

**INFORME AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE
APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS POSTALES
EN DESARROLLO DE LO ESTABLECIDO POR LA LEY 43/2010,
DE 30 DE DICIEMBRE, DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL, DE
LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS Y DEL MERCADO POSTAL
(IPN/CNMC/023/22)**

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D.^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 26 de julio de 2022

Vista la solicitud del informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA), sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales en desarrollo de lo establecido por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante, PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el

pasado 17 de junio del presente año, en ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 5.2 a) y 8 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	4
II. CONTENIDO	5
III. VALORACIÓN.....	10
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	22

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de la salvaguarda del interés general que la Administración Pública tiene encomendada, los servicios postales tienen el carácter de servicios de interés económico general y, por tanto, se encuentran sujetos a unas obligaciones específicas de servicio público.

La vigente Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante, LSP) transpuso la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE del Parlamento europeo y el Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio. Un cambio que no solo reforzaría la regulación de la prestación del servicio, los derechos de los usuarios, las condiciones de prestación y su financiación, sino que también completaría el proceso de liberalización del sector.

El Real Decreto que aquí se informa desarrolla la LSP, operando como reglamento de carácter ejecutivo o *secundum legem*. La ley habilitante entró en vigor en 2011 y no ha sido hasta 11 años después cuando se ha presentado el PRD que sustituirá el vigente 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 (ley que regulaba los servicios postales antes de la entrada en vigor de la LSP).

Siguiendo el tenor literal del PRD «[...] *al aprobar el Reglamento de los servicios postales, tiene como finalidad desarrollar la regulación en materia de prestación de servicios postales y el sistema de garantías que permita un uso eficaz y eficiente de los servicios postales para todos los ciudadanos*». Se pone fin, así, a la «*anómala situación de mantener un reglamento de una ley anterior*» y «*se pretende lograr la consecución plena del objetivo de seguridad jurídica*»

El Plan de prestación del Servicio Postal Universal, el cual contiene la normativa específica de ese Servicio, se aprobó el 26 de junio de 2021. Aún estaría pendiente la suscripción por el Gobierno y el operador designado para prestar el Servicio Postal Universal del contrato regulador de la prestación de dicho SPU, al que se refieren el artículo 22.3 y las disposiciones adicional primera y transitoria única de la LSP.

II. CONTENIDO

El PRD, “a propuesta de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con la aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública”, según reza el propio PRD, consiste en un solo artículo, que “aprueba el Reglamento de los Servicios Postales que figura como anexo a este real decreto, por el que se desarrolla la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal”.

Con su entrada en vigor, se prevé la derogación de las siguientes normas:

- a) El Real Decreto 1829/1999, de 3 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.
- b) El 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 la prestación de servicios y al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.
- c) La Resolución de 29 de noviembre de 2011, del Consejo de la Comisión Nacional del Sector Postal, por la que se establece el calendario de renovación anual a partir del año 2012, de las empresas inscritas en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

Contiene tres disposiciones finales. Una primera, por la que se reservan a la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana cuantas facultades de disposición sean necesarias para la ejecución y desarrollo del Real Decreto. Una segunda, sobre la habilitación competencial para dictar el reglamento. Y una tercera, que dicta que la entrada en vigor del Real Decreto será al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Reglamento del Anexo del PRD se estructura en 56 artículos, distribuidos en 6 títulos:

El **Título I**, “Disposiciones generales”, trata sobre el objeto del reglamento, las definiciones y el ámbito de aplicación.

El objeto del reglamento (artículo 1) no es otro que el desarrollo de la LSP que, en un contexto de libre competencia y en cumplimiento del mandato legislativo,

configura una serie de derechos para los usuarios del servicio y, en consecuencia, o como correlato, un régimen de obligaciones para los operadores postales del mercado español. Se completa el objeto con tres puntos más: i) la regulación y delimitación de todo aquello que se considera prohibido para su circulación como contenido de envíos postales; ii) el tratamiento de los envíos rehusados o que no han podido ser entregados; y iii) las normas de funcionamiento del Registro de empresas prestadoras de envíos postales y de la Inspección postal.

El artículo 2 se remite al artículo 3 de la LSP para la definición de servicios postales y de envío postal (que se definen en todo caso después en los artículos 12 y 15 del propio Reglamento), para enumerar después las fases que integran el ciclo postal (recogida, admisión, transporte, distribución y entrega de envíos postales). Termina el artículo con la definición de carta, tarjeta postal, paquete postal, publicidad directa, libros, catálogos y, finalmente, diarios o publicaciones periódicas.

El artículo 3 repara sobre el ámbito de aplicación y exclusión del reglamento. Así, establece que aplica a todos los servicios postales, de conformidad con lo dispuesto en la LSP, quedando *«excluidas de la aplicación de este reglamento las obligaciones específicas de servicio postal universal que el Estado encomienda al operador designado para la prestación de dicho servicio que se regulan en el Plan de prestación del servicio postal universal»*

El **Título II**, “De los operadores postales”, se divide en dos capítulos: “Habilitación para la prestación de servicios postales”, que comprende los artículos 4 a 6, y “Obligaciones en la prestación de los servicios postales”, conformado por los artículos 7 a 11.

En el Capítulo I, el artículo 4 contempla las condiciones generales para la prestación de los servicios postales, recordando que estos servicios se prestan en libre competencia y exponiendo las dos técnicas de intervención administrativa en el sector postal: la declaración responsable para quienes vayan a prestar servicios postales no incluidos en el ámbito del Servicio Postal Universal (en adelante SPU), y la autorización administrativa para quienes vayan a prestar servicios postales en el ámbito del SPU y no sean el operador designado, que es el único operador sujeto a las obligaciones y compensaciones del Plan de prestación del Servicio Postal Universal.

Sobre la declaración responsable el artículo 5 establece que se ha de presentar ante el MITMA. En esta disposición se fija el momento de su presentación, la

modalidad, el pago de la tasa y, por último, el efecto de la presentación de la declaración en términos de habilitación. Se describe también todo el proceso de registro y certificación ante el MITMA. Finaliza el artículo con las consecuencias de la falta de acreditación del pago de la preceptiva tasa.

El artículo 6 regula la autorización administrativa singular que concede el MITMA. En la solicitud de esta autorización deben constar una serie de datos, siguiendo la forma y el proceso que se describe en los apartados 1 y 2 del artículo. El apartado 3 sostiene, con base en el artículo 22.5 de la LSP, una potestad del Gobierno para imponer, mediante Acuerdo del Consejo de ministros, obligaciones de servicio público en circunstancias extraordinarias para garantizar la seguridad pública o la defensa nacional, contemplando que la imposición de obligaciones adicionales de servicio deberán ser objeto de compensación. Los apartados 4 y 5 hacen referencia al registro, la certificación y pago de la tasa correspondiente.

El capítulo II, “Obligaciones en la prestación de los servicios postales” comprende los artículos 7 a 11, parte de unas obligaciones de carácter más general, aludiendo a un deber constitucional y legislativo para con el secreto de las comunicaciones postales, la inviolabilidad de los envíos postales y la protección de datos, cuyos límites se detallan en el artículo 7. Es en los artículos 8, 9 y 10 donde se tratan las obligaciones más específicas, a saber, las relativas a la identificación de los operadores postales, las de información a los usuarios de los servicios postales y las de resolución de reclamaciones e indemnizaciones. El artículo 11 precisa que los operadores postales están sujetos a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, así como en la normativa de protección de los consumidores de las Comunidades Autónomas.

El **Título III**, “De los servicios y envíos postales”, contiene tres capítulos, y comprende los artículos 12 a 35. El Capítulo I contempla las disposiciones generales sobre los servicios y envíos postales, el Capítulo II desarrolla las condiciones de admisión y entrega de envíos postales, y el Capítulo III se ocupa del tratamiento de los envíos rehusados por el destinatario y los envíos con imposibilidad de entrega.

El artículo 12 hace las veces de introducción al Capítulo I, definiendo los servicios postales. En el artículo 13 se clasifican los servicios postales, fijando los criterios para considerarlos prestados en régimen ordinario o en régimen de servicio especial. En el artículo 14 se establece la forma en la que se lleva a cabo el franqueo de los servicios postales y las condiciones que se deben cumplir. El artículo 15 define el concepto de envíos postales. Los artículos 16 a 32 definen el deber de admisión de los envíos postales que tienen los operadores y establecen las condiciones que rigen la admisión y entrega de esos envíos. Los artículos 33 a 35 definen las circunstancias en que se entiende que un envío ha sido rehusado por su destinatario, determinan cuándo se produce un supuesto de imposibilidad de entrega y describen las actuaciones que los operadores postales deben realizar en caso de imposibilidad de entrega de envíos postales, así como la forma en que debe realizarse el depósito y el tratamiento de los envíos postales abandonados.

El **Título IV**, “Intervención de los envíos postales e inspección postal”, se estructura en un capítulo que abarca los artículos 36 a 44, que establecen los motivos que justifican una comprobación del contenido de los envíos postales, así como el procedimiento a seguir por los operadores postales respecto de los objetos prohibidos. También se establecen los supuestos en los que procede la intervención de los envíos postales y la forma en la que se debe practicar. Los artículos 39 al 44 describen la función de inspección postal, definiendo cómo se desarrollará la instrucción del procedimiento de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), así como las actuaciones propias de dicha inspección. Seguidamente se detallan todas las actuaciones que deben seguirse durante la inspección postal: la documentación de las actuaciones, las comunicaciones o requerimientos que se efectuarán, las diligencias que se extenderán, los informes que emitirá el funcionario inspector, así como las actas de inspección que documentarán el resultado de las actuaciones.

El **Título V**, “Registro general de empresas prestadoras de servicios postales”, en sus artículos 45 y 46 establece que el registro tiene por objeto la inscripción de las situaciones administrativas y los datos relativos a los operadores de servicios postales, que dependerá del MITMA y que los datos en él contenidos serán de libre acceso para su consulta por cuantos interesados lo soliciten.

Los artículos 47 al 52 establecen que el registro se estructura en dos secciones: la sección A contiene la información relativa a los operadores que prestan servicios postales no incluidos en el ámbito del SPU, habilitados mediante declaración responsable, y la sección B contiene la información relativa a los

operadores que prestan servicios postales incluidos en el ámbito del SPU, habilitados mediante autorización administrativa singular. A continuación, se detalla el contenido de la primera inscripción registral practicada de oficio por el MITMA después de otorgarse la autorización administrativa singular o recibida la declaración responsable. También se detalla la forma en que se procederá a la modificación de los datos inscritos cuando los operadores postales comuniquen cualquier variación en los datos facilitados inicialmente. Se determina que las inscripciones registrales deberán renovarse anualmente y el procedimiento de renovación, y se establece que se expedirán certificaciones registrales para la primera inscripción registral y las posteriores renovaciones anuales. Por último, se regula la forma en que se procederá a la cancelación de la inscripción y la baja de los operadores en el Registro.

El **Título VI**, “Sello de excelencia de empresa postal sostenible”, regula la expedición del Sello de excelencia de empresa postal sostenible: definición, requisitos que los operadores postales deberán cumplir para poder solicitarlo, procedimiento y efectos. El Preámbulo del Reglamento indica que el Sello pretende convertirse en *«un incentivo para la innovación en el sector postal español y que coadyuve a aquellas iniciativas de los operadores postales cuya finalidad sea el mantener altos estándares de cumplimiento de las exigencias que el permanente cambio tecnológico y las demandas de los usuarios imponen a los operadores»*.

El artículo 53 establece que el Sello servirá para distinguir a los operadores postales que destaquen en su gestión en materia medioambiental, social, laboral y, en general, por su responsabilidad social corporativa. El artículo 54 establece que el Sello será concedido a propuesta de un Jurado nombrado en las bases de la convocatoria correspondiente, dictada por resolución del Subsecretario del Departamento, y que con carácter previo deben especificarse todas las características que regirán el procedimiento. En lo tocante a los efectos, el otorgamiento del Sello comportará el derecho a usar el distintivo acreditativo del mismo en todas las comunicaciones, publicidad e imágenes de marca corporativa del operador, de forma indefinida, siempre que sea bien visible el año de su concesión. También se describen los detalles que deberán cumplirse al mostrar el Sello. En la Subdirección General de Régimen Postal del MITMA existirá un registro de los Sellos y accésits otorgados, junto con el acta correspondiente de las deliberaciones del jurado. Estará todo accesible en la página web del Ministerio.

III. VALORACIÓN

A modo de valoración general, es positivo el hecho de que por fin se desarrolle la LSP, eliminando la inseguridad jurídica derivada de la vigencia de un reglamento correspondiente a una Ley sectorial ya derogada.

Ahora bien, el Reglamento excluye la regulación de dos aspectos fundamentales, el primero referido a las notificaciones administrativas y judiciales -por el motivo de que esta regulación corresponderían al ámbito de la LPAC-, y el segundo a la prestación del Servicio Postal Universal por el operador designado -por el motivo de que esta regulación se ha hecho ya en el Plan de prestación del SPU y retirarla de este Reglamento hace que éste sea de aplicación, en todos sus preceptos, a todos los operadores postales sin distinción-.

Por otro lado, el Reglamento no resulta lo suficientemente detallado y claro en varios extremos, tal como se detallará a continuación, por lo que debería revisarse.

Entrando ya en ese detalle, el **Preámbulo** del PRD establece que el Reglamento excluye los *“aspectos que hasta ahora estaban tangencialmente regulados en ella, pero cuyo acomodo debe hacerse en las normas que regulan las materias propias del procedimiento administrativo, particularmente las especificidades en lo que se refiere a las notificaciones administrativas y judiciales que las Administraciones públicas y los órganos del poder judicial dirigen a los ciudadanos, a través de envíos postales de entrar en materia”*. Pues bien, sobre esta cuestión de las notificaciones administrativas y judiciales ya hizo esta Comisión observaciones con ocasión del Informe emitido el 19 de mayo de 2021¹, en el sentido de no es suficiente una remisión a la LPAC sino que corresponde un mayor detalle reglamentario (ver más adelante en la valoración de los artículos 29 y 30 del Reglamento).

Por otro lado, en el Preámbulo no se hace alusión al Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de abril de 2018 sobre los servicios de paquetería transfronterizos, que es una norma fundamental que viene a completar el marco regulatorio postal en materia de definiciones y competencias de la Autoridad Nacional de Reglamentación en el segmento de la paquetería. Debería, por lo tanto, hacer referencia el Preámbulo a este Reglamento (UE) que

¹ IPN/CNMC/002/21. <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00221>

viene a completar la Directiva de Servicios Postales, como antecedente normativo del nuevo Reglamento nacional.

El **artículo 2** del Reglamento recoge las definiciones de conceptos clave.

Con carácter general, se aprecia cierta inconsistencia en la técnica elegida a la hora de elaborar las definiciones que se contienen en el Reglamento. A modo de ejemplo puede indicarse que, en este artículo 2, para las definiciones de *servicio postal* y *envío postal* el Reglamento remite a la LSP, para posteriormente definir estos conceptos en los artículos 12 y 15.

Por otro lado, cuando el Reglamento reproduce las definiciones de conceptos ya contenidas en la LSP, esta reproducción debería ser literal, sin modificar nada ni restar detalle, para evitar cualquier confusión.

En línea con lo anterior, se ha observado que el artículo 14 del vigente Reglamento Postal incluye una definición de las operaciones del servicio o ciclo postal en su conjunto, que es más amplia y detallada que la definición ofrecida en el artículo 2 de este Reglamento, de modo que se sugiere completar las definiciones con el mismo grado de detalle recogido en el texto actual, para no inducir a confusión a los destinatarios de la norma, evitando así, de la misma manera, retroceder en situaciones ya consolidadas y aceptadas en el ámbito postal —como el caso de lo que debe entenderse por “curso” o “encaminamiento”—.

El artículo 2 del Reglamento recoge la siguiente definición de paquete postal:

«Paquete postal: Todo envío que contenga cualquier objeto, producto o materia, con o sin valor comercial, cuya circulación por la red postal no esté prohibida.

Cuando estos envíos contengan además comunicaciones de carácter actual y personal, deberá manifestarse expresamente, en su cubierta, dicha circunstancia.

No podrán constituir paquetes postales los lotes o agrupaciones de las cartas o cualquier otra clase de correspondencia actual y personal».

Dado que el artículo 3 de la LSP no recoge una definición de paquete o paquete postal, sería aconsejable que en esta definición del Reglamento se tuviera en cuenta lo dispuesto en el mencionado Reglamento (UE):

«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. Además, se entenderá por: 1) «paquete»: un envío postal que contenga bienes con o sin valor comercial, distintos de la correspondencia, con un peso máximo de 31,5 kg».

Asimismo, se observa que no recoge la definición de usuario que en el vigente Reglamento Postal se establece en el artículo 4, aconsejándose mantener la misma por motivos de seguridad jurídica y coherencia del texto normativo.

El **artículo 3** del Reglamento trata sobre su ámbito de aplicación. Lo primero que hay que decir es que las remisiones a las definiciones de la LSP y del artículo 2 del propio Reglamento, no ayudan a concretar dicho ámbito de aplicación.

En su apartado 2, el artículo 3 del Reglamento señala que:

«Quedan excluidas de la aplicación de este reglamento las obligaciones específicas de servicio postal universal que el Estado encomienda al operador designado para la prestación de dicho servicio que se regulan en el Plan de prestación del servicio postal universal».

El objetivo de esta exclusión es que todas las previsiones del Reglamento resulten de aplicación a todos los operadores postales que actúan en el mercado español, lo que podría ser positivo, pero la desaparición de las previsiones contenidas en el artículo 47 del vigente Reglamento Postal representan un impacto relevante ya que:

- i) Allí se prevé (apartado 2) que el control de calidad de la prestación del SPU *«será efectuado en las condiciones establecidas por las normas técnicas que sobre la materia hayan sido publicadas por el Diario Oficial de la Unión»*. Dado que el Plan de prestación no es tan claro al respecto, parecería adecuado mantener en el nuevo Reglamento una remisión expresa a las normas técnicas aprobadas por el Comité Europeo de Normalización, a las que alude la Directiva postal en sus artículos 20 y siguientes.
- ii) Allí se establece también (apartado 5) el umbral a partir del cual el incumplimiento de los objetivos en los plazos de entrega debe tenerse en cuenta a efectos sancionadores. La retirada de este precepto habría de interpretarse como que no existe ya un umbral a partir del cual los incumplimientos tendrían efectos sancionadores, sino que

cualquier incumplimiento podría tenerlos, lo cual resultaría menos favorable para el operador designado.

También en relación con la calidad del SPU, sería conveniente que el Reglamento recogiese expresamente la posibilidad de descontar de los cálculos de los plazos de entrega los periodos afectados por eventos de fuerza mayor. La no inclusión de esta previsión en el Reglamento, no figurando tampoco en el aludido Plan de prestación, obliga a recurrir a la norma técnica UNE-EN 13850, donde sí se recoge expresamente para el caso de la carta ordinaria, y aplicarla por analogía a paquete y carta certificada. Por último, sería útil que se incluyera el plazo en que el operador designado debería solicitar a la CNMC dicho descuento. En países de nuestro entorno, por ejemplo, Portugal, se ha fijado en dos meses el periodo desde que sucede el evento que se invoca como de fuerza mayor.

En el **artículo 6** del Reglamento no se hace referencia a la obligación prevista en el artículo 43, apartado 2, letra d) de la LSP consistente en que los operadores con autorización administrativa singular deben publicar anualmente un informe sobre las reclamaciones que han recibido:

«[...] d) La publicación de un informe anual que contenga información sobre el número de reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios postales incluidos en el ámbito del servicio universal que preste y la forma en que fueron tramitadas y resueltas».

Habría de incluirse y de desarrollarse esta obligación en el texto del nuevo Reglamento.

Por su parte, el artículo 6.3 del Reglamento reza así:

«De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.5 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, el Gobierno podrá imponer, mediante Acuerdo del Consejo de ministros, obligaciones de servicio público en circunstancias extraordinarias para garantizar la seguridad pública o la defensa nacional. La imposición de obligaciones adicionales de servicio público deberá ser objeto de compensación».

Debería redactarse este artículo de forma al menos tan precisa como el artículo 22.5 de la LSP cuando dice que se: *«podrá imponer al citado operador y a los operadores que presten servicios postales al amparo de una autorización administrativa singular obligaciones de servicio público en circunstancias extraordinarias para garantizar la seguridad pública o la defensa nacional»,*

incluyendo la mención de que la compensación respetará, en todo caso, la normativa sobre Servicios de Interés Económico General y ayudas de Estado de la Unión Europea.

Los artículos 7 y siguientes del Reglamento recogen las “Obligaciones en la prestación de los servicios postales”. Pues bien, con carácter previo deberían establecerse los **Derechos de los usuarios**, al menos con el mismo nivel de desarrollo que el Reglamento vigente (Capítulo II del Título I), si bien para mayor garantía y seguridad jurídica de los usuarios dichos derechos deberían desarrollarse con mayor grado de detalle que en el Reglamento vigente, de forma que al menos los procedimientos de reclamación e indemnización quedaran absolutamente claros en una regulación autocontenida. Sólo así podrán los usuarios postales ser conscientes de los derechos que les asisten y ejercerlos debidamente. De la misma forma, los operadores postales podrán así tener mayor claridad sobre sus obligaciones en la prestación de los servicios postales.

Ya entrando en el articulado sobre las “Obligaciones de los operadores postales”, el apartado 4 del **artículo 7** deja traslucir cierta confusión entre la protección de datos y el secreto de las comunicaciones que debería resolverse. Para ello puede ser útil lo establecido en el artículo 6 del vigente Reglamento Postal.

En relación con el derecho a la información, el **artículo 9.1** del nuevo Reglamento es menos completo en su contenido que el artículo 9 de la LSP, ya que no alude de forma expresa a la obligación de informar sobre las condiciones de acceso, nivel de calidad, indemnizaciones y plazos, ni a las normas técnicas que resultan aplicables.

Por su parte, el **artículo 9.2** no recoge la previsión contenida en el artículo 9.2 de la LSP sobre la publicación de la información en la web de MITMA, que adquiere especial importancia en un periodo de crecimiento de las entregas de paquetería derivadas del comercio electrónico, cuando el usuario no suele tener la opción de elegir el servicio de entrega del paquete por estar ello ya acordado entre comerciante y operador postal. Tampoco desarrolla la previsión contenida en la LSP referida a que: *«A petición de los usuarios de los servicios la mencionada información será facilitada, por escrito o a través de cualquier otro medio que reglamentariamente se establezca»*.

Por ello, y al igual que en comentarios precedentes, este derecho debe recogerse con, al menos, el mismo grado de detalle e información que establece la LSP.

Además, en este artículo 9 debería incluirse expresamente la obligación de mostrar un número gratuito de atención al cliente en consonancia con la obligación prevista en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre², por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Por fin, resulta confusa la redacción de los apartados 2 y 3 cuando establecen que los operadores podrán publicar la información en unos lugares o en otros, cuando debería quedar claro que los operadores publicarán esa información, en su web y en todos sus oficinas y puntos de atención al usuario.

El **artículo 10** trata la obligación de los operadores de resolver reclamaciones e indemnizaciones a los usuarios. Lo primero que hay que decir es que, si no se recogieran con anterioridad el derecho del usuario a reclamar y las diferentes alternativas o instancias que tiene para hacerlo, aun cuando este artículo tiene por objeto regular los procedimientos de reclamación *ante los operadores postales*, cabría aquí prever y detallar los distintos mecanismos de reclamación de los que disponen los usuarios, más allá de la mera remisión general a la LSP que hace el apartado 3. Se trata de aclarar que los usuarios pueden plantear sus quejas ante varias instancias, así como de dar cuantas indicaciones sean necesarias para que usuarios y operadores tengan certidumbre y claridad sobre qué se puede reclamar, cómo, ante quién y en qué orden.

Hay que tener en cuenta que la LSP alude a la Comisión Nacional del Sector Postal —ya extinta—, y que el apartado 4 del artículo 10 de la LSP, al cual se remiten este artículo 10 del Reglamento no es claro y conduce a error, toda vez que la aprobación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia modificó la distribución competencial en materia de reclamaciones entre MITMA y CNMC. Igualmente, se observa que no se alude en el Reglamento a la posibilidad de reclamar ante las Juntas Arbitrales de Consumo, cuando ello sí se prevé expresamente en el artículo 10.3 de la LSP. No menos importante es la confusión que puede llegar a generar el apartado 2, sobre los supuestos en que es competente el MITMA, y cuándo cabe

² Art. 21.2 “No obstante lo anterior, en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito. A estos efectos, tendrán la consideración de servicios de carácter básico de interés general los de suministro de agua, gas, electricidad, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos, así como aquellos que legalmente se determinen.”

este otro mecanismo de reclamación alternativo al establecido con carácter general en el apartado 1, al señalar:

«[...] 2. Se podrá reclamar contra la resolución del operador de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, y respecto a los envíos incluidos en el ámbito del servicio postal universal, ante la Subdirección General de Régimen Postal del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana».

Como se ha dicho, deberían aclararse los mecanismos disponibles para la interposición de reclamaciones, indicando, además, si son alternativos o concurrentes y, en el caso de ser alternativos, si ha de recurrirse a uno o al otro en determinado orden o en según qué circunstancias o para según qué servicios. A este respecto, debería aclararse si todos ellos son comunes a la prestación de servicios incluidos en el ámbito del SPU y fuera del ámbito del SPU y, caso de no ser así, debería también recordarse en el Reglamento qué servicios postales son los incluidos en el ámbito del SPU y cuáles no.

El **artículo 12.1** señala que:

«Se consideran servicios postales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, aquellos servicios consistentes en las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte y distribución o entrega de envíos postales».

En cambio, el artículo 3.1 de la LSP no dice “o entrega”, sino “y entrega”:

«[...] la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales».

Se recomienda, para no inducir a la confusión, reproducir en el Reglamento la literalidad de la LSP, ya que de la actual redacción del Reglamento podría deducirse que distribución y entrega constituyen una misma fase o etapa del ciclo.

Del **artículo 13**, relativo a la clasificación de los servicios postales, ha desaparecido la clasificación basada en las garantías y, por tanto, también la definición de servicio certificado y con valor declarado. Siendo así que los usuarios demandan estos servicios, debe recuperarse la referencia a los servicios certificados y de valores declarados que constan en el Reglamento vigente.

En el **artículo 13.3** se definen los servicios especiales, pudiendo plantear algunas redacciones problemas a la hora de distinguir entre servicios incluidos o no en el ámbito del SPU, lo que a su vez puede generar discrepancias con los operadores a la hora de determinar la base imponible de la contribución postal. En línea con algún comentario anterior, sería pertinente incluir en alguna disposición del Reglamento la definición de SPU y no SPU (productos y valores añadidos o complementarios que los integran), y ceñirse a la vigente definición de servicio especial.

Y es que, aun cuando queda claro que los servicios especiales no son SPU, el redactado del artículo 13.3 del Reglamento —que se refiere a estos servicios— difiere de la definición que actualmente recoge el artículo 14.2 del vigente Reglamento Postal. De ahí que el artículo 13.3, letra «d) *Trato personalizado y prestación de servicios bajo demanda*», al contener una redacción novedosa, sin explicarla, podría dar lugar a interpretaciones erróneas por parte de los operadores.

El **artículo 14** del Reglamento regula el franqueo y pago de los servicios postales. Contempla el hecho de que los operadores postales que presten servicios incluidos en el ámbito del SPU podrán usar efectos o signos de franqueo que, no teniendo carácter oficial, acrediten su pago y habiliten para la circulación de los envíos postales exclusivamente en sus respectivas redes postales. Estos medios de franqueo deberán contener características o elementos diferenciadores que eviten la confusión con los signos de franqueo oficiales utilizados por el operador designado.

Los operadores postales deberán además adoptar las medidas necesarias para evitar que los envíos franqueados con efectos o signos de franqueo emitidos por ellos no sean introducidos en la red del operador designado. Si estos envíos son depositados de forma masiva en los buzones del operador designado, ello se considerará una violación de las garantías concedidas al operador designado, constitutiva de infracción muy grave o grave, según los artículos 59 j) y 60 a) de la LSP.

No se realiza ninguna matización en atención al hecho de que pueden ser los usuarios de los servicios postales quienes realicen el depósito de los envíos en el lugar inadecuado, por desconocimiento y de manera involuntaria. De modo que resulta oportuno detallar el tipo de medidas que habrían de adoptar los operadores postales para evitar el depósito de los envíos en el buzón inadecuado. Igualmente, debería matizarse la redacción del precepto para concretar que la conducta solo será motivo de infracción si reuniera los requisitos

establecidos por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 20 de noviembre de 2015 dictada en casación: (1) induce a confusión sobre la identidad del operador que presta el servicio postal, (2) compromete o pone en riesgo la actividad comercial del operador designado, y (3) impide la prestación del SPU en condiciones de equilibrio financiero³.

Por otro lado, tampoco se hace mención a cómo se hará efectiva la entrega de los envíos introducidos en la red del operador designado con efectos o signos de franqueo emitidos por otro operador. Podría considerarse dar a estos envíos el mismo tratamiento que a los depositados en los buzones de devolución a los que se refiere el artículo 26.

En la definición de envío postal del **artículo 15** se ha añadido la expresión «[...] expedido por un operador postal» a la definición que se recoge en la LSP:

«1. Se entenderá por envío postal todo objeto destinado a ser expedido por un operador postal 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.»

Dicha precisión no es necesaria, en tanto que no es exigida por la LSP, y podría tener el efecto indeseado de que, si que el empresario en cuestión no se considerara operador postal, podría entender que no tiene obligación de cumplir con los requisitos y las garantías de la regulación postal. De hecho, se viene observando que operadores de otros sectores como el de transporte, la logística o el comercio electrónico también realizan actividades postales, debiendo considerar sus envíos y servicios como postales.

En cuanto al **artículo 19**, relativo a la dirección de entrega de los envíos postales, su redacción debe ser consistente con la realizada en artículo 17 del mismo Reglamento de modo que diga: «1 La entrega, con carácter general, se efectuará [en lugar de *podrá efectuarse*] en el domicilio del destinatario, en los términos señalados en este reglamento.»

Sobre la gestión de casilleros domiciliarios por los operadores postales, el **artículo 26.2** reza:

³ En relación con este aspecto debe tenerse en cuenta el Acuerdo por el que se da contestación a la consulta planteada por Asendia en relación con la emisión y comercialización de medio de Franqueo (CNS/DTSP/387/17)

«La gestión del casillero de devoluciones corresponderá al operador designado para la prestación del servicio postal universal quien tendrá la responsabilidad de dar el tratamiento adecuado a los envíos postales depositados en el mismo.

Cuando en dicho casillero se encuentren envíos distribuidos por otros operadores el operador designado podrá optar entre devolverlos al remitente con el tratamiento de envíos sin franqueo o establecer acuerdos con los demás operadores para completar el proceso postal de estos envíos recibiendo la contraprestación correspondiente».

Esta previsión otorga al operador designado una facultad de elección que se considera desproporcionada. Si los casilleros de devoluciones pueden ser usados por todos los operadores postales, reservar a Correos la potestad de elegir a su discreción el tratamiento que dará a lo depositado se valora como excesiva.

El precepto debería aclarar la opción preferida del legislador, que debería ser, al menos en los casos en los que las incidencias de este tipo son más abundantes por ser el operador más importante en términos de volumen de envíos, la de entregar los envíos a los operadores concernidos para que sean ellos los que procedan a la devolución al remitente, antes de considerar el envío como sin franqueo.

Con independencia de la solución por la que se opte, en todo caso ésta debe ser consistente en toda la normativa postal. A ese respecto hay que notar que en el Plan prestación del SPU aprobado hace un año esta cuestión se regula así: *«Cuando en los buzones de admisión del operador aparezcan envíos con signos de franqueo, etiquetas o impresiones de otros operadores postales que presupongan el pago de dichos envíos, el operador podrá optar entre comunicar dicha circunstancia a los operadores afectados con el fin de que en el plazo máximo de 3 días aporten el franqueo necesario para cursarlos a su destino a través de la red postal o completar directamente el proceso postal de acuerdo con el procedimiento establecido para los envíos sin franqueo ».*

Para el caso de casilleros concentrados pluridomiciliarios, el artículo 27.3 propone lo mismo que el 26.2, de modo que la observación es la misma.

Por lo que se refiere a los **artículos 29 y 30**, que se dedican a las notificaciones administrativas, cabe remitirse en bloque a las consideraciones hechas por esta Comisión con ocasión de la aprobación del IPN/CNMC/002/21. Debe destacarse que el Reglamento, por la vía de estos dos artículos, modifica sustancialmente

el sistema de gestión de entrega de las notificaciones en papel, en especial las destinadas a las personas físicas. La correcta realización de las notificaciones administrativas tiene una enorme trascendencia para los derechos de los administrados, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que su práctica debe revestirse de garantías suficientes que no quedan cubiertas por la mera remisión del Reglamento a lo dispuesto en materia de notificaciones administrativas por la LPAC.

La modificación que se propone realizar en el Reglamento Postal suprime la mención del DNI, así como la exigencia de la firma de las personas físicas o el sello de las empresas u organismos receptores de las notificaciones administrativas. Tales requisitos no son sustituidos en la propuesta por otros que garanticen la constancia de la identidad fidedigna del destinatario en los términos exigidos por el artículo 41 de la LPAC, lo cual se considera un perjuicio para las garantías de los ciudadanos. En consecuencia, esta Comisión considera necesario mantener la actual redacción del Reglamento en materia de notificaciones administrativas.

Sobre la regulación de la entrega de envíos postales en entornos especiales, el **artículo 31.2** indica:

«En cualquier caso, la distribución y entrega de los envíos postales en los entornos especiales a través de instalaciones apropiadas requerirá la previa autorización de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. A estos efectos, se considerarán autorizados todos los supuestos que, reuniendo las circunstancias que se detallan, figuren debidamente acreditados, a la fecha de entrada en vigor del presente reglamento, en el registro de entornos especiales que gestiona la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia».

Hay que decir que este “Registro” no es un registro de entornos como tal, sino un listado de los casos en los que, por la vía de hecho, figuran instalados buzones individuales o casilleros concentrados pluridomiciliarios. Se recomienda la supresión de la segunda frase del párrafo, pues ello daría lugar a legalizar situaciones de hecho sobre las que no se ha realizado ningún control previo por la CNMC. Lo que procedería es mantener la redacción del artículo 37.7 del Reglamento vigente, con el fin de facilitar el conocimiento de los supuestos en los que figuran instalados buzones individuales o casilleros concentrados pluridomiciliarios, pero sin que ello suponga “legalizar” la situación de aquellos entornos que no han sido aprobados por la CNMC.

El **31.4** dispone que el plazo de cumplimiento de la resolución de revocación de la autorización de la excepcionalidad en la entrega (de los envíos en entornos especiales) sea de seis meses desde que se dicta la resolución de la CNMC. Este plazo se considera excesivamente amplio y contrario a los derechos básicos de los usuarios de los servicios postales a recibir un servicio postal de calidad y eficiente, máxime cuando en el momento actual en las resoluciones de la CNMC se fija un plazo de diez días. A la vista de esta circunstancia, se estima necesario sustituir el plazo de seis meses por el de diez días.

Sobre intervención de los envíos postales, el **artículo 38.2**, al aludir a “envíos postales” —concepto que comprende tanto correspondencia como paquetes— en relación con la garantía del secreto de las comunicaciones, puede no ser conforme con el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo literal se refiere exclusivamente a la «*correspondencia privada, postal y telegráfica, incluidos faxes, burofaxes y giros, que el investigado remita o reciba*». Reiterada jurisprudencia ha señalado, de hecho, que los paquetes postales no están protegidos normativamente por esta garantía. En virtud de lo anterior, se recomienda introducir las precisiones y matices oportunos en el citado artículo.

El **artículo 46**, sobre el Registro de empresas prestadoras de servicios postales, dispone que «[...] los datos contenidos en él serán de libre acceso para su consulta por cuantos interesados lo soliciten» deberían aclarar qué datos serán accesibles con carácter general en la página web del MITMA, y qué otros datos, si acaso, serían accesibles a solicitud de los interesados y quienes tendrían esa condición de interesados.

Asimismo, este artículo es el lugar adecuado para incluir aquellas 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, que prevé el artículo 41.3 de la LSP.

Los **artículos 53 a 56** desarrollan la disposición adicional 6ª de la LSP, que crea el Sello de excelencia de empresa postal sostenible para «*distinguir a los operadores postales que destaquen por la excelencia de su gestión en materia medioambiental, social, laboral y, en general, de la responsabilidad social corporativa*». Estos cuatro artículos del Reglamento regulan el procedimiento de concesión del Sello, sus efectos y su registro. El 53.2 establece que solamente se otorgará el Sello de excelencia «*al operador postal que a juicio del jurado se haya hecho acreedor a tal reconocimiento*», y el 53.3 que «*podrán otorgarse uno o más accésit a otros operadores que, asimismo, hayan merecido tal distinción*».

Ello lleva a pensar que la concesión del Sello será con determinada periodicidad y a un solo operador.

Como esa distinción puede llevar aparejada alguna ventaja competitiva para las empresas que lo reciban —en el ámbito reputacional—, no resulta adecuado limitar su concesión a un solo operador postal si existen también otros operadores merecedores de la distinción. Se aconsejaría, en consecuencia, diseñar un sello que, de forma transparente, se conceda a los operadores que hayan hecho determinados méritos o cumplido determinados requisitos.

Por último, se considera necesaria la inclusión en el Reglamento de un **artículo dedicado** al plazo de la tramitación de los procedimientos sancionadores, para ampliarlo de los tres meses actuales a seis. Ello redundaría en el mejor ejercicio de la función supervisora y sancionadora de esta Comisión. Como no se trata de superar el plazo máximo de 6 meses previsto en el art 21 de la LPAC, la ampliación puede llevarse a cabo por la vía reglamentaria.

Se trataría, por tanto, de introducir un precepto con esta redacción o similar:

«El plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores por la comisión de las infracciones administrativas previstas en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, será de seis meses, computados desde el acuerdo de iniciación, produciéndose en caso de superación de dicho plazo la caducidad del expediente. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de suspensión y de ampliación de dicho plazo máximo, en los términos previstos en los artículos 22, 23 y 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A modo de conclusión, y en aras de un mejor cumplimiento por este Reglamento de los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129 de la LPAC (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia y efectividad, y transparencia), se resumen las observaciones vertidas anteriormente.

Siendo positivo el hecho de que por fin se desarrolle la LSP, eliminando la inseguridad jurídica derivada de la vigencia de un reglamento correspondiente a una Ley sectorial ya derogada, se han advertido algunas deficiencias que habría que resolver antes de continuar la tramitación del Reglamento.

En primer lugar, el Reglamento excluye la regulación de dos aspectos fundamentales, el primero referido a las notificaciones administrativas y judiciales -por el motivo de que esta regulación corresponderían al ámbito de la LPAC-, y el segundo a la prestación del Servicio Postal Universal por el operador designado -por el motivo de que esta regulación se ha hecho ya en el Plan de prestación del SPU y retirarla de este Reglamento hace que éste pueda ser de aplicación, en todos sus preceptos, a todos los operadores postales sin distinción-.

Siendo los motivos comprensibles, el resultado es que, al retirar esta regulación del Reglamento, quedarían sin regular o sin desarrollar cuestiones fundamentales relativas a las notificaciones administrativas y judiciales y a la prestación del SPU, que son esenciales y cuya ausencia da lugar a incertidumbres nada deseables.

En relación con las notificaciones administrativas y judiciales, ya se pronunció el Consejo de la CNMC con ocasión de la aprobación del informe sobre una versión anterior de este PRD (IPN/CNMC/002/21).

Desde el punto de vista de la competencia, el Reglamento recoge, como no podía ser de otra manera, lo establecido en la LSP respecto de que el sector se encuentra totalmente liberalizado y abierto a la competencia. Pero ha de hacerse una observación puntual respecto de la configuración del Sello de excelencia, que podría tener una incidencia negativa sobre la competencia, al limitar injustificadamente el número de operadores que podrían acceder a la distinción.

Por fin, puede decirse que resulta común la necesidad de una redacción general más detallada, coherente y concordada respecto de otros textos normativos, así como una mejor definición de elementos básicos conforme a la LSP y al vigente Reglamento Postal, de modo que no quepa pensar que se retrocede en situaciones y prácticas ya consolidadas en el sector, y no se pierdan definiciones y conceptos de uso habitual en el sector postal, lo que induciría a confusión o a generar situaciones ambiguas para los operadores y usuarios. Cabe resaltar, en especial, la importancia, en términos de defensa del usuario, de una regulación clara y detallada en relación con los mecanismos de reclamación e indemnización.

En consecuencia, y en líneas generales, se propone un desarrollo más preciso y matizado del Reglamento, de acuerdo con la normativa y la práctica vigentes en el sector, dando así cumplimiento al espíritu y al objetivo de una norma de esta naturaleza. Después del tiempo transcurrido desde la aprobación de la LSP,

el nuevo Reglamento, además de eliminar la situación anómala de tener vigente un reglamento que desarrolla una Ley anterior, previa a la liberalización total del sector, debería contener todo el detalle de lo ya afianzado en el sector y aprovechar la oportunidad para desarrollar lo aún pendiente de desarrollo o para aclarar lo que aún no resulta suficientemente claro. Esta Comisión ofrece su colaboración al Ministerio proponente para mejorar el texto, en línea con estas consideraciones y con las observaciones que se han vertido a lo largo de este informe.