

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L. Y A HISPAPOST, S.A., POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES QUE SE RECOGEN EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY POSTAL

(SNC/DTSP/025/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretaria

D^a M^a Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 30 de abril de 2024

En el ejercicio de la función de resolución de procedimientos sancionadores establecida en el artículo 52 de 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»), la Sala de Supervisión Regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Denuncia remitida por la Delegación del Gobierno en Illes Balears y petición complementaria de información a la Jefatura Superior de Policía de Illes Balears

Con fecha de 18 de noviembre de 2022, tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC)

escrito de la Delegación del Gobierno en Illes Balears, por el que se remitía documentación que la Jefatura Superior de la Policía Nacional de Illes Balears (Grupo de Investigación de la Comisaría Distrito Palma Centro) le había cursado. En dicho escrito se informaba a la CNMC de la presunta comisión de infracciones tipificadas en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre de del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante Ley Postal) por parte de las empresas HISPAPOST, S.A., con NIF A88201546 (en adelante HISPAPOST), y/o CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.LU., con NIF B95604021 (en adelante CI POSTAL).

A continuación, se resumen los hechos trasladados en el escrito y la documentación adjunta:

Los días 16 y 17 de octubre de 2022, la Policía Nacional, tras recibir aviso, se personó en Torrente de Ca na Barbara y en el Camino de Son Hugo respectivamente, ambos sitios en la ciudad de Palma, donde halló un gran número de cartas abandonadas a la intemperie. La Policía Nacional recogió un total de 5.354 cartas aprovechables, si bien no se pudieron recuperar todas las cartas halladas por estar algunas quemadas o mezcladas con basura.

La Policía comprobó que se trataba de correo de diversas mercantiles (bancos, compañías de teléfono, etc.) dirigidas a particulares de Palma, cuya gestión había sido encargada a HISPAPOST, que realizaba el reparto a través de la empresa CI POSTAL. De estos hechos informó la Policía Nacional al Juzgado de Guardia de Palma de Mallorca, mediante oficios de 16 de octubre y 11 de noviembre de 2022.

En la documentación adjunta presentada a la CNMC, se aludía a unos hechos similares ocurridos el 2 de julio de 2022, en que la Policía Local había recuperado en un solar de Palma entre la MA-30 y las vías del tren, 1.404 cartas abandonadas donde figuraba el logo de la empresa HISPAPOST. En acta de 22 de septiembre de 2022, figuraba la entrega de estas cartas por la Policía Local a persona autorizada por CI POSTAL que afirmó ser la compañía responsable de su entrega, y que indicó que eran cuatro de sus empleados los encargados del reparto en dicha zona, si bien, dado el carácter ordinario de los envíos no podía identificar exactamente qué trabajadores podían haber abandonado la correspondencia hallada. CI POSTAL señaló que iba a informar de lo sucedido a las empresas cuya correspondencia no había llegado a su destino, a efectos de repartir a sus destinatarios las cartas recuperadas.

Por tanto, según los hechos comunicados a la CNMC, en julio y octubre de 2022 se encontraron abandonados un indeterminado pero gran número de envíos

postales, de los que sólo pudieron recuperar los cuerpos policiales 6.758 cartas aprovechables. En sede policial, las empresas presuntamente responsables, reconocieron que dichos envíos eran envíos de correspondencia cuya gestión había asumido HISPAPOST, empresa que, a su vez, había contratado la distribución y entrega con otra empresa, CI POSTAL.

Segundo. Actuaciones previas e incoación del procedimiento sancionador de referencia SNC/DTSP/029/23 archivado por caducidad

En virtud de lo previsto en el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), mediante escrito de la Directora de Transportes y del Sector Postal de 10 de febrero de 2023, se abrieron actuaciones previas con referencia IR/DTSP/166/22.

En el curso de dichas actuaciones previas, mediante escrito que tuvo entrada en CNMC el 9 de marzo de 2023, la Jefatura Superior de la Policía Nacional de Illes Balears informó a la Dirección de Transportes y del Sector Postal, que el 23 de diciembre de 2022 se había procedido a la devolución a HISPAPOST de las cartas halladas en el mes de octubre y que de los hechos conocía el Juzgado de Instrucción número 10 de Palma de Mallorca en procedimiento judicial penal de referencia D.P.P.A 1826/22.

El 27 de abril de 2023 la Directora de Transportes y del Sector Postal acordó la incoación de procedimiento sancionador SNC/DTSP/029/23, por considerar que los hechos puestos de manifiesto en la denuncia de la Delegación del Gobierno podían ser constitutivos de una infracción muy grave tipificada en el artículo 59.a) de la Ley Postal. El acuerdo de inicio del procedimiento se notificó a ambas empresas, recibándose con fecha de entrada 23 de mayo y de 25 de mayo de 2023, respectivamente, los escritos de alegaciones de HISPAPOST y CI POSTAL al acuerdo de incoación.

CI POSTAL, entre otras cuestiones alegó que el expediente sancionador estaba afectado, en virtud de los artículos 22.1.g) y 77.4 de la LPAC, de prejudicialidad penal, por lo que 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 del proceso penal, acordándose mediante escrito de la Directora de Transportes y del Sector Postal de 1 de junio

de 2023, la suspensión del procedimiento sancionador y del plazo para resolver y notificar.

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 copia del Auto por el que se había decretado el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones en vía penal. Mediante escrito de 13 de septiembre de 2023, la Directora de Transportes y del Sector Postal acordó el levantamiento de la suspensión del procedimiento y requirió información adicional a las dos empresas, requerimiento que fue contestado por HISPAPOST el 27 de septiembre y por CI POSTAL el 29 de septiembre de 2023.

El plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador SNC/DTSP/029/23 era de tres meses. Por Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 19 de octubre de 2023 se declaró la caducidad del procedimiento incoado a las empresas CI POSTAL e HISPAPOST, ordenando el archivo de las actuaciones.

La resolución fue notificada a ambas empresas el 24 de octubre de 2023.

Tercero. Acuerdo de incoación del procedimiento sancionador

La Directora de Transportes y del Sector Postal, en el ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 25.f) del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto), acordó el 5 de febrero de 2024 la incoación de procedimiento sancionador contra CI POSTAL e HISPAPOST, por un presunto incumplimiento del deber de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos postales, previsto en el artículo 6 de la Ley Postal, constitutivo, presuntamente, de una infracción administrativa muy grave tipificada en el artículo 59.a) de la Ley Postal.

De conformidad con lo previsto en el artículo 95.3 de la LPAC, se acordó asimismo la incorporación al procedimiento de todas las actuaciones realizadas en el procedimiento sancionador previo, de referencia SNC/DTSP/029/23.

El acuerdo de inicio del procedimiento fue notificado el 5 de febrero de 2024 a HISPAPOST y el 13 de febrero a CI POSTAL, concediéndose a ambas empresas un plazo de 10 días hábiles para la aportación de cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimaran convenientes y, en su caso, la proposición y práctica de prueba.

Cuarto. Solicitud de HISPAPOST de acceso al expediente y de ampliación del plazo para presentar alegaciones al acuerdo de incoación

El 8 de febrero de 2024 HISPAPOST solicitó acceso al expediente y pidió que se ampliara el plazo para formular alegaciones.

Mediante escrito de la Directora de Transportes y del Sector Postal de 12 de febrero se concedió la ampliación del plazo por otros 5 días hábiles. El 16 de febrero de 2024 se dio acceso telemático al expediente y a lo actuado en el expediente sancionador SNC/DTSP/029/23, así como a las actuaciones previas de referencia IR/DTSP/166/22, que habían sido incorporadas al mismo (folios 1 al 72).

Quinto. Alegaciones de CI POSTAL al acuerdo de incoación y solicitud de acceso al expediente

El 26 de febrero de 2024 tuvo entrada escrito de alegaciones presentado por CI POSTAL, en el que solicitaba acceso efectivo al expediente administrativo, incluyendo las actuaciones previas realizadas bajo la referencia IR/DTSP/166/22.

Mediante escrito de la Directora de Transportes y del Sector Postal, puesto a disposición de CI Postal el 1 de marzo de 2024, se dio acceso telemático al expediente y a lo actuado en el expediente sancionador SNC/DTSP/029/23, así como a las actuaciones previas de referencia IR/DTSP/166/22, que habían sido incorporadas al mismo (folios 1 al 72).

CI POSTAL alegó, en síntesis, lo siguiente:

- Nulidad de actuaciones y subsidiaria anulabilidad por la falta de acceso al expediente administrativo.
- Vulneración de los principios de legalidad, tipicidad y antijuridicidad, dado que los envíos «han llegado finalmente a sus destinatarios» y «las cartas no han aparecido abiertas», por lo que, a su juicio, no concurrirían los requisitos del artículo 6 de la Ley Postal.
- Vulneración de los principios de responsabilidad y culpabilidad. La existencia de un modelo de *compliance* «exoneraría» a CI POSTAL de cualquier responsabilidad.

- Vulneración de los principios de graduación y responsabilidad, ya que a su juicio la presunta infracción debería ser tipificada, en todo caso, como leve.

Sexto. Alegaciones de HISPAPOST al acuerdo de incoación

El 26 de febrero de 2024 HISPAPOST presentó escrito de alegaciones frente al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, que se resumen a continuación:

- Ausencia de actuaciones tendentes a la identificación de los trabajadores directamente responsables de los hechos.
- Falta de motivación del acuerdo de incoación en lo relativo a la imputabilidad a HISPAPOST de los hechos denunciados.
- Vulneración del principio de responsabilidad, extendiendo indebidamente la responsabilidad solidaria entre los trabajadores que cometieron los hechos e HISPAPOST.
- Vulneración del principio de culpabilidad, incurriendo a su juicio en una imputación de responsabilidad objetiva.

Séptimo. Nueva solicitud de HISPAPOST de acceso al expediente y de ampliación del plazo de alegaciones a la propuesta de resolución

El 10 de abril de 2024 HISPAPOST solicitó acceso al expediente y pidió que se ampliara el plazo para formular alegaciones.

Mediante escrito de la Directora de Transportes y del Sector Postal de 12 de abril se concedió acceso telemático al expediente, considerándose que no se daban los requisitos para la ampliación de plazo solicitada, dado que los hechos de la Propuesta de resolución no suponían una variación sustancial de los inicialmente considerados en la incoación y el nuevo acceso al expediente se concedió con rapidez, por lo que el estado del procedimiento no hacía aconsejable ampliar el plazo inicialmente otorgado.

Octavo. Propuesta de resolución

El 8 de abril de 2024 la Directora de Transportes y del Sector Postal de la CNMC formuló Propuesta de Resolución en la que propuso sancionar a HISPAPOST y CI POSTAL en los siguientes términos:

Vistos los citados Antecedentes y Fundamentos Jurídicos, y de conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la LPAC la Directora de Transportes y Sector Postal de la CNMC, formula la siguiente

PROPUESTA DE RESOLUCION

Primero. - Que, de resultar procedente, se declare a CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L. responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter muy grave, prevista en el artículo 59.a) de la Ley Postal, y se le imponga una sanción de multa de 186.668 euros (CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO EUROS).

Segundo. - Que en el supuesto de que CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L a los efectos de lo previsto en el artículo 85.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reconozca su responsabilidad y preste su conformidad a la presente propuesta de resolución, se acuerde la reducción de la sanción en un 25%, por aplicación del porcentaje establecido en el artículo 64.1 de la Ley Postal, de forma que la sanción quede reducida a la cantidad de 140.001 euros (CIENTO CUARENTA MIL UN EUROS).

Asimismo, que en el caso de que CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L realice el pago voluntario de la multa en un momento anterior a la resolución, conforme al artículo 85.2 de la LPAC, se acuerde la aplicación de una reducción del 20% adicional en el importe de la sanción, disminuyéndose ésta a la cantidad de 102.667,40 euros (CIENTO DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE EUROS CON CUARENTA CÉNTIMOS).

Tercero. - Que, de resultar procedente, se declare a HISPAPOST, S.A. como responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter muy grave, prevista en el artículo 59.a) de la Ley Postal, y se le imponga una sanción de multa de 80.001 € (OCHENTA MIL Y UN EUROS), de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.1 de la Ley Postal.

Cuarto. - Que en el supuesto de que HISPAPOST, S.A. a los efectos de lo previsto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reconozca su responsabilidad y preste su conformidad a la presente propuesta de resolución, se acuerde la reducción de la sanción en un 25%, por aplicación del porcentaje establecido en el artículo 64.1 de la Ley Postal, de forma que la sanción quede reducida a la cantidad de 60.000,75 euros (SESENTA MIL EUROS CON SETENTA Y CINCO CÉNTIMOS).

Asimismo, que en el caso de que HISPAPOST, S.A. realice el pago voluntario de la multa en un momento anterior a la resolución, conforme al artículo 85.2 de la LPAC, se acuerde la aplicación de una reducción del 20% adicional en el importe de la sanción, disminuyéndose ésta a la cantidad de 44.000,55 euros (CUARENTA Y CUATRO MIL EUROS CON CINCUENTA Y CINCO CÉNTIMOS).

La presente propuesta de resolución se traslada para su conocimiento y efectos, de conformidad con el artículo 89.2 de la LPAC, y se informa de que dispone de un plazo de diez días, a contar desde el siguiente al de recepción de este escrito, para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estime pertinentes.

La propuesta de resolución se notificó a HISPAPOST el día 8 de abril y a CI POSTAL el día 10 de abril de 2024 por medios telemáticos.

Asimismo, se comunicó a las interesadas que podían reconocer su responsabilidad y proceder al pago voluntario de la sanción a los efectos de lo previsto en los artículos 64 de la Ley Postal y 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante «LPAC»).

El 22 de abril de 2024 HISPAPOST presentó alegaciones a la propuesta de resolución reconociendo responsabilidad y solicitando la emisión del modelo 069 para el ingreso de la sanción.

El 24 de abril 2024 CI POSTAL presentó alegaciones a la propuesta de resolución en las que reproduce las alegaciones realizadas frente al acuerdo de incoación, más arriba resumidas y que se responden en el fundamento de derecho cuarto.

Noveno. Finalización de la instrucción y elevación del expediente al Consejo

Por medio de escrito de 25 de abril de 2024, la Directora de Transportes y del Sector Postal remitió a la Secretaría del Consejo de la CNMC la propuesta de resolución junto con el resto de los documentos que conforman el expediente administrativo en los términos previstos en el artículo 89 de la LPAC.

Décimo. Informe de la Sala de Competencia

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y de lo establecido en el artículo 14.2.b) del Estatuto de la CNMC, la Sala de Competencia de esta Comisión ha aprobado informe sobre el presente procedimiento sancionador.

II. HECHOS PROBADOS

De la documentación obrante en el expediente y de las actuaciones practicadas, han quedado acreditados los siguientes hechos:

1º.- En diferentes localizaciones de Palma de Mallorca, conforme se detalla en los Antecedentes, la Policía Nacional y la Policía Local de Palma de Mallorca, recogieron en los meses de julio y octubre de 2022 un total de 6758 cartas aprovechables, que habían sido abandonadas a la intemperie en diversos lugares apartados, pero accesibles. Consta asimismo en los partes de la Policía Nacional la presencia de una cantidad menor pero indeterminada de cartas destruidas o manipuladas, que no fueron recogidas dado el estado de deterioro en que se encontraban (algunas aparecían quemadas o parcialmente destruidas, mezcladas con basura).

2º.- Las empresas encargadas de dar curso a los envíos postales encontrados abandonados eran HISPAPOST y CI POSTAL, tal y como figura en los atestados policiales y reconocieron ambas empresas en el curso del expediente administrativo SNC/DTSP/029/23.

3º.- Tanto HISPAPOST como CI POSTAL tienen la condición de operadores postales, según consta en el Registro general de empresas prestadoras de servicios postales dependiente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, ambas con autorización para prestar servicios postales, dentro y fuera del ámbito del servicio postal universal al figurar inscritas tanto en la Sección A como en la Sección B del citado Registro. Dichas empresas, como consta en su registro, asumieron, entre otras, la obligación de respetar los derechos a que se refiere el Título II de la Ley Postal, así, como a los establecidos, con carácter general, en la legislación laboral, tributaria, de extranjería y de protección de los derechos de los consumidores y usuarios

4º.- HISPAPOST presta servicios postales en las Islas Baleares desde el año 2020, habiendo subcontratado con el operador postal CI POSTAL las fases del

ciclo postal de distribución y entrega de los envíos en esa Comunidad Autónoma, al carecer de los medios propios necesarios.

5º.- Los representantes legales de CI POSTAL recogieron las cartas recuperadas por la policía para realizar su entrega a los destinatarios.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Competencia de la CNMC

El artículo 8 de la Ley 3/2013 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 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. Procedimiento aplicable

El procedimiento aplicable es el establecido en la LPAC con las especialidades correspondientes al procedimiento sancionador. Asimismo, son de aplicación los principios de la potestad sancionadora del Capítulo III del Título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), artículos 25 a 31, tomados en relación con la regulación que sobre inspección, infracciones y sanciones en materia postal contiene el Título VII de la Ley Postal, artículos 52 a 68.

Tercero. Tipificación de los hechos probados

Los hechos considerados probados e imputables a las empresas CI POSTAL e HISPAPOST, supondrían un incumplimiento del deber de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos postales, establecido en el artículo 6 de la Ley Postal:

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.

2. Sin perjuicio del derecho a la propiedad de los envíos postales reconocido en el artículo 13, los envíos postales sólo podrán ser detenidos o interceptados y, en su caso, abiertos por resolución motivada de la autoridad judicial conforme a la ley.

[...]

El abandono de los envíos de correspondencia a la intemperie en diversos descampados es un supuesto de intencionado curso anormal de los mismos. El abandono ha implicado, además, en algunos casos, su destrucción, tal y como consta en los atestados policiales y supone el incumplimiento del deber de fidelidad en la custodia y gestión del envío. Dicho deber era exigible desde que los envíos fueron entregados por los remitentes al operador postal (en este caso HISPAPOST) hasta la entrega a sus destinatarios (fase del ciclo postal contratada por HISPAPOST con el operador CI POSTAL).

El hecho de que algunas de las cartas —no la totalidad, como consta acreditado en el expediente administrativo sobre la base de las diligencias policiales— fueran recogidas por representantes de CI POSTAL para dar cuenta a las remitentes a efectos de proceder a su entrega a los destinatarios, en nada excluye el perfeccionamiento del tipo, que ha quedado plenamente acreditado por el incumplimiento del deber de custodia. Nos encontramos ante un supuesto flagrante de vulneración de la obligación esencial de un operador postal, que no es otra que la entrega de las cartas a sus destinatarios manteniendo su integridad y garantizando su curso normal.

Por su parte, el incumplimiento del deber de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos de correspondencia está tipificado como infracción muy grave en el apartado a) del artículo 59 de la Ley Postal:

Artículo 59. Infracciones muy graves

Se consideran infracciones muy graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones que se derivan de los derechos recogidos en los artículos 5, y los apartados 1 y 2 del artículo 7 de esta ley. Asimismo, el incumplimiento de las obligaciones que se recogen en el artículo 6, cuando se trate de envíos de correspondencia.

Cuarto. Culpabilidad en la comisión de la infracción

A. Consideraciones generales sobre la culpabilidad

Una vez acreditada la existencia de una infracción creada y tipificada por la Ley, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora precisa de un sujeto al que se le impute la comisión. Es decir, la realización de un hecho típico y antijurídico ha de ser atribuida a un sujeto culpable.

La necesidad de que exista una conducta dolosa o culposa por parte del administrado para que proceda la imposición de una sanción administrativa se desprende del artículo 28.1 de la LRJSP según el cual «Solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas [...] que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa». Así como en reiterada jurisprudencia (STS de 22 de abril de 1991, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª, de 12 de mayo de 1992, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª y de 23 de febrero de 2012, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2ª).

En todo caso, el elemento subjetivo de la culpabilidad se refiere a la acción en que la infracción consiste y no a la vulneración de la norma, tal y como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia. Así la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª ECLI:ES:TS:1991:481), en su fundamento de derecho 4, indica:

Por último, en cuanto a la alegada ausencia de intencionalidad de incumplir las disposiciones legales, referidas en la resolución sancionadora, y a la necesidad del dolo o culpa como elemento de la infracción administrativa, debe señalarse que, sin negar este elemento, no puede afirmarse que el dolo o la culpa deban entenderse como acto de voluntad directamente referido a la vulneración de la norma que define el tipo de falta, sino que con lo que debe relacionarse dicha voluntad, como elemento del dolo o culpa, es con la conducta y el resultado de ella que dicha norma contempla como supuesto del tipo de falta. No es que se quiera vulnerar la norma, sino que se quiera realizar el acto que la norma prohíbe.

B. Responsabilidad y culpabilidad de HISPAPOST

Una vez acreditada la existencia de una infracción tipificada por la Ley, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora precisa de un sujeto al que se impute su comisión. Es decir, la realización de un hecho antijurídico debidamente tipificado ha de ser atribuida a un sujeto culpable.

La necesidad de que exista una conducta dolosa o culposa por parte del administrado para que proceda la imposición de una sanción administrativa se desprende del artículo 28.1 de la LRJSP, según el cual *«solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas [...] que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa»*.

En el presente caso HISPAPOST ha reconocido expresamente su responsabilidad en la comisión de la infracción.

C. Responsabilidad y culpabilidad de CI POSTAL

Tal y como ha sido reconocido por ambos operadores CI POSTAL era la encargada por HISPAPOST de realizar la distribución y entrega de los envíos postales en la comunidad autónoma de Illes Balears en virtud de contrato verbal.

En tanto que operador postal, CI POSTAL tenía el deber de cumplir con la obligación de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos que le fueron entregados por HISPAPOST hasta su definitiva entrega a los destinatarios, obligación que trae causa tanto del artículo 6 de la Ley Postal antes transcrito, como del artículo 12.1 de la misma ley, que responsabiliza al operador postal frente a los usuarios en los casos de pérdida, robo, destrucción o deterioro de los envíos.

En el presente caso, ha quedado acreditado que fueron empleados de CI POSTAL los que incumplieron el deber de entrega de los envíos postales, abandonando a la intemperie una cantidad de cartas que no se ha podido precisar, pero que en todo caso supera las 6758, número que fue recuperado por la Policía Local de Palma.

El artículo 57.1 de la Ley Postal establece que:

Artículo 57. Responsabilidad solidaria.

1. Serán responsables solidarios de las infracciones postales cometidas por los trabajadores, en el ámbito de actuación del poder de dirección y mando empresarial, los prestadores de los servicios postales de los que dependan.

La directa comisión de los hechos por parte de los trabajadores de CI POSTAL ha quedado acreditada en el seno del procedimiento sancionador, siendo la responsabilidad empresarial el corolario legal de aquella por expresa previsión del artículo citado.

La propia literalidad legal determina la responsabilidad de CI POSTAL, pero además concurre la necesaria culpabilidad, habida cuenta de las obligaciones de la empresa y de la diligencia exigible en su cumplimiento.

CI POSTAL, como empresa encargada por HISPAPOST, tenía la obligación de llevar a buen término los envíos encomendados, pudiendo elegir CI POSTAL cómo organizar el reparto y qué medios concretos emplear a tal efecto. La responsabilidad de CI POSTAL no termina con la asignación a determinados trabajadores del reparto en función de los códigos postales, sino que se mantiene a lo largo de todo el proceso hasta su correcta finalización. El acogimiento de las alegaciones de CI POSTAL llevaría a la paradójica situación de que la empresa encargada de la distribución y entrega a los destinatarios finales solo sería responsable hasta la asignación de tareas a sus empleados, que prestan servicios bajo la dependencia de aquélla.

Sin perjuicio de la insostenibilidad de tal argumento, ni siquiera se ha realizado una mínima labor de acreditación por parte de CI POSTAL tendente a probar la existencia de una diligencia razonable en la prestación del servicio o un control adecuado de la ejecución del reparto. El conocimiento de los hechos por parte de CI POSTAL en sede policial en septiembre de 2022 del abandono de cartas fechadas entre los meses de febrero y mayo de ese año pone de manifiesto que el control fue inexistente o absolutamente ineficaz en la evitación o mitigación del daño.

En este sentido la pretendida exoneración de la empresa por la existencia de un programa de *compliance* penal, alegada frente a la incoación y reproducida frente a la propuesta de resolución, como el resto de los argumentos, no puede ser acogida ni en sede de responsabilidad ni de proporcionalidad. El perfeccionamiento de la conducta no se ve afectado por la existencia de un programa de esa naturaleza, por lo que en ningún caso cabe hablar de exoneración. Además, la genérica mención a un programa de cumplimiento normativo es, en sí misma, insuficiente para mitigar el reproche sancionador. En palabras de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 2024 (rec. 814/2020):

Por el contrario, juzgamos acertada la valoración que el Ministerio demandado efectúa de la inexistente adopción de medidas de evitación de infracciones futuras. No puede atribuirse seriamente tal consideración a actos que se resumen en la simple adopción de un programa interno certificado de compliance o a la incorporación de un Manual de Gestión de Riesgos o de un Código Ético, cuya lectura lleva a la Sala a pensar en la recopilación de simples y vagos principios generales de actuación guiados por la buena voluntad de respetar la normativa vigente.

La culpabilidad de CI POSTAL tampoco se ve afectada por la presunta vulneración de los «*principios de legalidad, tipicidad y antijuridicidad*». Como se ha explicado más arriba, el tipo infractor ha quedado acreditado con claridad, como se infiere de la lectura de los hechos probados y de los artículos 6 y 59 de la Ley Postal, sin que a este respecto sean pertinentes las alegaciones sobre el supuesto cumplimiento del curso normal de los envíos —absolutamente insostenible a tenor de las pruebas obrantes en el expediente—, sobre la circunstancia de que las cartas no aparecieran abiertas, cuestión irrelevante en relación con el tipo infractor aplicado o sobre la efectiva entrega de los envíos, cuestión que además de inexacta —pues un número indeterminado de cartas no pudieron ser recogidas debido a estar deterioradas, quemadas, parcialmente destruidas o mezcladas con basura— es intrascendente a efectos del tipo infractor.

Ha de recordarse además que no nos encontramos ante meros indicios, como ya afirmó correctamente la propuesta de resolución, sino que los hechos constitutivos de infracción fueron comprobados por funcionarios policiales de la Policía Nacional y de la Policía Local de Palma, cuyos atestados gozan de la presunción de veracidad prevista en el artículo 77.5 LPAC. Dicha presunción no ha sido destruida ni contestada por CI POSTAL, que se ha limitado a hacer una defensa basada en principios, incapaz de destruir los sólidos hechos que se le imputan.

La alegada indefensión por falta de acceso al expediente administrativo desconoce el contenido del acuerdo de incoación de conformidad con el artículo 64 de la LPAC. Además, el acceso tuvo efectivamente lugar el 1 de marzo de 2024, como se relata en el antecedente de hecho quinto, a lo que hay que añadir que se trata de un expediente cuyo contenido esencial era conocido por CI POSTAL en virtud de la existencia del previo expediente sancionador SNC/DTSP/029/23 .

Por último, la alegación de CI POSTAL sobre la infracción de los principios de graduación y proporcionalidad tampoco puede tener éxito. La pretendida tipificación de los hechos como infracción leve prevista en el artículo 61.c) de la Ley Postal carece del más mínimo soporte argumental, debiendo ser considerada una mera manifestación a efectos dialécticos. En lo que respecta a la proporcionalidad de la sanción impuesta, se hará cumplida mención en el apartado siguiente.

Quinto. Sanciones aplicables a las infracciones cometidas

A. Terminación del procedimiento y reducción de la sanción de HISPAPOST

En la Propuesta de Resolución se indicaba que HISPAPOST, como presunta infractora, podía reconocer voluntariamente su responsabilidad, lo que debía hacerse en los términos establecidos en el artículo 64.1 de la Ley Postal y 85 de la LPAC.

De conformidad con el artículo 64, apartado primero, de la Ley Postal, que regula la terminación de los procedimientos sancionadores, el reconocimiento de la responsabilidad permite resolver el presente procedimiento con la imposición de la sanción procedente con una reducción del 25%. Asimismo, de acuerdo con el segundo apartado del artículo 85 de la LPAC, dado que la sanción tiene en este caso únicamente carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la Resolución, implicará la terminación del presente procedimiento con una reducción del 20%.

Ambas reducciones son acumulables entre sí, estando su efectividad condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

El 29 de abril de 2024, HISPAPOST realizó el pago de la sanción determinada en la Propuesta de Resolución del procedimiento, conforme a las reducciones aplicables.

De este modo, al haberse realizado un reconocimiento expreso de responsabilidad por parte de HISPAPOST y al haberse producido el pago voluntario de la multa en la cuenta indicada por la Propuesta de Resolución, procede aplicar las citadas reducciones al importe de la sanción propuesta de ochenta mil un euros (80.001 €), quedando en un total de cuarenta y cuatro mil euros con cincuenta y cinco céntimos (44.000,55 €).

B. Sanción aplicable a CI POSTAL

La propuesta de resolución establece que la conducta infractora es la descrita en el segundo párrafo del artículo 59.a) de la Ley Postal, con la calificación de muy grave, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.1 de la Ley Postal, se sancionará con multa de 80.001 a 400.000 euros.

El artículo 63 de la Ley Postal señala que para la graduación de las sanciones (en sus grados mínimo, medio y máximo), se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) *La importancia del daño causado y su repercusión social o económica*
- b) *La cuantía del beneficio ilícitamente obtenido.*
- c) *El grado de participación del infractor en la infracción cometida*
- d) *La intencionalidad en la comisión de las infracciones.*
- e) *La reiteración en la comisión de infracciones en un periodo superior a un año e inferior a cinco.*

Siguiendo el principio de proporcionalidad, atendiendo al impacto del daño causado, a que los hechos, según consta en los atestados policiales, se produjeron, al menos, en dos ocasiones entre los meses de julio y octubre de 2022 y al grado de participación CI POSTAL en la infracción cometida, por ser el operador mejor posicionado para ejercer el control y supervisión final de las entregas de los envíos a sus destinatarios, se impone a dicha empresa, en línea con la propuesta de resolución, la sanción prevista en el artículo 62.1 de la Ley Postal en su grado medio, consistente en una multa de CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO EUROS (186.668 €).

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 que las sociedades HISPAPOST, S.A. y CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L. son responsables de la comisión de una infracción administrativa de carácter muy grave prevista en el artículo 59.a) de la Ley Postal por incumplimiento de las obligaciones que se recogen en el artículo 6 de dicha ley consistentes en el deber de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos postales

SEGUNDO. — Imponer a la sociedad CORREO INTELIGENTE POSTAL, S.L. una sanción consistente en el pago de una multa de ciento ochenta y seis mil

seiscientos sesenta y ocho euros (186.668 €) por la comisión de la citada infracción muy grave.

TERCERO. — Declarar la terminación del procedimiento sancionador respecto de la sociedad HISPAPOST, S.A., de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 64.1 de la Ley Postal y 85 de la LPAC, aprobando las reducciones sobre la sanción de ochenta mil un euros (80.001 €) contenida en la propuesta de resolución, minorándose la sanción en un 45% a la cuantía de cuarenta y cuatro mil euros con cincuenta y cinco céntimos (44.000,55 €), que ya ha sido abonada por HISPAPOST, S.A.

CUARTO. — Declarar que la efectividad de las reducciones de la sanción queda condicionada en todo caso al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados haciéndoles 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.