

RESOLUCION AL PROCEDIMIENTO DECLARATIVO PARA DETERMINAR SI EN AMAZON SPAIN FULFILLMENT, S.L. (ASF) y AMAZON ROAD TRANSPORT SPAIN, S.L. (ARTS) CONCURRE LA CONDICIÓN DE OPERADORES POSTALES Y SI LES ES EXIGIBLE CONTAR CON LA OPORTUNA DECLARACIÓN RESPONSABLE

STP/DTSP/006/20

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

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 24 de septiembre de 2020

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Apertura de actuaciones previas y requerimiento de información a Amazon Spain Services, S.L. (IR/DTSP/003/19).

El 14 de diciembre de 2018 tuvo lugar a petición de Amazon Spain Services, S.L. (en adelante ASSE), una reunión con la Dirección de Transportes y Sector Postal (en adelante DTSP) de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante CNMC) para tratar aspectos relacionados con la actividad que lleva a cabo la empresa (en especial, el programa Amazon Flex) y en la que por parte de la Comisión se le trasladó el interés por conocer en detalle la forma en la que prestan los servicios de paquetería en España (funcionamiento de Amazon Spain Fulfillment, S.L, programa Logística Multicanal, tarifas aplicables a terceros vendedores, etc.).

ASSE, mediante correo electrónico de 21 de diciembre de 2018, completó la información aportada durante la reunión y realizó diversas manifestaciones sobre su actividad en materia de paquetería en las que concluía que ésta no podía catalogarse en ningún caso de servicio postal y que, de poder conllevar la prestación de algún servicio postal, éste sería subsumible dentro del concepto de servicios realizados en régimen de autoprestación.

Con fecha de 5 de abril de 2019, el Director de Transportes y del Sector Postal de la CNMC, con carácter previo a cualquier otra actuación y 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 (en adelante LPAC), acordó la apertura de un período de actuaciones previas bajo la referencia IR/DTSP/003/19 a ASSE. En el seno del mismo, se realizó un requerimiento de información a esta sociedad sobre la naturaleza y características de las actividades de paquetería que Amazon realiza en España, por si pudieran considerarse como postales y, por tanto, sujetas a las condiciones y requisitos que están previstos en 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.

En concreto, se solicitaba a ASSE que expusiera los motivos por los que consideraba que no debía registrarse como prestador de servicios postales en España, a la vez que se le pedía información acerca de sus colaboradores en las tareas de reparto gestionadas a través del programa “Amazon Flex”¹.

Específicamente, se les preguntaba si éstos figuraban registrados como prestadores de servicios postales y, en el caso de no estarlo, que se explicaran las razones por las que no se les había exigido su alta en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, gestionado por la Subdirección General de Régimen Postal del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA, previamente Fomento)².

SEGUNDO. - Contestación de Amazon Spain Fulfillment, S.L. al requerimiento de información

Con fecha 30 de abril de 2019 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito presentado por Amazon Spain Fulfillment, S.L. (en adelante ASF) en virtud del cual contestaba al requerimiento de información, en los siguientes términos:

Como cuestión previa se solicitaba que las actuaciones por parte de la CNMC en este expediente se entendieran con ASF, en lugar de con ASSE, puesto que la primera es la entidad del grupo Amazon responsable de las actividades objeto del requerimiento de información.

En cuanto a los motivos por los que ASF consideraba que no debía registrarse como operador de servicios postales, argumenta que su actividad “*consiste en la gestión logística de inventario y en la preparación de pedidos para su recogida*

¹ Las características del programa Amazon Flex se encuentran en la página web de Amazon: *Acerca de Amazon Flex*. en: <https://flex.amazon.es/> (Página consultada el día 9 de septiembre de 2020).

² <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/servicios-postales/registro-general-de-empresas-prestadoras-de-servicios-postales> (Página consultada el 1 de septiembre de 2020).

por parte de los transportistas que llevan a cabo su envío a los clientes finales” para lo que cuentan con la oportuna autorización de operador de transporte.

Asimismo, ASF explicaba que todos sus servicios logísticos se prestan únicamente a compañías del grupo Amazon, sus únicos clientes son internos y no presta servicios logísticos a terceras entidades ajenas al grupo Amazon.

A lo anterior se añadía que las actividades que realiza ASF no requieren de registro como prestador de servicios postales en España, (i) porque las actividades que realiza no constituyen un servicio postal y (ii) porque, aunque pudieran constituirlo, serían subsumibles dentro del concepto de servicios realizados en régimen de autoprestación al ser efectuados por el propio remitente de los envíos y (iii) porque, en todo caso, solo se ofrecen y prestan a otras empresas del grupo Amazon.

Por lo que se refiere a los colaboradores de Amazon en las tareas de reparto de paquetería, en concreto a los repartidores del programa “Amazon Flex”, ASF entendía que se trataba de transportistas autónomos y ajenos a ASF, motivo por el cual no había considerado llevar un registro para verificar si dichos transportistas estaban inscritos como operadores postales. No obstante, aclaraban que con carácter previo a la suscripción de los contratos con sus colaboradores se verifica que los transportistas cumplen con los requisitos que les son exigibles conforme a la normativa vigente.

TERCERO.- Cierre de actuaciones previas e inicio de procedimiento declarativo STP/DTSP/006/20.

Mediante acuerdo de 18 de febrero de 2020 el Director de Transportes y Sector Postal, en ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas y previstas en el artículo 8 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.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, puestos en relación con los artículos 37.2, 38.1, 39.1, 40, 41 y 61.b) de la Ley Postal acordó poner fin al periodo de actuaciones previas e iniciar procedimiento para determinar si concurren en ASF³ las circunstancias para ser considerado operador postal y la necesidad de presentar la oportuna declaración responsable a la Subdirección General de Régimen Postal del MITMA.

CUARTO.- Solicitud de acceso al expediente y ampliación del plazo de alegaciones.

Con fecha 20 de febrero de 2020 tuvo entrada escrito de ASF, en el que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 32 y 53 de la LPAC, solicitó el acceso al expediente administrativo con referencia IR/DTSP/003/19 y una ampliación de cinco días del plazo inicialmente concedido para alegaciones.

³ Este acuerdo figura notificado únicamente a Amazon Spain Fulfillment, S.L.

Mediante escrito de 21 de febrero de 2020 se accedió a dicha petición y se remitió copia del archivo que contenía todo el expediente.

QUINTO.- Alegaciones de Amazon Road Transport Spain, S.L.

En escrito de 10 de marzo de 2020, con carácter previo a la exposición de sus manifestaciones, Amazon solicitaba que las actuaciones por parte de la CNMC se entendieran con Amazon Road Transport Spain, S.L. (ARTS), en lugar de con ASF, debido a la escisión parcial que se había producido en septiembre del año anterior en ASF y que tenía como beneficiaria a ARTS.

El cambio de la condición de interesada a favor de ARTS quedaba justificado de la siguiente forma:

“Que, aun cuando el requerimiento se ha dirigido a ASF (puesto que ésta es la entidad respecto a la que se llevó a cabo el período de información previa bajo el expediente IR/DTSP/003/19), ésta no es la entidad del grupo Amazon (en adelante, “Amazon”) que actualmente es responsable de las actividades que esencialmente son objeto del presente procedimiento, sino que dicha entidad es ARTS. Y ello, porque, en virtud de la Escritura de escisión parcial otorgada el 17 de septiembre de 2019 ante el notario de Madrid D. Antonio de la Esperanza Rodríguez con el número 5039 de su protocolo, ARTS fue la beneficiaria de la escisión parcial de ASF, siendo el objeto de dicha operación la escisión de la unidad económica autónoma integrada por todos los activos y pasivos de ASF afectos a los servicios logísticos de middle mile y last mile (que incluyen los contratos suscritos con empresas transportistas autorizadas y con los transportistas autónomos del programa “Amazon Flex”).

Por este motivo, aunque el Acuerdo de Inicio fue notificado a ASF, es ARTS quien procede a formular alegaciones frente el mismo y con quien se ruega se mantengan todas las comunicaciones futuras referentes a cuestiones sobre servicios postales.

A este respecto, según el Acuerdo de Inicio, el procedimiento que nos ocupa tiene por objeto determinar si concurre o no en ARTS la consideración de operador de servicios postales y, por lo tanto, si debe o no presentar una declaración responsable como operador de servicios postales.”

Hecha esta precisión, las alegaciones presentadas por Amazon giraba en torno a los dos siguientes argumentos:

“Las actividades desarrolladas por ARTS no constituyen un servicio postal, ya que su actividad consiste en la gestión logística de paquetes para su recogida por parte de los transportistas que llevan a cabo su envío a los clientes finales.

A estos efectos, ARTS obtuvo el pasado 28 de octubre de 2019 una autorización de operador de transporte.”

“En segundo lugar, [...]. en el hipotético caso de que las actividades que lleva a cabo se consideraran como servicio postal (quod non), serían, en su caso, subsumibles en el concepto de servicios prestados en régimen de autoprestación y, por lo tanto, ARTS no tendría que registrarse como operador postal”.

SEXTO.- Suspensión del plazo de tramitación y resolución de los procedimientos administrativos y reanudación posterior.

El 17 de marzo de 2020 se comunicó a ASF y ARTS mediante el oportuno escrito la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, así como la suspensión del plazo de cualquier trámite o emplazamiento que, en el seno de este procedimiento, estuviera iniciado y no concluido el 14 de marzo de 2020. Igualmente se indicaba que la suspensión sería eficaz mientras se mantuviera la vigencia del mencionado Real Decreto o de cualquiera de sus prórrogas y que, una vez concluidas, los plazos se reanudarían.

Con posterioridad, en escrito de 4 de junio de 2020 y en atención a lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se comunicó que la disposición derogatoria única del citado Real Decreto de 22 de mayo derogaba la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de modo que a partir del 1 de junio de 2020 quedaba reanudado el plazo máximo para resolver el presente procedimiento.

SÉPTIMO.- Comunicación a ASF y ARTS de la condición de interesados en el procedimiento.

Mediante escrito de 4 de junio de 2020 se comunicó a ASF y ARTS que se reconocía formalmente a ARTS como interesada de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la LPAC y se acordaba, además, proseguir las actuaciones con la citada sociedad y conjuntamente con ASF, ya que la petición de ARTS no impedía seguir manteniendo a ASF en su condición de interesada. En atención a esta circunstancia, se procedió conceder a ASF un nuevo plazo de diez días de conformidad con el artículo 82 de la LPAC, para que, si lo estimaba oportuno, pudiera aportar cuantas alegaciones, documentos o justificaciones estimara convenientes.

OCTAVO.- Solicitud de ASF de ampliación del plazo de alegaciones, respuesta facilitada y alegaciones de ASF.

Con fecha de 8 de junio de 2020 tuvo entrada escrito de ASF en el que, en contestación al escrito de la DTSP de 5 de junio de 2020, al amparo de lo

dispuesto en el artículo 32.1 de la LPAC, solicitaba una ampliación de cinco días hábiles del plazo otorgado inicialmente para aportar cuantas alegaciones, documentos y o justificantes estimara convenientes. En respuesta a dicha solicitud, mediante escrito de 10 de junio se denegó la petición de ampliación del plazo de alegaciones debido a que los elementos y hechos de este procedimiento no constituían una novedad para esa Sociedad en la medida en que ya le eran conocidos por las actuaciones previas tramitadas bajo la referencia IR/DTSP/003/19.

El 17 de junio de 2020 entró escrito de ASF en el que realizaba las siguientes manifestaciones:

“ASF no puede más que abundar en los argumentos ya esgrimidos por ARTS y confirmar que, tras la mencionada operación de escisión parcial de ASF -a la que seguidamente referiremos con mayor detalle-, ASF no realiza las actividades vinculadas a los servicios de “middle mile” y “last mile” (considerados por esa CNMC para el inicio del presente procedimiento), por lo que, en el procedimiento iniciado frente a ASF, la única interesada es ARTS, quien se ha subrogado en la posición de aquélla.

[...]

Además de reiterar este argumento y aclarar el alcance de las actividades de ARTS y ASF, Amazon en su escrito aportaba las siguientes explicaciones, que se exponen de forma sucinta:

- 1) Las actividades realizadas por ASF son de naturaleza logística y no postal, puesto que su actividad nunca tiene lugar sobre un envío postal, sino que únicamente realiza meras actividades de carácter logístico, de conformidad con la normativa aplicable.
- 2) ASF no es la entidad de Amazon responsable de las actividades del presente procedimiento y, en cualquier caso, no le resultaría exigible presentar una declaración responsable porque única y exclusivamente realiza tareas estrictamente logísticas ajenas al servicio postal
- 3) ARTS sería la única entidad que actuaría, en su caso, y desde una perspectiva puramente material, sobre envíos postales, al ser éstos generados por ASF. Por ello, se ruega que se mantengan con esta entidad todas las comunicaciones futuras referentes a cuestiones sobre servicios postales.

Finalizaba el escrito solicitando que se resolviera este procedimiento declarando que ASF no presta servicios postales y que, en todo caso, no es necesario que presente una declaración responsable para registrarse como operador postal en España.

NOVENO.- Acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de ampliación del plazo de resolución del procedimiento.

Por acuerdo de 1 de julio de 2020, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC amplió en dos meses adicionales el plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento para determinar si concurren en ASF y ARTS la condición de operadores postales debido a la complejidad del expediente tras la ampliación del número de empresas interesadas y con el objeto de poder valorar debidamente las circunstancias que en él concurren.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Habilitación Competencial.

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en adelante LCNMC, establece en el artículo 8 que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado postal...”* y en el artículo 29 se establece que la CNMC, ejercerá la potestad de inspección y sanción de acuerdo con lo previsto en el Título VII de la Ley Postal.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 21 de la LCNMC y al artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es el órgano competente para conocer y resolver el presente expediente.

SEGUNDO.- Objeto y finalidad del procedimiento.

El objeto de este procedimiento declarativo es el de determinar si la actividad que actualmente realiza Amazon a través de sus empresas, ASF y ARTS, debe considerarse como de carácter postal y, por tanto, sujeta al cumplimiento de los requisitos que se establecen en la Ley Postal para su prestación. Entre estos requisitos se encuentra la obligatoriedad de presentar ante el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) la declaración responsable que

prevé la Ley Postal⁴, para su posterior inscripción en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales⁵.

Antes del análisis de la cuestión objeto de debate, se ha podido constatar que de acuerdo con los datos que constan en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, dependiente del MITMA, no figura inscripción a nombre de Amazon de manera singular, ni tampoco a nombre de estas dos empresas que podrían estar implicadas en la actividad postal del grupo Amazon (ASF y ARTS) en ninguna de las dos Secciones (A o B) de dicho Registro, lo cual es *conditio sine qua non* para poder prestar servicios postales de cualquier clase⁶. No obstante lo anterior, se observa que desde agosto de 2019 toda una serie de autónomos y pequeñas empresas han procedido a darse de alta en la Sección A de este Registro indicando que operan para el grupo Amazon⁷.

En este caso, la utilización de un procedimiento declarativo se ve justificado por la novedad del modelo de negocio considerado y la complejidad que plantea *a priori* constatar si en una plataforma de comercio electrónico como la analizada concurre la condición de operador postal; de ahí que se haya considerado necesario realizar un análisis pormenorizado de las actividades realizadas a fin

⁴ El contenido de la declaración responsable se recoge en el artículo 41 de la LSP que dispone: “1. La declaración responsable deberá presentarse con carácter previo al inicio de la actividad y en ella se hará constar expresamente lo siguiente:

a) La manifestación de que conoce y acata su obligación de cumplir en todo momento los requisitos de acceso y de ejercicio de la actividad postal, los requisitos esenciales recogidos en el artículo 40.2 y, en especial, que se compromete al estricto respeto de los derechos a que se refiere el Título II de esta ley, excluidos los del artículo 8, así como a los establecidos, con carácter general, en la legislación laboral, tributaria, de extranjería y de protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

b) Que cumple con los requisitos establecidos en la letra anterior y que dispone de los documentos que así lo acreditan, al tiempo de efectuar la declaración.

c) El compromiso de mantener los requisitos establecidos durante la vigencia de la actividad y a comunicar al Registro General cualquier cambio que se produzca en los mismos.

d) El compromiso de aportar toda la información necesaria para delimitar claramente el servicio que se propone prestar y aquella otra información complementaria que le sea solicitada por la Comisión Nacional del Sector Postal.

2. La presentación de la declaración responsable habilita para el ejercicio de la actividad de que se trate en todo el territorio español, sin perjuicio del pago de la tasa por inscripción en el Registro General de empresas prestadoras de servicios postales y de que, previa audiencia del interesado y mediante resolución motivada, pueda ser privada de validez y eficacia, cuando se constate que no se cumplen los requisitos exigidos. La adopción de esta resolución llevará aparejada la cancelación de la inscripción registral y su publicación en la forma que la Comisión Nacional del Sector Postal considere suficiente.”

⁵ Regulado por Real Decreto 81/1999, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título II de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, en lo relativo a las autorizaciones para prestación de servicios y al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

⁶ En la sección A están inscritos operadores postales que prestan servicios postales no incluidos en el servicio postal universal y en la sección B están inscritos los operadores postales que prestan servicios postales incluidos en el servicio postal universal.

⁷ En concreto: VARZEA LOGISTICS SL, ECOSCOOTING DELIVERY S.L., KEBEL LOGISTICS S.L., DOLINSKI BECERRA SERVICES SL y GAGV LOGISTICS S.L.

de determinar que la suma de estas dos condiciones – *pure player*⁸ del comercio electrónico y operador postal – concurren en Amazon, a la vez que se ofrece al interesado todas las garantías del procedimiento administrativo común.

TERCERO.- Análisis de los servicios de paquetería prestados por ASF y ARTS⁹ desde la perspectiva de la regulación del sector postal.

A continuación, para una mejor comprensión de los servicios de mensajería y paquetería prestados por Amazon y para facilitar su posterior análisis, resulta necesario referirse a las modalidades de comercialización del grupo aun cuando estas actividades no son objeto de este expediente.

La gestión logística de inventario y la preparación de pedidos para su recogida por parte de los transportistas que llevan a cabo su envío a los clientes finales de Amazon responde, con carácter general, a tres diferentes modelos de comercialización de Amazon y que pueden describirse, a grandes rasgos, de la siguiente forma:

Comercialización de productos que forman parte del inventario de Amazon (Inventario propio de Amazon): se trata de bienes propiedad de Amazon, cuyo inventario gestiona, almacena y vende a través de su propia página web. La gestión y organización del envío de la mercancía, así como su puesta a disposición del destinatario corre por cuenta de Amazon a través de sus empresas/autónomos colaboradores o bien por cuenta de terceros operadores postales.

Comercialización de productos previamente almacenados (o no) en los centros logísticos de Amazon de terceros comerciantes minoristas (Programa Fulfillment by Amazon (FBA) o Logística de Amazon¹⁰): se trata de bienes propiedad de terceros vendedores o distribuidores minoristas, que contratan con Amazon los servicios de exposición y venta en la web de Amazon, almacenamiento en sus centros logísticos, gestión de inventario y envío al cliente o usuario final del producto. La gestión y organización del envío de la mercancía o paquete al cliente final se organiza de forma similar a como se opera en el caso del cliente propio de Amazon. Es más, hay ocasiones en las que se realizan

⁸ Los *pure players* (jugadores limpios) en el ámbito del comercio electrónico, son aquellos que para operar solamente necesitan una conexión a internet para vender, aunque no una tienda física abierta al público.

⁹ La actividad realizada por estas dos empresas en este apartado y los siguientes, a menos que sea necesaria su distinción en atención a sus actividades específicas, se identificará bajo la denominación genérica de Amazon.

¹⁰ Las características del programa Logística de Amazon (FBA) se encuentran descritas en la propia página web de Amazon:

<https://services.amazon.es/servicios/logistica-de-amazon/funciones-y-ventajas.html?Id=AZESFBAFooter> (Página consultada el 9 de septiembre de 2020).

envíos mixtos que son aquellos paquetes integrados por productos de inventario propio y de terceros vendedores¹¹.

Comercialización de productos de terceros comerciantes minoristas que se exhiben en la plataforma web de Amazon (Marketplace puro¹²): se trata de productos o bienes de un tercer vendedor o comerciante minorista que se exponen en la plataforma web de Amazon para su venta y en las que el servicio consiste en poner en contacto al oferente con el demandante de la mercancía. El envío y entrega final del producto al cliente corresponde al comerciante minorista, sin que Amazon realice otras actividades adicionales.

A continuación, se aporta un esquema de la actividad comercial y que está íntimamente ligada a la ulterior actividad postal desarrollada por Amazon:



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la web de Amazon

De este modo, tanto en el primer modelo de comercialización (inventario propio de Amazon) como en el segundo (Programa FBA o Logística de Amazon), Amazon ofrece y realiza las actividades de recogida, admisión, empaquetado, almacenamiento, clasificación, tratamiento, curso y transporte entre distintos centros logísticos, transporte desde los centros logísticos al punto de distribución

¹¹ En cualquier caso, el programa FBA o Logística de Amazon es completamente flexible y puede diseñarse a conveniencia de terceros vendedores que además de la, la gestión de inventario, almacenamiento, envío al cliente final, atención al cliente y gestión de las devoluciones, también ofrece servicios opcionales tales como etiquetado, preparación y embalaje y servicio de envoltorio para regalo.

¹² Vender en Amazon: https://services.amazon.es/servicios/vender-por-internet/caracteristicas-y-ventajas.html?ref=ases_soa_fnav
(Página consultada el 9 de septiembre 2020)

final y desde el punto de distribución final se procede a la entrega al consumidor (última milla). Para ello cuenta con medios propios¹³ y ajenos -como consecuencia de la suscripción de contratos con terceros colaboradores- para cubrir diversas fases del ciclo postal¹⁴. Los medios ajenos, se emplean fundamentalmente en la organización de la entrega de la última milla (colaboradores Amazon Flex, operadores postales especialistas en paquetería y envíos urgentes, además de contar con los servicios del operador postal designado en España, Correos). Asimismo, para la entrega de la paquetería en su fase final también cuenta con el despliegue de una red de taquillas autoservicio conocidas como Amazon Lockers¹⁵ que son de su propiedad y que, por tanto, gestiona y controla.

A lo anterior, hay que añadir que los servicios que Amazon presta a terceros se facturan conforme a unas tarifas públicas¹⁶ estandarizadas según el tamaño y peso de la mercancía/paquete y que cuentan con una política de descuentos a los clientes cuando se alcanzan determinados volúmenes.

Una vez descrita la actividad realizada y desplegada por Amazon se procede a analizar si ésta coincide, total o parcialmente, con los servicios postales descritos por la normativa sectorial con el fin de establecer si deben recibir la consideración

¹³ Tal y como se ha podido constatar por parte de la instrucción Amazon recientemente ha incorporado una flota de furgonetas con el logo de Amazon que ya circulan por Madrid para la realización de las labores de última milla.

<https://www.aboutamazon.es/sostenibilidad/amazon-logistics-suma-un-centenar-de-furgonetas-eléctricas-y-más-de-80-nuevos-puntos-de-carga-en-madrid>
(Página consultada el 9 de septiembre de 2020).

Esta flota se verá reforzada durante este ejercicio y los venideros fruto de los contratos de colaboración suscritos entre Amazon y la compañía Mercedes Benz y Rivian.

<https://somoselectricos.com/amazon-compra-furgonetas-electricas-reparto-espana/>
<https://www.hibridosyelectricos.com/articulo/actualidad/mercedes-benz-recibe-pedido-1800-furgonetas-electricas-amazon/20200828125242037736.html>
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/08/28/companias/1598607788_705049.html
(Páginas consultadas el 9 de septiembre)

¹⁴ El ciclo postal, como se detallará a continuación, se integra por las siguientes actividades: recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega conforme al Reglamento del Sector Postal. En el cuadro anterior que recoge el esquema de la actividad comercial y de paquetería desarrollado por Amazon el ciclo postal queda reflejado por los rectángulos de color naranja y rojos.

¹⁵ Estas taquillas autoservicio (*'parcel lockers'*, término comúnmente usado en el sector postal para denominar a los terminales automáticos de paquetería) están conectados a través de Internet con los sistemas informáticos de la compañía que permiten verificar la entrega por parte del mensajero y el momento de recogida del paquete por parte del destinatario final. A este respecto, hay que recordar que la entrega de un envío en un lugar que no sea la dirección del destinatario (que luego tendrá que recogerlo) es un método de entrega que ha sido utilizado durante mucho tiempo en el sector postal y sin que el hecho de hacerlo a través de métodos innovadores como los *'parcel lockers'* afecte a su calificación de actividad postal.

<https://www.amazon.es/gp/help/customer/display.html?nodeId=201910660>
(Página consultada el 9 de septiembre de 2020)

¹⁶ Paga sólo por lo que utilizas, tarifas públicas de los servicios logísticos de Amazon:
<https://services.amazon.es/servicios/logistica-de-amazon/precios.html>
(Página consultada el 9 de septiembre de 2020).

de postales y sus prestadores, por tanto, ser calificados como operadores postales.

Conforme al artículo 3.2 de la Ley Postal, es envío postal *“todo objeto destinado a ser expedido a la dirección indicada por el remitente sobre el objeto mismo o sobre su envoltorio, una vez presentado en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado. Además de los envíos de correspondencia incluirá la publicidad directa, los libros, catálogos, diarios, publicaciones periódicas y los paquetes postales que contengan mercancías con o sin valor comercial, cualquiera que sea su peso”,* y remitente *“la persona física, jurídica o entidad sin personalidad de quien proceden los envíos postales.”*

Por su parte, el Reglamento de Servicios Postales, considera envíos postales en su artículo 2.1.a) *“son envíos postales aquellos que incluyan objetos cuyas especificaciones físicas y técnicas permitan, al menos, su tráfico a través de la red postal pública, de acuerdo con la clasificación que de los mismos se hace en el artículo 13 del presente Reglamento”*.

Dicho artículo 13.2 en su letra c) define los paquetes postales como *“los envíos que contengan cualquier objeto, producto o materia, con o sin valor comercial, cuya circulación por la red postal no esté prohibida y todo envío que, conteniendo publicidad directa, libros, catálogos, publicaciones periódicas, cumpla los restantes requisitos establecidos en este Reglamento¹⁷ para su admisión bajo esta modalidad. Cuando estos envíos contengan objetos de carácter actual y personal, deberá manifestarse expresamente, en su cubierta, dicha circunstancia”*.

En el ámbito europeo estas definiciones se ven completadas con los nuevos conceptos y precisiones que al respecto introdujo el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos (en adelante RSPT)¹⁸ en materia de envíos postales y de paquetería y que en su considerando (16) establece: “Se

¹⁷ Estos requisitos van referidos a los límites de peso y dimensiones mínimas y máximas según figuran establecidas en los Convenios UPU.

¹⁸ Así lo reconoce el propio RSPT en su considerando (13) cuando dice: *Actualmente, los servicios postales están regulados por la Directiva 97/67/CE. Esta Directiva establece las normas comunes que rigen la prestación de servicios postales y el servicio postal universal en la Unión. Se centra principalmente, aunque no de forma exclusiva, en los servicios universales nacionales, y no aborda la supervisión reguladora de los prestadores de servicios de paquetería. El cumplimiento de los requisitos mínimos del servicio universal establecidos en dicha Directiva está garantizado por las autoridades nacionales de reglamentación designadas por los Estados miembros. Por consiguiente, el presente Reglamento complementa, por lo que a los servicios de paquetería transfronterizos se refiere, las normas establecidas en la Directiva 97/67/CE. El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de los derechos y garantías establecidos en la Directiva 97/67/CE incluida, en particular, la prestación continuada de un servicio postal universal a los usuarios. Igualmente, el artículo 2 del RSPT viene a confirmar este extremo al establecer que “A efectos del presente Reglamento, se aplican las definiciones del artículo 2 de la Directiva 97/67/CE y del artículo 2, puntos 1, 2 y 5, de la Directiva 2011/83/UE”*. La última Directiva citada versa sobre los derechos de los consumidores.

presume que los envíos postales de un grosor superior a 20 mm contienen objetos distintos de la correspondencia, sean despachados o no por el prestador universal de servicios. Los envíos postales que contienen únicamente correspondencia no deben estar comprendidos en el ámbito de los servicios de paquetería. Por tanto, el presente Reglamento debe cubrir, conforme a una práctica constante, los paquetes que contengan bienes, con o sin valor comercial de hasta 31,5 kg, puesto que los envíos más pesados no pueden ser manejados por un solo individuo sin ayuda de dispositivos mecánicos y esta actividad forma parte de los sectores del transporte de mercancías y la logística”.

Toda vez que el concepto de envío y paquete postal son ya conocidos, cabe detenerse y referirse a los servicios postales en sí mismos, con el objeto de ver qué labores y tareas concretas constituyen actividad postal.

De conformidad con el artículo 14.3 del Reglamento Postal, forman parte de las operaciones del servicio o ciclo postal las siguientes actividades:

“3. En cualquiera de los casos previstos en los apartados anteriores, las operaciones del servicio postal en su conjunto son las siguientes:

“a) Recogida: es la operación consistente en retirar los envíos postales depositados en los puntos de acceso a la red postal del operador. Los puntos de acceso son las instalaciones físicas, especialmente los buzones a disposición del público tanto en la vía pública como en locales públicos o en los locales del proveedor del servicio, donde los clientes pueden depositar envíos postales para el acceso a la red.

b) Admisión: consiste en la recepción por parte del operador postal de envío que le es confiado por el remitente para la realización del proceso postal integral y del que se hace responsable en los términos previstos en este Reglamento.

c) Clasificación: incluye el conjunto de operaciones cuyo fin es la ordenación de los envíos postales, atendiendo a criterios de la operativa postal.

d) Tratamiento: es el conjunto de las operaciones auxiliares realizadas con los envíos postales admitidos por el operador destinados a prepararlas para subsiguientes operaciones postales.

Entre estas operaciones auxiliares se encuentra la apertura, preclasificación manual, segregación, indexación, clasificación automática, clasificación manual, empaquetado, contenerizado o ensacado, almacenamiento y carga.

e) Curso: es la operación u operaciones que permiten el encaminamiento de los envíos postales.

f) Transporte: es el traslado por cualquier tipo de medios de los envíos postales hasta su punto de distribución final.

g) Distribución: es cualquier operación realizada en los locales de destino del operador postal a donde ha sido transportado el envío postal de forma inmediatamente previa a su entrega final al destinatario del mismo.

h) Entrega: es el reparto de los envíos en la dirección postal en ellos consignada, con las salvedades que se establecen en este Reglamento.

A efectos de la necesaria habilitación, cada una de las operaciones anteriormente descrita es susceptible de constituir por sí misma un servicio postal, tal y como dispone el propio Reglamento Postal.

En este mismo sentido apuntan el art. 3.1 de la Ley Postal y el art. 2 de la Directiva 97/67/CE¹⁹ (en adelante Directiva Postal) cuando definen como servicios postales “cualesquiera servicios consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales”.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también se ha pronunciado sobre la interpretación de qué debe considerarse servicio postal y quiénes son proveedores de servicios postales, en la Sentencia de 31 de mayo de 2018, (Asuntos acumulados C- 259/16 y 260/16, Confetra et al.)²⁰. Esta Sentencia en

¹⁹ 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, en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008.

²⁰ Los 3 puntos del Fallo declaran:

- 1) *El artículo 2, puntos 1, 1 bis y 6, 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, en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, conforme a la cual las empresas de transporte por carretera, de expedición o de correo urgente que prestan servicios de recogida, clasificación, transporte y distribución de envíos postales, salvo en los casos en que su actividad se limita al transporte de envíos postales, tienen la condición de proveedores de servicios postales, con arreglo al artículo 2, punto 1 bis, de esta Directiva.*
- 2) *El artículo 2, punto 19, y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/6, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que impone a todas las empresas de transporte por carretera, de expedición y de correo urgente la obligación de disponer de una autorización general para la prestación de servicios postales, siempre que dicha normativa esté justificada por uno de los requisitos esenciales enumerados en el artículo 2, punto 19, de esta Directiva y respete el principio de proporcionalidad, en el sentido de que sea adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para tal fin, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.*
- 3) *El artículo 7, apartado 4, y el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/06, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que impone a los titulares de una autorización general para la prestación de servicios postales la obligación de*

su fallo configura de forma definitiva el tipo de empresas que deben considerarse proveedoras de servicios postales y su necesidad de disponer de una habilitación para la prestación de servicios postales. Concretamente, el apartado 34 determina *“Así pues, una empresa deberá calificarse como «proveedor de servicios postales», en el sentido del artículo 2, apartado 1 bis, de la Directiva 97/67, cuando su actividad consista en la prestación de al menos uno de los servicios enumerados en el artículo 2, punto 1, de esta Directiva y el servicio o los servicios prestados conciernan a un envío postal y siempre y cuando su actividad no se limite al mero servicio de transporte. Por consiguiente, las empresas de transporte por carretera o de expedición que ofrecen, con carácter principal, un servicio de transporte de envíos postales y, con carácter accesorio, servicios de recogida, clasificación o distribución de dichos envíos no pueden quedar excluidas del ámbito de aplicación de dicha Directiva.”*

En esta misma línea interpretativa, el considerando 17 del RSPT incluye dentro de su ámbito subjetivo como prestadores susceptibles de ser considerados operadores postales a *“Los prestadores de servicios de paquetería que utilizan modelos empresariales alternativos, por ejemplo, basados en la economía colaborativa o en plataformas de comercio electrónico, deben estar sujetos al presente Reglamento si se ocupan de al menos una de las fases de la cadena de distribución postal. Conforme a la práctica actual, los servicios de recogida, clasificación y distribución, incluyendo la recogida por el destinatario, deben considerarse servicios de paquetería, también cuando los efectúan prestadores de servicios de envío urgente y mensajería, así como de servicios de grupaje, en consonancia con la práctica actual.”*

Por último, debe añadirse que el RSPT en su artículo 5 establece que *“[t]odos los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos distintos de los excluidos por el artículo 4, apartados 6 y 7, proporcionarán a la autoridad nacional de reglamentación del Estado miembro en el que estén establecidos la **lista pública de tarifas aplicables el 1 de enero de cada año civil para los envíos postales por unidades, distintos de los envíos de correspondencia, pertenecientes a las categorías enumeradas en el anexo.** Esta información se facilitará a más tardar el 31 de enero de cada año civil”*²¹. (El destacado es nuestro). El precitado Anexo del RSPT contiene 15 categorías de envíos postales (en concreto, 9 productos carta de 500 g a 2 kg, y 6 productos paquete de 1 a 5 kg).

contribuir a un fondo de compensación de las obligaciones del servicio universal cuando, desde la óptica del usuario, dichos servicios puedan considerarse incluidos en el ámbito del servicio universal, por ser suficientemente intercambiables con este.

²¹ Más información en la sección de Actividad internacional en materia postal en la web de la CNMC:

www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/postal/actividad-internacional/reglamento-paqueteria-transfronteriza

Se observa que Amazon Spain ofrece tarifas de envíos de paquetería transfronteriza por unidades que responden a las características de los productos listados en el anexo del RSPT²².

En definitiva, la normativa nacional, la normativa comunitaria y los pronunciamientos del TJUE consideran que son proveedores de servicios postales y actividad postal:

1. Aquellos prestadores cuya actividad consista en la prestación de al menos uno de los servicios que forman parte de la cadena de distribución postal (artículo 2 de la Directiva Postal, 3 de la Ley Postal y 14.3 del Reglamento del Sector Postal)
2. No es necesaria una prestación acumulativa de todos los servicios que comprende el ciclo o cadena de distribución postal para recibir la consideración de operador postal (artículo 14.3 del Reglamento del Sector Postal y Sentencia Confetra et al.²³)
3. Los servicios prestados deben concernir a un envío/objeto de los incluidos en el ámbito de la definición de envío postal, siempre y cuando la actividad o labor del prestatario no se limite al mero servicio de transporte (artículo 3.2 LSP, 2.1 a) y 13.3 del Reglamento del Sector Postal y Considerando 16 del RSPT y Sentencia Confetra et al.)
4. Los servicios de recogida, clasificación y distribución, incluyendo la recogida por el destinatario (en oficinas/puntos de conveniencia o taquillas autoservicio), deben considerarse servicios de paquetería, y por tanto postales, también cuando los efectúan prestadores de servicios de envío urgente y mensajería o de grupaje (Considerando 17 del RSPT).
5. El hecho de que un operador o prestador de este tipo de servicios cuente con un listado de tarifas públicas de envíos por unidades, distintos de los servicios de correspondencia, es indicativo de su carácter de operador postal y de que está sujeto a las obligaciones del RSPT (artículo 5 y Anexo del RSPT).
6. Los nuevos modelos de negocio (plataformas de comercio electrónico o basados en la economía colaborativa) no quedan excluidos de la posibilidad de ser considerados operadores postales (considerando 17 del RSPT).

²² En concreto, mediante el “Programa Paneuropeo de Logística de Amazon”:
<https://services.amazon.es/servicios/logistica-de-amazon/programa-paneuropeo/precios.html>
(Página consultada el 9 de septiembre de 2020).

²³ Sentencia TJUE de 31 de mayo de 2018 (asuntos acumulados C- 259/16 y 260/16, Confetra et al).

CUARTO.- Empresas del Grupo Amazon susceptibles de recibir la consideración de operador postal (ASF y ARTS). Justificación de su condición de interesadas en el procedimiento.

Las empresas que en el presente expediente se han identificado como susceptibles de ser consideradas operadores postales en España son dos: ASF y ARTS.

En este apartado se referirá con detalle a las actividades realizadas por cada una de ellas, en particular tras la escisión operada en ASF a favor de ARTS, lo que motiva la condición de interesada de ambas empresas.

Como cuestión introductoria es preciso mencionar que la sociedad ASF era la que, hasta el pasado año, venía realizando las actividades que pudieran tener relación con las distintas fases del ciclo postal, si bien esto cambia con ocasión de la escisión parcial que se produjo en septiembre de 2019.

Tras la escisión parcial las labores entre ASF y ARTS, y conforme a lo manifestado por Amazon en el curso de este procedimiento, se reparten de la siguiente forma:

*“(i) **ASF**: por lo que respecta a ASF, la actividad que realiza actualmente consiste, esencialmente, y tal y como figura expresamente en la Escritura, en el **“cumplimiento de pedidos de clientes”** (es decir, principalmente, la operación de los centros y almacenes de procesamiento de pedido y la preparación de pedidos de clientes para su envío).*

En concreto, ello, comprende, muy resumidamente, (i) la gestión de la operación logística de los centros y almacenes donde se procesan los pedidos –incluyendo la recepción de los productos de proveedores, el control del almacenamiento de dichos productos, su manipulación, la gestión de inventarios y el procesamiento de pedidos–; y (ii) la preparación previa necesaria de los pedidos para su envío –esto es, la recogida y combinación de los productos de los pedidos recibidos, su empaquetado y acondicionamiento, la impresión y colocación de etiquetas sobre los paquetes y todos los procesos necesarios para que los paquetes queden en la forma definitiva en la que deben ser transportados y enviados–.

*(ii) **ARTS**: por su parte, la actividad desarrollada por ARTS actualmente consiste en la gestión de los servicios de “last mile” y de “middle mile”.*

Sucintamente, ello incluye (i) la tramitación de la distribución de pedidos entre centros logísticos y a transportistas externos y operadores postales; (ii) la organización de los paquetes para su posterior envío; (iii) la planificación de los procesos de entrega a los consumidores de la forma más rápida y eficiente, optimizando los costes y plazos del transporte; (iv) el desarrollo y operación informática de los procesos de aprovisionamiento y entrega de paquetes, incluyendo el control de su trazabilidad; y (v) la coordinación con los

transportistas –tanto los proveedores de reparto como los pertenecientes al programas Amazon Flex– de las tareas de transporte entre centros logísticos y entre éstos y los consumidores.”

Sentado lo anterior, ASF realiza actualmente las labores que están relacionadas con lo que en la normativa postal se correspondería con las primeras fases o estadios de la cadena de actividad postal que consisten en la “recogida”, “admisión”, “clasificación” “tratamiento” y “curso” de los envíos postales, mientras que el resto de fases del ciclo postal relativas a los servicios de “transporte”, “distribución” y “entrega” correrían a cargo de ARTS al ser la encargada de la gestión de los servicios de “last mile” y “middle mile”. Visto el reparto de las distintas fases de la cadena postal entre las dos sociedades se ha optado por conceder a ARTS la condición de interesada y, a su vez, mantener esta circunstancia respecto de ASF.

Ante el argumento esgrimido por Amazon de que el procedimiento abierto por CNMC tiene por objeto la actividad realizada en “*middle mile*” y “*last mile*” -motivo por el cual considera que éste solo debe seguirse contra ARTS- conviene precisar que la DTSP en ninguno de los escritos que forman parte del presente procedimiento ha hecho tal afirmación ni delimitación del mismo; al contrario, tal y como reza el título del procedimiento declarativo seguido frente a Amazon, este tiene por objeto determinar si Amazon cubre alguna o varias de las actividades que puedan valerle la condición de operador postal. Nótese, en este sentido, que las labores que conforman la definición de cadena o ciclo postal comprenden otras muchas tareas que las correspondientes a las fases de “media y última milla”.

Por tanto, a la vista de que los servicios prestados por ambas empresas son susceptibles de considerarse como actividad postal, éstas podrían necesitar de habilitación previa mediante la presentación de la correspondiente declaración responsable individual para cada empresa ante el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, con independencia de que puedan disponer de otras habilitaciones como la correspondiente autorización en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte, extremo sobre el que se volverá posteriormente.

QUINTO.- Análisis de las alegaciones de Amazon.

Las alegaciones realizadas por Amazon en los diversos escritos que se integran en este expediente pueden resumirse en las siguientes:

Primera. - Las actividades realizadas por Amazon no constituyen un servicio postal porque no se realizan sobre un envío postal, dado que hasta que ASF no actúa sobre los paquetes, éstos no se constituirían como tales envíos postales por no encontrarse “*en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado*”. Además, refiere que ninguna de sus actividades puede ser considerada como servicio postal, sino únicamente actividades de

gestión logística, incluyendo el almacenamiento y gestión de inventario, empaquetado y la preparación de pedidos para su recogida por parte de los transportistas que llevan a cabo su envío a los clientes finales.

Tal y como se ha visto en el apartado precedente, el ciclo postal comprende diversas actividades y labores, que puede incluir actividades preparatorias o auxiliares (empaquetado, re-etiquetado ...) a la actividad postal (a veces realizadas por los denominados consolidadores) sin que esto impida identificar o calificar la prestación de determinados servicios anteriores o posteriores a estos servicios auxiliares como de actividad postal. No obstante, las manifestaciones de Amazon reconocen expresamente²⁴ que tras determinadas labores (pre procesamiento) los envíos, en su caso, se convertirían en postales, de modo que cualquier actividad o labor ulterior debe recibir esta consideración siempre y cuando coincidan con las actividades descritas por la normativa aplicable.

Por parte de las interesadas se ha alegado, antes y después de la escisión, que las actividades que lleva a cabo Amazon no pueden ser calificadas de postales sino de logísticas, en aplicación de “la correspondiente normativa sectorial”. No obstante, no se aporta referencia a esa pretendida regulación en virtud de la cual esas labores adquirirían de forma exclusiva una naturaleza logística, y por tanto no postal. Igualmente, la consideración de una actividad como postal no viene determinada por el lugar en el que se presta (centro logístico, centro de tratamiento automatizado, almacén, ...) sino por las características y rasgos de la actividad en sí misma y si ésta es coincidente con las definiciones de las fases que comprende el ciclo postal ya regulado. Es más, en el Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Postales hay multitud de empresas cuya actividad principal no es la postal, pero que al realizar la actividad postal de forma marginal o accesoria han procedido a su inscripción, puesto que las especificidades y los objetivos regulatorios que afectan a otras normativas sectoriales (transporte, distribución comercial, actividades de asesoramiento o asistenciales, fundaciones,...) no son coincidentes, ni obstan, ni impiden el cumplimiento de lo dispuesto por la relativa al sector postal.

En relación con esta manifestación, exponen las interesadas que de no interpretarse la normativa en el sentido propuesto y de insistir en considerar la actividad como postal, *“nos encontraríamos ante la situación en la que cualquier empresa de comercio minorista estaría prestando un servicio postal ya que también éstos preparan paquetes para que sean recogidos para su entrega al cliente final”*. La diferencia existente entre Amazon y otros comerciantes

²⁴ Literalmente ASF manifiesta en su escrito (páginas 2 y 3) que “en la medida en la que en los centros logísticos de ASF los productos se someten a un proceso de almacenamiento, gestión y empaquetado para su envío, entendemos que dichos productos no se convertirían, en su caso, en un envío postal hasta que ASF actúa sobre ellos (por no ser hasta entonces cuando adquieren la forma definitiva, en la cual deben ser recogidos, transportados y entregados).” y “dado que hasta que ASF actúa sobre los paquetes, estos no constituirían, en su caso, un envío postal por no encontrarse en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado.”

minoristas que ofrecen servicios de entrega a domicilio o de venta electrónica estriba, en primer lugar, en que toda mercancía que sale de los almacenes de esos comerciantes minoristas es de su propiedad (y que éstos no prestan servicios postales o logísticos para terceros vendedores), en segundo lugar, que aun preparando estos paquetes para la entrega a sus clientes, una vez que el transportista se hace cargo de los mismos, el comerciante minorista no tiene ninguna capacidad para influir sobre su encaminamiento, el número de paquetes a distribuir o la ruta a seguir para entregarlos (en el caso de los Amazon Flex, Amazon si ejercería tal influencia) y por último, en el hecho de que este servicio cubre las distintas actividades del ciclo postal y que la propia red del Grupo Amazon es utilizada para dar servicios a terceros. En este sentido, debe afirmarse que la condición de operador postal tiene una relación directa con la capacidad de decisión y control que se tiene sobre la gestión y entrega de los paquetes, así como sobre la dirección y organización de los elementos que integran la red.

Segunda. – Entienden las interesadas que las actividades que realizan, en caso de conllevar la prestación de algún servicio postal (*quod non*), serían, en cualquier caso, subsumibles dentro del concepto de servicios realizados en régimen de autoprestación que, en la actualidad, conforme al artículo 4 de la Ley Postal, se entiende que existe cuando *“la prestación de los servicios postales se efectúe directamente por el propio remitente de los envíos, o bien cuando se realice valiéndose de un tercero que actúe, en exclusiva, para el mismo”*, sin que resulten exigibles requisitos adicionales.

Considera Amazon que dichas actividades logísticas, en su caso, podrían incardinarse dentro del concepto de servicios realizados en régimen de autoprestación por dos motivos: (i) porque serían efectuados directamente por el propio remitente de los envíos y (ii) porque, en todo caso, sólo se ofrecen y prestan a otras empresas del grupo Amazon.

En la normativa nacional (artículo 4 de la Ley Postal) se entiende que existe régimen de autoprestación cuando la prestación de los servicios postales se efectúe directamente por el propio remitente de los envíos, o bien cuando se realice valiéndose de un tercero que actúe, en exclusiva, para el mismo. En este último caso los servicios prestados al remitente por el tercero deberán comprender la totalidad del proceso postal de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de los envíos.

Adicionalmente, en el ámbito comunitario nos encontramos con el considerando 21 de la Directiva Postal y que se refiere a ella como:

“(… la autoprestación (prestación de los servicios postales por parte de una persona física o jurídica que se encuentra en el origen de los objetos de correspondencia, o la prestación de los servicios de recogida y expedición de estos objetos por un tercero que actúa solamente en nombre de esa persona), …)”

También la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales (98/C 39/02)²⁵ define la autoprestación como:

“la prestación de servicios postales por la persona jurídica o física generadora del correo (incluida una organización filial o subsidiaria)”

La exigencia de la normativa comunitaria de estar en el origen de los objetos de la correspondencia como requisito para apreciar la autoprestación, excluye aquellos otros casos en los que el operador (Amazon) se limita a gestionar ese envío por cuenta o encargo de un tercero (vendedor minorista en el caso del programa FBA o Logística de Amazon).

Al respecto cabe señalar que Amazon, en el modelo de comercialización basado en el programa FBA y/o Logística Multicanal, no opera como verdadero remitente de los envíos puesto que lo hace, de forma circunstancial y coyuntural, por cuenta de un tercero (vendedor minorista) para el que hace labores previas de preparación a la actividad postal y le presta el servicio postal ulterior. Ello se ve confirmado por el hecho de que la propiedad de la mercancía que contiene el paquete pertenece al verdadero remitente (vendedor minorista), y no a Amazon, siendo el vendedor minorista quien lo factura al cliente final y quien le remite la factura del pedido. No obstante, sobre la presunción del derecho de propiedad del remitente del artículo 13 de la Ley Postal y su eventual transmisión se volverá en un momento posterior.

A ello hay que añadir que en los envíos postales del programa FBA y/o de Logística Multicanal no puede identificarse a Amazon como remitente por el sólo hecho de que el paquete exhiba determinados símbolos y cintas adhesivas con publicidad o logo de Amazon, de la misma manera por la que un sobre prepago o paquete con la cornamusa de Correos o de cualquier otro operador de mensajería no lo convierte en remitente, sino que se limita a identificar al operador que presta al servicio. En cambio, sí podría considerarse remitente a Amazon respecto de los productos que forman parte de su propio inventario, que son de su propiedad y que factura al cliente final.

Sin embargo, aun cuando Amazon sea el remitente de los productos de su propio inventario que comercializa, tampoco cabe entender que lo efectúa bajo el régimen de autoprestación en la medida en que la prestación del servicio se realiza tanto: (i) a través de colaboradores del programa Amazon Flex a los que dirige y gestiona por medio del uso de terminales de teléfono móvil que llevan instalada una aplicación informática (Amazon Flex²⁶) (ii) como a través de

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31998Y0206%2801%29>

²⁶ La aplicación Amazon Flex para terminales móviles que utilizan los colaboradores de Amazon puede descargarse en la siguiente página web: <https://flex.amazon.es/> (Página consultada el 9 de septiembre de 2020)

terceros colaboradores (empresas de mensajería y paquetería exprés y autónomos) que no trabajan en exclusiva para Amazon sino para multitud de clientes. Esta forma de prestación mixta (tanto con medios dirigidos y gestionados directamente por Amazon como por medios ajenos a ella) excluye que ASF pueda ampararse en el régimen de autoprestación, en tanto que la definición de autoprestación exige optar alternativamente por un modelo de prestación propio o bien por uno ajeno a la empresa pero que opere en exclusiva para la misma, pero no admite una combinación de los dos sistemas.

En cuanto al argumento de que los servicios de mensajería y paquetería prestados por Amazon sólo se ofrecen a otras empresas del grupo Amazon, tampoco puede admitirse puesto que, aun cuando ASF y ARTS solo prestasen servicios a Amazon Spain Services. S.L (ASSE), debe tenerse en cuenta que ésta última sí presta servicios a terceros. En la medida en que todas las sociedades citadas forman parte de un mismo grupo societario, comparten socios y administradores que son los que ostentan el control y la capacidad de decisión del Grupo, no puede hablarse de una verdadera externalización ya que realmente de lo que se trata es de operaciones intragrupo. En cualquier caso, consultadas las cuentas depositadas por ARTS y ASF en el Registro Mercantil se constata que las sociedades interesadas prestan servicios a clientes externos a partir de la descripción detallada de sus actividades que obra en ellas.

Tercera. - Entiende Amazon que no cabe argüir lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Postal, sobre el derecho a la propiedad de los envíos postales, para oponerse al hecho de que ASF deba ser considerado el remitente y que sus actividades logísticas estén necesariamente amparadas por el concepto de autoprestación²⁷.

Sobre la imposibilidad de esgrimir el artículo 13 (Derecho a la propiedad de los envíos postales) de la Ley Postal para tratar de dirimir si la actividad realizada por Amazon puede ampararse en el régimen de autoprestación, cabe señalar que cualquier disposición o elemento propio de la normativa postal, no extraño a ésta, puede y debe traerse a colación en tanto que garantice una interpretación conjunta y sistemática de la normativa aplicable, como exige el artículo 3.1 del Código Civil (C.C.).

No se trata aquí de exigir un requisito adicional para considerar que estamos ante un supuesto de autoprestación, sino de cómo debe interpretarse la exigencia de la normativa postal de estar en el “origen de los objetos de correspondencia” para poder amparar una actividad como autoprestación. Es respecto a este concreto inciso donde el artículo 13 de la Ley Postal puede arrojar una mayor claridad y definición.

²⁷ Lo expuesto en este apartado como alegación tercera se entiende respecto del modelo de comercialización basado en el programa FBA o de Logística Multicanal en la que remitente y propietario no son coincidentes.

Por lo que se refiere a este precepto, y a diferencia de lo que expone ASF en su escrito de alegaciones, esta Sala considera que el artículo 13 de la Ley Postal no otorga un derecho a la propiedad condicionado a los meros efectos de “la recuperación o modificación del envío”, sino que se trata de una presunción legal que admite prueba en contrario (*iuris tantum*), sobre la propiedad del bien objeto del envío y por medio de la cual se considera que el remitente es el que está en el origen del objeto del paquete (propietario) y es el que, en consecuencia, tiene la capacidad de transmitirlo al destinatario final así como la capacidad de recuperarlo o direccionarlo.

Sin necesidad de entrar a analizar en profundidad el alcance de la relación jurídica existente, cabe apuntar que ASF, para el programa FBA, se limitaría a haber sido comisionado por un tercero o haber recibido un encargo de un tercero (el remitente y propietario del bien) para hacer llegar al destinatario (consumidor y futuro propietario) el bien o mercancía. Es, por tanto, ese tercero y no AMAZON el que estaría en el origen del envío.

Cuarta. – Amazon considera que el programa “Logística Multicanal” no puede alegarse para justificar que sus actividades no quedan amparadas por el concepto de autoprestación en la medida que éste constituye un programa residual ofrecido por Amazon a compañías que ya han contratado el programa FBA y del que pueden beneficiarse.

Con independencia del carácter residual o no del programa “Logística Multicanal”, lo que debe considerarse a efectos de este expediente es la naturaleza y características de la prestación realizada y a la que cabe calificar de servicio postal de acuerdo con la normativa sectorial. Además, según se ha podido constatar esta Sala los servicios de “Logística Multicanal”²⁸ se siguen ofertando en la página web de Amazon España.

En cualquier caso, llámese “Logística Multicanal” o “FBA”, serán la naturaleza y características de los servicios y actividades realizadas las que permitan calificarlas como de postales o no, como ya se ha dicho anteriormente.

Quinta. - Consideran ASF y ARTS que la actividad que realizan ya se encuentra autorizada desde un punto de vista sectorial, al contar ambas empresas con la autorización de operador de transporte.

Si bien conforme al artículo 41.3 de la Ley Postal “*la inscripción en el registro regulado en el artículo 53 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, también habilitará para la prestación de los servicios postales no incluidos en el ámbito del servicio postal universal*” esto no excluye de la presentación de la correspondiente declaración responsable ante el

²⁸ Las características y condiciones del servicio Logística Multicanal de Amazon (MCF) se describen en detalle en:

<https://services.amazon.es/servicios/logistica-de-amazon/logistica-multicanal.html>
(Página consultada el 9 de septiembre de 2020).

Registro general de empresas prestadoras de servicios postales adscrito al Ministerio de Fomento y de la necesaria inscripción de sus colaboradores²⁹.

A este respecto, debe rechazarse el argumento mantenido por AMAZON aludiendo a un posible exceso de carga administrativa, por cuanto se trata de una exigencia contenida en el propio artículo 41.3 (...*sin perjuicio de la presentación ante la Comisión Nacional del Sector Postal de la correspondiente declaración responsable*), sobre el que se prevé en la norma un mecanismo específico de coordinación (*“A estos efectos el Ministerio de Fomento y la Comisión Nacional del Sector Postal convendrán las medidas necesarias para la interconexión del Registro general de empresas prestadoras de servicios postales y el Registro general de transportistas y de empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte*).

Cabe recordar que el artículo 17.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, a la que apela AMAZON en sus alegaciones, considera que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos por razón de interés general y éstos sean proporcionados. Resulta fuera de toda duda que los principios y derechos regulados por la Ley Postal justifican tal exigencia.

Sexta. – Por último, argumenta Amazon que la gestión de las taquillas de autoservicio tampoco constituiría un servicio postal sujeto a la normativa postal.

En cuanto a que las taquillas autoservicio no constituyan un servicio postal, cabe recordar que el despliegue de estos puntos de entrega adicionales al del casillero domiciliario o a los apartados postales constituye otra forma por la que los operadores postales (entre ellos el operador designado a través de infraestructuras como CityPaq u otros operadores privados a través de Citibox) vienen desarrollando y gestionando su actividad de entrega en la última milla y ofreciendo a sus clientes nuevas opciones y facilidades para la entrega. Asimismo, la forma en que los artículos quedan depositados y custodiados por Amazon hasta su recogida final por el destinatario en nada se distingue del modo en que lo hacen otros operadores postales, ya sea a través de sus propias taquillas autoservicio o en sus apartados postales o de correos.

En definitiva, la propiedad y gestión de un sistema de taquillas de autoservicio como el descrito constituye un servicio de distribución postal para atender las labores relativas a la última milla.

Séptima. - Respecto de los colaboradores en las tareas de reparto gestionadas a través del programa “Amazon Flex” Amazon indica que, al tratarse de medios

²⁹ Esta Sala observa que actualmente constan en el Registro de Operadores de Transporte las siguientes sociedades del grupo Amazon: AMAZON SPAIN FULFILLMENT SL (NIF B82170135) y AMAZON ROAD TRANSPORT SPAIN SL (NIF B88405303).

ajenos a ella y al no constarle que resulte obligatorio conforme a la normativa aplicable la obligación de registro en materia postal, no ha considerado necesario verificar si dichos transportistas están registrados como tales.

Sobre este particular, hay que tener presente que las personas jurídicas pueden ser responsables por los defectos de organización en los que incurran, en tanto que hayan omitido la adopción de medidas de precaución que le son exigibles para garantizar un desarrollo ordenado y no infractor de la actividad relativa a la empresa.

Para apreciar la existencia tanto de *culpa in eligendo* como de *culpa in vigilando* el Tribunal Supremo recuerda que la dependencia del autor de una infracción respecto de la entidad que contrata sus servicios, no es una dependencia de carácter estricto, ni se limita al ámbito jurídico formal ni a las relaciones de naturaleza laboral, sino que requiere de una interpretación amplia, en la que suele ser decisiva la apreciación de un elemento de control, vigilancia y dirección de las labores que le han sido encargadas³⁰.

Asimismo, el artículo 57 de la Ley Postal, establece que:

- “1. Serán responsables solidarios de las infracciones postales cometidas por los trabajadores, en el ámbito de actuación del poder de dirección y mando empresarial, los prestadores de los servicios postales de los que dependan.*
- 2. Responderá con carácter solidario de las infracciones cometidas en la prestación de servicios postales utilizando una determinada marca comercial el titular de la misma si se aprecia una actuación concertada entre él y el infractor.*
- 3. También son responsables solidarios los partícipes o cotitulares de las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo anterior, así como quienes sucedan al infractor por cualquier concepto en el ejercicio de la actividad postal en cuyo ámbito se haya cometido la infracción, salvo que en la sucesión no haya intervenido la voluntad del infractor, en la medida en que tuvieren algún poder de gestión o administración en tales entidades.*
- 4. Asimismo son responsables solidarios los administradores de hecho o de derecho de las personas jurídicas que no hubieran salvado su voto con ocasión del acuerdo que hubiera ocasionado la infracción.”*

En consecuencia, en la medida que Amazon ejerce un poder de dirección, control y vigilancia de las labores que le son encomendadas a los integrantes de su programa Flex a través de la aplicación que se instala en sus móviles y que permite el seguimiento puntual de sus rutas, la sugerencia de itinerarios más eficientes, la verificación de la entrega de los envíos y conocer los parámetros de calidad de prestación del servicio, se concluye que Amazon dada la naturaleza y la intensidad de esta relación de colaboración tiene la obligación de verificar el cumplimiento de la regulación sectorial aplicable por parte de sus

³⁰ Ver por todas, STS 2197/2006, de 3 abril 2006, Id. Cendoj: 28079110012006100391 – y la STS 2389/2009, de 6 mayo 2009, Id. Cendoj: 28079110012009100295.

colaboradores y debe extremar su diligencia para garantizar una actividad no infractora de la empresa.

SEXTO. – Conclusiones

En atención a todo lo anterior, las conclusiones finales que se obtienen en el presente procedimiento declarativo son las siguientes:

Primera. Con carácter previo, cabe concluir que las plataformas electrónicas, así como aquellos modelos de negocio alternativos basados en la economía colaborativa, son susceptibles de estar sujetos a la normativa postal en tanto en cuanto en su objetivo de prestar un servicio integral al consumidor incorporen a su propia organización los servicios de mensajería y paquetería.

Segunda. Amazon dispone de una organización que por su configuración y funciones es equiparable y asimilable al concepto de “*red postal*” tal y como aparece descrita en la Ley (artículo 3.12) y en la Directiva Postal (artículo 2.2), con independencia de que su uso también se destine a la comercialización de los productos de su inventario propio.

Tercera. Analizadas las actividades realizadas por ASF y ARTS a la luz de la normativa postal vigente se constata que las labores realizadas cubren las distintas fases que comprende el ciclo postal y que han sido descritas anteriormente. Asimismo, los envíos sobre los que actúan las interesadas tienen la consideración de postales conforme a la regulación postal, tal y como se ha demostrado en los apartados precedentes.

Cuarta. El hecho de que Amazon cuente con una red de medios propios y ajenos que no difiere del concepto legal de red postal y el hecho de que realice o preste servicios de paquetería por cuenta de terceros (y no únicamente el transporte) son elementos determinantes para considerar a este prestador como operador postal.

Quinta. La diferencia entre el caso de una plataforma como Amazon y el de otros comerciantes o distribuidores minoristas (que pueden operar on y off-line) estriba en la capacidad plena de control y de dirección que Amazon ejerce sobre su servicio de paquetería, en el hecho de que este servicio cubre las distintas actividades del ciclo postal y que la propia red del Grupo Amazon es utilizada para dar servicios a terceros. En definitiva, la intensidad del control que Amazon tiene sobre sus servicios de paquetería no es equiparable al que otros comerciantes minoristas tienen sobre los suyos en la medida que lo que hacen estos últimos es externalizar la prestación de su servicio a uno o varios operadores de paquetería³¹.

³¹ Sobre la determinación del control y la intensidad de la relación sobre la prestación del servicio, véase el documento del grupo de reguladores postales europeos ERGP PL I 20(7) Report on Postal Definitions (actualmente en consulta pública).
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42142>

Sexta. El concepto de autoprestación, que permite la exclusión de la aplicación de la legislación postal, queda excluido en el momento en el que el operador no está en el origen de una parte de los bienes o envíos que gestiona (envíos propiedad de terceros operadores que son los que los facturan), en que las distintas actividades del ciclo o cadena postal no son realizadas en su totalidad por el propio Amazon y en que tampoco son realizadas por un prestador tercero en exclusiva.

Octava. Las sociedades interesadas en el procedimiento cuentan con clientes externos a los que prestan servicios, tal y como refleja la descripción de actividad de las cuentas depositadas en el Registro Mercantil. No obstante lo anterior, el carácter de cliente externo en un grupo societario como el de Amazon es predicable para todos y cada una de la empresas que conforman el grupo (es decir, los clientes externos de ASSE lo son de ASF y ARTS). No puede haber una externalización de servicios entre empresas de un mismo grupo societario sino una división de actividades y de ejecución de tareas por sociedades del Grupo para atender a un fin y objetivo común.

Novena. Por mor de las figuras de la *culpa in eligendo* e *in vigilando* las interesadas en este procedimiento están obligadas a velar por el cumplimiento de la legalidad por parte de sus terceros colaboradores.

Décima. En definitiva, la actividad que lleva a cabo Amazon en nada se diferencia de la realizada por otros operadores del mercado postal, por lo cual como entidad prestadora de servicios postales debe quedar sujeta a la normativa de referencia, sin que pueda aplicársele la excepción del régimen de autoprestación. En consecuencia, al tratarse de una actividad postal, Amazon deberá presentar la correspondiente declaración responsable al MITMA para su posterior inscripción en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria

RESUELVE

Primero. – Que en las empresas del grupo Amazon, Amazon Spain Fulfillment, S.L, y a Amazon Road Transport Spain, S.L., concurren las circunstancias para

“Three criteria can be cumulatively fulfilled in order to establish a high level of control: determination (not only suggestion) of the price, determination of contract terms (including the obligation of users to provide a service) and ownership of assets that are essential to the provision of the service. The fulfilment of these criteria is an indication about the significant influence exercised by the platform over the provider of the underlying service. In some cases, the platform itself could be considered as providing the underlying service. Additionally, the assumption of risks for performance or an employment relationship with the main provider can indicate a high level of control and influence over the provision of the underlying service”.

ser consideradas operadores postales, de modo que deben proceder a la presentación de la correspondiente declaración responsable para que el MITMA proceda a su inscripción en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

Segundo.- Requerir a las empresas del Grupo Amazon, en particular a Amazon Spain Fulfillment, S.L y a Amazon Road Transport Spain, S.L., para que presenten la correspondiente declaración responsable, en el plazo de un mes, por entender que las actividades que realizan en el ámbito de la paquetería y la mensajería constituyen servicios postales de acuerdo con la normativa postal.

En el mismo plazo Amazon Spain Fulfillment, S.L y Amazon Road Transport Spain, S.L deberán exigir a sus empresas y autónomos colaboradores que operan en el sector de la paquetería, que presenten la correspondiente declaración responsable, para que el MITMA proceda a su inscripción en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

Tercero.- Lo dispuesto en los dos apartados precedentes será de aplicación a cualquier otra empresa de Amazon que a futuro, y como consecuencia de la reestructuración y reorganización del Grupo, pudiera realizar las actividades que han sido analizadas y descritas en el presente expediente.

Cuarto.- Instar a la Dirección de Transportes y del Sector Postal al seguimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores y a la adopción, en su caso, de cuantas medidas se consideren oportunas en caso de incumplimiento.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transporte 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