

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO EL 5 DE MARZO DE 2020 A LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. S.M.E, POR INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE CALIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

SNC/DTSP/020/20

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo.

En Madrid a 29 de julio de 2020

Visto el expediente del procedimiento sancionador incoado con fecha de 5 de marzo de 2020 a LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. S.M.E. (CORREOS), por incumplimiento de los objetivos de calidad en la prestación del Servicio Postal Universal, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Incoación del procedimiento sancionador.

Con fecha 5 de marzo de 2020 el Director de Transportes y Sector Postal de la CNMC acordó el inicio de un procedimiento sancionador contra CORREOS.

El procedimiento fue incoado por el presunto incumplimiento de los objetivos de calidad en la prestación del Servicio Postal Universal (SPU), en particular, en relación con los plazos de entrega del denominado “paquete azul”, que comprende los envíos de paquetería o documentación voluminosa de hasta 20 kg de peso. En el acuerdo de incoación se atribuye a CORREOS la comisión de una infracción administrativa tipificada como muy grave por el artículo 59.b de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre,

del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante Ley Postal). Esta infracción se refiere a *“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”*.

SEGUNDO.- Antecedentes del Acuerdo de incoación; actuaciones de la CNMC en la elaboración del informe sobre calidad del Servicio Postal Universal (SPU).

Tal y como constan en los antecedentes del acuerdo de incoación, el artículo 8 de Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC) atribuye a la CNMC la competencia para supervisar y controlar el correcto funcionamiento del mercado postal. En particular, se le reconocen a esta Comisión las siguientes funciones:

“1. Velar para que se garantice el servicio postal universal, en cumplimiento de la normativa postal y la libre competencia en el sector [...]”

Se entiende por servicio postal universal, conforme al artículo 20 de la Ley Postal, el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios.

Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal, en virtud de lo establecido por la Ley Postal, las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.

b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

El servicio postal universal incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado.

2. Los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos, de publicaciones periódicas y los restantes cuya circulación no esté prohibida, serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal, siempre que éste se lleve a cabo con arreglo a alguna de las modalidades previstas en el apartado anterior.

Por último, la Disposición final primera de la Ley Postal prevé que:

“3. La Comisión Nacional del Sector Postal¹ presentará, anualmente, un informe sobre la calidad, coste y financiación del servicio postal universal y sobre la evolución del acceso a la red postal. Este informe será trasladado al Ministerio de Fomento que lo elevará a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.”

Este informe anual que aprueba la Sala de Supervisión Regulatoria (SSR) de la CNMC, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.5 de la LCNMC, responde a una labor de supervisión y de control del mercado postal, en tanto que mide el nivel de calidad como elemento principal del Servicio Postal Universal, valora si éste se adecua a los umbrales establecidos por la normativa postal e incluye, en su caso, medidas correctoras y propuestas de mejora.

TERCERO. - Conclusiones de los informes de la CNMC sobre el control y medición de los indicadores de calidad del SPU correspondientes a los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017.

En el ejercicio de la competencia señalada en el apartado anterior, la CNMC ha venido constatando desde 2014 el incumplimiento de las condiciones del Servicio Postal Universal en los plazos de entrega del paquete azul² por parte de la CORREOS, sin que el operador designado haya adoptado las medidas correctoras necesarias, de forma que los resultados han ido empeorando significativamente año a año.

A tales efectos cabe remitirse a los Informes aprobados por esta Sala que obran en los expedientes STP/DTSP/005/15, STP/DTSP/007/15, STP/DTSP/251/16, STP/DTSP/049/17 y STP/DTSP/080/18, que figuran incorporados a las presentes actuaciones.

Las conclusiones de estos informes, concluyen que el operador designado incumple con los objetivos de calidad y se demuestra el progresivo empeoramiento desde el año 2014. Así se hizo constar en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, especificando las conclusiones alcanzadas en cada uno de los ejercicios supervisados:

¹ En la actualidad Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

² Paquete azul es aquel envío de paquetería o documentación voluminosa de hasta 20 kg de peso a territorio nacional y Andorra. El envío circula registrado y se entrega a domicilio bajo firma. En caso de imposibilidad de la entrega, se deja un aviso, para que el destinatario pueda retirarlo en un plazo de 15 días en la oficina más cercana.

Ejercicio 2014:

“2. Se han producido, tanto en la carta ordinaria como en el paquete azul, un ligero empeoramiento de la calidad con respecto al ejercicio anterior:

a. Durante el ejercicio 2014, el 95,45% de cartas ordinarias se han entregado en tres días o menos y el 98,84% en cinco. Cumpliendo los objetivos en el primer caso y no alcanzándolo en el segundo, produciéndose una desviación del 0,16%. Estos resultados son algo inferiores a los obtenidos en 2012 y 2013.

b. En el caso del paquete postal, el porcentaje de envíos entregados en D+3 ha sido del 80,09%, bajando respecto a los ejercicios 2012 y 2013, aunque superando en 0,9% el objetivo señalado por la norma. Respecto a los de paquetes postales entregados en D+5 en 2014, de nuevo el resultado obtenido es inferior al objetivo del 95% marcado por la normativa, ya que se sitúa en el 88,32%, y desciende respecto a 2012 y 2013, ejercicios en los que tampoco se alcanzó el objetivo señalado.”

Ejercicio 2015:

2. En el ejercicio 2015, se han producido de nuevo, tanto en la carta ordinaria como en el paquete azul, un empeoramiento respecto al ejercicio anterior de los resultados obtenidos en el indicador referente al plazo de entrega, siguiendo la tendencia del descenso de la calidad en la prestación del SPU:

a. Durante el ejercicio 2015, el 92,97% de cartas ordinarias se han entregado en tres días o menos y el 97,95% en cinco, lo que supone un ligero incumplimiento de los objetivos en el primer caso y una desviación de - 1,05% respecto a los objetivos legamente previstos en el segundo. Estos resultados son inferiores a los de los ejercicios 2013 y 2014.

b. En el caso del paquete postal de menos de 20 kg, el porcentaje de envíos entregados en D+3 ha sido del 77,42%, bajando un 2,67% respecto al ejercicio anterior y el porcentaje de envíos entregados en D+5 ha sido del 88,50% lo que supone una muy ligera mejoría respecto a 2014.

A la vista de los resultados obtenidos en 2015 Correos debería adoptar las medidas necesarias para frenar esta tendencia negativa en los resultados del plazo de entrega y, en todo caso, dar cumplimiento a los objetivos señalados en el vigente artículo 45 del Reglamento Postal.

Asimismo, esta Sala recuerda que el artículo 25 de la Ley Postal prevé consecuencias económicas por el incumplimiento de los objetivos del plazo de entrega. Además, la

reiteración del incumplimiento de los plazos de distribución y entrega de los envíos postales puede ser sancionada conforme a lo previsto en Título VII de la Ley Postal.

Ejercicio 2016:

Tercera. - En el ejercicio 2016, ha continuado empeorando el indicador relativo a los plazos medios de expedición tanto en la carta ordinaria como en el paquete azul. Estos datos confirman la tendencia del descenso de la calidad en la prestación del SPU por parte de Correos:

a) Durante el ejercicio 2016, el 92,66% de cartas ordinarias se han entregado en tres días o menos y el 97,84% en cinco días o menos, lo que supone un ligero incumplimiento del -0,34% del objetivo de D+3 fijado en el 93% y una desviación de -1,16% respecto al objetivo D+5 establecido en el 99%. Estos resultados son inferiores a los de los ejercicios 2013 y 2014 y muy similares a los del año 2015.

b) En el caso del paquete postal nacional de hasta 20 kg, el porcentaje de envíos entregados en D+3 ha sido del 70,41%, bajando un 7,01% respecto al ejercicio anterior y desviándose un -9,59% del objetivo señalado por la actual normativa (80%). El porcentaje de envíos entregados en D+5 fue en 2016 del 85,03%, lo que supone una bajada respecto a 2015 del 3,49% y una desviación respecto del objetivo legal del 95% marcado del -9,97%.

A la vista de los resultados obtenidos en 2016, esta Sala considera que Correos debe adoptar las medidas necesarias para frenar esta tendencia negativa en los resultados del plazo de entrega y, en todo caso, dar cumplimiento a los objetivos señalados en el vigente artículo 45 del Reglamento Postal.

Ejercicio 2017:

Tercera. - En el ejercicio 2017, ha continuado empeorando el indicador relativo a los plazos medios de expedición en el paquete postal nacional (paquete azul). Estos datos confirman la tendencia del descenso de la calidad en la prestación del SPU por parte de Correos:

a) Durante el ejercicio 2017, el 92,80% de cartas ordinarias nacionales se han entregado en tres días o menos y el 98,08% en cinco días o menos, lo que supone un ligero incumplimiento de los objetivos (desviación del -0,20% del objetivo de D+3 fijado en el 93% y una desviación de -0,92% respecto al objetivo D+5 establecido en el 99%). Estos resultados suponen una pequeña mejora respecto a 2016 (+0,14% para D+3 y +0,24% para D+5).

b) En el caso del paquete postal nacional de hasta 20 kg, el porcentaje de envíos entregados en D+3 ha sido del 59,83%, bajando un 10,58% respecto al ejercicio anterior y desviándose un -20,17% del objetivo señalado por la actual normativa (80%). El porcentaje de envíos entregados en D+5 fue en 2017 del 81,41%, lo que supone una bajada respecto a 2016 del 3,62% y una desviación respecto del objetivo legal del 95% marcado, del -13,59%.

En su informe previo relativo al control y medición de los indicadores de calidad del SPU en 2016 esta Sala ya indicó a Correos que debía adoptar las medidas necesarias para frenar la tendencia negativa en los resultados del plazo de entrega y, en todo caso, dar cumplimiento a los objetivos señalados en el vigente artículo 45 del Reglamento Postal.

Vistos los reiterados incumplimientos y la ausencia de actuaciones de reparación de la tendencia detectada, en esta última resolución esta Sala añadió la siguiente consideración:

“A la vista de que en 2017 los plazos de entrega del paquete postal no sólo no han mejorado sino que han empeorado de forma pronunciada, esta Sala requiere a Correos que de forma inmediata ponga en marcha actuaciones conducentes a garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos para los plazos medios de expedición del paquete hasta 20kg.”

CUARTO. - Conclusiones del informe de la CNMC sobre el control y medición de los indicadores de calidad del SPU correspondientes al ejercicio 2018.

Finalmente, en el último ejercicio supervisado correspondiente a 2018 se vuelve a confirmar el incumplimiento de los objetivos de calidad para el paquete azul (paquete postal nacional de hasta 20 kg) y el notorio empeoramiento en los plazos de expedición del Servicio Postal Universal desde que comenzaran a hacerse estos informes de supervisión por parte de la CNMC. Las conclusiones a las que llegó esta Sala en el ejercicio 2018 son las siguientes:

“Tercera. – En 2018, el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en la normativa para los plazos medios de expedición empeora.

a) Carta ordinaria nacional: el 91,76% (92,80% en 2017) se han entregado en tres días o menos, frente a un objetivo del 93%; y el 97,62% (98,08% en 2017) en cinco días o menos, frente a un objetivo del 99%. Ello supone una desviación de -1,24% y -1,38% respectivamente. A los efectos de lo previsto en el artículo 47.4 del Reglamento Postal, al considerar los errores estadísticos, estos datos se tornan en un 92,46% de cartas ordinarias entregadas en tres días o menos y en un 97,87% en cinco días o menos.

b) Paquete Azul (paquete postal nacional de hasta 20 kg): el porcentaje de envíos entregados en D+3 ha sido del 47,33% (59,83% en 2017) frente a un objetivo exigido del 80%, resultando en una desviación del 32,67%. Para las entregas en D+5, el porcentaje de envíos entregados fue del 73,28% (81,41% en 2017) frente a un objetivo establecido del 95%, lo que supone una diferencia del 21,72%.

En su informe sobre calidad del servicio postal universal correspondiente al ejercicio 2017 y, dado el notorio empeoramiento de los resultados de los plazos medios de expedición de Correos para el paquete postal, esta Sala solicitó al operador que de forma inmediata realizara las actuaciones conducentes a garantizar el cumplimiento de los objetivos legalmente previstos.

Por todo ello, esta Sala de Supervisión Regulatoria instó explícitamente a la Dirección de Transportes y del Sector Postal a estudiar las consecuencias legales del incumplimiento y a adoptar las medidas oportunas:

“Esta Sala constata que las medidas adoptadas por Correos, y que fueron comunicadas a la CNMC en noviembre de 2018, han sido insuficientes para corregir el incumplimiento de los objetivos del plazo de entrega del paquete azul que se viene produciendo desde el año 2014, y que, en 2018 de nuevo, no sólo no se corrige, sino que se agrava.

Sexta. – En relación a los incumplimientos de los objetivos en materia de calidad del SPU constatados en este informe, esta Sala insta a la Dirección de Transportes y del Sector Postal al análisis de las consecuencias legalmente previstas y a la adopción de cuantas medidas resulten oportunas³.

QUINTO.- Solicitud de acceso al expediente y ampliación de plazo para alegaciones. Suspensión de plazos administrativos. Solicitud de Correos de ampliación del expediente con incorporación de documentos relacionados, comunicación de reanudación de los plazos administrativos y remisión de la documentación del expediente.

³ Los incumplimientos en materia de calidad pueden resumirse en las siguientes desviaciones por producto y año (sin contar errores estadísticos). En el caso del paquete azul en D+3 las desviaciones alcanzan los siguientes porcentajes, para el año 2015 una desviación del 2,58%, para 2016 del 9,59%, para 2017 del 20,17% y para 2018 del 32,67%. Para el paquete azul en D+5 nos encontramos unas desviaciones del 6,68% en 2014, del 6,48% en 2015, del 9,97% en 2016, del 13,59% en 2017 y del 21,72% en 2018.

En el caso de la carta también se producen desviaciones, si bien no pueden ser consideradas a efectos sancionadores al no superar el umbral del 5% del artículo 47 del Reglamento Postal. En el caso de la carta D+3, en el año 2015 alcanza un 0,03%, para 2016 el 0,34%, para 2017 el 0,20% y para 2018 el 1,24%. Para la carta D+5 en el año 2014 supone un 0,16%, en 2015 un 1,05%, en 2016 un 1,16%, en 2017 un 0,92% y en 2018 un 1,38%.

El 10 de marzo de 2020 CORREOS solicitó el acceso al expediente, lo que fue concedido y notificado mediante comunicación de 11 de marzo de 2020, en la que se le informaba de que se accedía a dicha petición y que se le remitía en archivo adjunto, toda la documentación del citado expediente en virtud de lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), acompañado de un índice del contenido.

Mediante escrito de 12 de marzo de 2020 CORREOS solicitó, al amparo de lo establecido en el art. 32 de la LPAC, una ampliación del plazo de alegaciones inicialmente otorgado.

Como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se suspendieron los plazos administrativos en virtud de su disposición adicional tercera. Este extremo fue puesto en conocimiento de COREOS el 16 de marzo de 2020 a la vez que se le indicaba que dicha suspensión sería eficaz mientras se mantuviera la vigencia del mencionado Real Decreto o de cualquiera de sus prórrogas y que concluida dicha vigencia, los plazos se reanudarían.

El 20 de abril de 2020 COOS solicitó ampliar el presente expediente sancionador con la incorporación de los expedientes relativos a la elaboración de los informes anuales de calidad. Concretamente, los referidos como STP/DTSP/005/15, STP/DTSP/007/15, STP/DTSP/251/16, STP/DTSP/049/17 y STP/DTSP/080/18, al tiempo que pedía que se le diera traslado de todos ellos junto con la documentación que les sirve de soporte.

Mediante escrito de 4 de junio de 2020 se comunicó a CORREOS que a partir del 1 de junio de 2020 quedaba reanudado el plazo máximo para resolver el presente procedimiento y se le informaba, además, de que se accedía a la ampliación del plazo de alegaciones solicitado, acordando la incorporación al expediente de la documentación de los expedientes anteriormente citados, solicitada el 20 de abril y que le fueron trasladados el 27 de abril de 2020.

SEXTO.- Alegaciones de CORREOS al acuerdo de incoación .

Con fecha de 5 de junio de 2020 tuvo entrada escrito de CORREOS en el que formula las alegaciones que se resumen en la Propuesta de Resolución, a la que expresamente nos remitimos, y que se sintetizan en los siguientes apartados:

1.- Falta de un Plan de Prestación del Servicio Postal Universal adaptado a la actual Ley Postal, lo que determina que los objetivos de calidad vinculados a los plazos medios de expedición sigan siendo los fijados en el Reglamento Postal. En este sentido, afirma que *“los objetivos de calidad fijados por el Reglamento Postal no son*

por entero trasladables a todos los tramos de peso del paquete azul según la definición introducida por el artículo 21.1.b) de la vigente Ley Postal sino que, por el contrario, se remiten en exclusiva y de forma expresa a los tramos de peso de hasta 10 kilogramos”.

2.- Incumplimiento del principio de tipicidad que exige el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad de pleno derecho de la eventual sanción. Siguiendo la misma línea argumental apuntada en el párrafo anterior, el principal motivo de oposición de CORREOS al Acuerdo de Incoación, es que el Reglamento Postal refiere los objetivos de plazos de expedición al servicio de paquete azul de hasta 10 kilogramos y no a tramos de peso superior.

3.- Disposición por parte de la Dirección de Transportes y del Sector Postal, desde 2015, de toda la información necesaria para valorar, desde una perspectiva sancionadora, el cumplimiento de las condiciones de prestación del paquete azul de hasta 10 kilogramos. CORREOS alude a las dificultades a que se enfrenta para cumplir los objetivos de calidad, incluso en el caso del paquete azul de hasta diez kilogramos, dada la caída progresiva de volúmenes que, desde hace años, viene sufriendo la paquetería postal, como consecuencia del auge de un comercio electrónico que funciona principalmente con paquetería urgente y plazos de entrega comprometidos. Señala que, por este motivo, en 2016 dirigió una solicitud a la CNMC a fin de que los flujos de paquetería con origen y/o destino en las Islas Canarias no fueran tenidos en cuenta a efectos del cálculo de la calidad en plazo del paquete azul. Esta solicitud fue rechazada por la Sala de Supervisión Regulatoria rechazó la pretensión en su resolución de 28 de julio de 2016.

4- Desproporción de la calificación de la infracción como muy grave, habida cuenta del cumplimiento de los objetivos de calidad en el resto de actividades dentro del Servicio Postal Universal.

SÉPTIMO.- Propuesta de resolución.

Con fecha 3 de julio de 2020 le fue notificada a CORREOS la Propuesta de Resolución sancionadora por parte de la Dirección de Transportes y Sector Postal, con el siguiente contenido:

Primero.- Que, de resultar procedente, se declare a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., como autora responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter muy grave, anteriormente definida, prevista en el artículo 59.b) de la Ley Postal, y se le imponga una sanción de multa de 160.000 € (ciento sesenta mil euros), de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.1 Ley Postal.

Segundo.- En el supuesto de que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., a los efectos de lo previsto en el artículo 85 de la LPAC 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 120.000 € (ciento veinte 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 96.000 € (noventa y seis mil euros), en el caso que 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/020/20 y remitiendo acreditación del mismo a la CNMC (...).

OCTAVO.- Alegaciones de CORREOS a la propuesta de resolución.

Con fecha 17 de julio de 2020 se recibió escrito de alegaciones por parte de CORREOS en el que expone, en síntesis, lo siguiente:

En primer lugar, se remite a las alegaciones formuladas respecto al acuerdo de incoación, que da por reproducidas.

En segundo lugar, alega la vulneración del principio de legalidad y de la prohibición de la aplicación analógica *in malam partem*. Sostiene que las concretas condiciones de la prestación del servicio postal no han llegado a ser desarrolladas por el legislador, por lo que el instructor interpreta de forma claramente extensiva la literalidad artículo 45 del Reglamento Postal que, además de ser desarrollo de una Ley anterior, únicamente establece objetivos relacionados con los plazos de expedición en relación a unos concretos tramos de peso del producto analizado, esto es, el paquete postal de hasta diez kilogramos de peso.

Alude a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución que prohíbe expresamente que alguien sea «condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente», así como a la doctrina del Tribunal Constitucional, (citando como ejemplo de ella la Sentencia Nº 2/2015, de 19 de enero (FJ 8º), según la cual resulta contrario a nuestra Carta Magna «atribuir a la norma penal un contenido que exceda, en perjuicio del acusado, del tenor literal posible del precepto, incurriendo en tal caso en una analogía *in malam partem* que ha de entenderse constitucionalmente proscrita».

Estima que la Dirección de Transportes y del Sector Postal, en su propuesta de resolución, está actuando al margen de la literalidad del precepto reglamentario que

fija los objetivos de calidad para unos concretos productos postales (tramos de peso de entre 0 y 10 kilogramos para el paquete postal), y que lo hace a sabiendas de que esta tarea de concreción corresponde al Consejo de Ministros, a través de un nuevo desarrollo reglamentario. Argumenta, por ello, que existe infracción del principio de de tipicidad, al haber realizado una interpretación extensiva y la analogía *in malam partem*, prohibida por abundante doctrina del Tribunal Constitucional en sentencias como la STC nº 125/2001, FJ 3º, de 4 de junio de 2001.

Sostiene que ha de tenerse en consideración que, desde la entrada en vigor de la Ley Postal en el año 2011 hasta la actualidad, se ha producido una importantísima caída de volúmenes en el mercado de la paquetería postal, debido a la irrupción del comercio electrónico y al incremento del peso relativo de la paquetería urgente en sustitución de la anterior (que no cuenta con compromiso de entrega).

En tercer lugar, estima que la afirmación de la Dirección de Transportes y del Sector Postal en la que reconoce que le faltan instrumentos normativos de desarrollo para poder dar por completada su labor de supervisión, resulta contradictoria con la imposición de una sanción por infracción muy grave por una conducta analizada precisamente con esos mismos instrumentos y a través de un procedimiento sancionador con las debidas garantías.

En último lugar, solicita el archivo de las actuaciones por no cumplirse los elementos básicos del tipo, de modo que la supuesta infracción continuada que se le imputa, de confirmarse, supondría una quiebra a los principios de legalidad y tipicidad y proporcionalidad, generando indefensión, así como cercenando las garantías de CORREOS como investigada.

HECHOS PROBADOS

De la documentación obrante en el expediente y las actuaciones practicadas, se consideran acreditados los hechos probados puestos de manifiesto en la Propuesta de Resolución, que son los que a continuación se indican:

1º.- CORREOS es el operador postal que tiene encomendada la prestación del servicio postal universal, sobre la base de lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley Postal.

2º.- En los informes sobre el control y medición de los indicadores de calidad del SPU, elaborados anualmente por la CNMC, se viene constatando desde 2014 el incumplimiento por parte de CORREOS del objetivo establecido para los plazos medios de expedición y normas de regularidad del paquete azul, que es uno de los productos postales integrantes del Servicio Postal Universal sobre el que recae el

control anual en materia de calidad y cuya evolución se refleja en el informe, sin que el operador designado haya adoptado las medidas correctoras necesarias para ello, de forma que los resultados han ido empeorando progresivamente a lo largo de los años.

El incumplimiento de los objetivos de calidad respecto de los plazos de expedición del paquete azul⁴ se ha producido desde el año 2014 al 2018, según se constata en los informes anuales de calidad de la CNMC, sin que CORREOS haya adoptado en este periodo de tiempo las medidas correctoras necesarias, ni obrado de forma suficiente para evitar el empeoramiento progresivo y notorio de este requisito de prestación del Servicio Postal Universal. Todo ello, pese a las indicaciones de esta Comisión de que adoptara las medidas correctoras necesarias y pese a los recordatorios de las consecuencias del incumplimiento.

Concretamente, los incumplimientos vienen dados por las siguientes desviaciones en más de un cinco por ciento por producto postal y año, tal y como exige el artículo 47.5 del Reglamento Postal:

En el caso del paquete azul con entrega D+3 las desviaciones alcanzan los siguientes porcentajes: para el año 2016 del 9,59%, para 2017 del 20,17% y para 2018 del 32,67%. Para el paquete azul con entrega en D+5 las desviaciones son las siguientes: del 6,68% en 2014, del 6,48% en 2015, del 9,97% en 2016, del 13,59% en 2017 y del 21,72% en 2018.

3º.- En consecuencia, entre 2014 y 2018 CORREOS no ha cumplido los objetivos de calidad para los plazos de expedición del paquete azul.

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.

⁴ Referencia hecha al paquete azul de hasta 20 kg de peso conforme a lo que establece la Ley del Sector Postal.

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. 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 (LRJSP), 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:

En primer lugar, la calidad en la prestación de los servicios postales reviste una importancia capital como lo demuestra el hecho de que ese principio se refleje incluso en el título dado a 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*.

Son numerosas las apelaciones del texto de la Directiva a la calidad del servicio. Destaca en particular, el artículo 16, que dispone que *“Los Estados miembros velarán por que se fijen y publiquen normas de calidad del servicio en relación con el servicio universal, con el objetivo de garantizar un servicio universal de buena calidad”*. Seguidamente, define entre las normas de calidad a *“los plazos de expedición, la regularidad y la fiabilidad de los servicios.”*

La Directiva también se ocupa de imponer la obligación de verificar y medir los estándares de calidad que se establezcan. A tal efecto, los artículos 16 y 17 señalan la obligación de que entidades externas independientes realicen controles de calidad al menos una vez al año, atribuyendo a las autoridades de reglamentación la posibilidad de tomar medidas correctoras cuando sea necesario.

Dentro ya del derecho interno, la Ley Postal establece como objetivo en su artículo primero “...*la regulación de los servicios postales con el fin de garantizar la prestación del servicio postal universal, de satisfacer las necesidades de comunicación postal dentro de España y de España con el extranjero, y de asegurar la libre competencia en el sector en condiciones adecuadas de calidad, eficacia, eficiencia y pleno respeto de los derechos de los usuarios y de los operadores postales y sus trabajadores*” y en ella se reconoce que “*Todos los usuarios remitentes o destinatarios de envíos postales tienen derecho a un servicio postal universal de calidad y a precios asequibles, conforme a la normativa europea y nacional de aplicación*”.

En el mismo sentido, se pronuncia el artículo 8 de la Ley Postal que forma parte del Título II dedicado a los “Derechos de los usuarios de los servicios postales” y en el que se establece que “*Los usuarios tendrán derecho a la prestación de un servicio postal universal de calidad prestado de forma permanente, en todo el territorio nacional y a precios asequibles*” a la vez que dispone que “*El servicio postal universal se prestará de acuerdo con las reglas que establece el Título III de esta ley. A estos efectos, el Estado garantizará, mediante la designación de un operador y el establecimiento de medios y garantías suficientes, el adecuado cumplimiento de las obligaciones de servicio público del servicio postal universal.*”

Cabe por ello afirmar, tal y como se advierte en la propuesta de Resolución, que la **calidad constituye un elemento y un requisito esencial de la prestación del Servicio Postal Universal**. Así se desprende del artículo 20 de la Ley Postal que sitúa a la calidad como uno de los elementos esenciales que definen el Servicio Postal Universal, junto con los de prestación permanente en todo el territorio y asequibilidad de los precios.

Por su especial relevancia, se ha destacado lo dispuesto en los artículos 8 y 20 de la Ley Postal. Sin embargo, no se deben olvidar las numerosas alusiones al requisito de la calidad que contiene la Exposición de Motivos de la Ley, y que tienen su correlato en el correspondiente Título de la Ley Postal:

- “*Respecto a la calidad de los servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal, la ley tiene como objetivo garantizar que el operador designado en España para la prestación de dicho servicio alcance en su prestación unos estándares de calidad similares a los de los países más avanzados en esta materia en el conjunto de los 27 Estados miembros de la Unión Europea.*”
- “*En el título I la ley define su ámbito objetivo de aplicación, que comprende la regulación del servicio postal universal, los derechos de los usuarios de los servicios postales entendidos como el trasunto de la obligación del Estado de garantizar ese servicio de acuerdo con unos determinados parámetros de calidad.*”

- *“El título II se ocupa de los derechos de los usuarios delimitando con precisión suficiente la posición jurídica de éstos para garantizar la mejor transparencia del mercado postal y el logro del nivel de calidad requerido. La atribución de estos derechos opera como un parámetro de la obligación del Estado de garantizar la prestación del servicio postal y para definir la calidad exigida al mismo. Los derechos aquí recogidos están íntimamente conectados por tanto con la obligación del Estado de garantizar un servicio postal universal que adecue su organización y régimen a las exigencias sucesivas de calidad según los medios técnicos disponibles.”*
- *“El título III, que se estructura en cuatro capítulos, regula el servicio postal universal, que se define como el conjunto de servicios postales de calidad determinada por la ley, prestados de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios.”*
- *“En la disposición adicional primera se designa por un periodo de 15 años a la «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima» como operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, al ser la única entidad que está en condiciones de prestar este servicio con la calidad y extensión requeridas.”*

El Reglamento Postal actualmente en vigor es el contenido en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, *por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales*. Aun cuando el Reglamento desarrolla una Ley, la de 1998, que corresponde a una etapa anterior del proceso de liberalización del sector postal, se reconoce en él que la calidad es un derecho del usuario (artículo 10) y una obligación para el operador designado en la prestación del SPU (artículo 45), a la vez que establece las consecuencias del incumplimiento de los objetivos de calidad (artículo 47).

A su vez, el Reglamento Postal establece, en su artículo 45, los objetivos de calidad exigidos para los plazos de expedición:

“1. La prestación del servicio postal universal, establecida con criterios de regularidad, requerirá el cumplimiento de los plazos medios de expedición, en cómputo anual, medidos de extremo a extremo, según la fórmula $D+n$, en la que “D” representa la fecha de depósito y “n” el número de días laborables que transcurren desde tal fecha hasta la de su entrega al destinatario.

A estos efectos, el plazo de expedición de extremo a extremo es el transcurrido desde la fecha de depósito en el punto de acceso a la red hasta la fecha de entrega al destinatario.

La fecha de depósito que se tomará en cuenta será la del mismo día en que se deposite el envío o que sea impuesto el giro, en el caso de los servicios financieros, siempre que el depósito se realice antes de la última hora de recogida señalada para el punto de acceso a la red de que se trate. Cuando el depósito se realice después de esa hora límite, la fecha de depósito que se tomará en cuenta será la del siguiente día de recogida.

2. Los plazos medios de expedición y normas de regularidad, en el ámbito nacional, serán:

- a) Para cartas y tarjetas postales, un plazo de D+3, que deberá cumplirse para el 93 por 100 de estos envíos. Este cumplimiento deberá alcanzar el 99 por 100 de los envíos en el plazo D+5.*
- b) Para paquetes postales de hasta 10 kilogramos de peso, un plazo de D+3 en el 80 por 100 de los envíos y de D+5 en el 95 por 100.*
- c) Para los giros, el plazo será de D+3 en un 95 por 100 y de D+5 en un 99 por 100.”*

Aun cuando más adelante se analizará detenidamente esta cuestión a fin de rebatir las alegaciones de CORREOS, cabe anticipar que la referencia del apartado b) a los paquetes postales de “hasta 10 kg de peso”, no significa en modo alguno que los paquetes de entre 10 y 20 Kg se encuentren eximidos de cumplir con los estándares de calidad. La omisión de los paquetes de ese peso en la norma reglamentaria obedece, únicamente, a que la Ley Postal de 1998⁵, de la que el reglamento es desarrollo normativo, incluía dentro el Servicio Postal Universal los paquetes de hasta 10 kg de peso. Como se ha señalado anteriormente, la Ley Postal vigente extendió las obligaciones de servicio público a los paquetes de hasta 20 kg.

CUARTO. - Tipificación de los hechos probados.

Los hechos imputados a CORREOS y que se consideran acreditados, suponen un incumplimiento muy grave de los principios, requisitos y condiciones de prestación del Servicio Postal Universal.

CORREOS, como operador designado por el Estado para prestar el Servicio Postal Universal, según la Disposición Adicional Primera 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*

⁵ Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

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».

El tipo infractor persigue el incumplimiento de “*principios, requisitos y condiciones*”, redacción ésta que, a pesar de ser cuestionada por CORREOS en su escrito de alegaciones, es perfectamente admitida por la jurisprudencia Constitucional. En efecto, tal y como enseña la STC 86/2017, de 4 de julio (RTC 2017, 86), FJ 5.c), no es contraria al principio de tipicidad una Ley que tipifica como infracción el incumplimiento de principios y remite su concreción a Instrucciones e incluso a Códigos de Autorregulación. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional afirma que no vulnera el principio de taxatividad el empleo de conceptos jurídicos indeterminados “*aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia*”; señalando que afecta a los aplicadores del Derecho administrativo sancionador, “*obligándoles a atenerse, no ya al canon de interdicción de arbitrariedad, error patente o manifiesta irrazonabilidad derivado del artículo 24 CE, sino a un canon más estricto de razonabilidad*”.

En el caso que nos ocupa, el tipo infractor contenido en el artículo 59 b de la Ley Postal debe integrarse a partir de lo que debe entenderse por “*principios, requisitos y condiciones*,” conceptos todos ellos que son abordados por el propio texto legal al regular la prestación del Servicio Postal Universal.

En este sentido, el Título III de la Ley Postal incorpora el requisito de la “calidad” en la propia definición del concepto de Servicio Postal Universal. Como se ha señalado anteriormente el artículo 20 establece que “*se entiende por servicio postal universal el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios*”.

Es decir, la calidad se configura inexorablemente como un requisito consustancial a la prestación del servicio universal, como ha sido extensamente razonado en el fundamento jurídico tercero de esta resolución. El hecho de que, para la medición de los parámetros de calidad en la prestación del servicio, haya de acudirse normativa de desarrollo de rango inferior a la Ley, no supone objeción alguna a la existencia del tipo infractor, en la medida en que éste cumple los requisitos de predeterminación y certeza respecto a la conducta que el ordenamiento jurídico prohíbe.

Se cumple así con lo exigido por la señalada la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 2017 cuando afirma que “*no puede sostenerse, frente a esta relación de principios (...), que se trate de formulaciones tan abiertas, vagas o genéricas que los prestadores de servicios no conozcan de antemano las conductas sancionables*”.

El mantenimiento de la conducta infractora en el tiempo determina que la misma haya de considerarse como una infracción continuada, en los términos previstos por el artículo 29.6 de LRJSP.

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

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

1.- Sobre la vulneración del principio de legalidad y de la prohibición de la aplicación analógica *in malam partem*.

Como se ha señalado en el apartado anterior, la infracción que ha sido imputada a CORREOS en el presente procedimiento sancionador no vulnera el principio de tipicidad por el hecho de que el tipo infractor haya de ser integrado con la regulación que contienen otras normas acerca de los *principios, requisitos y condiciones* de prestación del Servicio Postal Universal.

Entre tales normas no se encuentra sólo el artículo 45 del Reglamento Postal, sino también las contenidas en el propio texto legal. La primera, y más relevante, es el artículo 21, que define qué productos se encuentran dentro del Servicio Postal Universal.

a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.

b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

No existe, por tanto, duda alguna que el Servicio Postal Universal comprende los paquetes postales de hasta 20 kg de peso. CORREOS cumple con las obligaciones que le corresponde como operador designado, prestando ese servicio de paquetería de carácter universal a través de lo que ha denominado comercialmente como “paquete azul”.

También se aplica al paquete azul de CORREOS lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Postal que impone al operador designado la obligación de respetar unos objetivos de plazos de entrega, los que se fijan en el Plan de Prestación, además de advertir sobre las consecuencias económicas y sancionadoras de su incumplimiento.

La norma reglamentaria que contiene actualmente los parámetros que sirven para medir los plazos de expedición de los envíos postales se encuentra en el artículo 45

del Reglamento Postal. Este precepto se compone de un primer apartado que resulta indiscutiblemente aplicable al paquete azul de CORREOS, sea cual sea su peso.

“Artículo 45. Plazos de expedición.

1. La prestación del servicio postal universal, establecida con criterios de regularidad, requerirá el cumplimiento de los plazos medios de expedición, en cómputo anual, medidos de extremo a extremo, según la fórmula D+n, en la que "D" representa la fecha de depósito y "n" el número de días laborables que transcurren desde tal fecha hasta la de su entrega al destinatario.

A estos efectos, el plazo de expedición de extremo a extremo es el transcurrido desde la fecha de depósito en el punto de acceso a la red hasta la fecha de entrega al destinatario.

La fecha de depósito que se tomará en cuenta será la del mismo día en que se deposite el envío o que sea impuesto el giro, en el caso de los servicios financieros, siempre que el depósito se realice antes de la última hora de recogida señalada para el punto de acceso a la red de que se trate. Cuando el depósito se realice después de esa hora límite, la fecha de depósito que se tomará en cuenta será la del siguiente día de recogida.

De todo cuanto se ha expuesto hasta ahora no cabe poner en duda que todos los productos y servicios que integran el Servicio Postal Universal, incluido por supuesto el paquete azul de CORREOS, están sujetos al cumplimiento de unos objetivos de plazos de entrega.

El apartado 2 del artículo 45 del Reglamento Postal se ocupa de los plazos medios de expedición y normas de regularidad en el ámbito nacional. Ciertamente, el apartado b) menciona únicamente a los paquetes postales de hasta 10 kg de peso: (*“b) Para paquetes postales de hasta 10 kilogramos de peso, un plazo de D+3 en el 80 por 100 de los envíos y de D+5 en el 95 por 100.”*)

Como ya se ha señalado en anteriores apartados de la presente Resolución, el hecho de que el Reglamento no indique que los plazos de entrega de paquetería alcanzan también a los paquetes de entre 10 y 20 kg obedece únicamente a que éste fue aprobado en desarrollo de la Ley Postal de 1998, bajo cuya vigencia el Servicio Postal Universal únicamente comprendía la paquetería hasta los 10 kg. La Ley Postal de 1998 tenía por objeto y finalidad transponer al derecho interno la Directiva 97/67/CE, la cual únicamente contemplaba los paquetes de hasta 10 kg de peso entre los que integraban el Servicio Postal Universal. Sin embargo, la posterior reforma de aquella, a través de la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de febrero de 2008, otorgó a los estados miembros la posibilidad de incrementar el peso de los paquetes comprendidos en el Servicio Postal Universal. El estado español hizo uso de esta previsión de la normativa comunitaria, y, a tal efecto, la Ley 43/2010 afirma

en su exposición de motivos que *“se ha optado por aumentar el límite para los paquetes en el ámbito del servicio postal universal a 20 kilogramos”*. El artículo 21 de la Ley Postal dio cobertura legal a ese incremento.

Sin embargo, el Reglamento Postal no fue modificado y, de hecho, continúa afirmando actualmente en su artículo 27. 2. b) que el Servicio Postal Universal sólo alcanza a los paquetes de hasta 10 Kg. Se trata éste de un precepto *contra legem*, que no tiene mayor alcance, puesto que impera sobre tal previsión la norma de rango legal.

Pues bien, la misma conclusión ha de aplicarse respecto de los plazos de expedición exigidos por el Reglamento Postal. El hecho de que el artículo 45.2 b) no mencione los paquetes de entre 10 y 20 kg de peso no significa que tales envíos no estén sujetos a ningún plazo de entrega, ni que CORREOS pueda verse eximido de responsabilidad por los retrasos al despachar los paquetes de esta franja de peso. Coincide esta Sala con lo señalado en la propuesta de Resolución cuando afirma que *“Aceptar la interpretación de Correos, por la que únicamente podrían valorarse los incumplimientos o desviaciones hasta los 10 kg de peso conforme a una estricta interpretación literal y expresa de lo que establece el Reglamento y consentir en que éste debe ser el único instrumento normativo a tener en cuenta a la hora de la apertura de un eventual procedimiento sancionador, entrañaría la quiebra del principio de jerarquía normativa al desconocer y obviar que desde la publicación de la LSP en el año 2010 el paquete azul está integrado por productos postales de hasta 20 kg de peso. De acuerdo con la doctrina mayoritaria, el principio de jerarquía normativa entraña “un deber de obediencia de la norma inferior respecto de la superior (del órgano productor, en definitiva), manifestado a través de una relación internormativa directa, y que va unido a la ausencia de obligación de respeto de la norma superior en relación con la norma inferior”. Es decir, el Reglamento Postal debe interpretarse siempre conforme a lo que establece la Ley Postal y no cabe supeditar la voluntad del Legislador a lo dispuesto por un Real Decreto (del Ejecutivo) que es una norma de rango inferior y que además le precede en el tiempo. En este sentido, se pronuncia el artículo 27 de la LRJSP, cuando afirma en relación al principio de tipicidad que las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente siempre que no “alteren la naturaleza o límites que la Ley contempla”*

Resulta ajustado a derecho interpretar que CORREOS, en el marco de las obligaciones de calidad que la Ley le impone, debe observar unos plazos de expedición en los paquetes de entre 10 y 20 kg de peso que sean, al menos, los más favorables para el operador postal de entre todos los que se encuentran previstos en el artículo 45 del Reglamento Postal. Y el plazo más favorable para el operador es, justamente, el que se exige a los paquetes de hasta 10 Kg: D+3 en el 80% de los envíos y D+5 en el 95%. Contrariamente a lo que afirma CORREOS en sus alegaciones, la interpretación que sostiene esta Comisión se realiza *in bonam partem*.

No se trata de colmar una laguna jurídica a través de una interpretación analógica, ni tampoco se pretende hacer una aplicación extensiva del artículo 45. La imputación de la infracción a CORREOS que se hace en la presente resolución es consecuencia, como se ha dicho, de la integración de un tipo infractor a partir de otras normas, legales y reglamentarias, cuya interpretación sistemática no plantea duda alguna. Se trata, además, de la misma interpretación sistemática de la que se ha servido esta Sala de Supervisión Regulatoria en sus sucesivos informes sobre control y medición de la calidad del servicio de CORREOS, para supervisar los plazos de entregas del paquete azul, sin que tal interpretación se haya encontrado con la discrepancia del operador designado. Tal y como se señala en la propuesta de Resolución *“La prueba de ello es que ni los informes, ni la metodología ni los resultados han sido recurridos hasta ahora por la inculpada y que sus esfuerzos en relación con la elaboración de esos informes se han centrado y dirigido únicamente a conseguir una rebaja de los objetivos y umbrales de calidad establecidos legal y reglamentariamente (por ejemplo, con el descuento de tiempos en aduanas y la exclusión de las Islas Canarias a efectos de la supervisión de la calidad del paquete azul) sin que hayan sido atendidos por la CNMC.”*

Este razonamiento nos conduce, de nuevo, al requisito de la previsibilidad que debe observarse en toda imputación sancionadora. Y a este respecto, podemos afirmar con rotundidad que CORREOS en ningún momento ha podido albergar duda alguna de que su deber de diligencia en los envíos del Servicio Postal Universal alcanzaba a todos los envíos del paquete azul, incluidos aquellos cuyo peso se encontrara entre 10 y 20 kg. Como señala la Propuesta de Resolución *“Correos es conocedor de los objetivos de calidad aplicados en los informes anuales y que éstos han sido trasladados al nuevo tramo de los 10 a los 20 kg. De hecho, la incoada en algún punto de sus alegaciones reconoce que con la publicación de la LSP en 2010 se produjo la traslación de los objetivos de calidad del paquete azul de los 10 a los 20 kg”⁶.*

Por todo ello, no cabe admitir que el presente procedimiento sancionador haya vulnerado el principio de legalidad. Este principio se cumple al haber subsumido el hecho infractor en un tipo legal aplicable que no ofrece lugar a dudas (la infracción de los principios, requisitos y condiciones del Servicio Postal Universal), por más que la estimación de los parámetros con los que se mide la calidad del servicio haya exigido al instructor acudir a otras normas como es el repetido artículo 45 del Reglamento Postal.

2.- Sobre los instrumentos que permiten a la CNMC desarrollar la labor de supervisión.

⁶ Correos en la alegación segunda de su escrito al acuerdo de incoación, que tiene por objeto recordar que la DTSP cuenta con la información de los objetivos de calidad del paquete azul para 10 kg, reconoce que: *“...la metodología de cálculo de los plazos de entrega resultó directamente aplicable a todos los tramos de peso del servicio, de acuerdo con las pautas marcadas por la Normativa UNE sobre medición del plazo de entrega, extremo a extremo, para envíos individuales de correo prioritario y de primera clase (actualmente Norma UNE.EN 13.850:2013).”*

No cabe apreciar contradicción alguna entre la afirmación de la Dirección de Transportes y del Sector Postal acerca de los instrumentos normativos de desarrollo con los que cuenta para poder dar por completada su labor de supervisión y la imposición de una sanción por infracción muy grave por una conducta analizada con esos mismos instrumentos. Esta cuestión ha sido suficientemente contestada en la propuesta de resolución, en la que se señala que *“el hecho de que el propio informe en alguno de sus ejercicios reconozca sus limitaciones (fundamentalmente, la falta de instrumentos normativos de desarrollo) y que la CNMC constate que no puede aportar o construir una serie de indicadores para poder dar por completada su labor de supervisión, no pueden poner en cuestión los elementos que sí han podido ser objeto de verificación por parte del supervisor y, previamente, por el auditor externo”*.

La constatación de los hechos que se consideran probados es suficiente para sustentar la comisión de la infracción que se imputa a CORREOS y la responsabilidad de esta empresa.

3.- Sobre el principio de proporcionalidad.

Finalmente, en cuanto a la pretendida quiebra al principio de proporcionalidad de la de la sanción, cabe señalar que la calificación que la Ley Postal utiliza para la comisión de este tipo de infracciones es la de *muy grave* a tenor de lo dispuesto en el artículo 59 b) de la Ley Postal. La adecuación de los hechos a la calificación que corresponde a ese tipo infractor resulta indiscutible, aun cuando puedan existir otros elementos de calidad en la prestación del Servicio Postal Universal que sí hayan sido observados por el operador. Como se indica en la Propuesta de Resolución *“el Reglamento Postal en su artículo 47.4 contempla que el incumplimiento de uno solo de los objetivos de calidad debe ser tenido en cuenta a efectos de las penalizaciones o minoraciones del cálculo del coste neto, sin que se vea la necesidad de apartarse de este criterio a efectos sancionadores, máxime cuando esta norma contiene otras precisiones a estos efectos como es la exigencia de que las desviaciones en los objetivos de calidad serán objeto de reproche únicamente cuando las desviaciones sean superiores al 5%”*.

Coincide esta Sala con el órgano instructor al considerar que el incumplimiento permanente y continuado desde el 2014 al 2018 del objetivo señalado para los plazos de expedición en uno de los productos integrantes del Servicio Postal Universal como es el paquete azul, merece la consideración de *muy grave* por la afectación que tiene en sus obligaciones de servicio público y atendiendo al impacto que genera en los usuarios del Servicio Postal Universal. Asimismo, debe tenerse presente que el cumplimiento del Servicio Postal Universal con un cierto grado de calidad en todo el territorio justifica la elección de un determinado operador postal como operador designado y que la carga financiera injusta que pudiera ocasionar su prestación es objeto de compensación por parte del Estado.

SEXTO. - Responsabilidad y culpabilidad.

De la infracción indicada en los hechos probados es responsable CORREOS, conforme al artículo 56 de la Ley Postal, por ser el operador designado para la prestación del Servicio Postal Universal conforme a lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley Postal, en su párrafo primero, por lo que queda 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 esta Ley, en el Reglamento y en el Plan de Prestación del SPU a que se refieren los artículos 20 y 22. Entre ellos, se encuentra el cumplir unos objetivos de calidad relacionados con los productos que forman parte del Servicio Postal Universal.

Se aceptan las consideraciones esgrimidas en este punto en la Propuesta de Resolución. Singularmente, el hecho de que el incumplimiento de los objetivos de calidad por parte de CORREOS respecto de los plazos de expedición del paquete azul se haya constatado en los informes de calidad de la CNMC para los años 2014 a 2018, sin que el operador designado haya adoptado en este período las medidas correctoras necesarias ni obrado de forma suficiente para evitar el empeoramiento progresivo y notorio de este parámetro de prestación del Servicio Postal Universal. Todo ello, pese a las indicaciones de esta Comisión de que adoptara las medidas correctoras necesarias y pese a los recordatorios de las consecuencias del incumplimiento que figuran recogidos en los distintos informes y de los que se dio traslado en todo momento a CORREOS, en tanto los resultados han ido empeorando significativamente año tras año desde 2014.

Además, este incumplimiento se considera especialmente relevante, pues es realizado por el operador que por Ley tiene encomendada la prestación del Servicio Postal Universal y que conoce sobradamente las obligaciones que como tal le vienen impuestas.

Por lo que se refiere a la circunstancia alegada por CORREOS de que a lo largo del año 2019 ha realizado un enorme esfuerzo para aumentar los índices o ratios de calidad en el servicio de paquetería entre las islas, hay que decir que medidas como las adoptadas y aplicadas previamente a todo el territorio nacional podrían haber evitado el llegar a circunstancias como las actuales. No obstante, hay que recordar que desde el año 2014 se ha producido un progresivo empeoramiento en los índices de incumplimiento, por lo que las mejoras debieron adoptarse antes del grave deterioro que se constata en la verificación del ejercicio 2018 y no ya en 2019.

De las anteriores consideraciones cabe concluir que 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».

SÉPTIMO. - Sanción aplicable a la infracción y principio de proporcionalidad.

La conducta infractora de CORREOS se corresponde 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 muy grave.

El artículo 62 de la Ley Postal regula el importe de las sanciones y dispone en el apartado primero que las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 80.001 a 400.000 euros.

El artículo 63 de la Ley Postal establece los criterios para la graduación de las sanciones, poniéndolo en relación con el artículo 29 de la LRJSP, que regula el principio de proporcionalidad dentro de los principios de la potestad sancionadora, y que supone que la sanción a imponer debe adecuarse y guardar una correlación con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

A este respecto, el artículo 29.3 de la LRJSP establece como circunstancias a tener en cuenta las siguientes:

“La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad*
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora*
- c) La naturaleza de los perjuicios causados*

d) *La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”*

Mientras que el artículo 63 de la Ley del Sector Postal recoge que, para la determinación de las correspondientes sanciones, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) *La importancia del daño causado y su repercusión social o económica*
- b) *La cuantía del beneficio ilícitamente obtenido.*
- c) *El grado de participación del infractor en la infracción cometida*
- d) *La intencionalidad en la comisión de las infracciones.*
- e) *La reiteración en la comisión de infracciones en un periodo superior a un año e inferior a cinco.*

Se estima apropiada la valoración emitida por el instructor al señalar, respecto del alcance de la conducta, el período en que se suceden los hechos, en atención a que éstos no figuran circunscritos a un único año, sino que abarcan un período consecutivo de 5 años, que van desde 2014 a 2018 y que, además, en este tiempo considerado ha tenido lugar un progresivo deterioro en los estándares de calidad con el consecuente perjuicio para los usuarios. Aun así, en línea con la propuesta del instructor, no se aprecia una especial trascendencia, impacto o importancia relativa del servicio postal que figura afectado por el incumplimiento, por lo que la sanción debe fijarse en el tramo superior del grado mínimo de las cuantías previstas en el artículo 62 de la Ley del Sector Postal para la infracción muy grave, respetándose con ello el principio de proporcionalidad.

Por todo ello, se acoge la propuesta de resolución en lo relativo a la cuantía de la multa, que se fija en el importe de 160.000 €.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria,

RESUELVE

Primero. – Declarar que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E (CORREOS) es responsable de la comisión de una infracción administrativa continuada de carácter muy grave, prevista en el artículo 59.b) de la Ley Postal, consistente en el incumplimiento de los principios, requisitos y condiciones relacionados con la prestación del Servicio Postal Universal, por el incumplimiento de los objetivos de calidad en los plazos de expedición del paquete azul, durante los ejercicios 2014 a 2018, ambos inclusive.

Segundo. - Imponerle una sanción consistente en el pago de una multa en la cuantía de 160.000 € (ciento 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.