

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L. Y A HISPAPOST, S.A., POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES

(SNC/DTSP/029/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 19 de octubre de 2023

Vista la Propuesta del instructor y el resto de actuaciones practicadas en el expediente sancionador de referencia, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acuerda lo siguiente:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Escrito de la Delegación del Gobierno en Illes Balears y actuaciones previas

El 18 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de la Delegación del Gobierno en Illes Balears, por el que se remitía documentación de la Jefatura Superior de Policía de Illes Balears (Grupo de Investigación de la Comisaría Distrito Palma Centro). En este escrito se

informaba de unos hechos que podrían ser constitutivos de infracciones tipificadas en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante Ley Postal).

A tenor de dicho escrito, la citada Jefatura de Policía había procedido a recoger 5.354 cartas aprovechables, que habían aparecido abandonadas en varias localizaciones de Palma de Mallorca, dando asimismo cuenta de un episodio similar sucedido en circunstancias análogas unos meses antes, en el que se recogieron 1.404 cartas por parte de la Policía Local de Palma, ascendiendo en conjunto a no menos de 6.758 las cartas recogidas por ambos cuerpos. De estos hechos dio cuenta la Policía Nacional al Juzgado de Instrucción de Guardia de Palma de Mallorca, indicando que en numerosas cartas constaba el logotipo de HISPAPOST, S.A. (HISPAPOST), que había encargado la distribución y entrega en la localidad de Palma de Mallorca a su colaborador CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L.U. (CI POSTAL).

En el ejercicio de las funciones de supervisión y control del mercado postal prevista en el artículo 8 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y en virtud del artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), mediante escrito de la Directora de Transportes y del Sector Postal de 10 de febrero de 2023 se abrieron actuaciones previas (referencia IR/DTSP/166/22).

En el curso de dicha información previa la Jefatura Superior de Policía de Baleares informó, mediante escrito presentado el 9 de marzo de 2023, que en fecha 23 de diciembre de 2022 se procedió a la devolución a HISPAPOST de las cartas halladas, y que de los hechos conocía el Juzgado de Instrucción número 10 de Palma de Mallorca en procedimiento judicial D.P.P.A 1826/22.

Segundo. Incoación de Procedimiento Sancionador

El 27 de abril de 2023 la Directora de Transportes y del Sector Postal acordó la incoación del procedimiento sancionador, en ejercicio de las atribuciones de inicio e instrucción de los procedimientos sancionadores previstas en el artículo 29 de la LCNMC, en el artículo 25.f) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, y conforme con lo establecido en los artículos 63 y 64 de la LPAC, puestos en relación con los artículos 6, 21, 37, 38, 42, 43 y 59.a) de la Ley Postal.

En el acuerdo de incoación se indicaba que los hechos podían ser constitutivos de una infracción muy grave prevista en el artículo 59.a) de la Ley Postal, en

relación con el artículo 6 de la misma Ley, sobre *“inviolabilidad de los envíos postales”*.

El acuerdo de incoación se notificó mediante puesta a disposición en la Sede Electrónica de la CNMC a las empresas HISPAPOST, S.A., y CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.LU. HISPAPOST fue notificada el 27 de abril de 2023. CI POSTAL no accedió a la notificación en la Sede Electrónica, por lo que consta su rechazo tácito con fecha 8 de mayo de 2023. Con el fin de facilitar el conocimiento y la existencia del procedimiento, así como la defensa en el mismo, se cursó por vía postal el acuerdo de inicio a CI POSTAL, siendo notificada la empresa con fecha 12 de mayo de 2023.

Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro de la CNMC el 8 de mayo de 2023, HISPAPOST solicitó ampliación del plazo otorgado para formular alegaciones, la cual fue concedida mediante escrito de la Directora de Transportes y del Sector Postal de 9 de mayo de 2023. Con fecha de 9 de mayo de 2023 el mismo operador solicitó acceso al expediente, a lo cual se respondió con fecha de 10 de mayo de 2023, remitiendo archivo pdf de 72 páginas con todos los documentos obrantes en él, desde las actuaciones previas hasta la contestación a la solicitud de ampliación de plazo para alegaciones.

Tercero. Alegaciones de HISPAPOST

Mediante escrito presentado el 23 de mayo de 2023, HISPAPOST formuló alegaciones en las que señaló que, durante 2020, comenzó a prestar el servicio postal en las Islas Baleares subcontratando a CI POSTAL, empresa ajena al grupo mercantil de HISPAPOST. Desde que se tuvo conocimiento de los hechos, HISPAPOST procedió a rescindir su relación mercantil con CI POSTAL, cesando la remisión de envíos para su distribución y reparto.

Asimismo, la empresa alegó, en resumen, (i) la falta de motivación del acuerdo de inicio en cuanto a la imputabilidad a HISPAPOST de los hechos denunciados e infracción de la presunción de inocencia, y (ii) la vulneración del principio de responsabilidad por parte del acuerdo de inicio, infringiendo los artículos 25 de la Constitución y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como los artículos 56 y 57 de la Ley del Sector Postal, por la indebida extensión de la responsabilidad solidaria por inexistencia de relación laboral entre los trabajadores que cometieron los hechos e HISPAPOST.

Cuarto. Alegaciones de CI POSTAL al acuerdo de incoación.

Por escrito presentado el 25 de mayo de 2023, CI POSTAL formuló alegaciones en las que señaló la existencia infracciones tanto procedimentales como sustantivas.

En síntesis, en materia procedimental, alegó (i) que el expediente sancionador estaba afectado, en virtud de los artículos 22.1.g) y 77.4 de la LPAC, de prejudicialidad penal, lo que determinaría la necesidad de proceder a su archivo provisional o a su suspensión, y (ii) que no se había dado traslado del expediente ni acceso al mismo durante el periodo otorgado para la formulación de alegaciones y proposición de pruebas, dando lugar a indefensión.

En materia sustantiva, alegó, resumidamente, la infracción de los principios de legalidad, tipicidad y antijuridicidad, pues la conducta de CI POSTAL no es constitutiva de infracción. También alegó infracción de los principios de responsabilidad y culpabilidad, así como de graduación y proporcionalidad. Finalmente, solicitó el acceso y puesta de manifiesto del expediente administrativo y la reposición de actuaciones con el otorgamiento de nuevo plazo para formular alegaciones y proponer pruebas.

Quinto. Suspensión del procedimiento por prejudicialidad penal

Mediante escrito de 31 de mayo de 2023 se remitió comunicación al Juzgado de Instrucción número 10 de Palma de Mallorca a efectos de advenir la posible pendencia de un proceso penal por los hechos objeto del expediente administrativo, que pudiera ser constitutiva de prejudicialidad penal.

Mediante escritos de 1 de junio de 2023 la Directora de Transportes y Sector Postal comunicó a las dos empresas que, en atención a la posible prejudicialidad penal, se acordaba la suspensión procedimiento sancionador y del plazo para resolver y notificar, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1.g) de la LPAC.

En la comunicación dirigida a CI POSTAL se le informaba, además, que conforme a lo dispuesto en el artículo 32.3 de la LPAC no procedía concederle nuevo plazo de alegaciones y se le facilitaba copia del expediente, mediante archivo pdf con todos los documentos obrantes en el mismo hasta ese momento.

Sexto. Levantamiento de la suspensión y reanudación del procedimiento.

Los días 9 de agosto y 1 de septiembre de 2023 el Juzgado de Instrucción número 10 de Palma de Mallorca remitió a la CNMC Auto de 2 de diciembre de 2022 por el que en las diligencias previas contra CI POSTAL “*se decreta el SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL Y EL ARCHIVO de estas actuaciones, con notificación de la presente resolución, en todo caso, al perjudicado sin perjuicio de las acciones civiles que, en su caso, le pudieran corresponder al mismo (...)*”

El Juzgado adjuntó, asimismo, escrito de la Jefatura Superior de Policía de Palma de Mallorca fechado el 4/01/2023 en el que se le informaba que: “*en relación al descubrimiento de una cantidad importante de correspondencia, la cual fue localizada en estado de abandono en varias zonas de esta localidad, se COMUNICA: / Que tras el sobreseimiento de la causa se acuerda la devolución de las cartas halladas a la empresa emisora, HISPAPOST, la cual en fecha 23/12/22 se persona en estas dependencias haciéndose entrega de las mismas tal y como se refleja en el acta que se adjunta al presente oficio. / Que se dan por finalizadas las gestiones de no ser requerido para lo contrario por la autoridad judicial.*”

La Directora de Transportes y del Sector Postal, mediante escrito de 13 de septiembre de 2023, acordó el levantamiento de la suspensión del procedimiento y la reanudación del procedimiento, requiriendo a HISPAPOST y CI POSTAL para que aportaran copia del contrato mercantil y/o acuerdo de prestación de servicios postales firmado entre HISPAPOST y CI POSTAL y copia del documento de rescisión de la precitada relación contractual para la prestación de servicios postales.

En sus respectivas respuestas, de 27 de septiembre de 2023, las empresas manifestaron que no existe contrato en forma escrita, sino verbal. Asimismo, refiere HISPAPOST que el cese de la relación contractual se realizó cuando dejaron de remitir correspondencia y paquetería a CI Postal para su reparto. Y acompaña facturas a CI POSTAL hasta octubre de 2022 y facturas a su nuevo subcontratista desde octubre de 2022.

Séptimo. Comunicación sobre la caducidad del procedimiento

En fecha 6 de octubre de 2023, la Directora de Transportes y del Sector Postal remitió a la Secretaría del Consejo de la CNMC una comunicación en la que puso de manifiesto la caducidad del procedimiento, proponiendo que se dictase

resolución que así lo declarase, acordando el archivo, todo ello a tenor del artículo 84.1 LPAC, en relación con el artículo 25.1.b) de la misma Ley.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Habilitación competencial de la Comisión para resolver el presente procedimiento y legislación aplicable

El artículo 8 de la LCNMC señala que la CNMC supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado postal y, conforme al artículo 29.1, ejercerá la potestad sancionadora de acuerdo con lo previsto, entre otras, en el Título VII de la Ley Postal.

La instrucción de los procedimientos sancionadores, de acuerdo con lo previsto en los artículos 25.1.d) de la LCNMC y 18.1 y 25 del Estatuto Orgánico de la CNMC, corresponde a la Dirección de Transportes y del Sector Postal, siendo competente para su resolución la Sala de Supervisión Regulatoria, tal y como prevé el artículo 14.1.b) de su Estatuto Orgánico.

Segundo. Caducidad del procedimiento

La Ley Postal no establece un plazo específico para la resolución y notificación de los procedimientos sancionadores, por lo que tiene que estarse al criterio que, con carácter general se establece en el artículo 21.3 de la LPAC donde se dispone que: *“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.”*

Asimismo, el artículo 42.3 de la LPAC señala: *“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.”*, por lo que el plazo general de resolución y notificación de este procedimiento sería el general de 3 meses contado desde la fecha del acuerdo de incoación.

Por su parte el artículo 25 de la LPAC establece:

“1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...)

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.”

Puesto que el procedimiento sancionador SNC/DTSP/029/23 se inició mediante acuerdo de 27 de abril de 2023 de la Directora de Transportes y del Sector Postal, quedando suspendido por prejudicialidad penal del 1 de junio al 9 de agosto de 2023, el plazo para resolver y notificar finalizó el día 5 de octubre de 2023. De conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 25.1.b) de la LPAC, ha operado la caducidad.

Lo anterior ha de entenderse sin perjuicio de que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento, en los términos del artículo 95 de la LPAC, por no haberse producido la prescripción, y en tanto dicha prescripción no tenga lugar.

Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar la caducidad del procedimiento sancionador incoado a las empresas HISPAPOST, S.A. y CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L. por la presunta comisión de una infracción administrativa de carácter muy grave del artículo 59.a) de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal

SEGUNDO. Ordenar el archivo de las actuaciones.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados haciéndole saber que pone fin a la vía administrativa y que podrán interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a partir del día siguiente al de su notificación.