febrero de 1603.

(24) Sobre el Correo británico, vid. KAY, F. G.: *Royal Mail*, Rockliff, 1955. ROBINSON, Howard: *Britain's Post Office*, Oxford University Press, 1953. Vid. igualmente la publicación oficial (H. M. S. O.) Cmd. 9.576, 1955, sobre el futuro y la financiación del Servicio.

se ha acentuado tras la última reforma de 1955: el *Post Office* tiene ahora la obligación de ingresar en el Tesoro cinco millones de libras anuales, cantidad que constituye el equivalente aproximado de lo que había de satisfacer por impuestos al Estado, de no gozar de la exención total de que disfruta. Lo que en definitiva se hace es obligar al usuario, a través de las tarifas postales, a pagar esos mismos impuestos.

En España, la evolución fue progresivamente acercando al Estado la prestación del Servicio de Correos. Con la instauración borbónica se siguió el régimen francés, incorporándose a la corona la administración del arriendo con fecha 1.º de agosto de 1716. Poco después se regularizó el Servicio por el Reglamento de 20 de octubre de 1720, por el cual se fijaron las tarifas y medidas de pago y se precisaron las funciones del Correo Mayor, Maestros de Postas, Tenientes del Correo, Administradores de estafetas y Correos, recordándose además la competencia exclusiva del Juez Administrador General de Estafetas y Correos para todas las causas relativas a la Renta del servicio, debiendo inhibirse en su favor los órganos de las jurisdicciones civil y criminal (25). En los dos años siguientes, la Renta de Correos arrojó un producto total neto de 5.406.518 reales con 47 maravedíes, sobrenasando va la recaudación de las Estafetas administradas por la Hacienda a la de las que persistían en régimen de arriendo. Por Ordenanza de 19 de noviembre de 1743 se pretendieron cortar abusos y fraudes que se venían cometiendo (26) y por una importante Instrucción de igual fecha se reglamentaron las condiciones en que debían de celebrarse los arrendamientos, haciéndose mucho más rígidas y severas que hasta entonces y robusteciéndose de modo notable la figura del Superintendente Administrador General de la Renta de Estafetas (27). Mientras tanto, las condiciones de prestación del Servicio iban mejorando. En 1726, a propuesta del embajador de Alemania, se establecieron correos quincenales de Madrid a Barcelona. El servicio pronto pasó a ser semanal extendiéndose a las demás provincias y haciéndose bisemanal en 1760, año en que se concluyó la Casa

(25) Vid. el texto del Reglamento en *Anales...*, cit., I, págs. 90 y ss.

(26) La Ordenanza XVI prohíbe en particular que se negocien letras de cambio en las estafetas de Castilla e Italia, «aunque sea con pretexto de beneficio y aumento a la Real Hacienda».

(27) Ordenanza I: «Su Magestad confirma, y en caso necesario, de nuevo concede al Superintendente, Administrador General de su Renta de Estafetas, la omnimoda y absoluta autoridad, poder y jurisdicción civil y criminal, política y económica, que hasta aora han tenido y usado los Superintendentes de Correos...», etc. (Vid. *Anales...*, citados, págs. 149 y ss.). Los arrendadores quedaban sometidos a una estricta supervisión de cuentas y a una rigurosa fiscalización de sus servicios, ingresos y pagos a la Corona, debiendo remitir estados de cuentas periódicos y «poner el precio de sus Arrendamientos de su cuenta y riesgo en Madrid y en el Arca de tres llaves de la Renta, sin premio ni interés alguno por razón de conducción».

de Correos de Madrid, cuyo expediente se iniciase en 1750. En octubre de 1756 se nombraron los doce primeros carteros para reparto de la correspondencia en Madrid (28) llegándose así a un grado de madurez que sólo precisó de leves retoques y modificaciones durante cerca de cuarenta años (29), hasta llegar al texto fundamental de 1794, hito principal en la historia del Correo en España.

## B) EL SIGLO XIX Y LAS CARACTERÍSTICAS ACTUALES DEL CORREO

Con todo, el Servicio de Correos que se hallaba establecido en aquellos tiempos era apenas una iniciación balbuciente en comparación con las organizaciones mastodónticas a cuyo cargo corre en los momentos presentes. Lo que el siglo XIX va a aportar al mismo no es tanto un encuadramiento jurídicopolítico más o menos definido ya en las centurias anteriores, como el poderoso influjo de los progresos técnicos que va a permitir su crecimiento en proporciones nunca hasta entonces imaginadas. Los dos factores decisivos que van a jugar en este desarrollo son de orden externo, uno de ellos: la revolución de los métodos de transporte; el otro, de orden interno: la invención y aplicación del sello de franqueo. Conjuntamente van a determinar dos fenómenos de idéntico sentido: la masificación y la universalización del Correo, lo que va a repercutir directamente en el sistema tarifario. Por último, como corolario de esta evolución, el derecho al secreto de la correspondencia, cuya importancia estaba reconocida desde mucho antes, pero que por su escaso alcance era nada más que configurante de una sanción penal,

---

(28) El Servicio de Cartería a domicilio se venía verificando ya en circunstancias excepcionales, en especial cuando por razones de mal tiempo u otras especiales llegaban los Correos con retraso. La idea de generalizar el sistema se debe a Campomanes, con la aprobación de don Ricardo Wall. Las Ordenanzas de este Servicio (7 de octubre de 1756) encomiendan al Administrador general «zelar en que dichos Carteros cumplan con fidelidad sus encargos, por lo sagrado que es en el comercio y sociedad humana el repartimiento de las cartas a sus verdaderos dueños». Igualmente deberán cuidar de que «las partes prevengan a sus correspondientes que en las cartas se pongan las señas de la casa, alto y calle, para la más fácil distribución, en que tanto va a adelantar el público» y se manda, con harta lógica, que los Carteros sepan leer y escribir «para que mejor puedan cumplir».

(29) Desde que por Resolución de 31 de mayo de 1760 se establece el «segundo correo» con Francia y con las provincias del Reino, se dictan, entre otras, la Ordenanza de 23 de julio de 1762 sobre las funciones de los cargos del Servicio de Correos. La Instrucción de 7 de diciembre de 1763 sobre conducción de pliegos certificados (modificada en 26 de julio de 1783), el Reglamento para el Montepío de viudas y huérfanos de empleados de la Renta general de estafetas, Correos y postas (22 de diciembre de 1785) y varias de menor alcance.

va a cobrar de súbito el carácter de uno de los derechos políticos fundamentales, cuyo reconocimiento y tutela corresponde al mismo prestador del Servicio, al Estado.

a) *La revolución de los transportes.*

La adopción de carruajes especiales para el correo en 1784 había permitido en Inglaterra una gran extensión geográfica de sus servicios, y otro tanto ocurrió por análogas fechas en la mayoría de los restantes países europeos. Ahora bien, el incremento en la extensión o en la intensidad del servicio no venía acompañado de un idéntico incremento de su rapidez. Las sillas de posta seguían a igual velocidad que los *cursores* romanos y en los itinerarios de cierta longitud la necesidad de frecuentes cambios de posta contribuían a rebajar la ya reducida media diaria del transporte (30).

La invención del ferrocarril supuso una transformación radical del Correo, que supo aprovechar en seguida el nuevo método de transporte: la primera línea de ferrocarril (la célebre de Stockton a Darlington) comenzó a funcionar en septiembre de 1825. El primer envío de correo por tren (de Liverpool a Manchester) tuvo lugar en 1830, y las estafetas ambulantes de Correos aparecieron también por primera vez en Inglaterra en 1838. En España no fueron utilizadas hasta 1855 (línea de Madrid a Valencia) y 1861 (líneas de Burgos a Miranda y de Valladolid a Santander) (31). La conducción del Correo por el ferrocarril no sólo suponía una extraordinaria mejora en la rapidez del servicio, sino también una economía no menor en proporción. Esto explica la posibilidad de fijar tarifas mucho más reducidas que las hasta entonces existentes (32). No es preciso insistir en el progresivo aceleramiento de los

(30) CAMPOMANES, en su *Itinerario*, cit., enumera las «carreras» de las sillas de posta. Así, en la de Madrid a Barcelona por Zaragoza (106 leguas) había 35 postas. En la de Madrid a Cádiz (106 leguas y media), 26. 34 en la de Madrid a Bayona de Francia (94 leguas), etc. En la de Madrid a Constantinopla, servicio creado por el Reglamento de 3 de febrero de 1790, el número de postas era de 513.

(31) VERDEGAY: *Op. cit.*, págs. 382-383.

(32) La espectacularidad de la rapidez del ferrocarril, gráficamente reflejada en las aléluyas de la época: «La galera antaño hacía / seis leguas en todo el día; / hoy seis leguas, media hora / tarda la locomotora», ha oscurecido la no menos impresionante economía que supuso la utilización del ferrocarril para el Estado. La apertura de cada nuevo trozo de ferrocarril daba lugar a una reforma de las carreras de postas existentes; pues bien: a título de ejemplo, las modificaciones motivadas por la puesta en explotación de tramos relativamente modestos, como el de Jadraque a Medinaceli, en la línea de Madrid a Barcelona, y de Quintanapalla a Miranda, en la de Madrid-Hendaya, representaron unos ahorros, según los cálculos oficiales (OO. de 4 y 18 de julio de 1862) de 454.787 y 286.689 reales de vellón, respectivamente. En el último tramo, los gastos anteriores a la puesta en servicio del ferrocarril eran de 328.868 reales.

medios de comunicación, que ha pasado a constituir el signo tal vez más característico de nuestra época. A los perfeccionamientos del propio ferrocarril siguieron después los automóviles, de mucha mayor agilidad y capacidad de penetración y los trasatlánticos y buques de mayor velocidad, culminando ya en nuestro siglo con el transporte aéreo. Pero el concepto mismo de mensaje y comunicación había de ser transformado por descubrimientos sucesivos como el telégrafo, teléfono y radiotelefonía, cuya conexión con el Correo fue, en sus orígenes, muy estrecha.

#### b) *La invención del sello de franqueo*

Un minúsculo perfeccionamiento técnico iba a coadyuvar poderosamente en el veloz desarrollo del Correo: la invención (ROWLAND HILL, 1840) del sello para franqueo previo de la correspondencia, en sustitución del engorroso sistema de portes, firmas y acarreos hasta entonces en uso. Posiblemente ningún ejemplo de racionalización y simplificación administrativa puede hallarse con mayores repercusiones que éste. El mismo año de su entrada en uso vio aparecer, igualmente en Gran Bretaña, la primera tarifa postal uniforme para todo el interior del país, sin tener en cuenta la distancia efectiva a cubrir, al precio asombrosamente exiguo de un penique por cada media onza de peso (33). El servicio de Correos se movía efectivamente a impulsos de «economía, celeridad y eficacia», y el crecimiento inigualado de su utilización por los particulares, base esencial del éxito financiero de las reformas de ROWLAND HILL, determinaron su adopción por el resto de los países: algunos cantones suizos ya en 1843 y 1844; Finlandia, en 1845; Francia, Baviera y Bélgica, en 1849; Toscana, Austria, Prusia, Lombardía y España, en 1850 etcétera (34). Una vez más la técnica venía a uniformizar las condicio-

---

La apertura del mismo supuso que la conducción del correo entre esos puntos bajase a 42.178 reales, es decir, un 12 por 100 de la cifra anterior. A esto hay que añadir que la sustitución del sistema de conducción del Correo por el de Estafetas ambulantes vino a suponer una nueva y estimable, aunque más modesta, economía. (Vid. *ad exemplum*, R. O. de 25 de junio de 1861.)

(33) A los ciento veinte años de establecerse esa tarifa, su equivalente actual es de 3 peniques por onza (franqueo de una carta para el interior de Gran Bretaña). Más adelante se discutirá este fenómeno de la invariabilidad casi absoluta de las tarifas postales frente a la continua alza del nivel general de precios. Para mejor comprender el alcance de las reformas de ROWLAND HILL, conviene recordar que la tarifa de una carta de un solo pliego de Londres a Edimburgo era, antes de la misma, de 1 chelín 1 penique y medio, o sea, trece veces y media más que con la nueva tarifa única. Cada nuevo pliego, con indiferencia de su peso, exigía el pago de una nueva tarifa completa.

(34) En España, el franqueo por sellos se introdujo, con carácter facultativo, por el R. D. de 24 de octubre de 1849. La tarifa para las cartas franqueadas era de seis cuartos para las sencillas, que, sin franquear, devengaban un real de portes (arts. 3.º y 4.º). Se creaban dos sellos, de seis y doce cuartos. La Instrucción de 1.º de diciembre

nes de prestación de un servicio público, allanando así el camino para su generalización internacional.

c) *La masificación del Correo*

El juego concurrente de los dos factores mencionados iba a dar por resultado la masificación del Correo en una doble dimensión, no sólo en cuanto a la utilización del mismo por un número cada vez creciente de personas, sino también en cuanto al desbordamiento de la función principal del Correo, el traslado de correspondencia y mensajería, aprovechando su organización para muchas otras finalidades.

En todo caso, la rebaja de tarifa y la mayor rapidez en el Servicio promovieron un incremento inesperado del número de usuarios (35), lo que permitió a su vez mantener y aún reducir las tarifas. Por primera vez en la historia de los Servicios Públicos se contaban por decenas de millones, en crecimiento continuo, sus clientes. Nada supera la expresividad de las cifras, incluso si éstas, comparadas con las actuales, no parecen exorbitantes: el número de «cartas de todas clases» como rezaban las estadísticas de la época, que apenas sufría variación entre 1840 y 1845 y se mantenía alrededor de las 2.500.000 unidades, era de 41 millones ya en 1855, de 54 millones en 1860, de 64 millones en 1865 y de 77 millones en 1870. La progresiva extensión del previo franqueo, notablemente más reducido, hizo que esta progresión no repercutiese de igual forma en los ingresos que, en millones de reales de vellón, pasaron de 20,5 en 1840 a 21 en 1845, 16 en 1850, 20,5 en 1855, 27 en 1860,

---

siguiente daba las normas reglamentarias para la utilización del nuevo sistema de franqueo, que entraba en vigor en 1.º de enero de 1850. En la Instrucción se precisa: «El que quiera franquear una carta no tiene más que pegar en el sobre de ella uno o más sellos, según su peso, y echarla en el buzón... Los sellos son de papel y tienen goma por detrás, a fin de que para pegarlos, baste mojarlos...», etc., etc. El franqueo por sellos era obligatorio para las cartas con destino a Italia, pero no podía utilizarse para los demás países. Para dentro de España se estableció como único y obligatorio por R. D. de 15 de febrero de 1856, a partir de 1.º de julio siguiente. En la justificación del Decreto (que comienza: «Señora: Simplificar la administración es moralizarla; centralizar sus fondos, introducir en ella la conveniente economía», etc.), obra de Patricio de la ESCOSURA, se dice que sólo circulan sin franquear «una de cada cinco cartas, con relación a la masa general, y una por cada veinte en las plazas de comercio y centros de producción industrial», lo que presupone la buena acogida de la medida que se propugna por la opinión pública.

(35) VERDEGAY (*op. cit.*, pág. 290) cita el caso de una estafeta británica, «que no tenía más que un despacho con un empleado y que había bastado para dar amplio cumplimiento del servicio» y que hubo de habilitar ocho taquillas con dos empleados cada una, despachándose al siguiente día de establecerse la tarifa única más de tres mil cartas.

40,5 en 1865 y 43 en 1870 (36). En esta última fecha contaba ya en plantilla, según el Presupuesto correspondiente, con 5.625 funcionarios, de ellos 3.012 peatones, 1.625 carteros y 988 administrativos. El número de éstos había ascendido en 1880 a 1.396. Las cifras son, de todos modos, muy modestas si se comparan con las británicas correlativas, que representaban para 1854 unos ingresos de más de dos millones y medio de libras esterlinas manejadas por 21.574 empleados. Pero tanto de uno como de otro país puede decirse acertadamente que incluso con los criterios actuales hay que convenir que el Servicio de Correos del siglo XIX era ya una gran empresa (37).

#### d) *La universalización del Correo*

Si bien el Correo por su propia naturaleza tiende a expansionarse, no adquiere sus dimensiones universales hasta el pasado siglo. Bajo forma, primero, de laboriosos acuerdos generales bilaterales (38) y después, de convenios internacionales (Conferencia Internacional de París, 1863; Convenio Postal de Berna, 1874; Unión General de Correos, París, 1878; Unión Postal Universal, 1885) que han resultado modelos insuperados de cooperación general, el Correo demuestra su desconocimiento de límites espaciales, hasta el punto de que cuando nuevos métodos de comunicación y transporte más rápidos o instantáneos (telegrafía, telefonía, etc.) hagan su aparición, el cauce normal de su desarrollo será a través de la Organización Postal. También este fenómeno iba a tener repercusiones tarifarias impuestas por la necesidad ineludible de simplificar al máximo las operaciones que se repiten cientos de millones de veces al día en el mundo entero, y de las complejas y prolijas listas, de costes que en los primeros tiempos de la Unión Postal se redactan, teniendo en cuenta distancias, recorridos, puntos de partida, etc., etc., se llega a las actuales tarifas unitarias zonales, que abarcan continentes enteros y dentro de los cuales las tasas a satisfacer son idénticas.

#### e) *El derecho político al secreto de la Correspondencia*

Todo este nuevo carácter del Correo reviste a sus diferentes perspectivas aún desconocidos. Por supuesto, la violación de la correspondencia había sido de siempre materia punible, bien como infrac-

(36) Para estos dos últimos años, los datos exactos en unidades monetarias de la época son de 4.058.617 escudos en 1865 y 10.823.646 pesetas en 1870.

(37) Raymond NOTTAGE: *The Post Office: a Pioneer of Big Business*, en *Public Administration*, vol. XXXVII, págs. 55-64, primavera 1959.

(38) *Ad exemplum*: Convenios de España con Francia (1.º de abril de 1849), Bélgica (17 de julio de 1849 y 4 de octubre de 1852), Portugal (22 de junio de 1850), Suiza (2 de noviembre de 1850), Cerdeña (29 de septiembre de 1851), Prusia (19 de enero de 1852), Austria (30 de abril de 1852), Inglaterra (21 de mayo de 1858), etc.

ción penal ordinaria o como traición tratándose de efectos oficiales o privados del monarca, y sería fácil traer a colación decenas de normas de todo rango que así lo confirmasen (39). Pero con independencia y por encima de estos aspectos, se llega a configurar un nuevo tipo de derecho al que corresponde un posible infractor de máxima categoría y cuya potencial impunidad debe quedar soslayada mediante su sanción expresa en el marco constitucional. Nace así el derecho político a la integridad de la correspondencia, que no es sino la terapéutica preventiva de los «*cabinets noirs*» o gabinetes de censura, es decir, de la violación sistemática por el poder público—y de aquí el rango excepcional de la norma que lo prohíbe—de los objetos confiados al Servicio que presta con carácter monopolizador. La diferencia entre uno y otro tipo de infracción se encuentra desde muy pronto en las Postas Imperiales, y es sistematizada por la doctrina alemana precisamente a lo largo del siglo XIX, distinguiéndose el respeto al secreto epistolar (*Briefgeheimniss*) configurativo de una sanción penal o disciplinaria, del *Postgeheimniss*, que es la manipulación ilegal y dolosa en la correspondencia confiada al Correo y hecha por sus propios servidores en las *schwarze Kammern*, manipulaciones que han de verse vetadas en el texto político fundamental, como contrarias a uno de los derechos básicos del ciudadano (40). A través de sucesivas Constituciones, la inviolabilidad de la correspondencia viene afirmada en todos los textos constitucionales hasta el Fuero de los Españoles (41), del que constituye la Ordenanza Postal una reglamentación de uno de sus principios.

### C) LA ORGANIZACIÓN POSTAL COMO PRESTATARIA DE OTROS SERVICIOS

La magnitud de la organización postal, tanto en su extensión por todo el territorio como por la intensidad del servicio que desempeña, hace de ella un vehículo particularmente eficaz para canalizar a su través toda una serie de otros servicios ajenos propiamente a los postales. Esta anexión remonta ya a los primeros tiempos del correo y en la actualidad tiende a incrementarse fuertemente.

(39) Así, la Ordenanza de 1794 castigaba el quebrantamiento del sagrado de la correspondencia con las penas de mil ducados de multa y diez años de presidio, si fuese noble, y doscientos azotes y diez años de galeras, si fuese plebeyo (título XI, párrafo 19). La simple interceptación sin quebrantamiento se castigaba con diez años de presidio o galera.

(40) Vid., en particular, J. I. KLÜBER: *Oeffentliches Recht des Teuttischen Bundes*, Francfort, 1840, pág. 674, y del mismo autor, *Das Postwesen, wie eswar, ist und seyn könnte* (1811) y *Patriotische Wünsche, das Postwesen in Teutschland betreffend*, Weimar, 1814. (Cit. por BUSSI: *Il Diritto Pubblico...*, cit., págs. 135 y 140.)

(41) «Dentro del territorio nacional, el Estado garantiza la libertad y el secreto de correspondencia» (art. 13).



En primer término han de citarse aquellos servicios que ofrecen una idéntica finalidad con los postales y se diferencian esencialmente en los medios técnicos que utilizan. La invención y desarrollo del telégrafo poco después del gran *boom* de los servicios postales con la introducción del ferrocarril hizo que lógicamente se pensara en utilizar toda la organización del Correo para un servicio que no hacía, en definitiva, sino complementarle con un medio especial de urgencia. Por ello, con independencia de su integración en una unidad orgánica (42) o una división funcional, en la práctica ambos servicios se prestan íntimamente entrelazados, pudiéndose decir otro tanto de ese perfeccionamiento del segundo que constituyen los servicios *telex*. En muchos países también el servicio telefónico ha sido absorbido con bastante lógica por la organización postal, o al menos por el departamento ministerial encargado del Servicio de Correos. Tal es el caso del famoso P. T. T. (*Postes-télégraphe-téléphones*) francés y del *Post Office* británico, quien nacionalizó la totalidad de las empresas telegráficas privadas en 1870 y adquirió por compra, similar a la realizada por el Estado español en 1945, el servicio telefónico hasta entonces realizado por una empresa particular, la *National Telephone Company*, en 1912 (43). La fórmula de prestación directa por el Estado parece efectivamente brindar mejores resultados que la seguida en España por procedimiento esencialmente mercantiles.

Los servicios bancarios cuentan también con una larga tradición en la organización postal. Los servicios de giro postal y equivalentes no han alcanzado aún en España la difusión de que gozan en otros países. La nueva Ordenanza prevé la realización de los servicios bancarios de giro postal, cobro de efectos y el cheque postal, llamado a popularizarse

(42) Como lo hizo el R. D. de 19 de agosto de 1891, si bien pronto volvieron a dividirse en dos ramos independientes, pero dentro siempre del Ministerio del Interior.

(43) Con la excepción de Hull, ciudad que cuenta con un servicio municipal autónomo que es el único superviviente del en un tiempo abundante sistema de redes municipales. En la práctica, la prestación a escala de los entes locales del servicio telefónico se reveló muy difícil por razones técnicas y económicas, pero es de hacer notar que el monopolio *de facto* conseguido en 1912 no afectaba a la posibilidad de los municipios y condados de montar sus propios servicios telefónicos independientes. También es destacable el escaso papel que en todos estos servicios públicos desempeñan los órganos locales. No en vano se trata de servicios de interrelación que exigen una fuerte centralización administrativa—sin entrar en otras motivaciones de carácter técnico—. Sin embargo, existe en España un curioso antecedente de colaboración entre el poder central y el municipal cuando se estableció el servicio de correos para el interior de las poblaciones. El estimarse este servicio de carácter exclusivamente local hizo que el Municipio—sólo se dió el caso para la capital—sufragase en parte los gastos de su instalación (R. D. de 3 de noviembre de 1852; R. O. de 29 de mayo de 1853). En atención a esta circunstancia, los sellos destinados al franqueo de estos servicios llevaban las armas de la Villa en vez de la efigie de la reina.

rápida (44). Mención aparte merece la Caja Postal de Ahorros, que a sus servicios bancarios une una polifacética actividad de fomento del ahorro especialmente entre las clases modestas.

A la vez servicio bancario y canal de comunicación entre el particular y la Administración lo constituye el recientemente implantado «giro postal tributario» como fácil medio de satisfacer alguna de las exacciones fiscales. La posibilidad de utilizar la organización postal como medio de contacto, por otra parte plenamente garantizado, entre la Administración y el ciudadano ha sido ampliamente establecida por el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el Decreto de 20 de octubre de 1958. Sería descabido que la Administración, abandonando una cómoda postura de inercia, ampliase la esfera de estas relaciones e hiciese de las estafetas postales una central de prestación de pequeños servicios y de concesión de licencias, autorizaciones o recaudación de pequeñas exacciones fiscales, estatales o locales —impuestos sobre la radioaudición y televisión, licencias de caza, arbitrios locales sobre bicicletas, carros, perros, etc.—, conforme se realiza en varios países. En Gran Bretaña y desde 1909 las pensiones de jubilación, vejez e invalidez y los subsidios familiares se abonan a través de la organización postal. Recientemente entre nosotros se ha llevado a la práctica un primer ensayo de colaboración entre esta última y una institución de seguridad social confiando al servicio de Correos la afiliación y recaudación de cuotas del Montepío del Servicio Doméstico (44 bis).

La tendencia a canalizar por la Organización Postal las relaciones entre el particular y la Administración han cobrado un marcado impulso entre nosotros recientemente. La Organización del Correo no sólo ofrece una difusión y una amplitud extraordinarias, sino también unas garantías de seguridad y secreto que facilitan extraordinariamente el cumplimiento de determinados trámites administrativos por el particular sin menoscabo de los requisitos habituales del proceder de la Administración. La Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 66, prevé la recepción por las Estafetas de Correos de las instancias o escritos dirigidos a los Centros o Dependencias administrativas, y el 80 establece la posibilidad de una relación idéntica pero en sentido inverso al admitir el correo (y el telégrafo) como medio de realización de las notificaciones de la Administración a los particulares (45).

(44) En el año 1957 se utilizaron en Inglaterra 631 millones de estos cheques postales.

(44 bis) Ya en la actualidad los pagos de Subsidio Familiar (rama general), Vejez y Maternidad y Seguro de Enfermedad se verifican, salvo en las capitales de provincia y aún en éstas si se trata de beneficiarios enfermos, por giro postal.

(45) La Orden de 20 de octubre de 1958 establece en sus artículos 1.º y 2.º, respectivamente, los requisitos para la admisión por las Estafetas de las instancias y escritos,

La diversificación de los servicios postales que estos y otros cometidos de análoga naturaleza suponen tienen una indudable repercusión en las tarifas con efectos que se estudiarán más adelante. El concepto de servicio público varía notablemente en matiz según sea realmente utilización de un monopolio estatal de interés general o el uso de un servicio hecho en concurrencia con otros órganos públicos o privados o que incluye prestaciones especiales para la mayor rapidez o seguridad de los envíos (46), en cuyo caso hay un empleo voluntario y facultativo de medios que no son estrictamente esenciales a la índole del servicio de Correos en general. Con ello las tasas que se fiien como contraprestación variarán de acuerdo con el carácter del servicio que se utiliza.

---

condiciones de presentación de los envíos, formalidades a cumplir por el funcionario, franqueo y avisos de recibo, y los mismos para el curso de las notificaciones administrativas, así como el sistema de pagos por giros postales de las tasas a que esas actuaciones den lugar.

En esta misma Orden ministerial se señala que la Administración responde de este Servicio en los propios términos establecidos en los Reglamentos vigentes para el de la correspondencia certificada (art. 4.º). Coniugando este precepto con el número 6 del artículo 16 de la Ordenanza Postal, que establece: «La pérdida (de los obietos certificados) da derecho solamente a la indemnización de que se ha hecho mérito en el párrafo 3» (del mismo artículo), se plantea el problema de una posible expiración del plazo de admisión de los documentos por culpa o negligencia de la Administración postal, y por simple fuerza mayor (la diferencia entre ambos supuestos se refiere tan sólo al deber de indemnizar por la Administración de Correos, deber que no existe, como es lógico, en el caso de la fuerza mayor). ¿Debe entenderse que el envío se hace a riesgo y ventura del remitente, en cuyo caso la Ley de Procedimiento Administrativo no supone ventaja notable sobre el sistema anterior? (Vid. en contra de esta interpretación, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, *Manual de Procedimiento Administrativo*, págs. 92-93.) Por otra parte, no consta que en estos casos se prorrogue automáticamente el plazo, ni se establecen los requisitos para ello. Quedará siempre la posibilidad del artículo 57 de la citada ley, pero con carácter discrecional, no justificado en este caso, y siempre que no se perjudiquen derechos de tercero, lo que no será posible en todo momento. En el supuesto de negligencia de la Administración Postal: ¿hasta dónde llega el deber de indemnizar en el ejemplo de una participación en subasta que hubiera sido victoriosa de no haber ocurrido dicha negligencia?

(46) Por ejemplo, la misma presentación de instancias a la Administración, que puede hacerse en los Registros de los organismos destinatarios o de los Gobiernos Civiles, o la correspondencia para el interior de las poblaciones, que no está monopolizada por el Estado (art. 10, núm. 3 a) de la Ordenanza Postal).

## II. LA LEY DE 22 DE DICIEMBRE DE 1953 Y LA ORDENANZA POSTAL

### A) LA LEY DE 22 DICIEMBRE DE 1953

La Ordenanza de Correos de 1794 organizó el Servicio Postal con tan sólida estructura y modernidad de concepciones que de hecho supo adaptarse a la prodigiosa evolución del servicio en la centuria siguiente sin ver afectado su espíritu en lo fundamental. En efecto, a pesar de las vicisitudes de toda clase ocurridas en los decenios siguientes a su promulgación, estuvo vigente hasta el Reglamento de Servicios de 7 de junio de 1898, más de un siglo posterior a aquélla. En el terreno orgánico, el texto fundamental en vigor hasta nuestros días ha sido la Ley de 14 de junio de 1909, y su Reglamento de 11 de julio siguiente.

La necesidad evidente de adecuar la organización jurídica y funcional de Correos a los requisitos actuales, llevó a la promulgación de la Ley de 22 de diciembre de 1953, de reorganización del servicio. A la vez que introducía en el acto reformas sustantivas, especialmente en la estructuración de las plantillas, la Ley sentaba las bases con arreglo a las cuales había el Gobierno de proceder a la ordenación general del servicio. En este sentido era una auténtica Ley delegante, como de varios de sus preceptos puede deducirse fácilmente (47). Igualmente preveía la organización del Consejo Postal e introducía la ya citada variación en la estructura del Presupuesto al traspasar, con indudable rigor técnico y como se ha tenido va ocasión de mencionar, los productos por tarifa de los servicios de Correos y Telégrafos del concepto de ingresos de Timbre del Estado, concepto ya arcaico, a la Sección de «Monopolios y Servicios explotados por la Administración» (art. 9.º).

### B) LA ORDENANZA POSTAL DE 19 DE MAYO DE 1960

Más de seis años han transcurrido desde la adopción de la Ley de 1953 hasta la aparición del texto definitivo de la Ordenanza Postal. El plazo pudiera parecer excesivo para quien no advierta la complejidad de las materias a regular. En la práctica, la Ordenanza viene a constituirse en el auténtico texto codificador de nuestro Correo, no sólo por la refundición que en ella se efectúa de disposiciones anteriores, sino,

(47) Art. 1.º: «Se autoriza al Gobierno para disponer, con arreglo a la presente Ley, la ordenación del Correo español...». Art. 2.º: «El Ministro de la Gobernación elevará al Consejo de Ministros para su aprobación por Decreto...», etc,

más aún, por establecer los criterios esenciales con arreglo a los cuales ha de desenvolverse en lo sucesivo el servicio, dejando aparte aquellas reglas «que por su mutabilidad o carácter secundario tengan el simple rango de instrucciones que, periódicamente, serán objeto de revisión, re-fundición y publicación sistemática» (48).

La Ordenanza consta de un Título preliminar y ocho Títulos, con un total de doscientos veintitrés artículos, sin contar las disposiciones finales y transitorias. En el Título preliminar se define el Correo como «servicio público inherente a la soberanía del Estado» (art. 1.º) y la Administración postal como «rama específica de la Administración general del Estado» (art. 3.º). Además, se establece el monopolio del término «Correos» (art. 5.º), el deber de auxilio al Correo (art. 2.º), el emblema del servicio (art. 6.º), el ámbito de extensión del Decreto (art. 7.º) y el principio general de cooperación con los usuarios, de acuerdo con las técnicas adecuadas de información y comunicación que «favorezcan la mejor ejecución de los servicios y hagan posible métodos de superior eficacia y rapidez» (art. 4.º)

El Título primero, relativo a los Servicios Postales, determina los objetos que circulan por el Correo y sienta el monopolio del transporte de cartas y tarjetas postales (art. 10), previendo las sanciones por infracción correspondientes (art. 11). En el Capítulo II se estipulan las tres «garantías fundamentales» de la Correspondencia: libertad, secreto e inviolabilidad, derechos fundamentales de las personas reconocidos en el Fuero de los Españoles (art. 11) (49). En el siguiente Capítulo se clasifica la correspondencia: según las garantías que se le otorgan, en ordinaria, certificada y asegurada; según la vía de curso en terrestre y aérea (a su vez discrecionalmente por la Administración o en razón a la sobretasa abonada) y según la modalidad de entrega, en ordinaria, urgente, contra reembolso y sujeta a derechos complementarios. En el resto

(48) Art. 2.º, a), Ley 22-XII-1953.

(49) «El secreto de la correspondencia no sólo se refiere al contenido de la misma, sino que implica una absoluta prohibición a los empleados de facilitar noticia alguna respecto a la clase, dirección, número o cualquier otra circunstancia exterior de los objetos que manipulen. Afectan a la inviolabilidad de la correspondencia los actos de infidelidad en su custodia, su apertura o detención arbitraria o contra derechos, así como su intencionado curso anormal.» (Art. 14, apartados a) y b).) Estos dos preceptos se refieren al *Briefgeheimniss* (vid. *supra* y la doctrina citada en la nota 40) en cuanto que configurativos de una prohibición—con sanción administrativa y penal—«hacia afuera», es decir, por la propia iniciativa o negligencia de los funcionarios del Servicio. El verdadero desarrollo del derecho político establecido en el Fuero de los Españoles, relativo al *Postgeheimniss*, se encuentra en el artículo siguiente: «Salvo los derechos reconocidos al remitente, la correspondencia epistolar sólo podrá ser detenida o interceptada por orden escrita y motivada de la Autoridad judicial competente»—sistema análogo al que respeta, por ejemplo, la inviolabilidad del domicilio.

del Título ofrece interés el Servicio de Suscripciones a Periódicos por el cual la Administración tramita la petición y pago de suscripciones a diarios, revistas y publicaciones que circulen por el Correo (artículo 24) (50).

El Título Segundo regula los Servicios bancarios que puede realizar el Correo y que son los de Giro Postal, Cobro de Efectos, Cheque Postal y Caja Postal de Ahorros. Se centralizan los distintos servicios de numerario en la «Caja Unica de Metálico» (art. 29) La Cobranza de Efectos y el Cheque Postal, novedad ésta introducida por el artículo 5.º de la Ley de 22 de diciembre de 1953, se dejan para implantación posterior y en cuanto al Cheque Postal se refiere en el momento y extensión que el Consejo de Ministros estime conveniente, previo informe del de Hacienda (art. 41). A la Caja Postal de Ahorros está consagrado todo el Título Tercero de la Ordenanza.

El Título Quinto, relativo al Personal de la Administración postal, justificaría por sí sólo un largo estudio, tanto por las novedades que introduce como por la modernidad y acierto de los principios que la inspiran. Para el Cuerpo Técnico se prevé el ingreso por el sistema mixto de oposición y formación posterior en el Instituto de Estudios Postales de nueva creación. Esta formación no será exclusivamente teórica, en primer lugar porque las materias que en el mismo se cursen estarán orientadas de preferencia «a la formación profesional y humana de los futuros funcionarios» y porque además se prevén períodos de *stage* durante los cuales estarán sujetos a las responsabilidades y sanciones previstas para los funcionarios. Esta formación puede verse completada ya en el desempeño de las funciones por los cursos de especialización organizados por el mismo Instituto en las tres ramas de servicios (postales, administrativos y bancarios) que habilitan para el desempeño de los «cargos de especialización» correspondientes (arts. 86-88), mientras por otra serie de estudios llamados «superiores» se capacita a los funcionarios del Cuerpo técnico para ocupar cargos de mando o dirección. Si en la realidad llega a plasmar el sistema teóricamente perfecto estructurado en la Ordenanza Postal, el Cuerpo Técnico de Correos podrá servir de modelo a los restantes Cuerpos Técnicos del Funcionariado español en cuanto a la formación, tanto anterior como posterior al ingreso, de sus componentes.

El resto del personal de Correos no sufre grandes alteraciones en su *status*, pero resulta de interés, por su claridad, el art. 95 que establece la condición del personal rural que «no constituye Cuerpo ni Escala, se beneficia del régimen general de seguros sociales y su situación en la Administración postal se regirá por una relación contractual de natu-

(50) Nuevo ejemplo de utilización de la organización postal para un servicio conexo pero no directamente vinculado con la finalidad esencial de la misma.

ralez administrativa». El régimen disciplinario, cuidadosamente regulado en el Título VIII, hubiera encajado mejor en este. Como medida de recompensa para los Servicios eminentes se establecen las distintas categorías de la «Orden del Mérito Postal» (arts. 115-119).

En el Título VI se regulan los Medios de la Administración Postal, medios legales, económicos y materiales. Los medios legales están gobernados por las ideas de eficacia y simplificación, como se advierte en la remisión general (art. 121, 2) a la Ley de Procedimiento Administrativo y en el precepto del artículo 123, programático de la actividad burocrático (51). Los medios económicos están igualmente atemperados al propósito expresado en el artículo 125 de «limitar la expansión de gastos injustificados» y «atender suficientemente al desenvolvimiento del Correo y a su eficiente prestación al público». Los medios materiales, afectados al uso y utilidad públicos, se colocan bajo la autoridad del Estado (art. 131). El capítulo III de este Título contiene igualmente normas de contratación y recepción de obras y suministros, inventarios, etcétera del Correo con los Servicios de transporte y especialmente el ferrocarril da lugar asimismo a una prolija estipulación de condiciones.

El Título VII, relativo a la Organización del Correo, establece las atribuciones del ministro, subsecretario, director y secretario general de Correos, jefe principal e inspector general, pasando después a regular las funciones y atribuciones de las Secciones e Inspección y del Instituto de Estudios Postales del que va se ha hecho mención. Igualmente se afirma la competencia y constitución del Consejo Postal, órgano asesor máximo creado por la Ley de 22 de diciembre de 1953 pero sin reglamentar aún, y del Consejo de Dirección de Correos, órgano asesor del director general en los asuntos de carácter técnico y administrativo (artículo 176). La organización descentralizada corre a cargo de los jefes y de las Juntas provinciales (arts. 179 a 182).

El último de los Títulos es el referente a la responsabilidad de la Administración, que se adecuará en términos generales a lo establecido en el Título IV de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. También se regula en este Título la responsabilidad disciplinaria, la llamada de reintegro, la civil y la penal de los funcionarios de Correos. Para el sistema de recursos la Ordenanza se remite en general a la Ley de Procedimiento Administrativo.

---

(51) «Los órganos burocráticos distinguirán entre sus actuaciones las que sean constitucionales con la explotación y las que correspondan a la observancia del procedimiento administrativo o disciplinario, para simplificar en las primeras los trámites y formalidades... y ordenar racionalmente las segundas a la finalidad administrativa perseguida. La Administración postal depurará en todo caso su acción formal, eliminando aquellos trámites burocráticos que no respondan a garantías administrativas o a eficiencia de la explotación.»

### III. LAS TARIFAS DE CORREOS EN LA ORDENANZA POSTAL

#### A) EL PROBLEMA DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

##### a) *Las tarifas de los Servicios Públicos, ¿precios o impuestos?*

La naturaleza de las tarifas, es decir, de las cantidades abonadas por el usuario como contraprestación a su utilización, en los Servicios Públicos, ha dividido a la doctrina tanto jurídica como financiera y no parece probable que esté próximo el acuerdo. Las doctrinas oscilan entre dos posiciones extremas que pueden sintetizarse en aquélla que mantiene el carácter de *precio* de la tarifa, y la que sostiene en cambio la conceptualización de la tarifa como *tasa*, exacción pública que no se diferencia esencialmente del impuesto.

El problema no tendría mayor interés si se circunscribiese al terreno conceptual; pero tras ello se esconde una cuestión práctica mucho más importante: de la solución de esta cuestión depende en efecto el criterio de fijación y de variabilidad de las tarifas. En un sistema de precios privados, la tarifa habrá de cubrir los costes de instalación, amortización y explotación y en su caso producir al concesionario determinados beneficios. Por el contrario, en una tarifa considerada como exacción pública similar al impuesto, el fin último de la misma queda prácticamente reducido a la nada. Se entiende que en este último caso, la financiación del Servicio corre a cargo de los Presupuestos generales y de la totalidad del sistema impositivo, y que la tarifa sólo existe para «sustraer el Servicio al uso ilimitado de la colectividad, restringiendo su utilización a los que estén realmente necesitados de ella, pero sin que con la tarificación se persiga «un criterio necesario de la financiación de los Servicios» (52).

La doctrina más numerosa ocupa un lugar intermedio respecto de las dos anteriores, y con razonamientos parcialmente coincidentes suele distinguir en los elementos de fijación del precio dos supuestos perfectamente diferenciables: el de la existencia misma del servicio, en cuanto presupone una organización y unos gastos generales y en cuanto afecta a la comunidad globalmente, corriendo a cargo de ésta a través del sistema impositivo general de financiación, y las prestaciones concretas c

---

(52) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los Servicios Públicos*, en esta REVISTA, núm. 12, pág. 140. «La tasa atiende a la llamada (por TAWNEY) *estrategia del servicio público*, al manejo de su distribución política (...). Es, en conclusión, un instrumento político con vistas a la limitación o, en más amplia medida, a la ordenación del consumo de ciertos bienes y servicios públicos» (*Ibidem*).



individualizadas respecto de las cuales se satisface la tarifa como contraprestación a ese uso específico que se realiza. La amortización de las instalaciones y su renovación correrían igualmente a cargo del Presupuesto. La justificación de esta escisión del modo de financiarse los servicios públicos, aparentemente arbitraria, se basa en que la existencia en abstracto del servicio público afecta a todos por su simple condición de miembros de la comunidad y también por la de eventuales usuarios de aquél; el uso efectivo del mismo, que en principio se supone voluntario, requiere el abono de una contraprestación más o menos aproximada al coste de esa utilización concreta, evitándose así que el servicio se sufrague sin tenerse en absoluto en consideración el hecho de que para algunos sea de utilización puramente accidental mientras para otros sea un medio normal del desenvolvimiento de sus asuntos.

#### b) *Tipos de tarifas y criterios de aplicación*

En la concepción patrimonialista pura, el único precio imaginable sería el de coste, aumentado con el beneficio del concesionario cuando la explotación no fuese directamente realizada por el Estado, o incluso con un margen de seguridad en este último caso que pudiese a cubierto de déficits eventuales esa explotación. Todo tipo de tarifa que no alcanzase a satisfacer como mínimo el coste total del Servicio, incluyendo su amortización y gastos de nuevas o renovadas instalaciones sería de antemano condenable.

En el extremo opuesto, la teoría publicista entiende que el *desideratum* sería la gratuidad de los Servicios Públicos, o más exactamente, de sus prestaciones individualizadas, por cuanto vendrían ya sufragadas por el sistema fiscal general.

La realidad impone, sin embargo, sus correctivos a estas teorías extremistas. Por un lado, la fijación de las tarifas patrimoniales—tarifas «suficientes»—obliga en la mayor parte de los Servicios a una elevación general de las mismas que no puede justificarse económica ni socialmente. Económicamente, porque la retracción que causa en la utilización del Servicio por la masa de los usuarios, que se abstienen en la medida de lo posible o satisfacen su necesidad por procedimientos alternativos si los hay, pone en peligro la viabilidad del sistema; socialmente, porque se hace extremadamente oneroso el uso del Servicio Público para los estratos menos pudientes de población, que suelen ser los más necesitados de su empleo, sin agotarse debidamente la capacidad de financiación de las clases elevadas. Por ello las tarifas suficientes se matizan de múltiples modos, creándose servicios protegidos o subvencionados por el Estado, que se prestan a precio inferior al de coste—precio político—y discriminándose en la medida de lo posible la llamada renta

del consumidor (53). Paralelamente se evita la gratuidad del Servicio bien restringiendo extraordinariamente las condiciones en que puede ser así utilizado, bien estableciendo en todo caso una tasa mínima que asegure la existencia de una necesidad a satisfacer.

El resultado suele ser el fraccionamiento de la tarifa allí donde es posible, teniendo cada tipo de Servicio público por sus especiales características una variada gama de modalidades tarifarias a su disposición. A ello viene a sumarse la política concreta adoptada por el poder público en relación a los diferentes servicios, política fluctuante y no siempre basada en criterios equiparables, que obliga a mantener a precios políticos determinados servicios—a costa de onerosas subvenciones del erario público—mientras admite fórmulas puramente privatistas de explotación de otros (54).

(53) Por ejemplo, prestando servicios complementarios no indispensables a precios superiores al de coste—precios o tarifas «castigados», con los que se equilibran los precios políticos: así los servicios de certificado y urgencia en el Correo (vid. infra), la distinción de clases—con comodidad variable—y las sobretasas de velocidad, lujo, reserva de asientos y venta anticipada de billetes en el ferrocarril, etc.

(54) Ejemplo de lo primero, la RENFE, a la que se obliga a mantener—hasta el Plan de Estabilización—unas tarifas desproporcionadamente bajas. El déficit así producido se colma por la aportación anual de cantidades específicas en este concepto, si bien la RENFE, no sin razón, señala que mejor que «subvención para enjuzar el déficit» debería llamarse «compensación del Estado por el mantenimiento de unas tarifas políticas». Naturalmente ello nos lleva a la idea de «tarifa dirigida», por la que aboga ENTERRÍA (op. cit., pág. 142), y la subvención como política redistributiva de la renta nacional a través de la financiación de servicios públicos deficitarios, pero es de observar cómo la variedad de servicios públicos y de sus efectos sociales impide generalizar las teorías de este autor—con independencia de la regresividad de los sistemas fiscales latinos—. Ejemplo de servicio público en régimen puramente privado es el telefónico, productor de suculentos beneficios al Estado y a los accionistas por un servicio tan imprescindible (luego «no voluntario» en su uso) como prestado en régimen de monopolio jurídico y natural. Sin embargo, no parece que el sistema actual suscite graves críticas, aunque conceptualmente se le puedan hacer varias (*ad exemplum, supra*, nota 43). Normalmente se suele señalar al Correo como un servicio que se mantiene a precios políticos (por ejemplo, VILLAR PALASÍ: *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, en esta REVISTA, 14, es., págs. 107-108). Como luego veremos, la Ordenanza Postal niega este aserto en términos generales, pero es que también históricamente es ello falso. El argumento de VILLAR PALASÍ, basado en el alza del índice general de precios frente a la estabilidad relativa de las tarifas del Correo, es doblemente especioso por cuanto: 1) Genéricamente, la noción de precios políticos se aplica allí donde el precio es inferior al coste del servicio, y en el caso del Correo no parece demostrado que en 1953 fuese más deficitario que en 1939. Ya hemos visto cómo el simple incremento del volumen del Servicio, que supone unos ingresos crecientes en mucha mayor proporción que los gastos, permitió en Inglaterra mantener invariables las tarifas de 1848 a 1918 a pesar del alza continua de precios. La estabilidad de la tarifa puede, y de hecho suele hacerlo, encubrir unos rendimientos económicos crecientes. 2) Específicamente, las estadísticas que cita son inexactas,

c) *Crítica a las teorías patrimonialistas y financieras*

La práctica ha venido a sancionar inequívocamente la incapacidad de explicar y aplicar las tarifas de los servicios públicos tanto mediante módulos patrimonialistas como por fórmulas de carácter puramente impositivo, o de redistribución de rentas. A la tesis patrimonialista se opone la lesión de los intereses que puede suponer para las clases sociales inferiores abonar el precio de coste de un servicio simultáneamente imprescindible o muy necesario y monopolizado. Ello es únicamente admisible para servicios con costes de instalación y mantenimiento muy bajos y prestaciones individuales igualmente baratas (55). En aquellos casos en que sea posible una discriminación tarifaria que permita ofrecer el mismo servicio, con alteraciones puramente accidentales, a diferentes precios—clases y servicios auxiliares en el ferrocarril—o nuevas modalidades de servicio a partir de un volumen de utilización prefijado a costes decrecientes—tarifas especiales de gas y electricidad, por ejemplo—el uso de éstas o análogas formas permitirá no la explotación de la renta del consumidor, sino el ajuste equitativo a ésta de las tarifas, incluso subviniendo con las más elevadas a los déficits eventuales que pueda producir la aplicación de las inferiores. Por último, cuando la necesidad sea difícilmente divisible o individualizable, será preciso recurrir a auténticas formas de privilegio personal—matrículas gratuitas, pases de favor, billetes reducidos para trabajadores—condicionadas en su concesión y utilización a requisitos esta vez perfectamente concretizables (56).

por cuanto no tienen en cuenta la elevación de las tarifas postales con el extranjero —en 1951—debidamente precisamente a ser antieconómicas, y por cuanto comienzan y acaban (1940 y 1953) en fechas respectivamente posterior y anterior a sendas elevaciones de tarifas postales que no quedan recogidas y por tanto reflejadas en los índices. Ello no impide, como se verá, que algunos servicios se presten efectivamente a precios políticos o cuasipolíticos.

(55) El ejemplo del servicio telefónico puesto en la nota anterior es perfectamente explícito a este respecto.

(56) Vemos por ello que la idea de la divisibilidad e individualización del Servicio Público no pierde valor a pesar de las críticas de que es objeto y que señala—y acepta—GARCÍA DE ENTERRÍA (op. cit., pág. 136). Efectivamente, en tanto que el Servicio Público satisface una necesidad colectiva y su existencia en abstracto es beneficiosa para la colectividad, es justo que se financie parcialmente con cargo al presupuesto general del Estado, es decir, por la contribución colectiva de los ciudadanos, y no por la particular del usuario. Pero es indudable igualmente que la posibilidad de individualizar las prestaciones y sufragar, igualmente en parte, el Servicio, en proporción a su utilización efectiva por cada uno de los miembros de esa colectividad, en un principio de justicia que no puede afirmarse—como hace este autor siguiendo a De

Pero estas matizaciones no pueden justificar la actitud contraria de quienes pretenden ver en la tarifa o precio de los Servicios Públicos una forma especial del impuesto, cuyo manejo deba hacerse con criterios específicamente de política fiscal y más concretamente, desligada de todo criterio de financiación del Servicio, que se remite por descontado y con carácter total al Presupuesto, hasta el punto de afirmarse que «el abono de la tasa no es financieramente necesario» y que mediante ella sólo deba perseguirse sustraer esos Servicios «al uso ilimitado de la colectividad». Que las tarifas deban manejarse con criterios públicos y no exclusivamente mercantiles es algo que implícitamente deriva de la función misma del Servicio Público y de las necesidades que vienen a satisfacer; pero, como ha observado agudamente VILLAR PALASÍ (57), ese manejo no supone que las tasas pasen a ser exacciones públicas estrictamente hablando. De hecho, los mismos partidarios de esta concepción de las tarifas incurrir en contradicción al propugnar la financiación de los Servicios por el Presupuesto del Estado y reconocer la necesidad de unas tasas, evidentemente mínimas, para la «ordenación del consumo» de ese Servicio; por cuanto si el Servicio estaba ya de antemano financiado en su totalidad, esas tasas serían económicamente superfluas, productoras de unos beneficios injustificables y, en definitiva, se obligaría a la colectividad a un dispendio mayor de lo que el coste del Servicio exigiría. De esta forma por mantener la hipotética justicia distributiva del sistema fiscal se recargaba injusta e innecesariamente al usuario. Si, por el contrario, estas tasas de utilización servían, incluso en mínima parte, para cubrir costos del Servicio, la doctrina defendida quedaba ya desvirtuada y lo único que se conseguía a través de ella era una rectificación de matiz de las teorías tradicionales, haciendo que el Servicio se financiara ante todo por el Presupuesto y sólo en parte inferior por la tarifa, pero sin que pudiese hablarse, como se hacía un tanto enfáticamente, de una alteración no cuantitativa sino conceptual de las tarifas de los Servicios Públicos, de un «giro copernicano» en la teoría de las tasas (58).

Si a ello se añade que la estructuración de nuestro presupuesto no sólo mantiene su regresividad tradicional, sino que incluso parece aumentarla (59) en sus más recientes evoluciones, con lo cual la financiación

---

VITI DE MARCO—que sea extraño a la materia. Otra cosa es que incluso en esta financiación parcial se tenga en cuenta la distinta capacidad económica de los usuarios y se establezcan tarifas discriminatorias cuando ello sea posible.

(57) *Loc. cit.*, págs. 14-15, en nota.

(58) Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Loc. cit.*, págs. 127 y 143.

(59) Así se deduce del colapso en que ha caído el impuesto redistribuidor y progresista por excelencia, la Contribución General sobre la Renta, que en un sistema recaudatorio en expansión no alcanzó, en 1959, a cubrir la modesta cifra de mil millo-

de los Servicios Públicos a través de aquél no produciría ningún efecto redistributivo, sino más bien lo contrario, no extrañará que la tesis tradicional de las tarifas de los Servicios Públicos sea mantenida por el sector doctrinal más amplio (60) y que se vea confirmada por la legislación respectiva, con más rigor cuanto mayor sea la perfección técnica de sus preceptos. Ello es concretamente el caso de las tarifas en la Orde-

---

nes de pesetas en que se presupuestaron sus rendimientos, y por la afectación que de parte de la misma se ha hecho recientemente a fines de beneficencia y fomento. En general, que la regresividad del sistema fiscal español (señalada por VILLAR PALASÍ: *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, en esta REVISTA, núm. 5, 1951) aumenta, lo demuestra una simple ojeada al Presupuesto y aún más a su liquidación. En la provisional del de 1959, según los datos oficiales, no sólo los impuestos indirectos ascendían a treinta y tres mil millones frente a los veintiún mil escasos de los directos —sin tener en cuenta la deficiencia de estos últimos a efectos redistribuidores—, sino que mientras los últimos vieron liquidados sus ingresos con algo más del 10 por 100 sobre lo presupuestado (unos dos mil quinientos millones de exceso), los impuestos indirectos lo hicieron con el 20 por 100 (seis mil quinientos millones de exceso).

(60) Vid. referencia en GARCÍA DE ENTERRÍA, que así lo reconoce, en *loc. cit.*, página 137, en nota.

Queda sin precisar—la naturaleza de este estudio es otra—cuál deba ser el concepto de la tarifa de los Servicios Públicos. Probablemente deba aceptarse la teoría intermedia entre las expuestas y subordinar su fijación al poder tarifario de la Administración (el *Tariffhoheit* de los autores germanos), poder que no se articula en un puro contenido económico-patrimonialista ni tampoco en una función meramente ordenadora de la utilización de los Servicios públicos, sino, a la vista de una y otra tendencia y teniendo en cuenta la naturaleza del Servicio, sus formas de utilización, su incidencia social, etc., determine en qué forma ha de establecerse la relación financiación por impuesto-financiación por tasa. Posiblemente GARCÍA DE ENTERRÍA se dejó arrastrar en su tesis por la consideración exclusiva de los transportes urbanos, que por definición son utilizados tan sólo por los sectores sociales interiores y en los cuales es seguro que su financiación, principalmente sobre la base del sistema impositivo general, sea más justa que la basada en la tasa o tarifa, en cuanto que con el primer sistema se hace intervenir en el mantenimiento del servicio a las clases superiores con medios de transporte propios. Pero la generalización realizada sobre la base de este ejemplo sería en ocasiones notoriamente contraproducente. Piénsese, en concreto, en los servicios postales financiados por el Presupuesto exclusivamente: la desproporción entre la utilización de aquéllos por la gran empresa que envía a diario millares de cartas y objetos por Correo y el particular que los utiliza esporádica y accidentalmente es mucho mayor que la respectiva participación a los ingresos generales del Presupuesto. El particular, en concreto, financiaría así toda la actividad de lujo de estas empresas —muestras, tarjetas de propaganda, etc.—. El resultado al que se llega por una recta ordenación de las tarifas es incuestionablemente más equitativo. (Sobre la potestad tarifaria de la administración y el precio justo, si bien más especialmente dedicado a la tasación policial de precios por relaciones privadas, vid. VILLAR PALASÍ, *Poder de policía y precio justo: el problema de la tasa de mercado*, en esta REVISTA, núm. 16, en especial páginas 11-13 y 59.)

nanza Postal, que aporta al problema soluciones perfectamente definidas cuyo análisis es tiempo ya que pasemos a realizar.

## B) LAS TARIFAS DE CORREOS EN LA ORDENANZA POSTAL

### a) *Tarifas, tasas y derechos en la Ordenanza Postal*

Curiosamente, y el dato no deja de ser significativo, esta mayor perfección técnica que en definitiva conduce a una mayor justicia tarifaria, se ha conseguido cuando los ingresos por Correos han dejado de ser considerados como impuestos y en concreto como un caso más del Timbre del Estado, consideración que como ya se ha apuntado venían teniendo hasta la Ley de 22 de diciembre de 1953. La Ordenanza Postal viene a rechazar toda solución extremista, teniendo en cuenta los precedentes de la citada Ley y del Decreto de 21 de abril de 1959 que elevó las tarifas postales anticipándose al criterio que iba a sentar la Ordenanza entonces en elaboración. Así ya en el artículo 9.º de la Ley de 1953 se establecía como uno de los principios fundamentales de la ordenación del Correo el que las tarifas fuesen «el resultado de considerar tanto el nivel económico del país como la debida eficiencia, coste y naturaleza del servicio público de que se trata». Desarrollando este principio inspirador y como justificación de la elevación de las tarifas, el Decreto de 1959 se fundamentaba en que «para articular una tarifa justa y conveniente, ni las tasas que se satisfacen en forma singular ligada al uso deben elevarse indefinidamente sin incrementarse al tiempo las aportaciones de la tributación general, ni tampoco es justo que la tasa permanezca prácticamente invariable cuando sufre elevación cuantiosa la explotación del servicio y puede exigirse al usuario una mayor contribución a su sostenimiento» (61).

La Ordenanza Postal, en el Capítulo I de su Título IV, define las tarifas, tasas y derechos postales de forma perfecta. «Tarifa es (art. 59, 1) el conjunto de tasas y derechos que se satisfacen en ocasión de utilizar el Correo». A su vez, las tasas «se refieren a los servicios fundamentales» en tanto que por derechos (art. 59, 2) se entienden «los pagos por el uso de servicios complementarios sometidos a reglamentación y contabilidad especial».

La tarifa, o conjunto de tasas y derechos, se estructura adecuadamente a los costes del Servicio, tendiéndose a la autofinanciación de la

(61) Palabras del Informe justificativo de la oportunidad del Decreto citado. Agradecemos al Ilmo. Sr. Subsecretario de la Gobernación el habérmolas facilitado para la mejor comprensión de la trayectoria legislativa que culmina en la Ordenanza Postal.

explotación. Sin embargo, en el caso de que fuesen insuficientes para ello, «el déficit se cubriría como corresponde a su naturaleza de servicio público genuino, es decir, por los impuestos generales del Estado». En el caso del Correo ello es tanto más explicable cuanto que, como es sabido, es ejemplo típico de Empresa administrativa interna, sin personalidad jurídica ni financiera, cuyos gastos son satisfechos por los créditos presupuestarios con independencia de la cuantía de los ingresos por ella producidos, ingresos que pasan también al erario público y no a su presupuesto particular (62). A cargo de los recursos generales del Estado corren también los gastos de instalación e inversiones del Servicio.

b) *El principio de la tasa racional*

La Ordenanza Postal, siguiendo los criterios ya fijados en la Ley de 1953, no sigue ninguno de los sistemas de precios políticos, tarifas «móviles» o suficientes, etc., sino que pretende establecer para las tasas, es decir, para aquellos precios que se refieren a los servicios esenciales típicos del Correo, unos tipos racionales de tarifas que vienen determinados por las siguientes consideraciones (art. 9.º, Ley 22-XII-1953, y 61, 1, D. 19-V-1960):

- 1.º Costo de los distintos elementos del Servicio.
- 2.º Nivel económico de la mayoría de los usuarios.
- 3.º Servicio concreto a que se refiere la tasa.
- 4.º Mantenimiento de la eficiencia del Correo.

De estos requisitos, el primero y el tercero aluden concretamente a la financiación del Servicio, bien del que se presta concretamente (número 3.º) o bien general (número 1.º) en tanto el 4.º parece referirse más especialmente a determinados Servicios de características peculiares (63). Lo importante es que todos ellos vienen atemperados por el segundo, a saber el «Nivel económico de la mayoría de los usuarios». En las ya citadas notas justificativas al Decreto de 1959 se expresaba claramente la importancia de este requisito: «si el nivel económico de la generalidad de los usuarios, se decía, no puede soportar unas tasas suficientes para evitar cualquier déficit, sus tipos han de bonificarse cu-

(62) Vid. VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento...*, cit., pág. 107.

(63) Así se desprende de la total redacción de este apartado en la Ordenanza: «Mantenimiento de la eficacia del Correo, a cuyo fin la tarifa ordenará el *buen uso* de las modalidades caracterizadas por sus privilegios de *mayor rapidez* o *especiales garantías*.» Aquí vemos la «ordenación del consumo» a que algún sector doctrinal hacía referencia (vid. *supra*) como único fin de la tasa, reducido a sus justos límites como uno más de los objetivos de la misma, limitado incluso a servicios de modalidades especiales de prestación.

birse aquél por otros resultados de la explotación o por la *tributación general*».

La aplicación de estos cuatro principios determina la aparición de unas Tarifas varias que oscilan entre la gratuidad absoluta impuesta por motivos sociales inútiles de subrayar—impresos para ciegos—hasta precios recargados cuando la actividad del Correo no es, si bien se mira, sino cooperación a la consecución de un lucro: el caso de los envíos de paquetes comerciales. Las tarifas de los servicios más usuales o más usados por la generalidad se acercan al precio político, de forma que queden ligeramente por bajo del conveniente para cubrir su coste y se adecúen al nivel económico y a la capacidad tributaria de los usuarios. Las mismas razones que aconsejaban una tasa mayor en el caso de los paquetes comerciales originan, en el envío de prensa y libros por los editores, una bonificación especial que constituye un nuevo caso de precio político y que es, en definitiva, una especial medida de fomento gubernamental a la cultura. Por último, el criterio de ordenación del consumo de determinadas clases de correspondencia—urgente y certificados especialmente—para las que hay que evitar la utilización masiva, determina la fijación de tasas (no derechos) suficientes y aún superiores al coste.

No puede dudarse de que el criterio de la «tasa racional» así sentado es respetuoso para el particular y económicamente viable para el Servicio. En ella se refleja lo que, a lo largo del estudio antecedente, ha quedado puesto de relieve como triple dimensión de las tarifas de los Servicios Públicos: financiación del coste de explotación, atención a la capacidad contributiva del usuario, ordenación del consumo. La perfecta individualización de las prestaciones y la fácil discriminación de las necesidades, posible en el Correo a través de la variedad de los Servicios que en él se prestan, permiten conjugar estos tres principios con más flexibilidad que en otros Servicios Públicos. La Ordenanza Postal, siguiendo sus inmediatos antecedentes, ha sabido hacerlo acertadamente y merece, por lo tanto, sinceros elogios.

### c) *El principio de patrimonialidad de los derechos postales*

Radicalmente distinto es el caso de los derechos postales, es decir, de los precios fijados a aquellos servicios accesorios, casi todos de mera comodidad o afines, pero no esenciales, al Servicio de Correos. Aquí no existen razones de orden económico ni social que exijan la fijación de precios bonificados, desde el momento en que se trata de actividades con cierto aspecto de lujo que no son precisas para la normal utilización del Servicio. Basándose en ello, el art. 61, 2 de la Ordenanza precisa que «la cuantía de los derechos correspondientes a servicios complementarios cubrirá los costos de los elementos que su prestación requiere», sentándose por consiguiente al principio de la tarifa «suficiente».



Por otra parte no puede admitirse que, por elevación de cualquiera de estos costos, esta tarifa pase a ser deficitaria ni siquiera transitoriamente, por cuanto la colectividad, a través del sistema impositivo general, vendría a sufragar unos servicios en cierto modo suntuarios (64). De esta forma el principio de tarifa suficiente queda completado con el de tarifa móvil, ya que el mismo texto de la Ordenanza añade: «corrigiéndose las posibles variaciones mediante aplicación de índices de revisión adecuados». La necesidad de agilidad en la variación de estas tarifas y el hecho de no tenerse que consultar superiores intereses sociales o económicos queda reflejado en el procedimiento legal de fijación de los derechos: en tanto las tasas se establecen por Decreto a propuesta de los Ministerios de Hacienda y Gobernación, aquéllos se terminan por simple Orden conjunta de los mismos Departamentos (art. 62). De esta forma se ha realizado recientemente el reajuste de uno de estos Servicios, el de transporte a domicilio de los envíos de más de 500 gramos de peso.

d) *La rentabilidad del Servicio de Correos*

Antes de poner término a este breve estudio de las tarifas postales, tal vez sea conveniente manejar unos cuantos datos estadísticos que permitan hacer una idea de la rentabilidad del Servicio de Correos. Históricamente el Correo, en tanto que Servicio Público estatal, ha sido casi continuamente productor de mayores ingresos que gastos: Las cifras correspondientes a los años 1850 y siguientes así lo demuestran. En la actualidad, los gastos de todas clases previstos en el Presupuesto de 1958-59 para cada una de las anualidades eran de unos seiscientos cincuenta millones de pesetas. La recaudación que pensaba obtenerse por los conceptos de sellos de correos era exactamente esta cifra, lo que demuestra que, en teoría, se alcanzaba la auto financiación del Servicio (65). La práctica ha superado, excesivamente, pudiera decirse, estas previsiones. Según los datos de la liquidación provisional del Presu-

(64) Puede argüirse que, precisamente por esta razón, este tipo de prestaciones no constituyen propiamente Servicios Públicos y que a ellos no se extendería su financiación por el erario público, pero de hecho constituyen un nuevo argumento contra la tesis que preconiza el sostenimiento exclusivo por el mismo de los Servicios públicos y demuestra la necesidad de unas tasas—aunque aquí se llamen «derechos»—específicamente individualizadas, destinadas a cubrir el coste del Servicio y en régimen de precio casi privado, con tarifa suficiente y móvil. Desde luego, desconocer su carácter de Servicio Público es un sofisma, salvo que se reserve para esta noción un concepto raquítico de satisfacción de las necesidades mínimas más perentorias, lo que sería contrario a la evolución continua de aquél.

(65) De hecho incluso se rebasaba, por cuanto el total de gastos quedaba ya por debajo de esa cifra de ingresos, a la que hay que añadir cuarenta y dos millones de giro postal, derechos de apartado y otros productos.

puesto de 1959, los ingresos por «sellos de Correos», que se preveían de seiscientos cincuenta millones, fueron realmente de mil doscientos treinta y tres millones, con un exceso de los ingresos realizados sobre los recursos presupuestados de quinientos ochenta y tres millones. Como, aproximadamente, los gastos de los Servicios responden a los ingresos primeramente presupuestados, es obvio que el superávit ingresa como beneficio líquido en las arcas del Tesoro—a ello hay que agregar los quince millones largos de exceso de los ingresos por giro postal y otros productos: en total, el exceso de los ingresos por los Servicios postales es prácticamente de seiscientos millones de pesetas, resultando que muy pocos impuestos consiguen alcanzar (66)—. Sin duda la emisión de sellos de alto valor filatélico y sobre todo la subida de tarifas llevada a cabo ese mismo año han influido en este efecto. Las cifras son bien significativas: la recaudación por venta de sellos de correos en los cuatro primeros meses de 1959 fue de ciento seis millones, ochenta y un millones, setenta y ocho millones y noventa millones respectivamente, con un total de 335 millones. En los mismos meses de 1960 la cifra es de 507 millones, y solamente para el mes de abril alcanza los 145 millones. Es muy posible que solamente la venta de sellos de Correos alcance este año la cantidad de 1.500 millones de pesetas, es decir, más del doble del costo presupuestado de los Servicios. Ante ello cabe preguntarse si la misma «tarifa racional» de la Ordenanza no habrá resultado excesivamente enfocada en favor del aspecto recaudatorio del Servicio, lo que, naturalmente, no está en contradicción con la elogiada técnica que ha presidido su confección.

M. PÉREZ OLEA

---

(66) Por ejemplo, entre los impuestos directos e indirectos, sólo lo rebasan sensiblemente la antigua Tarifa primera de Utilidades, hoy Impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, la Tarifa 3.<sup>a</sup>—Impuestos sobre las rentas de Sociedades—, Consumos de lujo y el Monopolio de Petróleos. En un mismo nivel están el Impuesto de Derechos reales (inter vivos), el Timbre del Estado (efectos timbrados) y el impuesto sobre el gasto de gasolina y gas-oil y los ingresos por loterías, es decir, las piezas claves de nuestro sistema fiscal (1).

(67) Para redacción de este trabajo se han tenido en cuenta las cifras de la Intervención General del Estado. Los datos facilitados por el Servicio de Estudios y Financiación de la Dirección General de Correos coinciden, en líneas generales y en lo tocante a Ingresos, con aquéllas, pero elevan los gastos hasta las cantidades de 869 y 1.021 millones, respectivamente, para los años de 1958 y 1959, reduciéndose correlativamente los excedentes a 187 y 284 millones. Ello, sin embargo, no desvirtúa las afirmaciones contenidas en el texto en cuanto que por la aplicación de las tarifas se puede subvenir a unos gastos superiores en un 50 por 100 a los presupuestos. Desde luego, otras cuestiones, como la remuneración de los funcionarios y la deficiente instalación material de los servicios, escapan al ámbito del presente estudio.