

ACUERDO SOBRE LA SOLICITUD DE SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. EN RELACIÓN CON LOS ENVÍOS CON FRANQUEO DE OTROS OPERADORES POSTALES ERRÓNEAMENTE INTRODUCIDOS EN LA RED POSTAL PÚBLICA.

(CNS/DTSP/794/22)

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D^a María Ortiz Aguilar

Secretaria

D^a. María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 17 de noviembre de 2022.

De acuerdo con la función establecida en los artículos 8.1 y 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC), la Sala de Supervisión Regulatoria, acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. - Escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A, S.M.E.

Con fecha de 12 de mayo de 2022 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A, S.M.E. (en adelante Correos) en el que pide autorización a la CNMC para, si por analogía fuera de aplicación a este caso determinada previsión del Reglamento Postal, proceder a la destrucción de envíos que, teniendo franqueo de otros operadores distintos de Correos, habrían sido depositados en la red postal pública, sin ser recogidos por los

correspondientes operadores y habiendo permanecido en los almacenes de Correos durante muchos meses:

“Se pone en conocimiento de esa Comisión los siguientes hechos:

Como se ha venido comunicando a esa Comisión en distintos escritos, desde la liberalización de los Servicios Postales en 2011 tienen entrada, en la red postal de CORREOS, envíos y tarjetas postales con etiquetas de distintos operadores postales privados.

La aparición de forma masiva de envíos de otros operadores, evidencia la confusión generalizada que existe en el mercado, pues los usuarios desconocen el buzón donde deben depositar los envíos, sin que los operadores postales privados, puedan controlar que todos y cada uno de sus clientes introduzcan los envíos de dicho operador en sus buzones.

En la actualidad, los envíos de otros operadores que aparecen en la red postal de CORREOS lo hacen a través de los buzones convencionales y los buzones del Canal Turístico de CORREOS, gestionados a través de los agentes turísticos. Los envíos que entran a través de los buzones convencionales son recogidos en las rutas y clasificados por operador en los Centros de Tratamiento Automatizado de forma manual.

Por otro lado, están los envíos que entran en la red de CORREOS a través de los buzones del Canal Turístico. Estos envíos son recogidos y clasificados de forma manual por los agentes turísticos, una vez clasificados los entregan por separado en el Centro de Admisión Masiva designado para el depósito de los envíos de CORREOS nacidos en los buzones del Canal Turístico.

Posteriormente, tanto los envíos recogidos de los buzones convencionales, como los recogidos en los buzones del Canal Turístico, se consolidan en cada centro de Admisión Masiva por operador privado y se ponen a disposición de cada uno de ellos para su retirada por medios propios en nuestros centros, previa firma del acta levantada en cada caso. En este momento, los operadores entregan los envíos de CORREOS aparecidos en su red de buzones.

[Inicio Confidencial.

Marca - Operador	Cantidad

Fin Confidencialidad.]

Dado el nulo interés de los operadores a la recogida de dichos envíos, y el coste que se genera por el almacenamiento de los mismos en los centros, CORREOS estaría interesada en su destrucción.

La normativa postal, en concreto el artículo 25 del 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, prevé un procedimiento de destrucción para envíos caducados, garantizando, en todo caso, el secreto de las comunicaciones, de conformidad con lo establecido en dicho Reglamento y dado que de conformidad con las previsiones contenidas en dicho artículo, corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisar la destrucción de los envíos postales caducados, efectuamos consulta sobre cómo proceder con estos envíos que no son recogidos por los operadores postales privados. Y en concreto, si por analogía cabe que sean considerados como caducados, al haber transcurrido más de seis meses sin que hayan podido ser entregados a sus destinatarios, y si se entendiera así, solicitamos su autorización para proceder a la destrucción de tales envíos; de forma que no sigan generando costes de archivo y almacenamiento a esta Sociedad.

Por lo expuesto, tal y como esta Sociedad, en salvaguarda del derecho de los usuarios a un Servicio Postal Universal de calidad, SE SOLICITA a esa Comisión, en sus funciones de supervisión y control del mercado postal, indique cómo proceder con los envíos de dichos operadores privados y en concreto si es posible su destrucción ante la falta de recogida por parte de sus operadores.”

SEGUNDO. - Acuerdo de la CNMC de 25 de mayo de 2017, por el que se da contestación a la consulta planteada por Asendia Spain S.L.U. (Asendia), en relación con la emisión y comercialización de medios de franqueo.

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, ante consulta de Asendia en relación con la emisión y comercialización de medios de franqueo distintos a los de Correos, formuló las siguientes conclusiones en Acuerdo de 25 de mayo de 2017:

“A la vista de todo lo expuesto, en relación con la consulta de Asendia, esta Sala considera que:

- Un operador postal debidamente autorizado para prestar servicios postales incluidos en el servicio postal universal puede emitir y comercializar medios de franqueo, dentro de los límites establecidos por el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de noviembre de 2015.*

- *Esa actividad no se halla sujeta, en principio, a autorización específica, pues no se deduce así de la normativa y la Comisión Filatélica ya se declaró no competente en esta materia.*
- *La emisión y comercialización de medios de franqueo no viola las garantías del artículo 33 e) de la Ley Postal, siempre que se desarrolle dentro de los límites exigidos por el Tribunal Supremo.*
- *La normativa no prevé limitaciones en relación con la forma de comercialización de medios de franqueo por parte de operadores privados (directamente a los usuarios o a través de agentes o de diferentes establecimientos).*
- *No parece razonable entender que el artículo 9 de la Ley postal exige que los operadores alternativos puedan garantizar que cada envío con su medio de franqueo sea depositado en su buzón. En estos casos, será necesario que los operadores afectados articulen los mecanismos adecuados para que los derechos de los usuarios postales que se recogen en el Título II de la Ley 43/2010 estén suficientemente garantizados.”*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Habilitación competencial.

La competencia de esta Comisión respecto de los servicios postales viene establecida por el artículo 8 de la LCNMC, según el cual ésta ejercerá, entre otras funciones, la de *“velar para que se garantice el servicio postal universal, en cumplimiento de la normativa postal y la libre competencia del sector, ejerciendo las funciones y competencias que le atribuye la legislación vigente, sin perjuicio de lo indicado en la Disposición adicional undécima de esta Ley”*.

La CNMC es competente para la adopción de este acuerdo, de conformidad con el artículo 20.1 de la LCNMC, que le atribuye la competencia para *“resolver y dictaminar los asuntos que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tiene atribuidos por esta Ley y por el resto de la legislación vigente.”*

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la que debe conocer este asunto, según el artículo 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, de manera más pormenorizada dispone que *“La Sala de Supervisión regulatoria conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de los artículos 6 a 12 de la Ley 3/2013, de 4 de junio y del informe previsto por el apartado 7 de su disposición adicional novena.”*

SEGUNDO. – Objeto del presente acuerdo.

En los Antecedentes se ha referido el Acuerdo de la CNMC de 25 de mayo de 2017, que llamaba a los operadores postales a establecer un procedimiento para que los envíos aparecidos en sus buzones franqueados con medios de franqueo distintos de los propios, pudieran ser recogidos por el operador correspondiente, con el fin de que los envíos fueran cursados a su destino y entregados a sus destinatarios.

Pues bien, la solicitud de Correos versa sobre el modo de proceder con los envíos que, franqueados con medios de franqueo de operadores postales distintos de la propia Correos, habrían aparecido depositados en los buzones de Correos, no habiendo sido retirados de la red postal pública por esos operadores aun a pesar de haber sido requeridos por Correos para ello. En concreto, en su escrito Correos solicita autorización para proceder a la destrucción de los envíos no retirados por los operadores postales responsables, tras haber permanecido esos envíos en los almacenes de Correos durante más de seis meses, utilizando el criterio de la interpretación analógica de la previsión contenida en el artículo 25 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, 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, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre (en adelante Reglamento Postal).

TERCERO. – Medios de franqueo de los envíos e identificación de los operadores postales.

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) define en el artículo 3.7 los “medios de franqueo” como *“aquellos efectos o signos que acreditan el pago de los servicios postales a los operadores postales que presten servicios incluidos en el servicio postal universal”*. Como concluyó el Acuerdo de 25 de mayo de 2017, *“Todos los instrumentos descritos en el artículo 3.7 son “medios de franqueo” y pueden disponer de ellos operadores postales distintos al operador designado siempre que presten servicios incluidos en el servicio postal universal”*.

De modo que, una vez un envío está debidamente franqueado, el operador que ha de encargarse de todo el proceso postal está identificado y tiene la obligación de realizar el resto de fases de la actividad postal hasta su entrega al destinatario.

La Ley Postal dedica su Título II a la regulación de los “Derechos de los usuarios de los servicios postales”. Se reproducen aquí los artículos más directamente relacionados con el tema de la presente solicitud. El Reglamento Postal detalla el contenido de algunos de estos derechos.

“Artículo 6. Inviolabilidad de los envíos postales.

1. *Los operadores postales deberán cumplir con el deber de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos postales.*

Se considerará incumplimiento de dicho deber la detención contraria a derecho, el intencionado curso anormal, la apertura ilegal, la sustracción, la destrucción, la retención indebida y la ocultación de los citados envíos postales.

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 alcance y la prestación efectiva del servicio postal universal deberán responder a los principios de cohesión social y territorial, no discriminación por razón de cualquier circunstancia o condición personal, social o geográfica, continuidad, eficacia y eficiencia en el servicio, y deberá adecuarse permanentemente a las condiciones técnicas, económicas, sociales y territoriales y a las necesidades de los usuarios, en particular en materia de densidad de puntos de acceso y de accesibilidad a los mismos, sin menoscabo de su calidad.

Artículo 13. Derecho a la propiedad de los envíos postales.

Los envíos postales serán de titularidad del remitente a efectos postales en tanto no lleguen a poder del destinatario quien podrá, mediante el pago del precio correspondiente, recuperarlos o modificar su dirección, salvo en los supuestos de imposibilidad material y sin perjuicio de los derechos de terceros sobre el contenido de los mismos.

Artículo 18. Derecho a la protección de los envíos no entregados.

Reglamentariamente se establecerán las reglas a seguir para los casos en que los envíos, por cualquier causa, no puedan, ser entregados al destinatario o devueltos al remitente. Tales reglas, incluirán las relativas al procedimiento de averiguación del domicilio, procedencia y destino, audiencia o citación de los remitentes y eventual depósito temporal, reclamación y destrucción de los envíos.”

El Reglamento Postal, que detalla el contenido de algunos de estos derechos prevé la inviolabilidad de los envíos postales en su artículo 7, al disponer que “*Los envíos postales son inviolables. Será en todo caso violación, su detención arbitraria o contra derecho, su intencionado curso anormal, su apertura, sustracción, destrucción, retención indebida u ocultación y, en general, cualquier acto de infidelidad en su custodia*”.

De modo que los operadores postales tienen obligaciones para con los usuarios, obligaciones que voluntariamente han asumido al inscribirse en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, máxime cuando se trata de servicios pertenecientes al Servicio Postal Universal.

CUARTO. – Procedimiento de depósito y destrucción de los envíos postales de los artículos 24 y 25 del Reglamento Postal y respuesta a la solicitud de Correos de extender su aplicación por analogía al supuesto de hecho de la solicitud

El Reglamento Postal regula en el capítulo V, artículos 24 y 25, el procedimiento de depósito y destrucción de envíos postales, que consta de dos fases, una inicial en la que los envíos son declarados *sobrantes*, y la final en la que, una vez declarados los envíos *caducados*, se puede llevar a cabo su destrucción.

El procedimiento parte del análisis de la imposibilidad de entrega de los envíos postales al destinatario o persona autorizada, por las diferentes causas que se mencionan de manera pormenorizada, y dispone que se procederá a la devolución al remitente, siempre que ello sea posible. Si la entrega al remitente no es posible, entonces los envíos se consideran “*sobrantes*”. En efecto, el artículo 24.2 establece lo siguiente:

“Cuando la entrega de los envíos ordinarios en casillero domiciliario, domicilio, oficina u otros medios análogos de entrega no se pueda llevar a efecto, entre otras causas, por ser desconocido el destinatario, haber fallecido sin dejar herederos o haberse ausentado sin dejar señas, se procederá, sin más dilación, a devolverlos al remitente, siempre que conste este dato en los envíos. A este respecto, si la entrega no puede realizarse tampoco al remitente se considerarán los envíos como sobrantes.”

Una vez los envíos han sido declarados *sobrantes*, el artículo 25 establece que permanecerán en depósito durante un plazo máximo de seis meses, a contar desde dicha declaración, pudiendo el remitente, el destinatario o aquellos que se subroguen en sus derechos recuperar dichos envíos, previa comprobación de su identidad y abono de los derechos de almacenaje que correspondan, en su caso. Pasado este plazo se consideran *caducados*, momento a partir del cual procede la destrucción de aquellos envíos que no sean de valor declarado.

Correos solicita autorización para proceder a la destrucción de los envíos de los que trata este caso, en aplicación, por analogía, del procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 del Reglamento Postal. Pero no procede en este caso una aplicación analógica de los artículos 24 y 25 del Reglamento Postal.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 del Código Civil, “*Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón*”. A juicio de esta Comisión, no existe identidad de razón entre los supuestos de hecho. La destrucción de los envíos postales a que se refiere el artículo 25 del Reglamento Postal procede en aquellos casos en que dichos envíos han sido declarados *sobrantes* tras no haberse podido entregar a sus

destinatarios por concurrir alguna de las causas del artículo 24 (y siempre después de haber sido declarados *caducados* transcurridos seis meses). El listado de causas del artículo 24 no es exhaustivo, pero se refiere a casos en que los envíos no se han podido entregar a sus destinatarios ni devolver a sus remitentes tras haber sido cursados. En el supuesto de hecho que plantea Correos, sin embargo, los envíos no habrían seguido su curso postal por haberse introducido en la red postal pública estando franqueados con medios de franqueo de otros operadores distintos de Correos y no haber sido recogidos por los operadores correspondientes a pesar de los requerimientos de Correos, todo según el relato de Correos.

En consecuencia, se descarta la extensión analógica de los artículos 24 y 25 del Reglamento Postal a este supuesto.

QUINTO. – Sobre el posible incumplimiento de sus obligaciones por parte de los operadores postales.

Se ha dicho antes que los operadores postales titulares de autorización administrativa singular para prestar servicios postales que han utilizado la facultad de vender medios de franqueo propios para facilitar el curso de los envíos por su red, al inscribirse en el Registro de operadores postales e iniciar su actividad asumieron el compromiso de actuar con la diligencia debida en todas las fases del proceso postal, hasta la entrega de los envíos a su destinatario final. Se ha dicho también que la prestación de servicios postales requiere el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley Postal, incluido el estricto respeto de los derechos a los que se refiere el Título II de dicha Ley.

El ámbito de la solicitud que ha sido presentada por Correos, que se refiere únicamente al destino que debe darse a la correspondencia depositada, no permite efectuar ningún pronunciamiento acerca de la conducta de los referidos operadores postales, a los que Correos imputa un “*nulo interés*” por su recogida.

El incumplimiento de sus obligaciones por parte de los operadores postales, con el consiguiente perjuicio a los usuarios de sus servicios, podría suponer la realización de alguna o varias de las conductas infractoras previstas en los artículos 59 y siguientes de la Ley Postal.

Ahora bien, para determinar si los operadores pudieran haber incumplido alguna de las referidas obligaciones, resultaría preciso llevar a cabo las correspondientes actuaciones de averiguación.

A la vista de todo lo expuesto, la Sala de Supervisión Regulatoria

ACUERDA

- Declarar que no procede aplicar analógicamente a este caso los artículos 24 y 25 del Reglamento Postal al no existir identidad de razón entre los supuestos de hecho y, en consecuencia, rechazar la solicitud formulada por Correos de proceder a destruir los envíos que, depositados en la red postal pública con franqueo de otros operadores postales distintos de Correos, habrían permanecido almacenados en instalaciones de Correos durante más de seis meses, sin haber sido recogidos por los correspondientes operadores para dar continuidad a su curso postal.
- Instar a la Dirección de Transportes y del Sector Postal de esta Comisión a que investigue las actuaciones de los operadores postales a los efectos de identificar posibles comportamientos sancionables por la normativa.
- Poner el caso en conocimiento del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al objeto de que éste pueda analizarlo y explorar la posibilidad de dar respuesta normativa adecuada a la problemática que se plantea. Dicha respuesta normativa podría incorporarse al futuro Reglamento Postal, actualmente en tramitación. Esta Comisión ofrece su colaboración al Ministerio a ese respecto.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., SME, al MITMA y a los operadores titulares de los medios de franqueo que aparecen en los envíos pendientes de retirar de la red postal pública, haciéndoles saber que este Acuerdo pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra él recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.