

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO EL 11 DE ENERO DE 2019 A LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., POR INCUMPLIMIENTO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL EN LA URBANIZACIÓN BELLAVISTA DE PALMA.

SNC/DTSP/008/19

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo.

En Madrid a 3 de abril de 2019

Visto el expediente del procedimiento sancionador incoado con fecha de 11 de enero de 2019 a LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., por incumplimiento del servicio postal universal (en adelante SPU) en la urbanización bellavista de Palma, la SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA acuerda lo siguiente:

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Solicitud de Correos para que se establezcan las condiciones específicas de entrega de los envíos postales en el ámbito de la urbanización Bellavista.

Con fecha de 13 de febrero de 2017 tuvo entrada escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., (en adelante Correos), en el que al amparo de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios

postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, (en adelante Reglamento Postal), solicitaba de esta Comisión que se valoraran las condiciones específicas de la entrega de los envíos postales en la Urbanización Bellavista de Palma de Mallorca, al alegar la posible concurrencia de circunstancias geográficas excepcionales.

Indicaba Correos que el reparto en el conjunto de la urbanización se realizaba en motocicleta y que los viales se hallaban en un estado inadecuado de conservación, circunstancia de que provocaba graves riesgos para la conducción de motocicletas, añadiendo que, concretamente, se habían producido dos accidentes de trabajo por caída en las calles Bellavista C, nº 28 y en Bellavista N, nº 23, debido a la pérdida de adherencia entre la rueda y la calzada, a causa de la presencia de fango acumulado en suelo tras la lluvia.

Además, mencionaba que como consecuencia de ello la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales de Correos había realizado un Informe de Seguridad Vial del entorno, en el que concluía que *“se desaconseja totalmente la conducción con vehículos de dos ruedas por la urbanización Bellavista, hasta que las anomalías anteriormente descritas no hayan sido subsanadas”*.

Por todo ello y hasta que las antedichas carencias se resolvieran, Correos había suspendido la distribución en la urbanización al considerar que la situación de las vías no permitía garantizar la seguridad de los trabajadores, de lo cual había informado a los vecinos mediante comunicación de 28 de abril de 2016, en la que se indicaba además que a partir del 1 de junio de 2016 el correo ordinario quedaría a su disposición en la Oficina Postal de S´Arenal.

SEGUNDO.- Actuaciones bajo la referencia IR/DTSP/001/17.

Con objeto de determinar las circunstancias concretas del asunto planteado se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la apertura de un periodo de actuaciones previas bajo la referencia IR/DTSP/001/17, solicitando al Ayuntamiento con fechas de 13 de marzo, 17 de abril y 2 de junio de 2017 que emitiera informe sobre las diferentes cuestiones planteadas en relación con la urbanización Bellavista de ese término municipal.

Asimismo, con fecha de 30 de junio de 2017, se recibieron escritos de reclamación de residentes en dicha urbanización, en un total de 64 relativos a diferentes personas individuales, entre los que figuraba el del Presidente de la Junta de Compensación UE 82/01 Bellavista-C/Trobadors.

En ellos indicaban que desde octubre de 2016 se venía prestando por parte de Correos el referido servicio de forma intermitente, habiéndose primero suspendido el reparto de la correspondencia, y en la fecha de las reclamaciones se prestaban únicamente los servicios de reparto de paquetería y de envíos certificados. Mencionaban igualmente que la Urbanización Bellavista es un suelo urbano consolidado por la edificación, con calles perfectamente identificadas y viviendas con numeración y que, si bien el asfaltado de las calles no se encontraba en la actualidad en buen estado (por estar en tramitación el proyecto de urbanización), ello no impedía en ningún modo la circulación, solicitando que se tuviera por interpuesta denuncia contra Correos, se ordenara la reanudación de la prestación integral del servicio postal y se tramitaran los correspondientes sancionadores.

El Ayuntamiento de Palma de Mallorca, a través del Servicio de Control de Urbanizaciones e Infraestructuras, emitió informe mediante escrito que tuvo entrada el 5 de julio de 2017, en el que indicaba que:

-“Corroboramos como se aprecia en las fotos y la memoria, que le adjuntamos, del proyecto de Urbanización que actualmente se está tramitando en este ayuntamiento, ...

-En un plazo corto, se iniciarán las obras de Urbanización, mediante las cuales una vez concluidas, se habrá subsanado el problema expuesto por Correos.

La situación actual del proyecto refundido de urbanización de la UE82/O1 BELLAVISTA se detalla por el informe del Ayuntamiento de la siguiente forma: “2. OBJETO DEL PROYECTO.

El objeto de este proyecto es definir, posibilitar y valorar las obras necesarias para el desarrollo e implantación de los distintos servicios urbanísticos que permitan la puesta en servicio, uso y posterior desarrollo de las edificaciones, ya construidas o que sean a construir en Bellavista.

(...)

SITUACIÓN ACTUAL.

En la actualidad, los terrenos que comprenden la urbanización de Bellavista, tienen el movimiento de tierras parcialmente ejecutado, dando acceso a las parcelas existentes. Ninguna de las calles cuenta con firme asfáltico y aunque las paredes de cerramiento conforman la calle, con buen grado de aproximación, en lo que al ancho se refiere (ver plano de estado actual), la rasante es muy irregular, con numerosos baches, puntos de retención de aguas, y acuerdos en alzado demasiado cortos, que es necesario corregir.”

TERCERO.- Inicio del procedimiento STP/DTSP/047/17. Trámite de audiencia, alegaciones formuladas por la Junta de Compensación y petición de informe sobre situación del expediente por el Defensor del Pueblo.

Con posterioridad, mediante acuerdo de 17 de julio de 2017, se inició el procedimiento para determinar las condiciones específicas de entrega de los envíos postales en el ámbito de la citada urbanización, comunicando dicho hecho a Correos, al Ayuntamiento de Palma de Mallorca y a la Junta de Compensación UE 82/01 BELLAVISTA- C/TROBADORS.

En el acuerdo de inicio se señalaba que: *“Una vez analizadas las circunstancias que concurren en el supuesto planteado, por tratarse de una urbanización que está siendo objeto de un plan de urbanización que subsane las deficiencias expuestas por Correos, dado el estado inadecuado de conservación en que se encuentran los viales, y hasta que las anomalías anteriormente descritas no hayan sido subsanadas, conforme se menciona en el informe del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, esta Dirección considera que, al amparo de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 37 del Reglamento Postal antes indicado, por concurrir circunstancias que pueden poner en peligro la seguridad de los empleados, durante el período de duración de las obras, la entrega de los envíos postales ordinarios debería hacerse en la Oficina de Correos de S’Arenal, donde podrían pasar los destinatarios a retirarlos en los plazos establecidos a esos efectos para cada producto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32.4 del Reglamento Postal. Inmediatamente que finalicen las obras, el reparto deberá hacerse de forma ordinaria”*.

La Junta de Compensación, con fecha de 17 de agosto de 2017, formuló alegaciones en las que manifestaba su disconformidad con la paralización del servicio postal realizada por Correos, e informaba de que había solicitado Informe técnico de Seguridad Vial sobre el estado de las calles de la Urbanización Bellavista-C/ Trobadors de Palma de Mallorca a un Técnico Superior de Prevención de Riesgos Laborales e Ingeniero Técnico de Obras Publicas en Construcciones Civiles, que remitiría tan pronto fuera recibido, a los efectos de que fuese considerado como prueba en el expediente.

Con fecha de 22 de agosto de 2017 tuvo entrada el Informe Técnico de Seguridad Vial remitido por la Junta de Compensación en el que se concluye: *“A tenor de lo expuesto y el recorrido realizado por todo el ámbito de la urbanización Bellavista, es VIABLE el reparto de correo mediante vehículo, tipo furgoneta, transitando por las zonas más planas y uniformes de los viales, asegurar las cargas a los laterales de vehículo, circular a velocidad adecuada, respetar las normas de tráfico y seguridad vial, así como adaptar la conducción a las circunstancias climatológicas”*.

En escrito de 16 de noviembre de 2017, la Junta de Compensación además de aludir a la suspensión del reparto desde octubre de 2016, como se ha indicado con anterioridad, añadía que la suspensión del servicio postal se hizo sin ninguna autorización, lo cual supone la infracción de varios principios básicos que han de regir dicho servicio y de derechos al servicio postal amparados por las leyes, a la vez que destaca la actuación unilateral de Correos con falta de motivación e inexistencia de urgencia inaplazable, entre otras cuestiones.

Mediante escrito de 19 de junio de 2018 se contestó a la solicitud de Correos en la que pedía que se informara sobre el estado de tramitación del expediente, para responder a la petición de información cursada por el Defensor del Pueblo

CUARTO.- Escrito de conclusiones provisionales y trámite de audiencia con anuncio en BOE.

Como consecuencia de los nuevos documentos aportados al expediente, con posterioridad al inicio del mismo, con fecha de 26 de julio de 2018 se realizó un nuevo trámite de audiencia a las partes.

En el escrito cursado se formulaban nuevas conclusiones sobre el expediente, como consecuencia de la información recibida con posterioridad, modificando las formuladas en un primer momento, por las de que la entrega de los envíos postales procedía que se hiciera en el buzón o casillero domiciliario de cada una de las viviendas, utilizando para ello medios de transporte que no pusieran en riesgo la integridad física de sus empleados.

QUINTO.- Resolución final del procedimiento STP/DTSP/047/17 y nueva solicitud de valoración por parte de Correos de las condiciones de entrega bajo la referencia IR/DTSP/018/18.

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC con fecha de 20 de septiembre de 2018 dictó resolución sobre dicha urbanización, con el siguiente resuelve:

“1º.- Declarar que en la Urbanización Bellavista de Palma de Mallorca no se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 37.6 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999 (según la redacción dada por Real Decreto 503/2007), para determinar la entrega de los envíos postales en lugar distinto al buzón o casillero domiciliario de las viviendas.

2º.- Ordenar a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. que restaure la entrega de envíos postales en el buzón domiciliario, dentro de los diez días siguientes a la recepción de esta resolución, dando cuenta a esta Comisión Nacional de los Mercados

y la Competencia del momento a partir del cual se inicie la entrega de los envíos en el buzón domiciliario.

3º.- Por otro lado, de acuerdo con los antecedentes expuestos en la presente Resolución, resulta pertinente recordar a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., que el establecimiento de condiciones específicas que faciliten la entrega de los envíos, cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 37.6 del Reglamento Postal, corresponde realizarlo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por lo que no pueden hacerse comunicaciones relativas a la concurrencia o no de las condiciones excepcionales de reparto previstas legal y reglamentariamente sin que exista una Resolución que así lo declare por parte del órgano competente”.

Correos en escrito de 29 de octubre de 2018 informó que se habían adoptado las medidas oportunas en orden al cumplimiento de lo establecido en la Resolución de 20 de septiembre de 2018, por la que se establecen las condiciones específicas de entrega de los envíos postales en el ámbito de la Urbanización Bellavista de Palma de Mallorca (Illes Balears) (Expediente STP/DTSP/047/17), y que el servicio de reparto se había reiniciado el pasado 18 de octubre de 2018.

Igualmente, por medio del mismo escrito, afirmaba que en la urbanización Bellavista de Palma de Mallorca concurrían una serie de deficiencias que impedían localizar de manera inequívoca el lugar de entrega de los envíos y, por ende, ofrecer un servicio de reparto con normalidad.

Finalizaba Correos solicitando que la CNMC *“...proceda a iniciar un nuevo expediente, al ser materialmente distinto al que dio lugar a su Resolución de 20 de septiembre de 2018, para conocer si la urbanización Bellavista reúne los requisitos legales que permitan realizar una distribución con normalidad, o de lo contrario, determine si cabe aplicar lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 32 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, habiendo de poner esta Sociedad a disposición de los interesados la correspondencia dirigida a ese entorno, en la oficina de Correos asignada”.*

Esta nueva solicitud fue desestimada el 21 de noviembre de 2018 por acuerdo del Director de Transportes y Sector Postal por los siguientes motivos:

“Los motivos aducidos para el inicio de un nuevo expediente de condiciones de reparto pudieron ser alegados con ocasión de la tramitación del anterior expediente, puesto que no se trata de hechos nuevos o acaecidos recientemente, ni son tampoco radicalmente distintos como para no haberlos podido acumular en el anterior expediente, ya que hay una conexión entre ellos. En un caso, se alega el mal estado del firme de los viales y en el otro, las deficiencias en la rotulación y numeración de

los viales, pudiendo estas dos circunstancias generar el mismo efecto de dificultar la entrega.

Todo ello, en aplicación de los principios de economía procesal y de intervención mínima que rigen todo procedimiento administrativo y que buscan interferir lo estrictamente necesario en los derechos de los usuarios, tanto desde el punto de vista de la continuidad del servicio como de las expectativas que estos puedan albergar sobre la prestación del servicio.

A lo anterior además hay que añadir que de la documentación aportada con la petición no se deducen elementos de juicio y pruebas suficientes para justificar el inicio de un nuevo procedimiento que determine si la entrega de los envíos postales ordinarios dirigidos a los domicilios de la urbanización Bellavista de Palma de Mallorca puede realizarse en lugar alternativo al del casillero o Buzon domiciliario de las viviendas.”

SEXTO. - Incoación de procedimiento sancionador y notificación al denunciante.

El Director de Transportes y Sector Postal de la CNMC, en ejercicio de las atribuciones de inicio e instrucción de los procedimientos sancionadores previstas en el artículo 29 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, (en adelante LCNMC), y en el artículo 25.f) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, y de conformidad con lo establecido en los artículos 63 y 64 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y en el artículo 60.a) de la Ley Postal, puestos en relación con los artículos 22 y 24 de la Ley Postal, el artículo 3.3 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997, y demás regulación de desarrollo contenida en el Reglamento Postal, conforme lo indicado en el acuerdo de incoación, acordó, con fecha 11 de enero de 2019, el inicio del procedimiento sancionador.

Mediante escrito de 8 de febrero de 2019, se ha comunicado al denunciante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 Ley 39/2015, el inicio del procedimiento sancionador.

SÉPTIMO. - Solicitud de ampliación del plazo y alegaciones recibidas de Correo al acuerdo de incoación y solicitud de práctica de prueba.

Con fecha de 5 de febrero de 2019, tras haberse acordado la ampliación del plazo inicial de diez días en cinco días adicionales a solicitud de Correos, tuvo entrada escrito en el que formuló las siguientes alegaciones al acuerdo de incoación:

Primera.- Relación de hechos en la urbanización Bellavista.

Segunda.- Comunicación de incidencias a la CNMC e inicio del procedimiento STP/DTSP/047/17 sobre establecimiento de las condiciones específicas de entrega de los envíos postales en el ámbito de la urbanización Bellavista.

Tercera.- Incoación de procedimiento sancionador por un supuesto incumplimiento de las condiciones de prestación del SPU sin autorización.

Cuarta.- La actuación de Correos estuvo respaldada por la CNMC.

Quinta.- Correos realizó una interpretación razonable de la normativa postal.

Finalizaba el escrito de alegaciones solicitando que se tuviera por presentado en tiempo y forma junto con la documentación que se acompaña, que se tuvieran por hechas las manifestaciones anteriores y que, en su virtud, este órgano regulador acordase, sin más trámite, el archivo de las presentes actuaciones, por no concurrir infracción administrativa alguna imputable a la sociedad, y emitiese nota de prensa en la que se hiciera constar dicha decisión.

De manera adicional, Correos solicitaba la apertura de un período probatorio en el que pedía que el órgano regulador identificase y aportase al expediente administrativo el Plan de Prestación del SPU cuyas condiciones han sido supuestamente incumplidas y, asimismo, y para una mayor garantía de los intereses del incoado, se acompañase al presente expediente y fuese tomado en consideración, el expediente STP/DTSP/047/17, sobre establecimiento de condiciones específicas de entrega de los envíos postales en el ámbito de la Urbanización Bellavista.

Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 77 de la LPAC, instaba a que se promoviese la práctica de las siguientes pruebas y actuaciones complementarias:

1. Que se requiera a la Agencia Estatal de Meteorología para que certifique el volumen de lluvia por metro cuadrado desglosados por meses caídos entre octubre de 2016 y octubre de 2018 en las Islas Baleares.
2. Que se requiera al Ayuntamiento de Palma de Mallorca certificación por la que se haga constar en qué fase se encuentra en la actualidad el proyecto de legalización y adecuación de la urbanización Bellavista, así como una estimación sobre la fecha aproximada en que terminarán las obras.
3. Que se requiera al Ayuntamiento para que certifique si se están prestando servicios municipales (p.e. servicios de recogida de basuras) a la totalidad de la Urbanización de Bellavista en condiciones normales o si, por el contrario, se ha adoptado algún tipo de medida excepcional, como la instalación del punto de

recogida de residuos en una zona accesible distinta a las calles donde se encuentra a las viviendas, etc.

4. Que se requiera al Ayuntamiento para que certifique si, en la actualidad, tiene reconocida oficialmente la urbanización Bellavista así como el nombre de las calles según el callejero municipal y el número de policía de las viviendas. En caso afirmativo, que se haga constar desde cuándo constan tales datos.

Mediante escrito de 18 de febrero de 2019, y habiéndose incorporado por diligencia al expediente las actuaciones practicadas en el procedimiento STP/DTSP/047/17, se comunicó a Correos el acuerdo en relación con la solicitud de recibimiento a prueba, que tras el debido análisis y motivación sobre las propuestas concluía:

“Inadmitir la solicitud de recibimiento del procedimiento a prueba, propuesta por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., por resultar innecesaria.

Contra la presente Resolución no cabe Recurso alguno, sin perjuicio del que puede interponerse contra la Resolución que ponga fin al presente procedimiento sancionador, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 112 de la LPAC.”

OCTAVO. - Propuesta de resolución.

Con fecha 21 de febrero de 2019, y de conformidad con el artículo 89.3 de la Ley 39/2015 se dio traslado a Correos de la propuesta de resolución adoptada por el Director de Transportes y del Sector Postal proponiendo adoptar la siguiente resolución:

«Primero.- Que, de resultar procedente, se declare a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., como responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter grave, anteriormente definida, prevista en el artículo 59.b) en relación con el artículo 60.a) de la Ley Postal, y se le imponga una sanción de multa en el grado máximo, prevista en el artículo 62.1, por la cuantía de 60.000 € (sesenta mil euros).

Segundo.- En el supuesto de que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., a los efectos de lo previsto en el artículo 85 de la LPAC, fuera considerada responsable y preste su conformidad a la propuesta de resolución, se acuerde la reducción de la sanción propuesta en un 25%, por aplicación del porcentaje establecido en el artículo 64 de la Ley Postal, de forma que la sanción quede reducida a la cantidad de 45.000 € (cuarenta y cinco mil euros).

Tercero.- Que, de ser el caso, se acuerde la aplicación de una reducción del 20% adicional en el importe de la sanción, disminuyéndose ésta a la cantidad de 36.000 €

(treinta y seis mil euros), en el caso de que la presunta infractora realice el pago voluntario de esta sanción en cualquier momento anterior a la resolución, en la cuenta corriente de titularidad de la CNMC indicando la referencia SNC/DTSP/008/19 y remitiendo acreditación del mismo a la CNMC. En concreto, la cuenta corriente de titularidad de la CNMC es: ES63-2100-8981-69-0200007891.

La presente propuesta de resolución se traslada para su conocimiento y efectos, de conformidad con el artículo 89.2 de la LPAC, indicando que se pone de manifiesto el procedimiento en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Dirección de Transportes y Sector Postal, calle Barquillo 5, 28014 Madrid), a los efectos de poder examinar el expediente administrativo, informándole además de que dispone de un plazo de diez días, a contar desde el siguiente al de recepción de este escrito, para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes».

La propuesta de resolución le fue notificada a Correos el día 22 de febrero de 2019.

NOVENO.- Alegaciones de Correos a la propuesta de resolución.

Con fecha 8 de marzo de 2019 se recibió escrito de alegaciones por parte de Correos en el que expone, en síntesis, lo siguiente:

Primera. – Reiteración de las alegaciones ya manifestadas.

Segunda. – Examen de la propuesta de resolución.

Correos reproduce la resolución que se propone, así como el relato de hechos probados de la instrucción.

Tercera. - Denegación ampliación plazo alegaciones.

Correos alega que el plazo de alegaciones de diez días es insuficiente y que la negativa a ampliar el plazo para contestar por parte del instructor es «*una decisión desacertada y carente de motivación*».

Cuarta. – Ausencia de acreditación de la obligación de entrega del correo en el domicilio en un entorno «*al margen de la legalidad urbanística*».

Entiende Correos que no se ha acreditado el derecho a recibir correspondencia en el domicilio por parte de una urbanización calificada como «*un entramado de fincas no reconocidas oficialmente por el Ayuntamiento*». A decir de la citada entidad, dicha obligación de entrega no está prevista expresamente en la Ley.

Quinta. – Falta de acreditación de la infracción administrativa.

Según Correos, la negativa a entregar el correo en el domicilio estaría amparada por la concurrencia de una «*causa justificada*» como es la «*seguridad e integridad física de sus trabajadores*», según lo dispuesto en el artículo 32.4 del Reglamento Postal. A su juicio, sería el propio operador el que tendría la facultad de decidir si dicha entrega es o no factible, debiendo únicamente mediar comunicación al organismo regulador. Apoya dicha interpretación en una exégesis gramatical del artículo 37.6 del Reglamento Postal que, en su opinión, ampara sus pretensiones.

Sexta. – Ausencia de culpabilidad.

Correos insiste en que ha realizado una interpretación razonable de la norma al decidir «*primar la seguridad plena de sus trabajadores sobre la prestación plena del servicio postal universal*». Añade que «*no tendría sentido tener que recabar la autorización del órgano regulador en supuestos excepcionales*».

Séptima. – Cumplimiento de las obligaciones a partir del 13 de febrero de 2017.

En todo caso alega Correos que el período que abarca desde el 13 de febrero al 17 de julio de 2017 no sería susceptible de sanción, pues la comunicación a la CNMC eximiría a la compañía de responsabilidad, en el bien entendido de que mantiene su interpretación del artículo 37.6 del Reglamento Postal, según la cual únicamente tenía el deber de comunicar la existencia de circunstancias excepcionales que amparaban el cese de la prestación en los términos habituales.

Argumenta Correos que, habiendo comunicado su intención a la CNMC en febrero de 2017, no se puede sancionar por un período que, a su juicio, es consecuencia de la «*dilación en pronunciarse*» de la propia CNMC.

Octava. – Desproporción de la sanción impuesta.

Alega Correos que la sanción propuesta de 60.000 euros por la presunta comisión de una infracción grave es excesiva, pues se aplica en su mitad superior (máximo de 80.000 euros). Aduce que únicamente se ha valorado la inexistencia de agravantes, «*sin tener en cuenta la existencia de múltiples atenuantes*».

Novena. – El hipotético incumplimiento fue parcial.

Afirma Correos que el servicio de paquetería se siguió prestando en los domicilios en los términos habituales, sin que dicha circunstancia haya sido «*contemplada por el órgano instructor*».

Décima. – Las soluciones alternativas planteadas en la propuesta de resolución.

Según Correos, la alternativa de realizar el reparto en un vehículo de cuatro ruedas no es viable, pues la organización del sistema de reparto está basada en «*redes de distribución diferenciadas que garantizan la eficiencia de costes*». La correspondencia del SPU se compone únicamente de «*carteros a pie y carteros que operan con vehículos de dos ruedas*». La utilización de un vehículo de cuatro ruedas para el SPU supondría un incremento «*desproporcionado*» de los costes operativos, así como de la carga financiera injusta.

Decimoprimera. – No existe discriminación entre residentes.

Según Correos no existe discriminación entre los residentes de Bellavista, puesto que el reparto se ha seguido realizando con normalidad en aquellas zonas que contaban con «*el correspondiente asfaltado*» y en las que se habían instalado «*casilleros pluridomiciliarios*». Aduce el operador que no se trata de situaciones equiparables y, por tanto, no es posible hablar de discriminación, la cual exigiría situaciones comparables.

Decimosegunda. – Entrega de la correspondencia en la oficina postal de referencia.

Por último, señala Correos que en ningún momento se dejaron de entregar envíos, que fueron depositados en la oficina de referencia.

HECHOS PROBADOS

De la documentación obrante en el expediente y las actuaciones practicadas, han quedado acreditados los siguientes hechos:

1º.- El operador que tiene encomendada la prestación del servicio postal universal (Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.), procedió a valorar y determinar que en la urbanización Bellavista de la localidad de Palma de Mallorca (Illes Balears) concurría la excepción que contempla el artículo 37.6 del Reglamento Postal en relación con el artículo 24 de la Ley Postal, en cuanto a la entrega de los envíos postales en instalaciones apropiadas distintas al domicilio postal, sin ponerlo en conocimiento de la CNMC en los términos previstos en dicho artículo.

2º.- En consecuencia Correos no realizó la entrega de los envíos postales ordinarios, incluidos en el servicio postal universal, dirigidos a los residentes en la citada urbanización Bellavista en la dirección postal consignada en la cubierta de los mismos, desde el mes de octubre de 2016 hasta el mes de julio de 2017, sin que mediara para ello la autorización preceptiva y previa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (actual Autoridad Nacional de Reglamentación Postal u Órgano Regulador Postal)¹, dejando los envíos a disposición de sus destinatarios en la Oficina Postal de S'Arenal, que es el lugar en el que se estuvo realizando la entrega durante todo ese tiempo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Competencia de la CNMC.

Conforme al artículo 29.2 de la LCNMC, la CNMC ejercerá la potestad sancionadora de acuerdo con lo previsto, entre otras, en el Título VII de la Ley Postal.

La instrucción de los procedimientos sancionadores de acuerdo con lo previsto en los artículos 25.1.d) de la LCNMC y 18.1 y 21.b) y 25 del Estatuto Orgánico de la CNMC, corresponde a la Dirección de Transportes y Sector Postal, siendo competente para su resolución la Sala de Supervisión Regulatoria, tal y como prevé el artículo 29.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) de su Estatuto Orgánico.

En concreto, el artículo 8 de la LCNMC señala que la CNMC supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado postal, entre cuyas funciones se encuentra:

¹ Correos en escrito de 29 de octubre de 2018 informó “...Sin perjuicio de que se hayan adoptado las medidas oportunas en orden al cumplimiento de lo establecido, habiéndose iniciado el servicio de reparto el pasado 18 de octubre, ...”.

«1. *Velar para que se garantice el servicio postal universal, en cumplimiento de la normativa postal y la libre competencia en el sector, ejerciendo las funciones y competencias que le atribuye la legislación vigente, sin perjuicio de lo indicado en la Disposición adicional undécima de esta Ley...*».

SEGUNDO. - Procedimiento aplicable.

El procedimiento aplicable es el establecido en la LPAC, tal y como se indicaba en el acuerdo de incoación. Asimismo, los principios de la potestad sancionadora aparecen contemplados en los artículos 25 a 31 inclusive de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, tomados en relación con la regulación que sobre inspección, infracciones y sanciones en materia postal se contiene en el Título VII de la Ley Postal (artículos 52 a 68).

TERCERO. – Normativa aplicable.

Aunque el marco legal aplicable ya se desarrolló en la propuesta de resolución, es conveniente recordar los aspectos más relevantes:

El artículo 3.3 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, determina que *«los Estados miembros adoptarán medidas para asegurar que el servicio universal quede garantizado al menos cinco días laborales por semana, excepto en circunstancias o condiciones geográficas excepcionales, y para que incluya, como mínimo: una recogida, una entrega al domicilio de cada persona física o jurídica o, como excepción, en condiciones que quedarán a juicio de la autoridad nacional de reglamentación, una entrega en instalaciones apropiadas»*.

El artículo 24 de la Ley Postal establece que *«El operador designado por el Estado para la prestación del servicio postal universal deberá realizar la entrega de los envíos en la dirección postal que figure en su cubierta»*, y que *«las entregas se practicarán, al menos, todos los días laborables, de lunes a viernes, salvo en el caso de concurrir circunstancias o condiciones geográficas especiales, conforme a lo previsto en esta Ley y en su normativa de desarrollo»*. En particular, se realizará una entrega en instalaciones apropiadas distintas al domicilio postal, previa autorización de la Comisión Nacional del Sector Postal [ahora Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia], cuando concurren las condiciones fijadas en la normativa de desarrollo de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en la Directiva 97/67/CE.

El Reglamento Postal al regular las condiciones generales de prestación del servicio postal universal, establece en el artículo 28.1.b), que el operador del servicio postal universal está obligado a realizar *«b) Una distribución y entrega al domicilio de cada persona física o jurídica, con las excepciones que se establecen en el artículo 37 del presente Reglamento»* y, a su vez, el artículo 32.2 dispone que *«La entrega se efectuará en el domicilio del destinatario, en los términos señalados en este Reglamento.(...) Los elementos constitutivos de la dirección postal podrán sustituirse por otros datos cuando la entrega se realice en las oficinas de la red postal pública o cuando las personas físicas o jurídicas concierten otra forma de entrega con el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal»*, estableciendo, a su vez, en el apartado 4 que *«se entregará en oficina la correspondencia dirigida a dicha dependencia o aquella que, por ausencia u otra causa justificada, no se hubiese podido entregar en el domicilio. Los plazos de permanencia en dicha oficina se determinarán por el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal»*.

Asimismo, la necesaria intervención del órgano de supervisión postal está recogida en el artículo 37.6 del Reglamento Postal, con el fin de determinar las condiciones específicas que faciliten la entrega de los envíos postales, en concreto: *«6. Sin perjuicio de los supuestos señalados en los puntos anteriores, cuando concurren circunstancias o condiciones geográficas excepcionales, que afecten a la regularidad del reparto, o a las condiciones de entrega de la correspondencia, como en el caso de situaciones climatológicas extremas, cortes en las vías de comunicación, circunstancias que pongan en peligro la seguridad de los empleados, u otras similares, el operador encargado de la prestación del servicio postal universal deberá ponerlo en conocimiento del órgano regulador para su valoración y, en su caso, establecer condiciones específicas que faciliten la entrega de los envíos en dichos ámbitos»*.

CUARTO. - Tipificación de los hechos probados.

Los hechos imputados a Correos y que se consideran acreditados, suponen un incumplimiento grave de los principios, requisitos y condiciones de prestación del SPU por el cese unilateral de la entrega domiciliaria del correo ordinario en la urbanización Bellavista, pasando a depositar los envíos en la oficina de S´Arenal entre el mes de octubre de 2016 y el mes de julio de 2017.

Tales hechos se acreditan por la información facilitada por los propios vecinos y sus reclamaciones, por los datos aportados por la Junta de Compensación, así como el reconocimiento por la propia entidad Correos de la suspensión, primero provisional y luego indefinida, comunicando dicha decisión a la CNMC en febrero de 2017.

Correos, como operador designado por el Estado para prestar el SPU según la Disposición Adicional 1ª de la Ley Postal, está sujeto a las obligaciones de servicio público consistentes en la prestación de los servicios que se recogen en su Título III, que deberá cumplir conforme a los principios, requisitos y condiciones que se establecen en dicha Ley y en el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal a que se refiere su artículo 22.

La conducta infractora objeto de análisis aparece regulada en el artículo 59.b) de la Ley Postal, al considerar como infracciones muy graves: «*El incumplimiento de los principios, requisitos y condiciones relacionados con la prestación del servicio postal universal o el incumplimiento del plan de prestación de dicho servicio que haga que éste resulte gravemente comprometido*», si bien desde un primer momento en el acuerdo de incoación se consideró que la posible infracción no debería valorarse como falta muy grave, sino como grave al incluirla dentro del artículo 60.a) de la misma Ley, por entender que el incumplimiento, atendiendo a su naturaleza y alcance, no debía dar lugar a su estimación como como muy grave.

De la normativa se infiere claramente que la entrega de los envíos postales ordinarios debe hacerse como regla general en el buzón o casillero domiciliario individual, cabiendo únicamente excepciones expresamente contempladas en la normativa, previa autorización de la CNMC. Así hay que entender los supuestos planteados en el artículo 37.6 del Reglamento Postal, no siendo aceptable una comunicación meramente informativa y extemporánea como la realizada por Correos, que se limitó a notificar a la CNMC una suspensión unilateral del reparto domiciliario, una vez transcurridos más de cinco meses de la misma y tras más de un año de negociaciones infructuosas con los vecinos.

En efecto, tal y como ya se planteó en la propuesta de resolución de 21 de febrero de 2019, son tres los requisitos que deben cumplirse para que sea posible la suspensión de la entrega en el domicilio:

- 1º.- Que existan circunstancias o condiciones que lo justifiquen.
- 2º.- Que las mismas sean valoradas como tales por el órgano regulador.
- 3º.- Que sean autorizadas, caso por caso, y con carácter previo, por resolución del órgano regulador.

Sin perjuicio de la contestación de todas las alegaciones recibidas a la propuesta de resolución, sí debemos reiterar aquí que en la urbanización afectada existen suficientes elementos geográficos para identificar cada una de las viviendas, siendo significativo al respecto el hecho de que Correos estaba entregando la correspondencia certificada y la paquetería a los residentes en dicha urbanización.

QUINTO. – Sobre las alegaciones a la propuesta de resolución.

Correos, en sus alegaciones a la propuesta de resolución, expone algunos argumentos que merecen ser convenientemente contestados:

Primera. – Reiteración de las alegaciones ya manifestadas.

Dichas alegaciones, que constan en el escrito de 5 de febrero de 2019, han sido convenientemente contestadas por esta Comisión en la propuesta de resolución, a la que nos remitimos.

Segunda. – Examen de la propuesta de resolución.

Se trata simplemente de un resumen de los hechos y la propuesta de resolución elevados por el instructor del procedimiento.

Tercera. - Denegación ampliación plazo alegaciones.

- Correos alega que el plazo de alegaciones de diez días es insuficiente y que la negativa a ampliar el plazo para contestar por parte del instructor es *«una decisión desacertada y carente de motivación»*.

En este punto nos remitimos a lo ya expuesto en el Acuerdo del Director de Transportes y Sector Postal de 26 de febrero de 2019, en el que motivadamente denegaba la ampliación de plazo debido, por un lado, a la inexistencia de documentos nuevos respecto de los procedimientos anteriores en los que Correos ya había formado parte y, por otro lado, a la existencia de una previa ampliación del plazo para realizar alegaciones al acuerdo de incoación.

La regulación de la ampliación de plazos de los procedimientos administrativos viene recogida, con carácter general, en el artículo 32.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). El citado precepto, otorga a la Administración la potestad de conceder ampliación de los plazos establecidos, pero no le obliga a ello. En concreto, señala que *«La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero»*.

Del enunciado de este artículo, cabe extraer una serie de requisitos que rigen a la hora de acordar una ampliación de plazo:

- (i) Se trata de una facultad estrictamente discrecional de la Administración.
- (ii) Por el contrario, lo que constituye una obligación para todo el que interviene en un procedimiento administrativo es el cumplimiento de los plazos establecidos para cada trámite, tal y como resulta de lo dispuesto por el artículo 29 de la LPACAP.
- (iii) Según lo dispuesto por el artículo 32.1 LPACAP, la concesión de la ampliación tiene carácter excepcional, siendo necesario que concurren determinadas circunstancias que lo aconsejen y así se acredite por quién lo solicite. La excepcionalidad de las circunstancias queda sometida a la apreciación del órgano que tramita el procedimiento.
- (iv) La denegación de una ampliación de plazo no puede suponer vicio alguno del procedimiento en que se solicite, puesto que para el ejercicio del derecho de alegar la ley ya establece un plazo concreto. Así lo entiende también el Alto Tribunal, que en la Sentencia de 16 de diciembre de 2015 de la Sala 3ª establece que: *«En todo caso debe señalarse que la ampliación por la Dirección de Investigación del plazo legal de 15 días para formular alegaciones al PCH o a la Propuesta de Resolución no es un derecho del administrado, sino una potestad discrecional de la CNC. Con la denegación motivada de la prórroga no se viola el derecho de defensa ni se genera indefensión a las partes. En consonancia, como es sabido, el artículo 49 de la Ley 30/1992 no admite recursos contra los acuerdos de denegación de ampliación de plazo»*.

Cuarta. – Ausencia de acreditación de la obligación de entrega del correo en el domicilio en un entorno «al margen de la legalidad urbanística».

- Entiende Correos que no se ha acreditado el derecho a recibir correspondencia en el domicilio por parte de una urbanización calificada como *«un entramado de fincas no reconocidas oficialmente por el Ayuntamiento»*. A decir de la citada entidad, dicha obligación de entrega no está prevista expresamente en la Ley.

La anterior alegación no puede ser acogida favorablemente, pues la obligación de Correos de prestar servicio a la urbanización Bellavista se fundamenta en el catálogo general de obligaciones que acompañan al operador designado para la prestación del SPU. En efecto, no solo la normativa ya repasada establece las obligaciones generales de atender el servicio a nivel domiciliario, salvo las excepciones que expresamente se contemplen, sino que los propios actos de Correos desmienten esa supuesta excepcionalidad de la citada urbanización, pues ha entregado con

normalidad el correo SPU salvo en el período durante el que se dilató la infracción (octubre 2016 a julio 2017), así como el correo certificado y la paquetería. Los argumentos ahora planteados vulnerarían por tanto el principio *venire contra factum proprium non valet* tal y como se expone, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1995.

Como decimos, la propia normativa (artículo 8 de la Ley Postal) establece la obligación de prestar «*un servicio postal universal de calidad prestado de forma permanente, en todo el territorio nacional y a precios asequibles*» y que deberá responder a los principios de «*cohesión social y territorial, no discriminación por razón de cualquier circunstancia o condición personal, social o geográfica, continuidad, eficacia y eficiencia en el servicio, y deberá adecuarse permanentemente a las condiciones técnicas, económicas, sociales y territoriales y a las necesidades de los usuarios*».

No le corresponde a Correos decidir en qué situaciones urbanísticas le corresponde cumplir la obligación de prestar el servicio postal y en cuáles no. Pero en todo caso, los aspectos relativos a la Urbanización Bellavista y su posible exención a la obligación de reparto domiciliario, han sido vistos en el expediente DTSP/STP/047/2017 que finalizó por Resolución de esta Sala de 20 de septiembre de 2018 con el siguiente resuelve:

“1º.- *Declarar que en la Urbanización Bellavista de Palma de Mallorca no se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 37.6 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999 (según la redacción dada por Real Decreto 503/2007), para determinar la entrega de los envíos postales en lugar distinto al buzón o casillero domiciliario de las viviendas.*”

Por otra parte, al igual que se dijo en la propuesta de resolución, las viviendas en cuestión son perfectamente identificables e individualizables geográficamente, por lo que la hipotética ausencia de elementos exigidos por otras normas, no empece para que sea exigible la prestación del servicio en las condiciones ordinarias del SPU.

Quinta. – Falta de acreditación de la infracción administrativa.

- Según Correos, la negativa a entregar el correo en el domicilio estaría amparada por la concurrencia de una «*causa justificada*» como es la «*seguridad e integridad física de sus trabajadores*», según lo dispuesto en el artículo 32.4 del Reglamento Postal. A su juicio, sería el propio operador el que tendría la facultad de decidir si dicha entrega es o no factible, debiendo únicamente mediar comunicación al

organismo regulador. Apoya dicha interpretación en una exégesis gramatical del artículo 37.6 del Reglamento Postal que, a su juicio, ampara sus pretensiones.

La interpretación que se realiza por parte de la alegante no es compartida por esta Comisión, que entiende que una interpretación de la norma, tanto literal como sistemática, exige al operador designado no solo comunicar la «*causa justificada*», sino esperar una respuesta favorable por parte del organismo regulador (la CNMC), que permita realizar un cambio tan sustancial y que afecta al núcleo del SPU. La función atribuida a la autoridad de supervisión resulta clara al señalar la ley “para su valoración y, en su caso, establecer condiciones específicas...”

Tampoco comparte esta Comisión el criterio de Correos en lo relativo a la ausencia de responsabilidad entre el 13 de febrero y el 17 de julio de 2017, pues en dicho período no existía la preceptiva autorización de la CNMC.

Sexta. – Ausencia de culpabilidad.

- Correos insiste en que ha realizado una interpretación razonable de la norma al decidir «*primar la seguridad plena de sus trabajadores sobre la prestación plena del servicio postal universal*». Añade que «*no tendría sentido tener que recabar la autorización del órgano regulador en supuestos excepcionales*».

Es ciertamente loable la intención que Correos manifiesta de salvaguardar ante todo la salud de sus trabajadores, pero esta Comisión no puede compartir que la situación en la urbanización Bellavista, por más difícil que pudiera resultar, sea comparable a supuestos de absoluta y objetiva excepcionalidad como son los «*incendios*» o «*catástrofes naturales*» que pudieran requerir una respuesta inmediata e inaplazable dada la gravedad de los hechos. Como ya se ha venido insistiendo –se volverá sobre ello más adelante- existía una alternativa razonable que consistía en el uso de un vehículo de cuatro ruedas, que habría conjurado el peligro para la salud de los trabajadores de Correos.

La alegación de Correos, por tanto, no resulta plausible a la vista de los hechos producidos, pues no existía esa situación de excepción que obligara a una acción unilateral.

Séptima. – Cumplimiento de las obligaciones a partir del 13 de febrero de 2017.

- En todo caso, alega Correos que el período que abarca desde el 13 de febrero al 17 de julio de 2017 no sería susceptible de sanción, pues la comunicación a la CNMC eximiría a la compañía de responsabilidad, en el bien entendido de que

mantiene su interpretación del artículo 37.6 del Reglamento Postal, según la cual únicamente tenía el deber de comunicar la existencia de circunstancias excepcionales que amparaban el cese de la prestación en los términos habituales.

Argumenta Correos que, habiendo comunicado su intención a la CNMC en febrero de 2017, no se puede sancionar por un período que, a su juicio, es consecuencia de la «*dilación en pronunciarse*» de la propia CNMC.

En concordancia con lo expresado anteriormente, esta Comisión no comparte la interpretación que hace Correos, pues vaciaría de sentido la atribución a la autoridad de reglamentación de las funciones de supervisión y la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del SPU. Correos decidió unilateralmente interrumpir el servicio, sin que el tiempo empleado por parte del regulador –que siempre ha cumplido los plazos legales- pueda justificar una decisión sin el debido amparo legal.

Octava. – Desproporción de la sanción impuesta.

- Alega Correos que la sanción propuesta de 60.000 euros por la presunta comisión de una infracción grave es excesiva, pues se aplica en su mitad superior (máximo de 80.000 euros). Aduce que únicamente se ha valorado la inexistencia de agravantes, «*sin tener en cuenta la existencia de múltiples atenuantes*».

Tampoco puede tener cabida la presente alegación, en tanto en cuanto se ha tipificado como una infracción grave lo que, en principio, podría ser calificado como infracción muy grave a tenor de lo dispuesto en el artículo 59 b) del SPU. No solo eso, sino que la sanción propuesta por el instructor minorra en un 25% el máximo aplicable a las infracciones graves.

Sin embargo, lo más relevante es que sí se aprecian atenuantes y así se hace saber en la propia propuesta de resolución, reproducida en el propio documento de alegaciones:

*«Para la fijación de esta cuantía dentro del grado máximo permitido por la norma, se ha tenido en cuenta, en primer lugar, que se ha considerado la infracción cometida como grave (artículo 60 a), en lugar de como muy grave (artículo 59 b). Es decir, **en la propia calificación de la infracción ya se ha hecho una atenuación en la gravedad de la conducta, basada, en la naturaleza y alcance de la misma, que lleva lógicamente aparejada una atenuación también de la posible multa a imponer**».*

La calificación como muy grave de la conducta –posible a tenor de la redacción del tipo- habría tenido como consecuencia una hipotética sanción máxima de 400.000 euros, drásticamente superior a la efectivamente impuesta, precisamente debido a la

atenuación de la responsabilidad en atención a las circunstancias concurrentes. Sin embargo, lo que no es posible es la aplicación por duplicado de las mismas atenuantes, de modo que sirvan tanto para rebajar la calificación como la graduación de la misma.

Novena. – El hipotético incumplimiento fue parcial.

- Afirma Correos que el servicio de paquetería se siguió prestando en los domicilios en los términos habituales, sin que dicha circunstancia haya sido *«contemplada por el órgano instructor»*.

-
Al contrario de lo que se afirma por parte de Correos, esta Comisión ha tenido en cuenta todas y cada una de las circunstancias relevantes para la determinación de la posible infracción, así como para su calificación jurídica tendente a la sanción.

Es más, el incumplimiento parcial ha sido expresamente recogido en la propuesta de resolución, lo que se ha tenido en cuenta no solo para la determinación del ilícito, sino para adquirir el convencimiento de la existencia de una alternativa a la prestación del servicio mediante vehículos de dos ruedas, tal y como se expone en la siguiente alegación.

Décima. – Las soluciones alternativas planteadas en la propuesta de resolución.

- Según Correos, la alternativa de realizar el reparto en un vehículo de cuatro ruedas no es viable, pues la organización del sistema de reparto está basada en *«redes de distribución diferenciadas que garantizan la eficiencia de costes»*. La correspondencia del SPU se compone únicamente de *«carteros a pie y carteros que operan con vehículos de dos ruedas»*. La utilización de un vehículo de cuatro ruedas para el SPU supondría un incremento *«desproporcionado»* de los costes operativos, así como de la carga financiera injusta.

Ante la posibilidad de la alternativa de utilizar un vehículo de cuatro ruedas, alega Correos que se trata de una exigencia desproporcionada, tanto por el incremento de costes como por la separación en las contabilidades de los servicios SPU y no SPU.

Sin embargo, puesto que Correos utilizó vehículos de cuatro ruedas para prestar los servicios de paquetería -como ella misma ha insistido en recordar-, sin poner en riesgo la seguridad de los trabajadores, ni tampoco comprometer la eficiencia o confundir la debida separación contable, no se entiende que no haya optado por emplear la misma herramienta para el resto de productos, dada la relevancia que la Ley otorga al Servicio Postal Universal.

Decimoprimera. – No existe discriminación entre residentes.

- Según Correos no existe discriminación entre los residentes de Bellavista, puesto que el reparto se ha seguido realizando con normalidad en aquellas zonas que contaban con «*el correspondiente asfaltado*» y en las que se habían instalado «*casilleros pluridomiciliarios*». Aduce el operador que no se trata de situaciones equiparables y, por tanto, no es posible hablar de discriminación, la cual exigiría situaciones comparables.

En efecto la propuesta de resolución determina que no se ha respetado el principio de equidad en la prestación del SPU, por haber continuado con las entregas en las calles colindantes. La Junta de Compensación, en su escrito de 15 de noviembre de 2017 alega que en la entrega en dichas calles «...*se realiza en motocicleta pasando, como no puede ser de otro modo, por los viales de Bellavista*²». En el informe técnico de 17 de agosto de 2017: «*Sin embargo, se realiza el reparto de paquetería y se atraviesa la urbanización Bellavista para ir a hacer entrega de correo ordinario a una batería de buzones situada en una zona arbolada, (Suelo Rústico), pasado el puente, al final de la calle “C” y fuera del ámbito de la UE 82/01*».

Dichas alegaciones no han sido desmentidas por Correos en su escrito. Correos únicamente alega que se entregaba el correo en zonas «*asfaltadas*», pero nada tiene que decir ante las conclusiones, tanto de la Junta de Compensación como del informe técnico, que afirman que, para dichas entregas, «*pasaba*» por la zona excluida del reparto.

Por tanto, no ha quedado desvirtuada la afirmación de la propuesta de resolución relativa a la vulneración del principio de equidad por parte de Correos.

Decimosegunda. – Entrega de la correspondencia en la oficina postal de referencia.

- Por último, señala Correos que en ningún momento se dejó de entregar envíos, que fueron depositados en la oficina de referencia.

Dicha afirmación ha sido plenamente acogida en la propuesta de resolución, formando parte del relato de hechos probados, que se mantiene en esta resolución.

² Página 12 párrafo segundo del escrito de alegaciones de la Junta de Compensación UE82/01 Bellavista-C/Trobadors de 15 de noviembre de 2017.

SEXTO. - Responsabilidad y culpabilidad.

De la infracción indicada en los hechos probados es responsable la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., conforme al artículo 56 de la Ley Postal, pues la acción de no entregar los envíos ordinarios pertenecientes al servicio postal universal en el domicilio de la dirección postal señalada en la cubierta de los mismos, pone de manifiesto la existencia de un incumplimiento consciente del deber de su entrega en el lugar adecuado, sin haber obtenido con carácter previo autorización oportuna del órgano regulador, generando diversas y continuas reclamaciones de los afectados ante el órgano regulador. Incluso el propio Defensor del Pueblo, conforme se ha indicado en los antecedentes, solicitó información, en su día, sobre la situación del reparto en dicha urbanización.

Esta responsabilidad viene delimitada por la suspensión unilateral por parte de Correos de la entrega domiciliaria de los envíos postales ordinarios sin autorización y comunicación previa a la CNMC, tal y como reconoce en diversas ocasiones en su escrito de alegaciones y como se ha constatado en la Resolución del Expediente STP/DTSP/047/17, en cuyo punto tercero del RESUELVE la Sala de Supervisión Regulatoria refiere: *«resulta pertinente recordar a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., que el establecimiento de condiciones específicas que faciliten la entrega de los envíos, cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 37.6 del Reglamento Postal, corresponde realizarlo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por lo que no pueden hacerse comunicaciones relativas a la concurrencia o no de las condiciones excepcionales de reparto previstas legal y reglamentariamente sin que exista una Resolución que así lo declare por parte del órgano competente»*.

Aludía correos a que se pretendía trasladarle un régimen de responsabilidad objetiva y sin culpa, con la consiguiente quiebra que ello supondría del principio de culpabilidad.

Pues bien, sin perjuicio de las manifestaciones que oportunamente se hicieron en la propuesta de resolución a las citadas alegaciones, es preciso reiterar aquí los argumentos que deben servir de base en el procedimiento administrativo sancionador para la consideración de la responsabilidad y culpabilidad, tal y como están expuestos en las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 y 19 de mayo de 1998, Sección Sexta, que afirman que en el ámbito sancionador *«está vedado cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva»* y que *«en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, esto es, consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable (...) es decir, como exigencia derivada del artículo 25.1 de la Constitución, nadie puede ser condenado o*

sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados a título de dolo o culpa (principio de culpabilidad)».

Pues bien, en el presente caso concurren los elementos clave que vienen siendo exigidos por la ley y la jurisprudencia para entender que la responsabilidad y la culpa han tenido su manifestación concreta. Ninguna de las actuaciones achacadas a Correos se han producido de manera fortuita o por mera inobservancia, sino que el comportamiento típico se ha perfeccionado tras una determinación explícita, consciente y voluntaria por parte del operador designado, que tomó la decisión de suspender de manera unilateral un deber que forma parte del SPU. Tan consciente era Correos de la irregularidad de esa situación y de cuál era su deber ordinario, que planteó la necesidad de alternativas, bien que la concreción de las mismas no cumplía el mínimo exigible por ley. Como se ha puesto de manifiesto tanto en la propuesta de resolución como en la propia contestación a las alegaciones, existía una opción alternativa viable (la utilización de un vehículo de cuatro ruedas), que de hecho se utilizó para los servicios de paquetería, siendo dicha opción, como ya se dijo en la propuesta de resolución, *«más proporcionada para los derechos de los usuarios y más acorde con la diligencia debida al operador designado»*.

No existe ni interpretación razonable de la norma ni circunstancias justificativas de la actuación de Correos. La obligación de prestar el SPU en los términos explicados anteriormente es incuestionable y Correos no podía desconocerlo, pues prestó el servicio con normalidad con carácter previo a la comisión de la infracción. Además, las circunstancias *«excepcionales»* que alega podrían haberse salvado con medidas respetuosas con el SPU, sin perjuicio de la necesidad de obtener autorización para una acción tan drástica como la suspensión de la entrega domiciliaria.

Por tanto, el tipo se ha perfeccionado, concurriendo además la responsabilidad y la culpabilidad. En este último punto es preciso recordar que el elemento subjetivo que la culpabilidad supone se refiere a la acción en que la infracción consiste y no a la vulneración de la norma, tal y como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), en su Fundamento de Derecho 4, indica:

«Por último, en cuanto a la alegada ausencia de intencionalidad de incumplir las disposiciones legales, referidas en la resolución sancionadora, y a la necesidad del dolo o culpa como elemento de la infracción administrativa, debe señalarse que, sin negar este elemento, no puede afirmarse que el dolo o la culpa deban entenderse como acto de voluntad directamente referido a la vulneración de la norma que define el tipo de falta, sino que con lo que debe relacionarse dicha voluntad, como elemento del dolo o culpa, es con la conducta y el resultado de ella que dicha norma contempla como supuesto del tipo de falta.

No es que se quiera vulnerar la norma, sino que se quiera realizar el acto que la norma prohíbe».

El incumplimiento consciente de las obligaciones de Correos queda por tanto acreditado por el cese unilateral en el cumplimiento, sin tener competencia para ello, existiendo alternativa razonable y debiendo mediar además una especial diligencia por parte de quien es el operador designado para prestar el SPU.

SÉPTIMO. - Sanción aplicable a la infracción.

La conducta infractora de Correos se corresponde por tanto con la primera parte del artículo 59.b) de la Ley Postal (*El incumplimiento de los principios, requisitos y condiciones relacionados con la prestación del servicio postal universal...*), con la calificación de grave que figura contenida en el artículo 60.a) de la misma Ley, por entenderse que no se dan las circunstancias que permitan calificar la infracción como muy grave.

Se ha producido una restricción de los derechos de los usuarios a recibir el servicio postal conforme a las condiciones generales en las que debe ser prestado, ya que la entrega de los envíos ordinarios debe ser por principio general en el buzón o casillero domiciliario de las viviendas, salvo en los supuestos expresamente previstos en la normativa que, como establece el artículo 24 de la citada Ley Postal en su segundo párrafo: *«En particular, se realizará una entrega en instalaciones apropiadas distintas al domicilio postal, previa autorización de la Comisión Nacional del Sector Postal, cuando concurren las condiciones fijadas en la normativa de desarrollo de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en la Directiva 97/67/CE».*

Además, tal y como se ha expresado en la contestación a las alegaciones, hay que tener en cuenta que Correos tampoco ha respetado el principio de equidad en la prestación del servicio postal universal, que supone *«ofrecer a los usuarios que estén en condiciones similares el mismo tratamiento y prestaciones idénticas»* (artículo 22.1.a) de la Ley Postal. A dicha conclusión se ha llegado por el examen de todo lo actuado, quedando acreditado que el servicio se prestaba a calles colindantes con la urbanización, pasando por la misma, afirmación hecha tanto por la Junta de Compensación como por el informe técnico, y que no ha sido rebatida de manera convincente por Correos.

El artículo 62 de la Ley Postal regula el importe de las sanciones y dispone en el apartado primero que las infracciones graves se sancionarán con multa de 8.001 a 80.000 euros. En este caso se ha considerado que la conducta no debe calificarse como muy grave tal y como se ha explicado más arriba, por lo que el máximo de la

multa se fija en el importe de 80.000 €, atenuando así de manera significativa la gravedad de la sanción.

Se acoge la propuesta de resolución en lo relativo a la cuantía de la multa, que se fija en el importe de 60.000 €, pues además de considerarse que la infracción es grave, en lugar de muy grave, no se considera adecuado la imposición de la sanción en su límite máximo (80.000 euros), pues no concurre ninguna de las circunstancias agravantes previstas en el artículo 63 de la Ley Postal para la graduación de las sanciones, respetándose con ello el principio de proporcionalidad.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria,

RESUELVE

Primero. – Declarar que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., es responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter grave, prevista en el artículo 59.b) en relación con el artículo 60.a) de la Ley Postal, consistente en el incumplimiento de los principios, requisitos y condiciones relacionados con la prestación del servicio postal universal por no realizar la entrega de los envíos postales ordinarios, incluidos en el servicio postal universal, dirigidos a los residentes de la urbanización Bellavista en la dirección postal consignada en la cubierta de los mismos, desde el mes de octubre de 2016 hasta el mes de julio de 2017, sin que mediara para ello la autorización preceptiva y previa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Segundo. - Imponerle una sanción consistente en el pago de una multa por la cuantía de 60.000 € (sesenta mil euros).

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.