

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A EXPRESS POSTAL, S.L. POR PRESTAR SERVICIOS POSTALES SIN DISPONER DE LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE Y POR INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE FIDELIDAD EN LA CUSTODIA Y GESTIÓN DE LOS ENVÍOS POSTALES

(SNC/DTSP/034/24)

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 13 de junio 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. Actuaciones iniciales

Con fecha de 12 de mayo de 2022, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, S.M.E. (en adelante Correos) pidió autorización a la CNMC para proceder

a la destrucción de envíos que, teniendo franqueo de otros operadores, 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. Indicaba en su escrito el número de envíos que tenía retenidos en el mes de febrero de 2022 en sus centros. En lo que respecta a EXPRESS POSTAL, S.L. (en adelante, EXPRESS POSTAL), se informaba que los envíos de las cuatro marcas de medios de franqueo de esta empresa en centros de tratamiento automatizado de CORREOS eran los siguientes:

Marca	Cantidad
SUN POST -EXPRESS POSTAL S.L.	128.658
CITY POST -EXPRESS POSTAL S.L.	80.912
CORREU CATALÀ -EXPRESS POSTAL S.L.	125.999
EASY POST - EXPRESS POSTAL S.L.	12.122

Con fecha 2 de diciembre de 2022 tiene entrada nuevo escrito de CORREOS identificando a Express Postal, sus nombres comerciales, domicilio conocido, persona de contacto y las 4 imágenes de franqueo de su titularidad. Igualmente, Correos señala, desagregando por centro de admisión la información del número de envíos aparecidos en buzones de Correos y no retirados a noviembre de 2022, con el siguiente desglose por marca:

Marca	Cantidad
SUN POST -EXPRESS POSTAL S.L.	146.104
CITY POST -EXPRESS POSTAL S.L.	82.354
CORREU CATALÀ -EXPRESS POSTAL S.L.	124.932
EASY POST - EXPRESS POSTAL S.L.	12.121

También señala CORREOS, respecto del centro de admisión de Las Palmas, que las tarjetas de la marca “SUN POST” no se recogen desde mayo de 2017.

Al respecto, con fecha 17 de noviembre de 2022 la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC adoptó acuerdo (CNS/DTSP/794/22) referenciando las siguientes conclusiones emitidas en un Acuerdo previo de la CNMC de 25 de mayo de 2017 (CNS/DTSP/387/17), en relación con la emisión y comercialización de medios de franqueo:

“- 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.”*

Igualmente, sobre el fondo de la cuestión planteada, el señalado 17 de noviembre de 2022 esta Sala acordó:

- *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.*

Dicho acuerdo fue publicado en la página web de la CNMC y practicada notificación a, entre otros, a EXPRESS POSTAL.

Segundo. Actuaciones previas

En el marco del periodo de información previa (IR/DTSP/009/23) abierto el 3 de marzo de 2023 se requirió a Correos que informara sobre diferentes puntos, lo que llevó a cabo en informe remitido el 21 de marzo de 2023 en los siguientes términos:

“1.- Indique si existe acuerdo con otros operadores postales para la retirada de la red pública de Correos, de los envíos con signos de franqueo, etiquetas o impresiones de dichos operadores, aportando, en su caso, copia del mismo.

Existe un acuerdo de forma verbal, por el cual los distintos operadores acuden a los centros de tratamiento automatizado de Correos, para la retirada de sus envíos. Esta operativa se remonta al año 2014.

[...] en el año 2011, ante la aparición de los primeros envíos con medios de franqueo de otros operadores, que por error de los usuarios habían sido depositados en los buzones de Correos, desde esta Sociedad se solicitaron instrucciones a la extinta Comisión Nacional del Sector Postal “CNSP” sobre la forma de proceder con dichos envíos.

La CNSP mediante escrito de 3 de febrero de 2011, instó a CORREOS a dar curso a los envíos, o devolverlos al operador correspondiente, ejerciendo con posterioridad su derecho al oportuno resarcimiento económico, evitando con ello mayores perjuicios a los usuarios del servicio postal universal. CORREOS comunicó a la CNSP que optaba por el curso a destino de los envíos.

Así pues, hasta el 31 de julio de 2014, Correos cursó a destino los envíos de otros operadores postales que aparecían en su red. Esto generó un enorme coste, tanto de recogida, traslado a los centros y clasificación como de gastos terminales. En la práctica, los operadores no reembolsaban ningún gasto a Correos.

A partir del 1 de agosto de 2014 se adoptó la decisión de entregar la correspondencia a los operadores. Todo lo cual, se informó a los operadores ... EXPRESS POSTAL, S.L. ... mediante las comunicaciones de fecha 30 de julio de 2014, que desde ese momento, los envíos se ponían a disposición de cada uno de los operadores para su retirada por medios propios en los centros de Correos, previa firma del acta levantada en cada caso.

CORREOS en todo momento ha ido informando con carácter anual de la entrada de la correspondencia de otros operadores postales en su propia red, en un primer lugar dando curso a destino de dichos envíos, como después de la entrega a los operadores, primero a la CNSP, en 2011, y posteriormente, a la CNMC. Aportamos las últimas comunicaciones de 12 de mayo de 2022, respecto a los envíos entregados en 2021. En próximas fechas informaremos de los envíos entregados en 2022.

2.- Indique el plazo que concedió a estos operadores para la retirada de los envíos depositados en los puntos de acceso de la red de Correos. Aporte copia de las comunicaciones que a estos efectos haya enviado a los citados operadores, y en su caso, copia de las contestaciones recibidas de los mismos.

Las comunicaciones se han realizado de forma verbal.

3.- Indique el tipo de envíos afectados por esa situación (cartas, tarjetas postales u otros), si se trata de envíos ordinarios o urgentes/exprés, y si el destino de los mismos es nacional o internacional.

Se trata, en su inmensa mayoría, de tarjetas postales de carácter ordinario y con destino internacional.

...

4.-

(...)

Los operadores que más envíos acumulan son ...EXPRESS POSTAL, S.L. que tiene pendientes de recogida más de 360.000 envíos de las marcas Sun Post, City Post, Correu Catalá y Easy Post, y ya en 2021 no realizó recogidas en los centros (...)”.

Igualmente, en documento anexo, CORREOS señala que a marzo de 2023, el número de tarjetas postales de las 4 marcas titularidad de EXPRESS POSTAL aparecidas en buzones de Correos y no recogidas son 362.191, especificándose que desde marzo 2017 no se recogen franqueos (87.901) en el Centro de Las Palmas.

Mediante escrito de 3 de marzo de 2023 se evacuó a EXPRESS POSTAL requerimiento, cuya notificación resultó infructuosa:

“(...)

1.- Describa la operativa de recogida de los envíos que, habiendo sido franqueados con los medios propios de ese operador postal, aparecen depositados en los puntos de acceso de la red de Correos, detallando la frecuencia de recogida de los mismos.

2.- Indique si existe algún tipo de acuerdo con Correos que establezca el modo de retirada de esos envíos y, si es así, aporte copia del mismo.

3.- Aporte, caso de existir, copia de las comunicaciones recibidas de Correos sobre dichos envíos y su contestación a estas.

4.- Indique el tipo de envíos afectados por esa situación (cartas, tarjetas postales u otros), consideración de estos productos (ordinarios o urgentes/exprés) y si el destino de los mismos es nacional o internacional.

5.- De acuerdo con la información facilitada por Correos, en noviembre de 2022 estarían depositadas en sus dependencias el siguiente número de envíos que llevarían franqueo de la propiedad e identificación de ese operador postal. Confirme si esta información es correcta:

CENTRO	SUN POST	CITY POST	CORREU CATALÁ	EASY POST
MÁLAGA	22.087	32.150		
GRANADA	298	3.100	93	35
BILBAO				11.678
BARCELONA	781	8.876	123.810	13
LAS PALMAS	87.901	0	0	0
TENERIFE	27.362			195
VALENCIA	127	36	151	0
SEVILLA	3.033	32.013	415	0
ALICANTE	4.306	569	154	191
VALLADOLID	124	5.583	306	9
MADRID	29	15		
SANTIAGO	56	12	3	
TOTAL	146.104	82.354	124.932	12.121

Mediante escrito de 25 de septiembre de 2023 se solicitó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (ahora Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en adelante Ministerio de Transportes) información sobre la situación, a efectos del Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, de EXPRESS POSTAL. En oficio de 29 de septiembre de 2023, el meritado Ministerio informó los siguientes datos relativos a la situación registral de este operador:

- EXPRESS POSTAL, S.L. Baja en la Sección B. Cancelada la inscripción desde el 23/11/2020. La cancelación de la inscripción se realizó de oficio después de la tramitación del oportuno expediente por falta de renovación en el ejercicio 2020

Con fecha 29 de septiembre de 2023 se requirió a Correos el número de envíos pendientes de recogida por, entre otros, EXPRESS POSTAL, la fecha de la última recogida, así como si seguían apareciendo envíos de esta empresa. Correos cumplimentó este requerimiento mediante escrito de 19 de octubre de 2023 en los siguientes términos extractados:

“1.- Indique el volumen de envíos de cada uno de estos tres operadores que mantiene en la actualidad en sus instalaciones a la espera de recogida.

Se acompaña como documento 1, fichero Excel con los datos actualizados de envíos en los centros en octubre de 2023, facilitado por el Área de Admisión Masiva.

Tarjetas postales de operadores postales¹ aparecidas en buzones de Correos y no recogidas a fecha de octubre de 2023 (Documento 1)

CENTRO	SUN POST	CITY POST	CORREU CATALA	EASY POST	OBSERVACIONES
MALAGA					
GRANADA					
BILBAO	0	11.678			
BARCELONA	791	8.888	128.028	18	...no vienen a recoger
LAS PALMAS	97.901				SUN POST, no se recogen desde mayo de 2017 (pendiente de enajenación)
TENERIFE	27.684			202	
VALENCIA	140	81	179	0	
SEVILLA	3.143	32.523	490	0	
ALICANTE	4.306	569	154	191	...no tienen recogidas asignadas
BALEARES	22.299	532	678	85	
VALLADOLID	158	5.652	324	9	...son casi todas antiguas
MADRID	1.580	25.200	780		
SANTIAGO		8			
ASTURIAS					
TOTAL	158.002	85.131	130.633	505	

2.- Indique la última fecha en la que cada uno de esos operadores acudieron a recoger envíos a sus instalaciones (o se les entregaron los envíos de alguna otra manera), y las últimas fechas en las que ha contactado con cada uno de ellos (o lo ha intentado) a propósito de los envíos pendientes de recogida.

Se acompaña como documento 2, informe elaborado por el Área de Canales de Venta sobre recogidas de tarjetas postales por los agentes turísticos de los operadores EXPRESS POSTAL S.L (...) depositados en los centros.

¹ En la tabla se muestran las cuatro marcas de medios de franqueo empleadas por Express Postal, S.L.

Precisamos que estos datos son únicamente los que recogen los agentes turísticos ya que el resto de los envíos entraría por medio de los buzones convencionales.

Del informe se puede concluir:

EXPRESS POSTAL S.L no ha efectuado recogidas de tarjetas postales en 2023 (como tampoco lo hizo en 2021 y 2022).

(...)

[Extracto del documento 2:]

EXPRESS POSTAL S.L

- *Marcas registradas bajo la razón social: EASY POST, CITY POST, SUN POST.*
- *Listado de envíos recogidos por los Agentes Turísticos y depositados en nuestras unidades de admisión, según informe extraído de la aplicación SAVA:*

<i>EXPRESS POSTAL, S.L</i>	<i>Unidad de admisión</i>	<i>Nº de envíos</i>
<i>Enero 2023</i>	<i>UAM BARCELONA</i>	<i>11</i>
	<i>UAM MÁLAGA</i>	<i>2</i>
	<i>UAM LAS PALMAS</i>	<i>8</i>
	<i>UAM TENERIFE</i>	<i>7</i>
<i>Febrero 2023</i>	<i>UAM BARCELONA</i>	<i>9</i>
	<i>UAM LAS PALMAS</i>	<i>21</i>
	<i>UAM TENERIFE</i>	<i>21</i>
	<i>UAM SEVILLA</i>	<i>8</i>
<i>Marzo 2023</i>	<i>UAM BARCELONA</i>	<i>12</i>
	<i>UAM MÁLAGA</i>	<i>2</i>
	<i>UAM LAS PALMAS</i>	<i>33</i>
	<i>UAM TENERIFE</i>	<i>11</i>
<i>Abril 2023</i>	<i>UAM BARCELONA</i>	<i>7</i>
	<i>UAM CTA MADRID</i>	<i>1</i>
	<i>UAM LAS PALMAS</i>	<i>22</i>
	<i>UAM TENERIFE</i>	<i>4</i>
<i>Mayo 2023</i>	<i>UAM BARCELONA</i>	<i>52</i>
	<i>UAM CTA MADRID</i>	<i>4</i>
	<i>UAM MÁLAGA</i>	<i>5</i>
	<i>UAM LAS PALMAS</i>	<i>24</i>
	<i>UAM TENERIFE</i>	<i>15</i>
	<i>UAM SEVILLA</i>	<i>23</i>
<i>Junio 2023</i>	<i>UAM BARCELONA</i>	<i>29</i>
	<i>UAM CTA MADRID</i>	<i>14</i>
	<i>UAM MÁLAGA</i>	<i>9</i>
	<i>UAM LAS PALMAS</i>	<i>38</i>
	<i>UAM TENERIFE</i>	<i>19</i>
	<i>UAM SEVILLA</i>	<i>11</i>
	<i>UAM VALENCIA</i>	<i>4</i>
<i>Julio 2023</i>	<i>UAM BARCELONA</i>	<i>31</i>
	<i>UAM MÁLAGA</i>	<i>2</i>

	UAM LAS PALMAS	4
	UAM TENERIFE	5
	UAM SEVILLA	1
Agosto 2023	UAM BARCELONA	38
	UAM LAS PALMAS	7
	UAM TENERIFE	22
Septiembre 2023	UAM BARCELONA	19
	UAM LAS PALMAS	35
	UAM TENERIFE	34
	UAM VALENCIA	8
<i>Total</i>		632

Actas de entrega de tarjetas postales al operador. No hay actas generadas.

3.- Indique si el flujo de depósito de esos envíos en la red de Correos continúa, o si ha cesado en algún momento o ha observado que decae a partir de determinado momento.

*Se acompaña como **documento 3**, fichero Excel elaborado por el Área de Canales de Venta sobre recogidas de tarjetas postales por los agentes turísticos, con los datos de número de envíos que ha tenido entrada mensualmente en cada centro.*

(se omite la transcripción de las tablas aunque se refiere que contiene la misma información que la tabla de la página anterior y además recoge detalles de información contable y temporal diario, así como de específicas características de cada uno de los asientos).

De los datos se puede concluir:

EXPRESS POSTAL S.L. Se han recibido 632 envíos en los distintos centros recogidos por agentes turísticos.

(...)

Los operadores que más envíos acumulan son ... EXPRESS POSTAL S.L. que tiene pendientes de recogida 374.271 envíos de las marcas Sun Post, City Post, Correu Catalá y Easy Post no realiza recogidas de envíos en los centros.

(...)."

Tercero. Acuerdo de incoación del procedimiento sancionador

Con fecha 14 de marzo de 2024, la Directora de Transportes y del Sector Postal, en ejercicio de las atribuciones de inicio e instrucción de procedimientos sancionadores que tiene atribuidas, acordó la incoación de un procedimiento sancionador contra EXPRESS POSTAL, una parte, por presuntamente haber interrumpido el curso de los envíos postales que le habían confiado los usuarios y, otra parte, por estar realizando actividad postal sin la preceptiva autorización administrativa.

Tales hechos, sin perjuicio del resultado de la instrucción, se precalificaban, respectivamente, como infracción muy grave prevista en el artículo 59.a) de la Ley Postal, en relación con el artículo 6.1 del mismo texto legal y como infracción muy grave prevista en el artículo 59.c) de la Ley Postal.

Habiendo sido infructuosa la notificación, tanto por vía postal como a través de medios electrónicos, del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, se procedió a la notificación mediante la publicación de un anuncio en el Boletín Oficial del Estado de 10 de abril de 2024

EXPRESS POSTAL no ha presentado alegaciones al acuerdo de incoación.

Cuarto. Propuesta de resolución

El 15 de mayo de 2024 la Directora de Transportes y del Sector Postal de la CNMC formuló Propuesta de Resolución en la que propuso sancionar a EXPRESS 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 EXPRESS POSTAL, S.L, 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 295.000 euros (dos cientos noventa y cinco mil euros), de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.1 de la mencionada ley. Asimismo, se declare a Express Postal responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter grave, prevista en el artículo 60.a) de la Ley Postal, en relación con el artículo 59.c) de la misma ley, y se le imponga una sanción de multa de 60.000 euros (sesenta mil euros), de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.1 de la mencionada ley. La multa total correspondiente a ambas sanciones ascendería a 355.000 euros (tres cientos cincuenta y cinco mil euros).*

Segundo. - *Que, en el supuesto de que Express Postal preste su conformidad a la propuesta de resolución, se acuerde la reducción de las sanciones propuestas en un 25%, por aplicación del artículo 85 de la LPAC en conjunción con el artículo 64.1 de la Ley Postal, de forma que quedarían en la cuantía de 221.250 euros (dos cientos veintiún mil doscientos cincuenta euros) y 45.000 euros (cuarenta y cinco mil euros) respectivamente.*

Tercero. – *Que en el caso de que se 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 162.250 euros (ciento sesenta y dos mil doscientos cincuenta euros) y 33.000 euros (treinta y tres mil euros) respectivamente.”*

La propuesta de resolución se notificó mediante la publicación de un anuncio en el Boletín Oficial del Estado de 21 de mayo de 2024.

Transcurrido el plazo conferido para ello, EXPRESS POSTAL no ha presentado alegaciones a la propuesta de resolución.

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

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Sexto. 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 administrativo y de las actuaciones practicadas, se consideran HECHOS PROBADOS en este procedimiento los siguientes:

PRIMERO. EXPRESS POSTAL no ha recogido de las instalaciones de Correos 374.271 envíos postales franqueados con medios de franqueo que le pertenecen (cifra referenciada a octubre de 2023), y están depositados previamente por error en la red de Correos.

Tales envíos no han culminado el ciclo postal hasta su entrega a los destinatarios finales. Los citados envíos son, en su inmensa mayoría, tarjetas postales, es

decir, envíos de correspondencia que pertenecen al ámbito del servicio postal universal. EXPRESS POSTAL no ha efectuado recogidas desde 2020

Este hecho queda acreditado de acuerdo con la respuesta facilitada por Correos a esta Comisión el 19 de octubre de 2023, obrante en el expediente.

SEGUNDO.- EXPRESS POSTAL está dado de baja como operador postal en la sección B (servicios postales incluidos en el ámbito del servicio postal universal) del Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, al haber sido cancelada su inscripción el 23 de noviembre de 2020, después de la tramitación, por parte del Ministerio de Transportes, del oportuno expediente por falta de renovación de la inscripción en el ejercicio 2020.

Este hecho está acreditado por oficio de 28 de septiembre de 2023, del Subdirector General de Régimen Postal del Ministerio de Transportes, remitido a esta Comisión, que figura en el expediente.

EXPRESS POSTAL realiza actividad postal sin contar con la preceptiva autorización administrativa, ya que, con posterioridad a su baja en el citado Registro, han aparecido tarjetas postales franqueadas con medios de franqueo que pertenecen a dicha empresa y la identifican debidamente, envíos que habían sido depositados erróneamente por los remitentes en la red de Correos (buzones convencionales) y en los buzones de los agentes turísticos (estos envíos se depositan posteriormente en las unidades de admisión de Correos; fueron 632 envíos los recogidos por los agentes turísticos entre enero y septiembre de 2023).

Estos hechos y sus concretas circunstancias están acreditados por la denuncia presentada por CORREOS en su escrito con entrada en esta Comisión de fecha 12 de mayo de 2022 y por la cumplimentación de requerimientos evacuados a Correos mediante escritos con entrada en esta Comisión en fecha 2 de diciembre de 2022 y 21 de marzo y 19 de octubre de 2023, que obran todos ellos en el expediente, sin que, además, EXPRESS POSTAL se haya opuesto de contrario ni durante las actuaciones previas ni en los trámites de alegaciones conferidos a la incoación y propuesta de resolución.

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 prevén el artículo 52 de la Ley Postal y 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

Corresponde ahora valorar los hechos probados, y determinar el encaje de las conductas en alguna de las infracciones que la norma recoge como contrarias al orden administrativo:

- a) Prestación de servicios postales sin contar con la autorización administrativa singular requerida para tales servicios

La letra c) del artículo 59 de la Ley Postal establece como infracción muy grave *“c) La prestación de servicios postales sin reunir los requisitos exigidos por esta ley o sin contar con la autorización administrativa singular requerida para tales servicios, siempre que comprometa gravemente el cumplimiento de las obligaciones de servicio público o la prestación del servicio postal universal”*.

Igualmente, el artículo 60 de la Ley Postal determina, en su letra a), que son infracciones graves: *“a) Las tipificadas en las letras b) a l) del artículo anterior, cuando no se den las circunstancias que permitan calificar la infracción como muy grave.”*

El artículo 38 de la Ley Postal establece que para la prestación de servicios postales se requerirá el cumplimiento de las condiciones establecidas en dicha ley, incluso para aquellos operadores que actúen en nombre, representación o por cuenta de otro u otros operadores postales y el artículo 42 dispone que “Se

requerirá autorización administrativa singular para la ejecución de cualesquiera prestaciones en relación con los servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal, en los términos que se define en el artículo 21.1”.

Los envíos de tarjetas postales figuran entre los que pertenecen al ámbito del servicio postal universal. Así, según el artículo 21.1.a) de la Ley Postal: “Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

- a) *Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.”*

En los términos indicados en los antecedentes y figura acreditado en los hechos probados de la presente resolución, tras la fecha de baja de EXPRESS POSTAL en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales y, en lo que a estos efectos sancionadores se toma en consideración, desde el 15 de marzo de 2022 y, al menos, hasta septiembre de 2023, siguen apareciendo nuevos envíos en la red postal de correos franqueados con medios que pertenecen a EXPRESS POSTAL.

Estos envíos que pertenecen al ámbito del servicio postal universal, están probados e son imputables a EXPRESS POSTAL, acreditándose así la continuidad de la realización de la actividad postal de EXPRESS POSTAL sin contar con la debida autorización ya que en ese periodo ya carece del correspondiente título habilitante exigido para la prestación de servicios postales (autorización administrativa singular, en el presente caso).

Esta conducta de EXPRESS POSTAL está tipificada como una infracción muy grave del artículo 59.c) de la Ley Postal en el caso de que se comprometa gravemente el cumplimiento de las obligaciones de servicio público o la prestación del servicio postal universal o como una infracción grave del artículo 60.a) de la Ley Postal en el caso de que no se comprometa gravemente este cumplimiento de obligaciones de servicio público o prestación del servicio postal universal.

Pues bien, ha quedado plenamente acreditado que EXPRESS POSTAL sigue efectuando actividad postal de manera continuada desde el 15 de marzo de 2022, pues desde esa fecha en los centros de Correos siguen apareciendo y se siguen almacenando nuevos envíos franqueados con medios de franqueo de la interesada que pertenecen al ámbito del servicio postal universal. Sin embargo, en los términos expresados en la propuesta de resolución, resulta que las condiciones del alcance de la prestación de servicio postal por parte de EXPRESS POSTAL permiten concluir que el volumen acreditado no

compromete gravemente el cumplimiento de las obligaciones de servicio público o la prestación del servicio postal universal, por lo que su conducta en el presente procedimiento queda subsumida en el supuesto infractor grave previsto en el artículo 60.a) de la Ley Postal.

b) Incumplimiento de obligaciones legalmente establecidas en el artículo 6 de la Ley Postal

El artículo 59.a) de la Ley Postal considera como infracción muy grave: “(...) *el incumplimiento de las obligaciones que se recogen en el artículo 6, cuando se trate de envíos de correspondencia*”. El artículo 6.1 de la Ley Postal establece que 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*”.

Los envíos prefranqueados de EXPRESS POSTAL son, en su inmensa mayoría, tarjetas postales, es decir, envíos de correspondencia, de acuerdo con la definición del artículo 3 de la Ley Postal, y pertenecientes al ámbito del servicio postal universal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la misma ley.

El no haber recogido de las instalaciones de Correos envíos postales franqueados con medios de franqueo que pertenecen a EXPRESS POSTAL, depositados previamente por error en la red de Correos (374.271 franqueos a octubre de 2023 que referida a febrero de 2022 ya ascendía a alrededor de 347.691 y en noviembre de 2022 de 365.511), es una conducta susceptible de ser calificada como una infracción muy grave del artículo 59.a) de la Ley Postal, en relación con el artículo 6.1 del mismo texto legal.

En efecto, en los términos referidos en la propuesta de resolución, es precisamente la no recogida por EXPRESS POSTAL de esos envíos en las instalaciones de Correos lo que impide que tales envíos culminen el ciclo postal hasta su entrega a cada uno de los destinatarios finales. El ciclo postal es el proceso que transcurre desde el depósito de un envío por parte del remitente hasta su entrega al destinatario final del mismo, y comprende las fases de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de los envíos postales. Esa inacción de EXPRESS POSTAL ha tenido como consecuencia la retención indebida de esos envíos que sufren un curso anormal no dirigido a sus destinatarios, imputable a esta sociedad, incumpliendo de esta forma su deber de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos postales.

En definitiva, las dos independientes conductas de EXPRESS POSTAL acreditadas en los hechos probados de la presente resolución tienen pleno encaje, respectivamente en la infracción muy grave (por vulneración de la prestación de servicios postales sin la debida autorización administrativa) y en la infracción grave (por incumplimiento del deber de fidelidad en la custodia y gestión de envíos) tipificadas respectivamente en los artículos 60.a), en relación con el 59.c) y 59.a), todos ellos de la Ley Postal.

Cuarto. Culpabilidad de EXPRESS POSTAL 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) Examen de las circunstancias concurrentes en el caso de la infracción cometida por EXPRESS POSTAL

Todo operador postal al realizar alguna o varias de las actividades postales que figuran dentro de la cadena postal, se compromete al cumplimiento de las obligaciones y condiciones relacionadas con la prestación de los servicios postales que lleva a cabo. Esta obligación de cumplimiento de las condiciones exigidas para la prestación de los servicios postales es más importante y rigurosa cuando se trata de envíos de tarjetas postales, internacionales en el caso que nos ocupa, ya que estos pertenecen al ámbito del servicio postal universal. La normativa aplicable, en ese sentido, otorga un mayor nivel de protección al servicio postal universal en cuanto a la obtención de título habilitante que conlleva cumplimiento de determinadas obligaciones, y a las condiciones exigibles de su prestación, así como para la concreta recogida, admisión, distribución y entrega de los envíos.

En el presente caso, en primer lugar, de la infracción tipificada en el artículo 60.a) de la Ley Postal, en relación con el artículo 59.c) de la misma Ley, EXPRESS POSTAL es responsable directo de seguir realizando actividad postal sin estar habilitada para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la citada Ley, por cuanto es la persona jurídica propietaria de los medios de franqueo utilizados en los envíos postales indebidamente introducidos en la red de Correos y además no habilita los múltiples medios que *ab initio* impedirían ese acceso a la red postal a los que está obligada.

Esta conducta de EXPRESS POSTAL supone, además, que estos envíos continúen franqueándose a lo largo del tiempo analizado (desde marzo de 2022, en lo que al presente procedimiento aplica) y se introduzcan en la red de Correos, pudiendo generar un eventual entorpecimiento de la actividad del operador designado, en particular, en cuanto a las obligaciones del servicio postal universal.

Por todo ello, debe considerarse que esta actuación de EXPRESS POSTAL es reprochable, por lo que se le responsabiliza de la misma a título de dolo en la medida de que consciente y voluntariamente, sabedora de que no ostenta la habilitación legal para ello, durante al menos tres años después de haber sido cancelada su inscripción registral autorizatoria continúa manteniendo las condiciones que permiten la introducción continua en la red postal de postales con sus franqueos propios.

En segundo lugar, de la infracción tipificada en el artículo 59.a) de la Ley Postal, EXPRESS POSTAL es responsable directo, por cuanto es la persona jurídica

propietaria de los medios de franqueo utilizados en los envíos postales que permanecen indebidamente en la red de Correos durante un periodo muy largo, sin que la empresa proceda a su retirada. Téngase en cuenta que la conducta de EXPRESS POSTAL sin retirar de la red de CORREOS los envíos realizados por los remitentes se produce al menos desde marzo de 2021 (a los efectos del presente procedimiento), determina una retención de franqueos acumulada sostenida en el tiempo y una ausencia de fidelidad en la custodia injustificada por parte de EXPRESS TOTAL.

Por todo ello, debe considerarse que esta actuación de EXPRESS POSTAL es reprochable, por lo que se le responsabiliza de la misma a título de dolo en la medida de que su sostenida en el tiempo inactividad (ausencia de retirada de sus franqueos de la red de Correos) es plenamente consciente y voluntaria, sabedora de que no está custodiando los franqueos que le pertenecen ni dándoles el correspondiente curso hasta sus destinatarios.

Quinto. Sanción aplicable a la infracción grave cometida

Una vez acotado el régimen jurídico aplicable a los hechos expuestos, debe tomarse en consideración que el artículo 62 de la Ley Postal regula el importe de las sanciones y dispone en el apartado 1 que: (i) las infracciones graves se sancionarán con multa de 8.001 a 80.000 euros y (ii) las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 80.001 a 400.000 euros.

Así pues, concretados los tipos infractores grave y muy grave aplicables independientemente a los hechos expuestos, procede ahora determinar el importe de las sanciones de acuerdo con el artículo 63 de la Ley Postal, que establece los siguientes criterios para su graduación:

- 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.”*

Asimismo, el artículo 29 de la LRJSP regula el principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora, disponiendo, en su apartado 3, que “(...) *en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:*

- a) *El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad*

- b) *La continuidad o persistencia en la conducta infractora*
- c) *La naturaleza de los perjuicios causados*
- d) *La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”*

Por tanto, siguiendo el principio de proporcionalidad, para la determinación de las sanciones debe atenderse fundamentalmente al criterio de la importancia del daño causado, esto es:

- a) Para la infracción tipificada en el artículo 59.a) de la Ley Postal como muy grave, se tiene en cuenta el volumen de los envíos afectados (374.2871 a octubre de 2023, previamente sostenida en el periodo analizado de tres años), la naturaleza de los mismos (en su mayoría pertenecientes al ámbito del servicio postal universal) y el hecho de que la conducta constitutiva de la infracción es dolosa. Se impone a EXPRESS POSTAL, en línea con la propuesta de resolución, la sanción prevista en el artículo 62 de la Ley Postal para la infracción muy grave en su tramo inferior del grado máximo, consistente en una multa de doscientos noventa y cinco mil euros (295.000 euros).
- b) Para la infracción tipificada en el artículo 60.a) de la Ley Postal, en relación con el artículo 59.c) de la misma Ley, se tiene en cuenta la gravedad que representa el hecho de que los envíos afectados son, en su mayoría, envíos de correspondencia que pertenecen al servicio postal universal, el volumen de los envíos afectados, el periodo acreditado de comisión de la infracción desde los dos años anteriores a la incoación del presente procedimiento e incidencia en la red postal universal con una creciente acumulación. Se impone a EXPRESS POSTAL, en línea con la propuesta de resolución, la sanción prevista en el artículo 62 de la Ley Postal para la infracción grave en su tramo inferior del grado máximo, consistente en una multa de sesenta mil euros (60.000 €).

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 la mercantil EXPRESS POSTAL, S.L. es responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter grave prevista en el artículo 60.a) de la Ley Postal, en relación con el artículo 59.c) del

mismo precepto legal, por la prestación de servicios postales sin contar con la autorización administrativa singular requerida para ello.

SEGUNDO. — Imponer a la mercantil EXPRESS POSTAL, S.L. una sanción consistente en el pago de una multa de sesenta mil euros (60.000 €) por la comisión de la citada infracción grave.

TERCERO. — Declarar que la mercantil EXPRESS POSTAL, S.L. es responsable de la comisión de una infracción administrativa de carácter muy grave prevista en el artículo 59.a) de la Ley Postal, por el incumplimiento del deber de fidelidad en la custodia y gestión de los envíos postales.

CUARTO. — Imponer a la mercantil EXPRESS POSTAL, S.L. una sanción consistente en el pago de una multa de doscientos noventa y cinco mil euros (295.000 euros) por la comisión de la citada infracción muy grave.

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