

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. S.M.E., DE EXCLUSIÓN DE LOS MESES DE MARZO, ABRIL Y MAYO EN LA MEDICIÓN DE LOS PLAZOS DE EXPEDICIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2020

Expediente STP/DTSP/019/20

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 15 de octubre de 2020

Visto el expediente sobre la solicitud de exclusión de los meses de marzo, abril y mayo de 2020 en las mediciones de los plazos de expedición del Servicio Postal Universal (SPU) correspondientes al ejercicio 2020, presentada por la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. S.M.E. (CORREOS), la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**, en el ejercicio de las competencias que le otorga el artículo 8.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), emite la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El 5 de mayo de 2020 se recibió en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) escrito de fecha 28 de abril en el que CORREOS solicita a la CNMC:

“Que por las circunstancias y condiciones que amparan esta solicitud y a efectos del control y medición de los indicadores de calidad del servicio postal universal correspondientes al ejercicio 2020, referenciados estos a los plazos medios de expedición de entrega a los que se alude en el artículo 45 del

Reglamento Postal¹, no se tengan en cuenta los meses de marzo, abril y mayo de 2020.”

Las circunstancias y justificaciones en las que sustenta el operador su solicitud son las siguientes:

1) Las previsiones legales contenidas en la normativa postal que a juicio del operador permiten establecer excepciones a las normas de calidad, citando:

- El artículo 3 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio (en adelante Directiva Postal), que establece que los Estados miembros garantizarán a los usuarios el derecho a un servicio universal que corresponda a una oferta de servicios postales de calidad determinada prestados de forma permanente en todos los puntos del territorio a precios asequibles a todos los usuarios.
- El artículo 18 de la Directiva Postal que contempla la posibilidad de establecer excepciones respecto a las normas de calidad previstas para el correo transfronterizo intracomunitario en el Anexo II de la Directiva cuando lo justifiquen la existencia de situaciones excepcionales por motivos de infraestructura o geografía.
- En el ámbito nacional el artículo 47.3 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Prestación de Servicios Postales (en adelante Reglamento Postal), aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria única de Ley Postal, que señala que:

“La subsecretaría de Fomento² podrá establecer excepciones a las normas de calidad cuando lo justifiquen situaciones excepcionales, por motivos de infraestructura o de geografía.

El operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal deberá comunicar a la Subsecretaría de Fomento dichas excepciones para su aprobación.”

¹ Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prestación de Servicios Postales.

² La referencia a la Subsecretaría de Fomento se entiende en la actualidad efectuada a la CNMC en virtud de lo previsto en el artículo 8 y en la Disposición Adicional Undécima de la LCNMC.

- Y a efectos de clarificar qué debe entenderse por situación excepcional, Correos alude a la Resolución CNMC de 28 de julio de 2016³, donde se señalaba que, *"si bien en el artículo 47.3 del Reglamento Postal no se detalla qué se entiende por situación excepcional, en el artículo 37.6 del citado Reglamento, que regula la posibilidad de establecer condiciones específicas en la entrega de los envíos, pone como ejemplos de "circunstancias o condiciones geográficas excepcionales" las "situaciones climatológicas extremas, cortes en las vías de comunicación, circunstancias que pongan en peligro la seguridad de los empleados u otras similares"*.

Esta referencia al artículo 37.6 del Reglamento Postal se acompaña en la citada Resolución de 2016 de una nota al pie con el siguiente literal: *"En lo relativo a los plazos de entrega, esta definición de "situación excepcional" aplicada al artículo 47.3 tiene su espejo en lo establecido en la norma EN13.850 ya que es su punto 5.2.2 señala que "en caso de fuerza mayor, puede considerarse la deducción del período correspondiente" aunque dicha deducción debe ser acordada con la autoridad reguladora. Pone como ejemplos de fuerza mayor los desastres naturales, actividades terroristas o huelgas generales."*. A ello parece aludir el operador para dar entrada precisamente a lo que sigue.

2) Exclusiones en las metodologías de medición de los plazos de entrega:

- Correos afirma que *"Esta definición de "situación excepcional" aplicado a los plazos de entrega, tiene a decir de esa Comisión su espejo en lo establecido en la norma UNE-EN.13.850, ya que en su punto 5.2.2 señala que "en caso de fuerza mayor, puede considerarse la deducción del período correspondiente"*.
- Asimismo, cita los requisitos para considerar que existe fuerza mayor establecidos en dicho apartado, y lo previsto en el anexo H.3.5. de la Norma Técnica que sobre la fuerza mayor establece *".... El impedimento señalado arriba [Fuerza mayor, se entiende], puede afectar la habilidad del operador para ejecutar y también la habilidad para la medición de la organización que monitoriza la ejecución independiente"*.

3) Medidas adoptadas en Europa sobre la regularidad de la distribución y la calidad del SPU durante la emergencia del COVID-19:

³ Resolución sobre la solicitud planteada por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafo, S.A. en relación con el tratamiento de los envíos de paquetería con origen y/o destinado en las Islas Canarias en el cálculo de la calidad en plazo del producto paquete azul, expediente CNS/DTSP/147/16. (<https://www.cnmc.es/expedientes/cnsdtsp14716>)

- El operador expone que desde que el 30 de enero de 2020 el Director General de la Organización Mundial de la Salud declarara la existencia de la Emergencia Sanitaria de Importancia Internacional por COVID-19, en virtud de las previsiones de la Directiva Postal, han sido generalizadas las excepciones a las condiciones generales de prestación de servicio, introducidas por países de nuestro entorno. En concreto el operador menciona las medidas adoptadas por los reguladores/operadores de Francia, Dinamarca, Italia, Suiza, Grecia, Luxemburgo y Eslovenia.

4) Impacto del COVID-19 en los procesos operativos de Correos:

Correos señala que ha ido informando puntualmente a la CNMC de las medidas que ha ido adoptando con motivo del COVID-19 y en concreto cita los siguientes escritos:

- Escrito del 5 de febrero de 2020 por el que puso en conocimiento de la CNMC las medidas que en aquel momento consideró necesarias implementar, para intentar paliar o minorar los efectos negativos de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, especialmente en relación con los clientes interesados en la imposición de envíos hacia China que podían ver frustradas sus expectativas en cuanto a los plazos de gestión de los mismos.
- Escrito de 16 de marzo de 2020, 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, por el que comunicó a la Comisión las instrucciones que había dictado a todos sus empleados *“que necesariamente conllevaban una modificación de los procesos habituales de Correos, con el objetivo de salvaguardar la seguridad jurídica de todos los españoles y españolas, cumplir con las obligaciones que como operador designado para prestar el servicio postal universal tiene encomendadas al servicio de los ciudadanos y del interés general, y sobre todo, y más importante, proteger la salud pública, individual y colectiva, tanto de nuestros trabajadores como de la ciudadanía en general (...)”*.

5) Impacto del COVID-19 en los procesos de medición:

- CORREOS señaló que las mediciones de los plazos de expedición se habían visto afectadas. En el caso de la carta ordinaria indica que la declaración del estado de alarma ha tenido impacto en el sistema de panelistas que actúan como emisores y receptores de los envíos test que se utilizan para realizar el estudio de los tiempos de expedición de la carta ordinaria. Los panelistas se han visto afectados por las limitaciones a la

movilidad legalmente impuestas y varios se han dado de baja como colaboradores, lo mismo ha ocurrido con empresas que colaboraban como panelistas de correo masivo (panelistas comerciales), algunas de ellas obligadas a cesar su actividad por no prestar servicios declarados esenciales.

- También informa que la empresa subcontratada por el proveedor del estudio de tiempos de expedición de carta ordinaria, encargada del manipulado y elaboración física de los envíos de prueba, tuvo que cerrar sus instalaciones por el mismo motivo durante 15 días.
- Todo esto, según Correos, tiene el efecto negativo de producir una desviación entre el diseño y la ejecución de la muestra de envíos, tanto por el descenso de puntos de emisión y recepción fruto de la baja de panelistas, como por el descenso del volumen de envíos puestos en circulación. Indica el operador que esto impactará negativamente en la calidad de la medición y en la fiabilidad de sus resultados *“hasta el punto de que, posiblemente, se incumpla más de un requisito básico de la norma EN 13850.”*
- Por otro lado, indica el operador que, atendiendo a los datos (no consolidados) de los que dispone en el momento actual⁴, se pueden apreciar dos escenarios claramente diferenciados en los plazos de expedición: hasta la primera quincena de marzo de 2020 los resultados según el operador indicaban una tendencia positiva que se rompió en la segunda quincena de ese mes.

SEGUNDO. - El 12 de junio de 2020 la Dirección de Transportes y Sector Postal (DTSP) comunicó a CORREOS el inicio del expediente con efectos de 1 de junio de 2020, y le requirió para que presentara documentación complementaria a la aportada en su escrito de 28 de abril. Este requerimiento de información tenía por objeto contrastar las afirmaciones hechas por el operador en relación con el impacto del COVID-19 sobre sus sistemas de medición de los plazos de expedición de la carta ordinaria y del paquete azul, con el fin de poder valorar la validez de las mediciones, así como evaluar qué medidas había implantado CORREOS para paliar las incidencias observadas.

CORREOS solicitó el 19 de junio ampliación del plazo para contestar este requerimiento, ampliación que fue concedida por la DTSP mediante escrito de 22 de junio de 2020.

⁴ 28 de abril, fecha del primer escrito.

TERCERO. - El 2 de julio de 2020 se recibió en el registro de la CNMC contestación de CORREOS al requerimiento de la DTSP de 12 de junio.

A la vista de la información aportada, la DTSP consideró necesario requerir de nuevo al operador, mediante escrito de 30 de julio de 2020, para que realizara aclaraciones sobre su petición inicial, pidiéndole que indicara expresamente si solicitaba el reconocimiento de la existencia de un evento de fuerza mayor, para que en caso afirmativo lo justificara suficientemente en los términos exigidos por la Norma Técnica y que aportara nueva información, necesaria para resolver su solicitud.

CORREOS solicitó el 3 de agosto ampliación del plazo para contestar este segundo requerimiento, ampliación que fue concedida mediante escrito de la DTSP de 4 de agosto de 2020.

CUARTO. - El 1 de septiembre de 2020 se recibió en el registro de la CNMC escrito de 31 de agosto por el que CORREOS daba contestación al segundo requerimiento de información de la DTSP, en el que:

- El operador aclara su pretensión, indicando expresamente que solicita a la CNMC que autorice la deducción de los meses de marzo, abril y mayo de 2020, de las mediciones de los plazos de expedición de los productos incluidos en el SPU correspondientes al ejercicio 2020, en base a la previsión contenida en el apartado 5.2.2 de la Norma Técnica UNE-EN 13850:2013 de Medición del plazo de entrega de extremo a extremo, para envíos individuales de correo prioritario y de primera clase, que prevé esa posibilidad de deducción en caso de evento de fuerza mayor.
- Aclara que los concretos eventos que reclaman como de fuerza mayor son:

“(…), tanto la crisis sanitaria en sí misma, como las medidas normativas adoptadas en el plano nacional e internacional, por ser los eventos de los que se derivan las consecuencias de índole operativa y organizativa en la actividad de CORREOS que, sin duda, repercutirán negativamente en el grado de cumplimiento de los objetivos de calidad para el año 2020.”

- Aporta su justificación de que el evento que reclama como de fuerza mayor reúne los requisitos mínimos exigidos por el apartado 5.2.2 de la Norma Técnica.
- Presenta las aclaraciones que sobre el proceso de medición de la carta ordinaria solicitó la DTSP. Así, CORREOS aclara que, si bien la medición

no se vio interrumpida durante los meses de marzo, abril y mayo, sí se vio afectada en algunos aspectos, que se detallan más adelante.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. – HABILITACIÓN COMPETENCIAL.

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

«5. Realizar el control y medición de las condiciones de prestación del servicio postal universal, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del Título III de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, así como en su normativa de desarrollo.».

SEGUNDO. – PROCEDIMIENTO APLICABLE.

Para la tramitación de la solicitud de CORREOS que se resuelve en este acto, se han observado las reglas procedimentales establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

TERCERO. – NORMATIVA APLICABLE.

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) señala:

- *«Artículo 8. Derecho a la prestación de un servicio postal universal de calidad.*

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.(...)

El servicio postal universal se prestará de acuerdo con las reglas que establece el Título III de esta Ley. (...).».

- *“Artículo 22. Principios y requisitos de la prestación del servicio postal universal:*

1. La prestación del servicio postal universal, así como las relaciones de los usuarios con el operador designado, se regirán por los principios de

equidad, no discriminación, continuidad, buena fe, y adaptación a las necesidades de los usuarios.

A estos efectos se entenderá por: (...)

c) Continuidad: no interrumpir ni suspender el servicio, salvo en casos de fuerza mayor y previa comunicación a la Comisión Nacional del Sector Postal, que podrá denegarla».

Por su parte, 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 (Reglamento Postal), señala:

- *«Artículo 47. Valoración de la calidad del servicio postal universal:*

2. El control de calidad del funcionamiento, que corresponderá a la Subsecretaría de Fomento⁵, será efectuado, como mínimo, una vez al año y de manera independiente, por entidades externas sin vínculo alguno con el operador del servicio postal universal, en las condiciones establecidas por las normas técnicas que sobre la materia hayan sido publicadas por el Diario Oficial de la Unión Europea de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.4 de la Ley 24/1998, de 13 de julio.

Los resultados figurarán en informes publicados, por lo menos, una vez al año y serán puestos a disposición del Consejo Asesor Postal».

La norma técnica de referencia aplicable a la materia es la Norma UNE-EN 13850:2013 de Medición del plazo de entrega de extremo a extremo, para envíos individuales de correo prioritario y de primera clase (en adelante, Norma Técnica).

- *«Apartado 5.2.2. Continuidad de la medición*

El sistema de medición debe ser continuo. El depósito debe cubrir todos los meses y semanas del año y, al menos, todos los días de recogida de la semana de acuerdo con la definición de la unidad de medición y la regla de cálculo del plazo de entrega. Todos los periodos del año deben incluirse así como los periodos de vacaciones de Navidad, Semana Santa y verano.

⁵ Véase Nota a Pie nº 2.

No se deben descontar los días en los que no haya funcionamiento del operador postal ni los días de huelga o de conflicto laboral. Sin embargo, en caso de fuerza mayor, puede considerarse la deducción del periodo correspondiente. Cualquier deducción debe indicarse en el informe y estar sujeta a auditoría.

Cualquier deducción debe ser comunicada sin retraso a la autoridad reguladora. Se requiere acuerdo con la autoridad reguladora en todas las deducciones planificadas debidas a causas de fuerza mayor antes del cálculo del informe anual.

Para que un evento sea calificado como de fuerza mayor, debe cumplir los siguientes requisitos mínimos. Debe:

- no estar causada por operadores y/o sus subcontratas involucrados en la distribución,*
- no ser previsible,*
- no ser asumible por ellos.*

Debe:

- ser un suceso extraño;*
- tener un impacto comprobable de la distribución de varios días consecutivos de reparto.*

Así, en caso de, por ejemplo, desastre natural o ataque terrorista debería permitirse considerar la deducción del periodo correspondiente durante el que el trabajo se vea afectado de modo que los plazos de entrega no puedan garantizarse como operativa postal “normal”.

Se deben enviar envíos de prueba durante los siete días de la semana. Los días publicados sin recogida (es decir, días sin recogida dados a conocer al público por anticipado) pueden excluirse.».

El Anexo H⁶ apartado 3.5 de la Norma Técnica desarrolla lo relativo a fuerza mayor.

CUARTO. – NATURALEZA Y OBJETO DEL PROCEDIMIENTO.

⁶ La Norma Técnica explica en su apartado 9. Los Anexos que: “(...) Del anexo A al anexo D son obligatorios; desde el anexo E hasta el anexo J son informativos. Del anexo E al anexo H se muestran los procesos de implementación y mantenimiento desde la fase de la planificación hasta la auditoría.”.

Las mediciones de los plazos de expedición de la carta ordinaria y el paquete azul son la base para valorar el grado de cumplimiento por parte del operador designado de uno de los objetivos de calidad exigibles en la prestación del SPU. Este objetivo está previsto en el artículo 45 del Reglamento Postal que señala que la prestación del SPU, establecida con criterios de regularidad, requerirá el cumplimiento en cómputo anual de los plazos medios de expedición que se prevén en dicho artículo. Correos confirmó a la DTSP en su escrito de 31 de agosto que las mediciones no se vieron interrumpidas, aunque sí afectadas en algunos aspectos.

El objeto del presente procedimiento es determinar si procede atender la solicitud de CORREOS de excluir en las mediciones de los plazos de expedición de la carta ordinaria y paquete azul correspondientes al ejercicio 2020, los meses de marzo, abril y mayo de 2020.

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 8.5 de la LCNMC atribuye a esta Comisión la función de control y medición de las condiciones de prestación del Servicio Postal Universal por parte de CORREOS, precisando el artículo 47.2 del Reglamento Postal que el control de calidad será efectuado en las condiciones establecidas por las normas técnicas que sobre la materia hayan sido publicadas por el Diario Oficial de la Unión Europea.

La norma técnica europea de referencia aplicable a las mediciones de plazos de expedición es la Norma Técnica, que establece los principios y requisitos mínimos de aplicación para la medición del nivel de servicio del plazo de entrega extremo-a-extremo.

Así, en lo tocante al cálculo del plazo de entrega, la Norma Técnica señala en su apartado 5.2.2 que la medición ha de ser continua, no debiendo descontarse los días en los que no haya funcionamiento del operador postal ni los días de huelga o de conflicto laboral, pero señala sin embargo que, en caso de fuerza mayor, puede considerarse la deducción del periodo correspondiente, estableciendo a continuación los requisitos mínimos que debe cumplir un evento para ser calificado como de fuerza mayor. Asimismo, la Norma Técnica dedica el apartado 3.5 de su Anexo H a la fuerza mayor.

Por otro lado, la Norma Técnica establece que cualquier deducción debe ser comunicada sin retraso a la autoridad reguladora y que se requiere acuerdo con ella en todas las deducciones planificadas debidas a causas de fuerza mayor antes del cálculo del informe anual. La misma previsión se contiene en el Anexo F.2.2 que establece:

“Como esta norma da lugar a algunas interpretaciones en el diseño del estudio y en la propia medición, la autoridad reguladora puede tomar decisiones sobre algunos puntos específicos, en particular:

– la eliminación de algunos periodos de medición en casos de eventos de “fuerza mayor” y tras discutirlo con el operador.”

Por tanto, como se ha señalado, en este procedimiento se analiza la procedencia de descontar las mediciones de los plazos de expedición realizadas durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020 por evento de fuerza mayor, a la vista de las justificaciones aportadas por CORREOS.

QUINTO. – FUERZA MAYOR Y PRINCIPIO DE CONTINUIDAD.

En su escrito de 31 de agosto CORREOS parece fundamentar la posibilidad legal de excluir dichos meses de la medición amparándose en la previsión relativa a la fuerza mayor contenida en el artículo 22 de la Ley Postal, que señala que la prestación del SPU se regirá, entre otros, por el principio de continuidad, debiendo entenderse por continuidad *“no interrumpir ni suspender el servicio, salvo en casos de fuerza mayor y previa comunicación a la Comisión Nacional del Sector Postal, que podrá denegarla”*.

Y abunda en esta línea argumental cuando señala en su escrito que:

“Más concretamente, el artículo 22.1.c) de la Ley Postal impone al operador postal la obligación de comunicar la existencia de fuerza mayor, y otorga a la autoridad competente la posibilidad de denegarla; mientras que la Norma Técnica establece en su apartado 5.2.2, la necesidad de acuerdo entre el operador postal y la autoridad reguladora, a los efectos de deducir cualquier periodo afectado por dicha causa (de fuerza mayor).

Pues bien, habida cuenta de ello y visto que hasta la fecha CORREOS ha facilitado a esa Dirección de Transportes y del Sector Postal toda la información referente a la adopción de medidas organizativas y operativas implementadas como consecuencia de los eventos que se reclaman como causa de fuerza mayor, sin que conste que ésta haya denegado ni formulado reservas a ninguna de ellas, lo que se solicita en el presente procedimiento es la conformidad de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para acordar la deducción del periodo señalado (esto es, los meses de marzo, abril y mayo de 2020) de la medición de los índices de calidad del servicio postal universal para dicho ejercicio.”

Procede aclarar que tras la recepción de los escritos de CORREOS relativos a las medidas organizativas y operativas que fue implementando con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19 y la ulterior

declaración del estado de alarma, la Dirección de Transportes y Sector Postal mediante escrito de 28 de abril de 2020, requirió al operador para que informara expresamente, entre otras cuestiones, sobre si se estaban prestando en todo el territorio nacional la totalidad de las actividades que conforman el SPU.

CORREOS en escrito de 21 de mayo de 2020, contestó que:

*“Desde la declaración del estado de alarma el pasado 14 de marzo y sus sucesivas prórrogas hasta la actualidad, Correos ha estado garantizando la prestación del servicio postal universal, en todo el territorio nacional, sin excepción. Tal como se establece en las obligaciones de servicio público que tiene encomendadas, se han venido prestando de forma **continuada** los servicios de recogida, admisión, transporte, clasificación, distribución y entrega de los productos incluidos en el servicio postal universal.”* (el resaltado es añadido).

Esta Sala entiende que la fuerza mayor que invoca CORREOS en su escrito de 31 de agosto de 2020 no resulta suficientemente fundada a la luz del principio de continuidad establecido en el artículo 22.1 de la Ley Postal, toda vez que el propio solicitante comunicó que el SPU se siguió prestando aún en los momentos más complejos de la crisis sanitaria y del estado de alarma, no pudiendo ser de otra manera, a la vista de lo dispuesto en:

- El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19, cuyo artículo 10 al recoger el listado de establecimientos y actividades cuya apertura no quedaba suspendida durante la duración del estado de alarma en atención al carácter esencial de sus servicios, incluía los establecimientos físicos que tienen por objeto actividades como la correspondencia o el comercio por internet.

El artículo 14 dedicado a las medidas en materia de transporte señalaba que por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se dictarían las condiciones necesarias para facilitar el transporte de mercancías en todo el territorio nacional, con objeto de garantizar el abastecimiento y la entrega de productos adquiridos en el comercio por internet, telefónico o correspondencia⁷.

⁷ Finalmente, el MITMA no hizo uso de esta habilitación para dictar normas específicas para la entrega de correspondencia y paquetería.

- El Real Decreto-ley 10/2020⁸, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19, que exceptuó de su ámbito de aplicación en su artículo 1.2.: “a) *Las personas trabajadoras que presten servicios en los sectores calificados como esenciales en el anexo de este real decreto-ley.*”

El citado Anexo, en sus puntos 22 y 24, menciona de manera expresa “*las del operador designado por el Estado para prestar el servicio postal universal, con el fin de prestar los servicios de recogida, admisión, transporte, clasificación, distribución y entrega a los exclusivos efectos de garantizar dicho servicio postal universal.*”, y “*24. Las que trabajan en la distribución y entrega de productos adquiridos en el comercio por internet, telefónico o correspondencia.*”

Asimismo, se ha de precisar que no procede admitir la conclusión a la que parece haber llegado Correos respecto de que, si la CNMC no ha denegado ni formulado hasta el momento reservas a ninguna de las medidas organizativas implementadas por el operador como consecuencia de los eventos que se reclaman como causa de fuerza mayor, esto implica que esta Comisión haya admitido por la vía del silencio administrativo la existencia de un supuesto de fuerza mayor que afecte a la continuidad en la prestación del servicio.

En primer lugar, ni la normativa del sector postal ni el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, permiten concluir que las informaciones que dirigen a la autoridad reguladora los operadores sometidos a supervisión, pueden producir efectos de silencio positivo ante la falta de una respuesta expresa inmediata. Y, en segundo lugar, como analizaremos más adelante, la consideración de una circunstancia como causa de fuerza mayor, ha de estar necesariamente supeditada a la acreditación de la misma.

Por tanto, a juicio de esta Sala, la fuerza mayor alegada por CORREOS se ha de analizar en el contexto de las normas que resultan de aplicación a la solicitud formulada por el operador objeto del presente procedimiento, esto es, la Norma Técnica por aplicación del artículo 47.2 del Reglamento Postal.

Cuestión distinta será la valoración que le corresponda hacer a esta Comisión sobre el cumplimiento de los indicadores de calidad del SPU por parte de CORREOS. Se trata éste de otro procedimiento administrativo que se iniciará

⁸ Norma que fijó un plazo de aplicación comprendido entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020, ambos inclusive.

en los próximos meses, en el que se analizará el impacto que hayan podido tener en el ejercicio 2020 las circunstancias comunicadas por el operador que traen su causa en la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19.

SEXTO. – VALORACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN DEL EVENTO QUE SE RECLAMA DE FUERZA MAYOR.

El apartado 5.2.2 de la Norma Técnica señala que *“para que un evento sea calificado como de fuerza mayor, debe cumplir los siguientes requisitos mínimos. Debe:*

- no estar causada por operadores y/o sus subcontratas involucrados en la distribución,*
- no ser previsible,*
- no ser asumible por ellos.*

Debe:

- ser un suceso extraño;*
- tener un impacto comprobable de la distribución de varios días consecutivos de reparto.*

Asimismo, el apartado 3.5 del Anexo H señala lo siguiente sobre la fuerza mayor:

H.3.5.1 Mejores prácticas

Los servicios y mediciones en el sector postal dependen de principios claros y unificados. Para asegurar el entendimiento y el tratamiento comunes de los operadores y las autoridades reguladoras cuando sucedan situaciones imprevistas es útil establecer unas directrices o principios que deberían seguirse.

Fuerza mayor es un principio común con diferentes aproximaciones dependiendo del historial, conocimiento, por ejemplo. La definición de fuerza mayor para el propósito de esta norma se deriva de los PRINCIPIOS DE UNIDROIT SOBRE LOS CONTRATOS COMERCIALES INTERNACIONALES (2004):

- No ejecución por una parte se excusa si esa parte prueba que la no ejecución se debió a un impedimento fuera de su control y que no podía razonablemente esperarse haberlo tomado en cuenta a la hora de la conclusión del contrato o haber evitado o vencido sus consecuencias.*

- *Cuando el impedimento es sólo temporal, la excusa debe tener efectos sobre tal periodo, pues es razonable habiendo visto el efecto del impedimento en la ejecución del contrato.*
- *La parte que falla en ejecutar, debe informar del impedimento a la otra parte, del efecto y de su habilidad para actuar.*

El impedimento mencionado arriba, puede afectar la habilidad del operador para ejecutar y también la habilidad para la medición de la organización que monitoriza la ejecución independiente.

Es aconsejable mantener diálogo con la autoridad reguladora en los casos de fuerza mayor. Todos los casos deberían resolverse inmediatamente tras el evento para no retrasar el informe al final del periodo de medición. Esto es especialmente aconsejable cuando los informes internos preliminares se calculan por ejemplo mensual o trimestralmente.

H.3.5.2 Sistemas domésticos

El operador postal que reclama fuerza mayor debería notificar al auditor y a la autoridad reguladora dentro de un periodo acordado tan pronto como el operador sepa el rango del incidente y sus consecuencias, informando de:

- *tipo de incidente reclamado como de fuerza mayor;*
- *nivel de la influencia en las operaciones postales, y las consecuencias públicas;*
- *marco de tiempo esperado y acciones tomadas para limitar los efectos;*
- *rango del periodo que se solicita sin servicio.*

Como se ha señalado en los antecedentes, la DTSP hubo de requerir a CORREOS para que indicara expresamente qué evento reclamaba como de fuerza mayor y que justificara en detalle que el evento cumplía con los requisitos exigidos por la Norma Técnica en su apartado 5.2.2.

La contestación del operador en su escrito de 31 de agosto es la siguiente:

“(...) los concretos eventos que se reclaman como de fuerza mayor son, tanto la crisis sanitaria en sí misma, como las medidas normativas adoptadas en el plano nacional e internacional, por ser los eventos de los que se derivan las consecuencias de índole operativa y organizativa en la actividad de CORREOS que, sin duda, repercutirán negativamente en el grado de cumplimiento de los objetivos de calidad para el año 2020.”

Y, respecto a la justificación de los requisitos mínimos que exige la Norma Técnica para considerar un evento como de fuerza mayor, el operador entiende que se verifican todos los exigidos en su apartado 5.2.2 y contesta:

“(...) la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 se presenta como un acontecimiento extraño que, debido al conjunto de medidas legislativas adoptadas, ha tenido un impacto comprobable sobre la distribución de los envíos postales durante el periodo señalado. Tanto la crisis sanitaria como dichas medidas legislativas son por completo ajenas a la voluntad y/o actividad de CORREOS, siendo imprevisible su aparición y cuyas consecuencias escapan por completo de su ámbito de control.

En este sentido, valgan como ejemplo de su imprevisibilidad y de la imposibilidad de asunción por parte de CORREOS, todos los eventos que han sido informados a esa Dirección de Transportes y del Sector Postal, desde febrero de 2020. (...)

Así las cosas, todas las medidas organizativas y operativas descritas, con incidencia sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de calidad en el servicio, son consecuencia directa de eventos que, a juicio de esta parte, deben ser reconocidos como causas de fuerza mayor por parte de esa Dirección de Transportes y del Sector Postal, esto es, la crisis sanitaria global provocada por el COVID-19 y la actividad legislativa derivada de su gestión, los cuales han afectado de forma ostensible al normal desenvolvimiento del mercado postal nacional e internacional, como mínimo, durante el periodo de marzo a mayo de 2020, sin que CORREOS dispusiera razonablemente de mecanismos para garantizar la continuidad del servicio conforme a los objetivos fijados por la norma”.

La evidencia aportada por Correos es indicativa de que se han producido incidencias en la prestación del SPU a consecuencia de circunstancias efectivamente ajenas a su voluntad (como puedan ser la crisis sanitaria y las medidas normativas derivadas de ella), pero también de decisiones propias adoptadas precisamente con el fin de ajustarse a las circunstancias vividas.

Estas medidas de índole organizativa y operativa no pueden por tanto considerarse, como hace el operador, *“ejemplo de su imprevisibilidad y de la imposibilidad de asunción por parte de Correos”* (se entiende de los eventos alegados de fuerza mayor), sino más bien han de contemplarse como un intento de ajuste por su parte en un afán por conciliar dos compromisos: la prestación del SPU y la preservación de la salud de sus empleados y de los usuarios del SPU.

Así se desprendería de lo afirmado por Correos en la página 6 de su escrito de 31 de agosto: *“la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, por tanto, se erige como hecho causante del conjunto de medidas legislativas (...) que han influido de forma directa e imprevisible, en la actividad del conjunto de operadores postales y que, en el caso de CORREOS, le han llevado a implantar medidas de índole organizativa y operativa que hicieran compatible la prestación del servicio postal universal con la obligación de garantizar la salud y seguridad de empleados y ciudadanos.”*

En igual sentido se expresa el operador en diversos comunicados de prensa hechos públicos durante el período de referencia y en su página web, y que por su valor ilustrativo se refieren a continuación:

- Texto Web del 15 de marzo de 2020⁹ (subrayados añadidos): *“Comunicado oficial Coronavirus.”*

“Correos prepara protocolos de actuación para garantizar el servicio público y la seguridad de sus trabajadores ante la crisis del coronavirus.

*Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de prestación del servicio público emanadas del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, **CORREOS informa:***

*1) Actualmente se encuentra **estableciendo los protocolos de actuación correspondientes para garantizar la continuidad del servicio**, en tanto que prestador del Servicio Postal Universal en todo el territorio del Estado.*

*2) A lo largo de la tarde, se informará de las **nuevas medidas organizativas y preventivas adoptadas** (...).*

3) Estas medidas se implementarán para preservar la continuidad del servicio público y, al mismo tiempo, velar por la seguridad y salud de trabajadores, clientes y proveedores.”

- Texto Web del 15 de marzo de 2020¹⁰ (subrayados añadidos): *“Correos adopta medidas extraordinarias.”*

“(…”

Tras la publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la empresa pública trabaja para

⁹ <https://www.correos.com/sala-prensa/comunicado-oficial-coronavirus/>

¹⁰ <https://www.correos.com/sala-prensa/correos-adopta-medidas-extraordinarias/>

garantizar la prestación del Servicio Postal Universal como tiene encomendado.

Solo estará operativo el personal estrictamente imprescindible para la prestación del servicio público, único servicio que se desarrollará.

Las oficinas de Correos abrirán de 09:30 a 12:30 horas guardando todos los protocolos dictados por las autoridades sanitarias.

En caso de ser necesario Correos volverá a adaptar su operativa en función de las circunstancias.

- Nota de prensa del 17 de marzo de 2020¹¹ (subrayados añadidos):
“Correos solo presta el servicio postal público”.

“Tras la publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la empresa pública trabaja para garantizar la prestación del Servicio Postal Universal como tiene encomendado. (...)

El resultado de estas medidas es que en el día de ayer se atendió a un total de 88.000 personas, frente a las 300.000 personas que habitualmente se atienden en la red de oficinas. (...)

Por tanto, **Correos solo presta el servicio postal público**, para lo que ha implementado nuevas medidas organizativas y protocolos de actuación:

Solo está operativo el personal estrictamente imprescindible para la prestación del servicio público, único servicio que se está desarrollando.

Las oficinas de Correos están abriendo de 09:30 a 12:30 horas, de lunes a viernes, guardando todos los protocolos dictados por las autoridades sanitarias. (...)

Correos quiere agradecer el compromiso de sus trabajadores y trabajadoras que demuestran día a día su responsabilidad en la prestación de un servicio público que en estos días es más importante que nunca.

¹¹ <https://www.correos.com/sala-prensa/correos-solo-presta-el-servicio-postal-publico/>

En caso de ser necesario, Correos volverá a adaptar su operativa en función de las circunstancias.

- Nota de prensa del 23 de marzo de 2020¹² (subrayados añadidos):

“Correos solo presta el servicio postal público obligatorio con el personal mínimo imprescindible.

- o *Diariamente, sólo está trabajando presencialmente en Correos una media de 11.640 personas (aproximadamente el 22% de la plantilla), el mínimo imprescindible para garantizar la prestación del servicio público a todos los ciudadanos y empresas de España.*
- o *Las oficinas solo abren de 9:30 a 12:30 para atender a los clientes que necesitan utilizar el servicio postal público.*
- o *(...).*

Desde la publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la empresa pública postal trabaja para garantizar la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) tal y como tiene encomendado.

*Por tanto, **Correos solo presta el servicio postal público obligatorio, con el personal mínimo imprescindible para garantizárselo a todos los ciudadanos y empresas de España.** Para ello, ha reorganizado su operativa y ha implementado nuevos protocolos de actuación que permiten asegurar la continuidad del servicio público, protegiendo al mismo tiempo, y **de manera prioritaria, la salud de sus trabajadoras y trabajadores, y de sus clientes.***

*El resultado de estas medidas es que **la semana pasada trabajaron presencialmente en Correos una media diaria de 11.640 personas** (oficinas, reparto, centros logísticos, oficina de cambio de Barajas y sedes administrativas de toda España), lo que supone, aproximadamente, **el 22%** de la plantilla total de la empresa postal pública (53.041 empleados).*

Red de oficinas: cerca de 72.000 clientes atendidos diariamente.

*En la red de 2.395 oficinas postales presentes en toda España, se atendió a una **media diaria de 72.000**, frente a las 300.000 personas que habitualmente se atendían cada día en las oficinas de Correos antes del Estado de Alarma. (...)*

¹² <https://www.correos.com/sala-prensa/correos-solo-presta-el-servicio-postal-publico-obligatorio-con-el-personal-minimo-imprescindible/>

*La gran mayoría de las operaciones correspondieron a servicios de necesidad: principalmente el **envío de dinero mediante giros postales (...)** y los **paquetes entre particulares** (paquete Azul, paquete nacional de hasta 20 kg) ambos servicios enmarcados dentro del Servicio Postal Universal¹³.*

Las oficinas de Correos están abriendo de 09:30 a 12:30, de lunes a viernes, con el personal mínimo imprescindible para atender a los ciudadanos que necesitan utilizar el servicio público.

Se recuerda a todos los usuarios que deben restringir sus desplazamientos a las oficinas postales solo para las gestiones realmente necesarias. (...)

***En reparto, solo está operativo el personal estrictamente imprescindible para la prestación del servicio postal público obligatorio, único servicio que se está desarrollando.** Se ha suspendido el turno de tarde y el reparto en sábados. (...)*

En caso de ser necesario, Correos volverá a adaptar su operativa en función de las circunstancias.

- Nota de prensa de 23 de abril de 2020¹⁴: “Correos gestiona una media de 5,5 millones de envíos cada día.
 - *En su red de 2.395 oficinas, Correos atiende a casi 80.000 personas de promedio.*
 - *Diariamente trabaja de forma presencial el 26% de la plantilla, el mínimo necesario para garantizar el servicio postal público obligatorio que Correos tiene encomendado.* (...)

Para hacer frente al servicio, las oficinas están abiertas en horario restringido, de 9:30 a 12:30h. Aunque para mejorar la atención a la ciudadanía se ha ampliado en una hora más el horario de apertura en las 61 oficinas más sobrecargadas de trabajo de toda la geografía española (de 9:30 a 13:30 horas).

Entre el 13 y el 17 de abril trabajaron presencialmente en Correos una media diaria de 13.814 personas (entre oficinas, reparto, centros

¹³ El servicio de giro no se incluye en el SPU desde la entrada en vigor de la Ley Postal.

¹⁴ <https://www.correos.com/sala-prensa/correos-gestiona-una-media-de-55-millones-de-envios-cada-dia/>

Los subrayados son añadidos. La nota de prensa coincide con el literal de la web.

logísticos, oficina de cambio de Barajas y sedes administrativas de toda España), lo que supone el 26,04% de la plantilla total de la empresa postal pública (53.041 empleados). (...)

El servicio postal público obligatorio es el único servicio que Correos viene ofreciendo desde la declaración del Estado de Alarma el pasado 14 de marzo. Así, los servicios esenciales que actualmente presta Correos incluyen fundamentalmente cartas y paquetes postales, giros así como certificaciones y notificaciones administrativas¹⁵. (...)

En caso de ser necesario, Correos volverá a adaptar su operativa en función de las circunstancias.”

La conclusión que cabe inferir de estas manifestaciones, que acompañan la información obrante en el expediente, es que el operador no ha dejado de prestar la totalidad de los servicios que integran el SPU para todos y cada uno de los días que componen el período objeto de estudio. La falta en la prestación del servicio, con esta amplitud y extensión, es lo que, en el sentido de la Norma Técnica teniendo en cuenta lo establecido por ella en su anexo H.3.5.1. “Mejores prácticas” daría fundamento al reconocimiento de un supuesto de Fuerza Mayor con la profundidad y el alcance que demanda Correos.

Las afirmaciones de Correos ponen de manifiesto, de hecho, su aparente capacidad para asumir y adaptarse a las restricciones impuestas por el acaecimiento de la crisis sanitaria y sus consecuencias legislativas, no quizás para todos y cada uno de los flujos de SPU producidos en los tres meses bajo consideración y no quizás en todas y cada una de las secuencias que constituyen la prestación del servicio postal (recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales) pero sí globalmente de manera que los eventos aludidos como circunstancias de fuerza mayor, aunque impactaran en Correos, no lo hicieron con una intensidad tal que resultarían de todo punto impeditivos de la prestación de todo el SPU en todos y cada uno de los días del trimestre considerado hasta el punto de exonerarle indubitadamente de todas sus obligaciones.

Respecto de esta dimensión temporal, y en relación con la capacidad de prever los hechos acontecidos, se coincide con el operador en considerar que tanto el desencadenamiento de la pandemia *per se*, como el contenido de las medidas que adoptaron las autoridades resultaban en sí mismos hechos imprevisibles.

¹⁵ A juicio de esta Comisión, las notificaciones administrativas no forman parte del SPU. Nótese por otro lado que en su escrito de 31 de agosto Correos alude a una “*Suspensión temporal del servicio de reparto de notificaciones administrativas*” lo que, a falta de más información, podría entrar en contracción con el contenido de la nota de prensa.

Sin embargo, desde el 5 de febrero, Correos empezó a advertir a la CNMC de las medidas que adoptaba en respuesta a la situación de emergencia sanitaria derivada del COVID-19. Por consiguiente, en ese momento los flujos postales ya se estaban viendo afectados y no era descartable, luego imprevisible, que las consecuencias fueran de mayor amplitud, como luego sucedió.

Por otro lado, una vez desencadenada la pandemia y ya conocido el sentido de las normas adoptadas, resulta difícil mantener en el tiempo un supuesto de absoluta imprevisibilidad asociado a ellas. De hecho, la evolución en el tiempo de las notas de prensa refleja la ampliación de los medios y recursos asignados a la prestación del SPU (incremento de la plantilla del 22% al 26,04%, ampliación del horario en algunas oficinas más sobrecargadas) conforme se avanza en los meses considerados. Tal es así que el 28 de abril de 2020, Correos anuncia la aplicación de un plan de desescalada para el retorno progresivo a la actividad habitual (nota de prensa del mismo día¹⁶). Este plan implementado progresivamente en tres fases, contemplaba la ampliación progresiva de los horarios de las oficinas hasta recuperar los horarios habituales con plena garantía de las medidas y protocolos de seguridad implantados. El comunicado hecho público por Correos confirmaba una vez más que *“Desde la publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la empresa pública postal trabaja para garantizar la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) tal y como tiene encomendado. (...)”*.

Este anuncio tuvo su reflejo el 29 de abril en la correspondiente comunicación a la DTSP a la que alude Correos en su escrito de 31 de agosto y coincide en el tiempo con la adopción a escala nacional del “Plan para la Transición hacia una nueva normalidad”¹⁷, el cual establecía los principales parámetros e instrumentos para el levantamiento de las medidas establecidas en el Real Decreto 463/2020. Por tanto, el transcurrir de las últimas semanas del período objeto de valoración se vio marcado por circunstancias diferentes a las de su comienzo, cabiendo la duda razonable de la extensión de unos efectos equiparables a lo largo de todo el período considerado.

Este interrogante unido a los reconocimientos explícitos de Correos de que se prestó el SPU a lo largo de los meses referidos (de donde se deduce que tuvo cierta capacidad para asumir las consecuencias de los eventos aludidos como de fuerza mayor) cuestionan que concurren plenamente los fundamentos para

¹⁶<https://www.correos.com/sala-prensa/correos-presenta-su-plan-de-desescalada-garantizando-la-seguridad/> La nota de prensa coincide con el literal de la web.

¹⁷

https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Paginas/2020/03052020_desescalada.aspx

aceptar la solicitud del operador en los términos planteados. Habida cuenta además de que la apelación a un supuesto de fuerza mayor, por las excepcionales consecuencias que conlleva, exige de una fundamentación cuidada, meticulosa, que recaer sobre aquel que lo invoca y, en el caso que se valora, requiere además de la justificación de los elementos y circunstancias exigidas por la Norma Técnica, se considera que la solicitud formulada adolece de falta de evidencias que amparen con fundamento su reconocimiento, su extensión y alcance por un período de tiempo tan dilatado.

En definitiva, esta Sala entiende que con la argumentación y documentación aportadas por CORREOS la fuerza mayor no resulta suficientemente acreditada en la intensidad, alcance y efectos que exige la Norma Técnica.

Por tanto, al no quedar suficientemente acreditada la fuerza mayor no procede atender la solicitud del operador, no debiendo descontarse del cálculo anual de los plazos de expedición de los productos incluidos en el SPU, las mediciones de los meses de marzo, abril y mayo de 2020.

Todo ello, sin perjuicio de que en la valoración que corresponde a esta Comisión del cumplimiento por parte de CORREOS de los indicadores de calidad del SPU, se pueda considerar, en su caso, el impacto que hayan podido tener en el ejercicio 2020 las circunstancias comunicadas por el operador que traen su causa en la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19.

SÉPTIMO. – INCIDENCIAS Y VALIDEZ DE LAS MEDICIONES.

a) Carta ordinaria:

Correos expone en sus escritos las incidencias apreciadas en el proceso de medición de plazos de expedición de la carta ordinaria a resultas de la crisis del COVID-19 y de las medidas normativas asociadas.

En este sentido, el operador indica que las restricciones a la movilidad y a la actividad económica impuestas por el estado de alarma provocaron una caída en la participación de panelistas, tanto particulares como comerciales, así como una caída de los puntos de emisión y recepción medidos. Esta menor participación, junto con las dificultades de la empresa subcontratada para el manipulado y elaboración física de los envíos de prueba durante el período de vigencia del Real Decreto Ley 10/2020, de 29 de marzo, trajeron consigo un descenso de los volúmenes de envíos test puestos en circulación.

A requerimiento de esta Comisión, el operador en su segundo escrito aporta cifras que cuantifican estos impactos y explica, al tiempo, que la reducción en

la participación del estudio podía deberse igualmente a la reducción del horario de las oficinas, al cierre de éstas, y a los ajustes introducidos en el proceso de medición cambiando oficinas por buzones como método de inducción.

Estos desajustes, dice Correos, *“impactan negativamente en la calidad de la propia medición, ya que como hemos visto afectan a variables críticas del estudio (...).”* El operador destaca en particular las desviaciones aparecidas en los porcentajes correspondientes a los métodos de inducción.

Pero, en una valoración global del ejercicio, Correos indica:

- Por un lado: *“Dicho lo anterior, el estudio, gracias a sus dimensiones y al establecimiento de algunos procedimientos nuevos para paliar los inconvenientes sobrevenidos por el estado de alarma, se ha estado ejecutando conforme a la planificación inicial, es decir, conforme al diseño estadístico planteado al inicio del año. El hecho de que el estudio está concebido muy por encima de las necesidades mínimas que establece la norma permite que el estudio sea robusto a pesar de las mermas de cartas producidas en este periodo excepcional ligado a la pandemia.*

A estos efectos, el operador más tarde confirma que no se han producido discontinuidades en la medición. Los datos aportados en el expediente en relación con el volumen de envíos realizados ilustran que no se ha caído por debajo del mínimo tamaño de muestra exigido por la Norma Técnica¹⁸. Los efectos sobre los panelistas tampoco han afectado a la representatividad geográfica de los envíos nacidos y distribuidos, aunque sí habría aumentado su carga de trabajo.

De esta forma, continúa Correos *“El resultado de este trabajo ha sido la consecución de una muestra mensual representativa en cuanto a los datos nacidos y distribuidos en las diferentes zonas, pero no así en cuanto a los % del método de depósito, siempre y cuando entendamos esta representatividad como la diferencia entre la ejecución y lo planificado (...).”*

- Por otro lado: *“la realidad de estos meses ha sido indudablemente diferente en todos los aspectos a lo que habíamos planificado en nuestro diseño estadístico y por tanto, desde otro punto de vista, la representatividad de la muestra ejecutada con respecto al universo real*

¹⁸ La Norma Técnica 13850:2013 en su apartado 6.2. “Tamaño mínimo de muestra” dispone que *“Sin cálculo, se deben tomar 9625 envíos como el tamaño mínimo de muestra (MSS) en un sistema de medición nacional. Con esta MSS se pueden obtener resultados fiables para todos los niveles de actuación posibles.”*

puede haber tenido diferencias importantes. Diferencias que como veremos más adelante no vamos a poder cuantificar en este momento.”.

El operador subraya que los cambios habidos en los flujos de correo real en 2020 los alejan de lo que había venido siendo la realidad pasada, caracterizada por la estabilidad en el tiempo de los flujos de correo real. Así, en su escrito de 2 de julio dice *“Como se ha reiterado en anteriores escritos a esa Comisión, históricamente, no se han apreciado diferencias significativas entre los estudios anuales de correo real (matrices de flujos) para periodos superiores, incluso, a los 5 años; sin embargo, en esta ocasión, en tan sólo 3 meses hay indicios (así lo refleja la muestra ejecutada) de los hábitos de los usuarios del SPU, representados en este caso por los panelistas del estudio, hayan modificado sustancialmente los flujos postales que deberían servir de base para el diseño de la muestra y la ponderación posterior de los envíos test puestos en circulación”.*

Insiste en el mismo argumento en su último escrito cuando afirma *“(…) la muestra ejecutada durante el estado de alarma se diseñó en base a unos datos de correo real (los de 2018) que, igual que en las mediciones de ejercicio anteriores, previsiblemente cambiarían poco durante el año de ejecución (2020), sin embargo es evidente que el estado de alarma, provocado por la pandemia Covid-19, ha introducido cambios en los hábitos de los ciudadanos en todos los ámbitos, incluidos los relacionados con el sector postal (…).”.*

Ahora bien, las diferencias entre lo planificado y la realidad en los flujos de correo real no restaría en el fondo validez a los datos recabados *per se*. Así, la exactitud de la medición se habría visto efectivamente afectada pero como indica Correos *“tampoco se ha visto afectado por el menor volumen de cartas, si no que se ha visto afectada por la disminución de la calidad en plazo haciendo que haya una menor precisión y un mayor margen de error en la exactitud del dato, incrementándose del 0,61 en febrero, al 2,3 / 2,6 en marzo y abril respectivamente. No obstante, valores unos y otros dentro del rango de márgenes de error aceptados en el sector de investigación de mercados, pero que significan una variación importante.”.*

El operador de hecho no parece rechazar de plano los resultados obtenidos como tales pues señala *“(…) los datos ofrecidos por el estudio de calidad en estos meses son válidos y correctos para medir esta situación anómala, aunque indudablemente menos fiables que si hubiéramos estado en un contexto de total normalidad.”.* Y abunda en esta consideración más tarde cuando afirma *“Finalmente, aunque se acepte que los resultados de la medición para los meses afectados sean*

los suficientemente exactos y fiables, serían datos válidos y correctos de una situación totalmente anómala, alejada de las condiciones normales de la operativa habitual de Correos y no comparable con la serie histórica de los mismos en base a la cual se determinan los objetivos a alcanzar.”.

Esto es, en el fondo, lo que parece apuntar el operador con su argumentación es que resultaría una incorrección comparar los datos del estudio de estos meses con los de ningún otro período anterior, puesto que nacen de realidades diferentes. En este sentido, sería improcedente comparar los resultados de calidad obtenidos este año con los de otros períodos de la serie histórica o incluso con los objetivos marcados por la normativa pues, por los hechos diferenciales de estos meses de 2020, “(...) estamos ante unos datos que no reflejan el normal funcionamiento del proceso objeto del estudio sino que se han visto impactados por un hecho externo, conocido y que probablemente no volverá a suceder en los términos acontecidos, y por tanto como en toda serie estadística temporal se han de eliminar de la serie.”.

Como información complementaria, se recogen seguidamente los datos correspondientes a los resultados obtenidos en los cinco primeros meses del ejercicio 2020 junto con sus grados de precisión calculados para D+3 y aportados por el operador en la página 15 de su escrito de 31 de agosto.

Periodo	Acumulado 2019	Enero de 2020	Febrero de 2020	Marzo de 2020	Abril de 2020	Mayo de 2020
D+3	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]
Nº de envíos test	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]
Precisión D+3	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]	[Conf]

Fuente: Correos, Escrito de 31 de agosto de 2020, página 15.

De cara a valorar estas afirmaciones y la conformidad de la ejecución del estudio estadístico con lo pautado por la Norma Técnica, esta Sala se remite al ejercicio de auditoría anual de revisión de los sistemas de medición de los plazos de expedición que se iniciará en los próximos meses.

b) Paquete azul

En su primer escrito de 28 de abril, Correos no aportó evidencias pormenorizadas del impacto de las circunstancias alegadas sobre los sistemas de medición de los plazos de entrega del paquete azul. Tan solo aportaba información relativa a los resultados de los plazos de expedición en D+3 y al número de envíos test realizados en el acumulado de 2019 y para los tres primeros meses de 2020.

Por este motivo, fue requerido por esta Comisión para que aportara información al respecto, a lo que contestó en su escrito de 2 de julio sin que en su respuesta se documentase la existencia de alteraciones en el sistema de medición y toma de datos para el cálculo de los plazos de entrega del paquete azul.

Así, Correos presentó los dos sistemas que emplea para este ejercicio indicando que *“Durante el periodo de Alarma se ha continuado registrando los eventos de trazabilidad del paquete azul en los sistemas y por tanto, se ha podido obtener el cálculo y la explotación de la información como se venía registrando anteriormente.”*.

El operador además afirmaba *“Como consecuencia de las circunstancias alegadas, no se ha advertido que paquetes azules hayan quedado fuera de la medición de los plazos de entrega”* y, en el período considerado, incluso habría aumentado el tamaño de la muestra y la proporción de envíos válidos considerados en el cálculo de los resultados según datos del operador.

En consecuencia, y a diferencia de la carta ordinaria, en este caso el sistema de medición no se ha visto negativamente afectado por las circunstancias alegadas por el operador de manera que resulta complejo poner en entredicho la validez de los resultados.

Ahora bien, Correos entra también para este producto a valorar la evolución de los resultados de los plazos de expedición obtenidos en estos tres meses para compararlos con el pasado más reciente, subrayando una vez más la anormalidad de los flujos cuando se contrastan con su evolución histórica.

Así, en su valoración de los resultados, Correos comienza explicando la evolución de los plazos de entrega habida en 2019 para una mejor contextualización. En esa descripción, distingue entre el primer y segundo semestre pues a mediados de año se modificó la logística de envíos de paquetes azules¹⁹, incidiendo positivamente en la calidad medida por los plazos de entrega.

Para describir y explicar los resultados habidos en 2020, Correos pone el énfasis en el impacto del estado de alarma sobre la composición geográfica de los flujos de paquete azul advirtiendo del cambio en el peso relativo de los flujos intrapeninsulares. Estos pasan de representar el [Conf] a pesar el [Conf]²⁰

¹⁹ Se sustituye la vía marítima por la aérea en los envíos de paquetes azules a Canarias.

²⁰ El incremento del volumen que experimentan los flujos intrapeninsulares de paquete azul, cuando se compara el período entre enero y la primera quincena de marzo y el transcurrido entre la segunda quincena de este mes y mayo, es del [Conf] (pasan de [Conf] a [Conf]).

con lo que, a resultas de este efecto composición, más que se compensa el deterioro de la calidad en los envíos a las islas Canarias con lo que la calidad global no se ve tan negativamente afectada.

Correos postula que este aumento podría deberse a la imposibilidad de enviar un paquete Premium y Estándar durante este período, siendo el paquete azul el único que podía aceptar Correos: *“La hipótesis que barajamos de la causa de este aumento es la imposibilidad de enviar un paquete Premium y Estándar durante este tiempo y ser el único producto de paquetería que podía ser admitido en Correos.”*.

Correos concluye que el estado de alarma ha influido negativamente en los procesos logísticos del paquete azul, influyendo en su calidad en plazo.

Como elementos de juicio adicionales, Correos apunta a que conjuntamente con todo lo anterior, han de tenerse en cuenta las incidencias habidas en los medios de transporte y las desinfecciones realizadas en los centros de trabajo por casos positivos y que han impactado adicionalmente en la operativa habitual aportando sendos anexos informativos de estos percances.

De cara a valorar estas afirmaciones, esta Sala se remite al ejercicio de auditoría anual de revisión de los sistemas de medición de los plazos de expedición que se iniciará en los próximos meses. Téngase en cuenta que a la medición de los plazos de expedición del paquete azul no le es directamente aplicable la Norma Técnica, concebida para productos postales en los que la ausencia de trazabilidad impide un estudio de tiempos basado en datos reales de entrega, de ahí la generación de envíos test por panelistas previstos en la norma. No obstante, en las mediciones de los plazos de entrega del paquete azul se viene admitiendo la aplicación subsidiaria de algunos elementos de la Norma Técnica, ante la ausencia de norma técnica CEN directamente aplicable a dicho producto, (ejemplo la regla de cálculo).

Por todo lo expuesto, no procede atender la solicitud del operador al no quedar suficientemente acreditada la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor en los términos planteados por el operador. No debe descontarse del cálculo anual de los plazos de expedición de los productos incluidos en el SPU las mediciones de los meses de marzo, abril y mayo de 2020.

Todo ello, sin perjuicio de que en la valoración que corresponde a esta Comisión del cumplimiento por parte de CORREOS de los indicadores de calidad del SPU que se iniciará en los próximos meses, se pueda considerar, en su caso, el impacto que hayan podido tener en el ejercicio 2020 las circunstancias comunicadas por el operador que traen su causa en la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria,

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar la solicitud de CORREOS de excluir los meses de marzo, abril y mayo de 2020, de las mediciones de los plazos de expedición de carta ordinaria y el paquete azul, en su valoración y medición de la calidad de la prestación del SPU del ejercicio 2020, por no quedar suficientemente justificada la concurrencia de una causa de fuerza mayor en los términos planteados por el operador.

SEGUNDO.- Sin perjuicio de lo anterior, con ocasión de la supervisión del cumplimiento de los indicadores de calidad del SPU por parte de Correos en el ejercicio 2020 se podrá considerar el impacto que hubieran tenido las circunstancias comunicadas por el operador y que traen su causa en la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19.

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.