



Roj: **SAN 3397/2023 - ECLI:ES:AN:2023:3397**

Id Cendoj: **28079230082023100264**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **08/05/2023**

Nº de Recurso: **896/2020**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso contencioso-administrativo**

Ponente: **SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN OCTAVA**

**Núm. de Recurso: 0000896 /2020**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 06250/2020**

**Demandante: Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A., S.M.E**

**Procurador: D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> JESÚS GUTIÉRREZ ACEVES**

**Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA**

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.: D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO**

### **SENTENCIA Nº :**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. MERCEDES PEDRAZ CALVO

D. **SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO**

D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

D. EUGENIO FRIAS MARTINEZ

Madrid, a ocho de mayo de dos mil veintitrés.

VISTO, en nombre de Su Majestad el Rey, por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso nº **896/2020**, seguido a instancia de la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A., S.M.E**, representada por la procuradora de los tribunales **D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Jesús Gutiérrez Aceves**, con asistencia letrada, y como administración demandada la General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado. El recurso versó sobre impugnación de resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), la cuantía se estimó indeterminada e intervino como ponente el Magistrado **Don Santiago Soldevila Fragoso**. La presente Sentencia se dicta con base en los siguientes:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**



**PRIMERO:** Para el correcto enjuiciamiento de la cuestión planteada es necesario el conocimiento de los siguientes hechos, según resulta de la resolución de la CNMC impugnada:

1. En cumplimiento del artículo 26.6 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre del servicio postal universal de los derechos de los usuarios y del mercado postal, el 24 de julio de 2018 la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, presentó ante el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante "CNMC"), los resultados de su contabilidad analítica (en adelante "CA") objeto de revisión y verificación en el presente expediente.
2. El 5 de noviembre de 2018 se firmó el contrato administrativo del servicio de "Revisión y verificación del modelo de contabilidad analítica de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., correspondiente a los ejercicios 2015, 2016 y 2017" (EXP. 180108) entre la CNMC y Axon Partners Group Consulting, S.L. (en adelante, "Axon" o "el auditor").
3. El 3 de julio de 2019, se inició el procedimiento de verificación de los resultados de la CA prestados por Correos correspondientes a los ejercicios 2015, 2016 y 2017.
4. Se remitió a Correos el informe de Axon, correspondiente a los trabajos relacionados con la revisión de la CA de los ejercicios 2015, 2016 y 2017, encargado por la CNMC y, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.2 de la LPAC, se le concedió un plazo de quince días para efectuar las alegaciones que estimara oportunas.
5. El 29 de julio de 2019 tuvo entrada en el Registro de la CNMC el escrito de alegaciones de Correos al informe del auditor junto con una versión no confidencial de las mismas. Adicionalmente, con fecha 25 de septiembre de 2019, Correos aportó una versión no confidencial del informe de auditoría que le fue notificado.
6. El 11 de diciembre de 2019 se acordó por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC el archivo de las actuaciones iniciadas en dicho procedimiento, al haberse puesto de manifiesto la complejidad de la materia y la dificultad para adoptar una resolución común a todas ellas sin que se viera afectada la claridad, la concreción de las modificaciones y mejoras a introducir en el sistema de contabilidad de costes por cada uno de los ejercicios.
7. El 20 de febrero de 2020, en virtud del artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se notificó telemáticamente a Correos el acuerdo de la misma fecha del Director de Transportes y del Sector Postal de la CNMC por el que, de conformidad con el artículo 58 de la LPAC, se inicia el procedimiento de verificación de los resultados de la CA presentados por Correos correspondientes al ejercicio 2017.
8. Se le remitió asimismo el informe de Axon Partners Group Consulting, S.L.U., correspondiente a los trabajos relacionados con la revisión de la CA de Correos referida a los ejercicios 2015, 2016 y 2017, encargado por la CNMC.
9. Se concedió un plazo de 15 días para que Correos realizara las alegaciones que estimara oportunas, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.2 de la LPAC, sin que Correos formulase alegaciones adicionales en esa fase.
10. Mediante resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 28 de abril de 2020, se acordó lo siguiente:

*Primero.* Declarar que la aplicación del sistema de contabilidad de costes utilizado por Correos y Telégrafos, S.A. para el ejercicio 2017 es, en general, conforme a los principios contables generales establecidos en la Orden FOM, excepción hecha de los cálculos del SCC relativos al servicio de "Notificaciones Administrativas" para los que ha sido identificada una incidencia con impacto material en resultado en el apartado IV.2.

*Segundo.* Requerir a Correos y Telégrafos, S.A. para que introduzca en su sistema de contabilidad de costes las modificaciones a que se refiere el apartado V de la presente Resolución en los plazos y condiciones indicados en cada una de las conclusiones del citado apartado. El ejercicio 2017 reformulado deberá presentarse a la CNMC para su verificación. No obstante, en aplicación de la Disposición adicional 3ª 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, los plazos para la presentación de los resultados reformulados quedan suspendidos y no se reanudarán hasta la pérdida de vigencia del Real Decreto o sus prórrogas.

**SEGUNDO:** Por la representación de la actora, Correos, se interpuso recurso Contencioso-administrativo contra la resolución precedente, formalizando demanda con la súplica de que se dictara sentencia declarando la nulidad del acto recurrido por no ser conforme a derecho. La fundamentación jurídica de la demanda se basó en las siguientes consideraciones:

1. *Falta de competencia de la CNMC para ordenar la creación de nuevos sistemas de imputación de costes.*



1. La CNMC tiene una función meramente informadora en la aprobación del Plan de Prestación que debería contener el procedimiento para la evaluación del coste neto del SPU, su forma de financiación y los criterios para determinar la contribución del Estado al mismo. Invoca el artículo 22.3 de la Ley Postal.

-Tanto el contrato regulador como el Plan de Prestación deben ser aprobados por el Gobierno que es quien debe contribuir al sostenimiento del SP

2. Tampoco la CNMC es competente para desarrollar los principios, criterios y el sistema de imputación de costes que debe observar la contabilidad analítica de Correos.

-Invoca el artículo 26 de la Ley Postal, en sus apartados 5º y 6º, donde se prevé que será el Instituto de Contabilidad Analítica y Auditoría de Cuentas quien desarrollará los principios, criterios y el sistema de imputación de costes que deba observar la Contabilidad Analítica de Correos, limitándose la función de la CNMC, en este punto, a emitir informe y verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en una normativa contable previamente establecida por Orden del Ministro de Presidencia, a propuesta conjunta de los Ministros de Fomento y de Economía y Hacienda.

3. La determinación de la carga financiera injusta por parte de la CNMC exige de la intervención preceptiva de otras Administraciones Públicas.

-Invoca el artículo 28 de la Ley Postal que atribuye a la CNMC la aprobación de la carga financiera injusta que comportan las obligaciones de servicio público del servicio postal universal para el operador designado, pero, aun así, debe hacerlo en coordinación con otras administraciones.

-La CNMC carece de un marco regulador previo, basado en principios contables coherentemente aplicados y objetivamente justificables, que avale las modificaciones que impone a Correos, ya que ni la Ley Postal ni la Orden FOM/2447/2004, obligan a la creación de un producto analítico basado en la carta certificada, distinto al que corresponde al ámbito de aplicación del Servicio Postal Universal (SPU).

Tanto la Ley Postal como, especialmente, la Orden FOM/2447/2004 propugnan la obligación de segregar de cada producto postal, entre otros, los servicios incluidos en el ámbito SPU, como es el caso de la carta certificada.

4. Nulidad de la resolución impugnada de conformidad con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, por definir el ámbito objetivo del SPU al margen del procedimiento legalmente establecido.

-El procedimiento legalmente establecido para la modificación del sistema de imputación de costes de la contabilidad analítica de Correos exige la aprobación por el Ministro de Presidencia de los principios, criterios y sistema de imputación de costes elaborados y desarrollados por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas del Estado.

-También la resolución debería ser anulada por desviación de poder, en la medida en que la CNMC estaría utilizando sus competencias en materia de revisión y verificación contable para un fin sustancialmente distinto, como es la modificación del vigente sistema de imputación de costes que se aplica a la contabilidad analítica de Correos.

*II. Subsidiariamente, el sistema de imputación de costes aplicado por Correos está plenamente justificado y es coherente con la normativa contable de aplicación.*

1. El artículo 21 de la Ley Postal incluye las cartas certificadas en el ámbito del Servicio Postal Universal (SPU).

-El servicio de notificaciones administrativas se comercializa por Correos como un único producto que incluye tres subproductos: carta certificada + acuse de recibo + gestión de entrega, de los que solo la carta certificada se incluye en el SPU según la resolución impugnada.

-Invoca un informe de 3 de febrero de 2011 de la abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento en sentido contrario.

-Estima que cualquier envío postal que contenga una carta certificada (ya sea un envío certificado con acuse de recibo donde el remitente sea un particular o una notificación administrativa) debe segregarse en sus distintas prestaciones o servicios, existiendo, a su vez, para cada uno, un concreto producto analítico reflejado en la contabilidad. ( artículo 26 de la Ley Postal y Anexo 1 de la Orden FOM/2447/2004).

-No tiene sentido y carece de rigor que la resolución impugnada compare el certificado ordinario con el servicio completo de notificación administrativa, para llegar a la conclusión de que «los valores añadidos que se anudan a la notificación administrativa no son opcionales para la Administración u organismo emisor, sino que son inherentes y propios del producto para que éste produzca los efectos legalmente previstos».



-Resulta coherente y está objetivamente justificado que un servicio como el de notificaciones administrativas acabe dividiéndose y categorizándose en diferentes subproductos, de tal forma que la lectura de la contabilidad analítica permita identificar, como mínimo, todos aquellos servicios que directa o indirectamente afectan al SPU (en este caso, la carta certificada).

## 2. Contradicción de la CNMC consigo misma.

-La obligación impuesta por la CNMC contempla la obligación contable de segregar el servicio de notificación administrativa en distintos subproductos y, para ello, impone a Correos la obligación de crear o mantener productos analíticos que hagan que este servicio sea plenamente identificable en su contabilidad analítica.

-La CMC impone la creación de: (i) un producto analítico por cada uno de los tramos de peso de la carta certificada; (ii) varios productos analíticos que reflejen si el justificante de entrega o acuse de recibo es ordinario o electrónico; y (iii) varios productos analíticos que reflejen si el intento de entrega se ha hecho en turno de mañana o de tarde.

-Sin embargo, la CNMC pretende justificar la exclusión de la carta certificada integrante de una notificación administrativa a través de una comparación con el servicio completo en sí, al estimar que las notificaciones administrativas constituyen un servicio específico, singular y diferenciado de la carta certificada, no solo por razón de su emisor, sino porque su validez y eficacia legal queda sujeta a que el envío postal se haya realizado con el acondicionamiento de certificado administrativo.

-Lo que se discute no es si el servicio de notificación administrativa, en sí mismo considerado, es o no distinto de un simple servicio de carta certificada, sino si la carta certificada, como integrante del ámbito del SPU, es una de las prestaciones de las que se compone una notificación administrativa. Por tanto, cualquier comparación entre ambos servicios resulta completamente ociosa.

-La carta certificada de las notificaciones administrativas contiene comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso y su prestación incluye las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega.

## 3. Sobre la identidad del emisor.

-La concepción del SPU de la CNMC como destinado a «los usuarios del servicio con carácter general» carece de justificación, pues el artículo 3.14 de la Ley Postal define al «usuario» como «la persona natural o jurídica o ente sin personalidad beneficiaria de la prestación de un servicio postal como remitente o como destinatario y titular de los derechos a que se refiere el Título II de esta ley».

-Por tanto, la diferencia no está en el usuario sino en el remitente y ello es debido a un imperativo legal, el del artículo 42 de la Ley 39/2015 que exige la particularidad del doble intento de entrega.

## 4. Sobre la supuesta sobrevaloración de los ingresos/costes del SPU

-Señala la resolución impugnada que la imputación de ingresos y costes de la carta certificada de las notificaciones administrativas supone una sobrevaloración de este servicio, susceptible de «generar un impacto en la causalidad y objetividad del modelo y quebrar la debida separación contable entre productos SPU y no SPU»

-En realidad no existe ninguna doble compensación ya que Correos cobra un precio por todos y cada uno de sus servicios y lo que debería percibir en concepto de compensación por el SPU no guarda ninguna relación con esta circunstancia, sino que, por el contrario, deriva del hecho de que tenga la obligación de prestar los servicios a precios asequibles y en base a unas concretas condiciones de calidad y de permanencia en todo el territorio nacional.

## 5. Sobre las Sentencias de 30 de septiembre de 2015, de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y de 10 de mayo de 2018, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

-Las referidas sentencias concluyen que el servicio de notificaciones administrativas, como tal, no forma parte del SPU y, por tanto, no resulta aplicable la garantía de acceso a la red consagrada en el artículo 45 de la Ley Postal.

-Sin embargo, en esas sentencias el objeto de controversia consistía básicamente en determinar si el servicio de notificaciones administrativas, en sí mismo considerado, formaba o no parte del SPU y, a partir de ahí, analizar si la garantía de acceso a la red para terceros operadores postales era extensible a dicho servicio.

-Lo que aquí se discute no es si el servicio de notificaciones administrativas forme o no parte del SPU, sino si las distintas prestaciones (o subproductos) que lo componen forman o no parte de dicho ámbito, esto es, del SPU.



-La contradicción de la CNMC radica en que vuelve a la tesis básica de que la notificación administrativa no forma parte del SPU, sin tener en cuenta la obligación de desagregar, en sus diferentes productos analíticos, dicho servicio. Y ello, a pesar de que la obligación impuesta sí que contempla esa segregación.

*III. Las notificaciones administrativas en la Unión Europea. La resolución impugnada es contraria a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a la Decisión de la Comisión.*

1. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de octubre de 2019 (asuntos acumulados C-4/18 y C-5/18). Apartados 52 y ss.

-Establece que la notificación formal de documentos en el marco de procedimientos judiciales o administrativos, puede considerarse, en cualquier caso, parte del servicio universal como se define en el artículo 3.4 de la Directiva 97/67.

-En realidad Correos podría estar infravalorando el SPU al no incluir todos los subproductos de que se compone una notificación administrativa dentro del ámbito del SPU, como sucede en la actualidad con el acuse de recibo y la gestión de entrega.

-Las notificaciones administrativas cumplen un fin de interés general que no puede ser otro que garantizar la seguridad jurídica de las comunicaciones entre Administraciones Públicas y ciudadanos.

-A tales efectos, la recurrente cumple una función esencial, pues es el único operador que cuenta con presunción de veracidad y fehaciencia en su práctica, y garantiza la prestación efectiva de este servicio en todo el territorio nacional.

-Subraya que la mayoría de países de nuestro entorno vienen contabilizando el servicio de notificaciones administrativas como obligación de servicio universal, y siendo compensados por ello.

2. Incompatibilidad de la resolución impugnada con la Decisión de 14 de mayo de 2020 de la Comisión Europea, que ha validado la compensación recibida por Correos con motivo de la asunción de obligaciones de servicio público entre 2011- 2020

-En esta Decisión, la Comisión Europea acuerda que la Ayuda de Estado concedida a Correos por el Reino de España durante ese periodo (2011-2020), es compatible con el mercado interior.

**TERCERO:** La Administración demandada contestó a la demanda oponiéndose a ella con la súplica de que se dicte sentencia desestimando el recurso y declarando ajustada a derecho la resolución recurrida.

**CUARTO:** Pr acticada la prueba declarada pertinente, se acordó en sustitución de la vista el trámite de conclusiones que fue evacuado por las partes.

**QUINTO:** Señalado el día 26 de abril de 2023 para la deliberación, votación y fallo ésta tuvo lugar en la reunión del Tribunal señalada al efecto.

**SEXTO:** Aparecen observadas las formalidades de tramitación, que son las del procedimiento ordinario.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO:** La cuestión que se plantea en el presente proceso es la relativa a determinar el ajuste legal de la resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los mercados y de la Competencia (CNMC) de 28 de abril de 2020, que acordó lo siguiente:

Primero. Declarar que la aplicación del sistema de contabilidad de costes utilizado por Correos y Telégrafos, S.A. para el ejercicio 2017 es, en general, conforme a los principios contables generales establecidos en la Orden FOM, excepción hecha de los cálculos del SCC relativos al servicio de "Notificaciones Administrativas" para los que ha sido identificada una incidencia con impacto material en resultado en el apartado IV.2.

Segundo. Requerir a Correos y Telégrafos, S.A. para que introduzca en su sistema de contabilidad de costes las modificaciones a que se refiere el apartado V de la presente Resolución en los plazos y condiciones indicados en cada una de las conclusiones del citado apartado. El ejercicio 2017 reformulado deberá presentarse a la CNMC para su verificación. No obstante, en aplicación de la Disposición adicional 3ª 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, los plazos para la presentación de los resultados reformulados quedan suspendidos y no se reanudarán hasta la pérdida de vigencia del Real Decreto o sus prórrogas.

**SEGUNDO:** La primera cuestión que debe analizarse es la relativa a la delimitación de las facultades de verificación de la CNMC.



El artículo 26.6 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, establece que "la Comisión Nacional del Sector Postal (hoy la CNMC), velará por la correcta aplicación de lo dispuesto en la normativa sobre contabilidad analítica y separación de cuentas de los operadores postales y verificará anualmente, por sí misma o a través de una entidad independiente del proveedor del servicio postal universal, las cuentas analíticas del operador designado".

Por su parte, el artículo 8.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia atribuye a la misma la competencia para "Verificar la contabilidad analítica del operador designado y el coste neto del servicio postal universal y determinar la cuantía de la carga financiera injusta de la prestación de dicho servicio de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Título III de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, así como en su normativa de desarrollo".

Finalmente, la Orden FOM/2447/2004 se pronuncia en el mismo sentido.

De este cuadro normativo se desprende sin dificultad que la CNMC ostenta plena competencia para verificar la contabilidad analítica de los operadores designados, competencia que implica necesariamente, tanto la facultad de delimitar los productos que integran el servicio postal universal (SPU), como la posibilidad de requerir al operador designado para que ajuste sus productos analíticos en el sentido señalado. En caso contrario, dicha competencia quedaría vacía de contenido y sería puramente nominal.

Eso es exactamente lo que la CNMC ha hecho en el presente caso, sin invadir competencias de otros órganos como el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas que son los competentes para desarrollar los principios, criterios y el sistema de imputación de costes que debe observar la contabilidad analítica de Correos, actuación que la CNMC no ha desarrollado en este caso.

Sin perjuicio de lo anterior, también goza la CNMC de competencia para emitir informes sobre el Plan de Prestación que debería contener el procedimiento para la evaluación del coste neto del SPU, su forma de financiación y los criterios para determinar la contribución del Estado al mismo, cuestión que es ajena al presente procedimiento.

En consecuencia, este primer motivo debe ser desestimado.

**TERCERO:** De forma subsidiaria la recurrente plantea que el sistema de imputación de costes aplicado por Correos está plenamente justificado y es coherente con la normativa contable de aplicación, por lo que impugna la resolución recurrida.

No podemos compartir este planteamiento por las razones que se exponen a continuación, esencialmente coincidentes con lo alegado por la abogacía del Estado:

1. No resulta objeto de debate la afirmación de que la carta certificada se integra en el servicio postal universal (SPU), pues así lo dispone el artículo 21.1 de la Ley 43/2010 Postal y que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima fue la entidad designada por la Ley 43/2010 para la prestación del servicio postal universal ( Disposición Adicional Primera Ley 43/2010).

2. Tampoco es objeto de debate que las cartas que contienen notificaciones administrativas y judiciales, no están expresamente incluidas en el citado artículo 21.1 de la Ley 43/2010 Postal, sin que tampoco exista una mención específica al respecto en el Anexo 1 de la Orden FOM 2447/2004 y ello con independencia de que su gestión pueda tratarse como una obligación de servicio público.

3. El tema debatido radica en valorar la singularidad que incorporan las notificaciones administrativas y judiciales respecto de la simple carta certificada y que la diferencia de la misma, dotándola de naturaleza autónoma.

En este sentido debe precisarse que, a las características de la carta certificada añade, de manera obligatoria, un servicio de aviso de recibo y de gestión de entrega caracterizado por un doble intento de notificación en horario distinto con la consignación de la identidad del receptor.

4. A mayor abundamiento, el artículo 22.4 de la Ley 43/2010 dispone que "La actuación del operador designado gozará de la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega y recepción o rehusé o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales, tanto las realizadas por medios físicos, como telemáticos", atribuyendo a este tipo de comunicaciones una característica exclusiva que se anuda a la prestación de un servicio adicional respecto de la carta certificada.

5. Las notificaciones administrativas y judiciales son, por lo tanto, un producto singular por razón de las circunstancias de su prestación, siendo objeto de licitación o contratación por parte del Sector Público en régimen de libre competencia y conforme al precio acordado en el procedimiento de contratación, extremo



de particular relevancia y que la recurrente no ha abordado de manera frontal en su exposición ( artículo 37 Ley 43/2010).

6. Por otra parte, no puede acogerse la tesis que propone Correos de la artificial desagregación de la notificación administrativa y judicial en subproductos, pues ello pugna con el esencial principio de separación contable del artículo 26 de la Ley 43/2010 y 4.1 de la Orden FOM 2447/2004. De acuerdo con dicha normativa prevalece el criterio de imputación directa de los costes de los servicios o productos que pueden singularizarse y esa es la nota que concurre en las notificaciones administrativas y judiciales.

7. Resulta irrelevante a estos efectos que la abogacía del Estado hubiera emitido en el contexto de una reclamación de interconexión un informe en el sentido aparentemente propuesto por la recurrente, pues el mismo debe limitarse al contexto en el que se formuló, carece de efectos normativos y menos aún vinculantes para este Tribunal.

8. El hecho de que la CNMC en el curso de los procedimientos de las verificaciones de los ejercicios de la contabilidad analítica desde 2013 en adelante, haya admitido a la recurrente que realice una imputación contable de las notificaciones administrativas consistente en la suma de los productos analíticos "aviso de recibo" y "doble intento de entrega" a la carta certificada, en modo alguno supone una contradicción, como pretende Correos.

9. Ello es así, porque la CNMC admitió esa práctica ante la demanda de la recurrente justificada por las dificultades técnicas que le suponía proceder de otra forma, advirtiendo la CNMC que, a pesar de esa desagregación, admitida por motivos puramente funcionales, las cartas certificadas que incluyen notificaciones administrativas y judiciales, constituyen un producto específico y singular fuera del SPU.

10. De llevarse a término la propuesta de Correos, dicha entidad recibiría una doble compensación por la prestación de un mismo servicio, pues, por una parte, obtendría ingresos como consecuencia de la licitación pública del servicio conforme con el artículo 34 de la Ley 43/2010 y, por otra parte, también recibiría la correspondiente compensación por la imputación contable según la cual quedaría sujeta al cumplimiento de obligaciones de servicio público.

11. Sobre las Sentencias de 30 de septiembre de 2015, de la Sección 8ª de esta Sala y la de 10 de mayo de 2018, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que la confirma.

La recurrente considera que se ha hecho una interpretación errónea de dichas sentencias en la medida en que lo que aquí se discute, no es si el servicio de notificaciones administrativas forma parte del SPU, sino si las distintas prestaciones (o subproductos) que lo componen forman o no parte de dicho ámbito, esto es, del SPU.

En primer lugar debe precisarse que dichas sentencias se dictan en relación al uso de la red de Correos por parte de los otros operadores, es decir, en un ámbito totalmente distinto al que motiva estas actuaciones, referidas a la elaboración de la contabilidad analítica.

En todo caso, la STS citada es muy clara cuando señala en su FJ 4 que las notificaciones administrativas no son equiparables a las cartas certificadas ordinarias, por lo que no resulta posible incorporar los subproductos adicionales a los que se refiere la recurrente al servicio universal.

Debe desestimarse pues este motivo de recurso.

**CUARTO:** Co mo último motivo de recurso, la recurrente estima que la resolución impugnada es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a la Decisión de la Comisión Europea de 14 de mayo de 2020, Ayuda estatal SA.50872 (2020/NN). España Compensación a Correos por la OSU, 2011-2020.

*1. En relación con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de octubre 2019, Winterhoff, C-4/18 y C-5/18 .*

1. La cuestión se centra, en primer lugar, en la interpretación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de octubre 2019, Winterhoff, C-4/18 y C-5/18.

2. Antes de entrar en su examen debe precisarse que la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios, establece lo siguiente:

En su artículo 3.3 "Los Estados miembros adoptarán medidas para asegurar que el servicio universal quede garantizado al menos cinco días laborales por semana, excepto en circunstancias o condiciones geográficas excepcionales, y para que incluya, como mínimo: una recogida y una entrega al domicilio de cada persona física o jurídica o, como excepción, en condiciones que quedarán a juicio de la autoridad nacional de reglamentación, una entrega en instalaciones apropiadas.



En su artículo 4 indica que "Los Estados miembros se asegurarán de que esté garantizada la prestación del servicio universal y notificarán a la Comisión las medidas que hayan tomado para cumplir con dicha obligación".

3. Ante tan parca regulación, es evidente que la Directiva concede un amplio margen de regulación a los Estados miembros con el único límite que respeten los principios antes mencionados.

4. La STJUE de 16 de octubre 2019, Winterhoff, C-4/18 y C-5/18 se circunscribe de manera explícita a la regulación existente en Alemania y se pronuncia sobre la compatibilidad de la misma con los preceptos de la Directiva citados.

5. En consecuencia, para extrapolar la doctrina de esta sentencia al presente caso, deberá realizarse un análisis previo de las regulaciones en ambos países y solo en el caso de que ambas sean coincidentes procederá la plena extrapolación pretendida.

6. Es importante destacar que, a diferencia de lo que ocurre con la legislación española, en el caso alemán no se optó por designar un operador específico para realizar determinadas prestaciones de servicio público, pues todos operan en igualdad de condiciones y en régimen de libre competencia.

7. Tal y como se indica en la referida sentencia y recuerda la abogacía del Estado, la Ley Postal Alemana de 22 de diciembre de 1997 en su artículo 33.1 establece que:

"El licenciatario que preste servicios de distribución de correspondencia estará obligado a notificar formalmente documentos, con independencia de su peso, de acuerdo con las normas de los códigos de procedimiento y las leyes que regulen las notificaciones administrativas. *En el marco de esta obligación, el licenciatario estará provisto de poder público* (empresario delegado).», precisando el artículo 34 de dicha Ley, titulado «Remuneración por notificación formal», que "El licenciatario obligado tendrá derecho a percibir una remuneración"

8. Por otra parte precisa la sentencia, apartados 56 y ss, que las sociedades recurrentes estaban efectivamente sujetas a normas que no eran el resultado de negociaciones individuales, sino de obligaciones específicas de la normativa alemana, subrayando que estaban obligadas a notificar formalmente los actos con independencia de su peso, de conformidad con las normas de procedimiento y las leyes que rigen la notificación administrativa. Además, la remuneración de dicho licenciatario obedece a los requisitos establecidos en esa normativa y debe ser autorizada por la autoridad nacional competente.

9. Resulta determinante en este caso destacar que, en la regulación española, "la presunción de veracidad y fehaciencia" de la notificación la ostenta únicamente Correos y que ello le supone una ventaja competitiva en todos los concursos públicos ( artículo 22.4 Ley 43/2010). Además, también es particularmente relevante subrayar que los servicios postales que se prestan al margen de la inclusión en la categoría de servicio postal universal como obligaciones de servicio público, se licitan y retribuyen en régimen de libre competencia ( artículo 37.1 Ley 43/2010).

10. Ciertamente en nuestro auto de medidas cautelares de 30 de octubre de 2020 dimos especial relevancia esta sentencia del Tribunal de Justicia, pues, efectivamente, la misma, en principio, puede validar las pretensiones de la recurrente.

Sin embargo, un examen en profundidad de la referida sentencia, propio de esta fase procesal en la que se dicta sentencia sobre el fondo del asunto, nos lleva a la conclusión, por las razones antes expuestas, de que la doctrina de la misma no es extrapolable en su integridad al caso enjuiciado dada la especial regulación interna española, que es distinta de la alemana objeto de análisis por el Tribunal de Justicia.

*II. En relación con la Decisión de la Comisión Europea de 14 de mayo de 2020 , Ayuda estatal SA.50872 (2020/ NN). España Compensación a Correos por la OSU, 2011-2020.*

1. En la misma línea que la sentencia del TJUE antes referida, la Comisión (apartado 100 de su Decisión), se limita a afirmar que clasificar las notificaciones administrativas y judiciales como parte de la OSU (SPU) no constituye un error manifiesto, especialmente si se tiene en cuenta el reconocido poder de apreciación de los Estados miembros en el ámbito de los SIEG.

2. De lo anterior solo se desprende que si un Estado, como lo hizo Alemania, opta por establecer un sistema pleno de libre competencia sin operador designado, ninguna traba debe ponerse a la inclusión de las notificaciones administrativas y judiciales realizadas por cualquier operador postal en la categoría de obligaciones de servicio público retribuidas por el Estado. Sin embargo, como ya hemos dicho, ese no es el caso de España.





3. Resulta pues esencial advertir que, en ningún momento la CE impone un concreto sistema de imputación contable de las notificaciones administrativas, por lo que la regulación interna de cada Estado será la que determine la manera de realizar las imputaciones contables.

En atención a lo expuesto, el presente recurso debe ser desestimado.

**QUINTO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA procede imponer las costas a la recurrente, parte vencida en este proceso, con un límite máximo por todos los conceptos de 3000 euros.

Vistos los preceptos citados por las partes y demás de pertinente y general aplicación, venimos a pronunciar el siguiente

## FALLAMOS

**Desestimamos** el recurso interpuesto y en consecuencia confirmamos el acto impugnado. Se imponen las costas a la parte recurrente con un límite máximo por todos los conceptos de 3000 euros.

Así por ésta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

"La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **notificación**; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta."