

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES
Y USUARIOS (CCU)**

**SOBRE EL PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE
APRUEBA EL REGLAMENTO DE
LOS SERVICIOS POSTALES EN
DESARROLLO DE LO
ESTABLECIDO POR LA LEY
43/2010, DE 30 DE DICIEMBRE,
DEL SERVICIO POSTAL
UNIVERSAL, DE LOS DERECHOS
DE LOS USUARIOS Y DEL
MERCADO POSTAL**

Sesión ordinaria del Pleno de 5 de julio de 2022

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL
REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS POSTALES EN DESARROLLO DE LO
ESTABLECIDO POR LA LEY 43/2010, DE 30 DE DICIEMBRE, DEL SERVICIO
POSTAL UNIVERSAL, DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS Y DEL
MERCADO POSTAL**

En cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha procedido al análisis del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales en desarrollo de lo establecido por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REAL DECRETO

Los objetivos que persigue este proyecto de Real Decreto, a tenor de lo indicado en la memoria del análisis de impacto normativo, es desarrollar la regulación en materia de prestación de servicios postales y el sistema de garantías que permita un uso eficaz y eficiente de los servicios postales para todos los ciudadanos, asegurando los derechos que la ley atribuye a los usuarios de dichos servicios y garantizando la inviolabilidad y el secreto de las comunicaciones postales. Y a su vez, se pretende que este nuevo Reglamento Postal se adecúe al marco normativo postal, derivado de la promulgación de la Ley 43/2010¹ y del Plan de Prestación del Servicio Postal Universal².

La Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, por el que se aprueba el plan de prestación del servicio postal universal, aborda con un enorme detalle el procedimiento para atender las consultas, quejas y reclamaciones, entre las obligaciones impuestas al operador designado para la prestación del servicio postal universal.

¹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-20139-consolidado.pdf>

² <https://www.boe.es/boe/dias/2021/06/26/pdfs/BOE-A-2021-10668.pdf>

El proyecto de Real Decreto se estructura en un artículo único, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un Anexo que desarrolla el contenido del Reglamento Postal. El Anexo que contiene el Reglamento consta de cincuenta y seis artículos, divididos en seis títulos.

En el segundo capítulo, *obligaciones en la prestación de los servicios postales*, que se compone de cinco artículos, es donde se recogen las obligaciones generales de los operadores postales: su obligación de identificación, la obligación de información de los usuarios de los servicios postales, las obligaciones de resolución de reclamaciones e indemnización a sus usuarios y la aplicación de la normativa de consumidores y usuarios

ALEGACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) en relación con el texto remitido manifiesta las siguientes consideraciones:

Primera: De los servicios postales como servicio de carácter básico de interés general:

El desarrollo que han venido experimentando las tecnologías de la información y de la comunicación durante las últimas décadas, dando origen a canales potencialmente sustitutivos de los productos postales, no solamente no ha reducido la relevancia de los mercados de mensajería tradicionales, sino que las nuevas formas de comercio y consumo electrónico han provocado un considerable aumento en el sector postal.

El creciente clima de competencia ha favorecido la dinámica evolución de los segmentos de paquetería comercial y de envíos urgentes. Entre las causas de esta dinámica positiva están la creación de nuevas redes de recogida y reparto de paquetes y la automatización de los procesos.

Así, en el Informe sobre el sector postal elaborado por la CNMC en 2020 (INF/DTSP/003/21)³ se determina como los ingresos del sector postal

³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3857521_2.pdf

aumentaron un 8,8% en 2020, hasta los 5.782 millones de euros. Esta mejora estuvo impulsada por el crecimiento del segmento de mensajería y paquetería (CEP), que incrementó sus ingresos un 17,6%.

No obstante, en el referido Informe se pone igualmente de manifestación que para los supuestos de envíos relacionados con el comercio electrónico el principal suministrador del servicio fue el grupo Correos, operador postal universal, seguido de otras entidades privadas. No obstante, destaca la CNMC que generalmente los compradores no pudieron elegir el operador postal que gestionase el envío, lo cual supone que, a pesar de abonar importes muy similares por los gastos de mensajería, la calidad y garantías recibidas por las entidades prestadoras del referido servicio eran muy variables.

Por lo expuesto, y en vistas al abrumador crecimiento que vienen experimentando las empresas prestadoras del Servicio Postal Universal, desde el Consejo se valora muy positivamente que se apueste por la corrección de la actual situación anómala en la que el Servicio Postal Universal venía siendo regulado por medio de un Reglamento de una Ley anterior. Este Reglamento busca dar una correcta regulación a los servicios postales, los cuales han sido reconocidos como servicios de carácter básico de interés general por el artículo 21 del Real Decreto 1/2007.

Segunda: De la obligación de información a los usuarios de los servicios postales:

En cuanto a la obligación de proporcionar a los usuarios información veraz, suficiente y actualizada acerca de las características de los servicios postales que prestan, sus precios, garantías y mecanismos de reclamación, desde el CCU se entiende que la redacción otorgada al apartado segundo del artículo noveno del proyecto no alcanza a cumplir con el objetivo de la norma.

Para poder garantizar que los usuarios del Servicio Postal Universal cuentan con información suficientemente transparente para conocer qué parámetros de calidad deben exigir a los operadores y de los mecanismos de que disponen para reclamar en caso de que los mismos no sean cumplidos por la entidad prestadora del servicio postal, resulta fundamental asegurar que los sistemas empleados para trasladar esta información a los usuarios, salvaguarden las dificultades que, bien por la zona geográfica en la que residen, bien por el nivel de competencias digitales de los mismos, puedan experimentar.

Por consiguiente, y con el fin de garantizar el acceso a la información proporcionada por los operadores postales a la totalidad de los usuarios se hace necesario que la misma sea facilitada por canales presenciales, telefónicos y

telemáticos para que ello no suponga una carga desproporcionada o indebida a la hora de gozar en igualdad de condiciones que los demás de la transparencia mínima que debe exigirse.

En relación con lo anterior, el artículo 9 en su apartado segundo establece que los operadores postales "*podrán*" publicar la información relativa a los servicios postales en un lugar fácilmente accesible de su "*página web, oficinas o puntos de atención al usuario*". No obstante, entendemos que este deber de información debe configurarse como un imperativo de los operadores postales y no como una potestad; si bien es cierto, que es lo que se extrae de la Ley 43/2010

Asimismo, en aras a garantizar la efectividad de la medida, procede poner a disposición de los usuarios la mencionada información, a través de canales tanto presenciales como telemáticos de forma acumulativa. El hecho de que se contemple la habilitación de los mencionados canales con carácter excluyente supone que, para aquellos consumidores que no dispongan de oficina o punto de atención al usuario cerca de su domicilio y carezcan de un nivel de competencias digitales suficiente para poder consultar la web, no puedan acceder de forma efectiva y en igualdad de condiciones a la información proporcionada.

En consecuencia, se propone que el apartado segundo del artículo 9 del Proyecto de Ley quede redactado de la siguiente forma: "*Los operadores postales deberán publicar la información relativa a los servicios postales en un lugar fácilmente accesible de su página web, oficinas y puntos de atención al usuario. Asimismo, facilitarán la información a través de su servicio de atención al cliente en la forma y con el alcance previsto en la normativa reguladora de los consumidores y usuarios. Los operadores postales suministrarán de forma gratuita la información por escrito cuando así lo solicite el usuario.*"

En este sentido, resulta fundamental corregir la redacción del mencionado escrito para poder asegurar a todos los usuarios el acceso a este sistema de reclamaciones, de forma que se contemple la habilitación de canales presenciales, telefónicos y telemáticos, eliminando así las barreras geográficas y tecnológicas.

Debería, además, quedar claro cuál es el organismo ante el que los usuarios pueden dirigirse a la hora de reclamar en caso de que el operador postal no atienda sus derechos. El texto no lo recoge.

En la propuesta a análisis se hace una referencia vacua a juicio de este Consejo, artículo 11, a la Ley 7/2017⁴, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento

⁴ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12659-consolidado.pdf>

Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

El CCU sugiere que se establezca un plazo para regular la entidad para la resolución alternativa de litigios para la protección de los usuarios del servicio postal universal, así como su organización y funciones. O, en su caso, la entidad que preste el servicio postal universal, debiera adherirse al Sistema Arbitral de Consumo, como un factor de calidad en la prestación del servicio.

Tercera: De la referencia a otros derechos:

A lo largo de la propuesta se omite cualquier referencia al derecho de los usuarios a realizar consultas y quejas. El CCU estima que se debiera incorporar estos aspectos, ya que tienen plazos y formalizadas, como se dispone en el artículo 9 de la Ley 43/2010 y en la Resolución de 15 de junio de 2021.

Cuarta: De la obligación de resolución de reclamaciones e indemnizaciones a los usuarios de los servicios postales:

En primer lugar, cabe reseñar que en el proyecto objeto de análisis si bien se mantiene el plazo de un mes otorgado por la Ley 43/2010 de 30 de diciembre a los operadores postales para dar resolución a las reclamaciones que se le presenten, cómo novedad y sin que exista precedente en la Ley que el Reglamento analizado viene a desarrollar, el proyecto pretende incorporar un plazo máximo de seis meses a contar desde la admisión del envío para que los usuarios puedan interponer sus reclamaciones.

Este nuevo precepto supone una clara merma en los derechos otorgados a los usuarios de servicios postales de manera que, si hasta el momento venía tomándose en consideración el plazo genérico de cinco años recogido en el artículo 1.964.2 Código Civil para la prescripción de las acciones frente a los incumplimientos contractuales, ahora van a disponer de un plazo ridículamente inferior.

A mayor abundamiento, este término empieza a correr desde la admisión del envío y no desde la recepción del mismo por su destinatario, lo cual no responde a las características inherentes al tipo de servicio que la norma viene a regular, donde el grosso de las reclamaciones tienen su origen en los daños sufridos por los bienes o productos durante el transporte.

Por lo expuesto, desde el CCU se entiende que debe equipararse el plazo para la interposición de la reclamación al término de cinco años establecido con carácter genérico en el Código Civil para los supuestos de incumplimiento

contractual o, en su defecto suprimir el párrafo segundo del primer apartado del artículo 10 del Reglamento.

En el artículo 10.2 se establece que *“se podrá repercutir sobre el reclamante los gastos ocasionados en el procedimiento de reclamación contra la resolución del operador postal cuando se aprecie mala fe o temeridad...”*

Esta medida es considerada por el CCU desproporcionada debido a que puede tener un carácter disuasorio para el usuario, al igual que afecta a la “equidad” entre las partes, pues de igual manera cuando sea una resolución favorable al reclamante y se haya demostrado la “mala fe” en la actuación del operador, podría igualmente sancionarse a la misma por el mismo concepto, sería lo recíproco; o, en su defecto, no resulta procedente repercutir gasto alguno al reclamante.

De otra parte, el apartado cuarto del artículo diez del Reglamento a analizar establece que la indemnización por incumplimiento de las condiciones de prestación pactadas será equivalente, al menos, al importe abonado por el usuario en concepto del servicio postal contratado. No obstante, el incumplimiento de las condiciones pactadas se debe traducir en un incumplimiento contractual el cual, de conformidad con el art. 1124 del Código Civil, conlleva la resolución de las obligaciones contraídas (véase el reembolso del precio abonado por el servicio postal) y, de otra parte, el resarcimiento de daños y abono de intereses.

Por consiguiente, el determinar que la indemnización por incumplimiento contractual que se impondrá a la entidad prestadora del servicio postal será equivalente al precio abonado por el usuario realmente no supone una indemnización para el consumidor que sirva para resarcir los perjuicios que el mal servicio prestado haya podido ocasionarle.

Además, estas disposiciones deben igualmente buscar provocar en las empresas prestadoras de servicios de carácter básico de interés general un efecto disuasorio en la comisión y reincidencia de las conductas que se pretenden evitar con el desarrollo de este tipo de Reglamentos.

Por consiguiente, no resulta suficiente determinar cómo importe de la indemnización el que el usuario haya abonado por la prestación defectuosa del servicio, siendo lo oportuno fijar dicho importe, como mínimo en el quíntuple del importe abonado por la prestación de los servicios

Quinta: Mejora técnica en la redacción del artículo 9.1. del proyecto:

El CCU estima, aunque se hace una remisión en el proyecto de real decreto, en su artículo 9.1. al artículo 9 de la Ley 43/2010, que debiera adecuar más la redacción de la propuesta a la redacción dada en la Ley.

Sexta: El Consejo propone que las obligaciones que se establecen en el artículo 8 del proyecto, deberá incluir como mínimo, un número de teléfono, *cuyo coste no podrá ser superior para el consumidor y usuario un coste superior al coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar*, de conformidad con el artículo 21 del RDL 1/2007.

Séptima: De los avisos de entrega:

Por lo que se refiere al artículo 34, *imposibilidad de entrega*, antes de dar por imposible una entrega, debería preverse la posibilidad de que el prestador del servicio contacte con el receptor para acordar la forma de asegurar la entrega o de recoger el envío en alguna oficina física, garantizando en todo caso la LOPD y el RGPD.

Y cuando se considere que la entrega es imposible, la entidad deberá indicárselo al remitente antes de proceder a la devolución del envío, por si este pudiera contactar con el destinatario y buscar una alternativa, o poner en contacto al prestador del servicio y al receptor, para acordar la entrega.

Las devoluciones automáticas generan costes innecesarios y retrasos que pueden generar problemas para las partes.

Como ya se ha expuesto anteriormente, el informe emitido por la CNMC señala que en la mayoría de ocasiones cuando el usuario realiza una compra online no puede elegir el operador postal que se hará cargo de la entrega del producto, así como tampoco la fecha o el horario en que la misma debe efectuarse.

En una sociedad como la actual en la cual la mayoría de las personas trabajan fuera de su domicilio y tienen jornadas laborales muy diversas resulta muy probable que, al no haber podido coordinar el intento de entrega en fecha y horario, el usuario destinatario se encuentre ausente en el momento programado por el operador para la recepción del envío.

Ello, conforme viene recogido actualmente en el proyecto de Reglamento supone para el usuario la pérdida de la oportunidad de recibir la entrega en su domicilio conforme contrató inicialmente, debiendo ahora desplazarse hasta la oficina de reparto más cercana en la que se haya depositado el paquete que en muchos casos tendrá un horario incompatible con su jornada laboral o se

encontrará a una distancia excesiva ocasionando graves perjuicios al consumidor.

Además de lo expuesto, la imposibilidad de entrega en el domicilio supone también el colapso de muchos operadores postales que deben gestionar ahora la devolución de los paquetes a sus remitentes por no haber sido los mismos finalmente recogidos por sus destinatarios en el casillero domiciliario.

En este sentido, entendemos que existe una serie de medidas que deben recogerse en el Reglamento con el fin de no provocar los perjuicios mencionados a los consumidores así como para evitar el colapso de los servicios postales, como: debería contemplarse la opción para el usuario de programar la entrega una vez el envío se encuentre en el centro de distribución de manera que este pueda elegir la fecha de entrega y acotar el horario en que la misma se va a realizar en periodos, como mínimo, que distingan entre tramo de mañana y tramo de tarde. En caso contrario, debería establecerse la obligación para los operadores postales de realizar, al menos, dos intentos de entrega del envío, siendo uno de ellos en horario de mañana y el otro en horario de tarde. Asimismo, consideramos oportuno en aras a poder llevar un control en la calidad de la prestación del servicio que en cada uno de los intentos de entrega deberá dejarse constancia de la fecha y hora del mismo, así como de la identificación del agente que lo hubiese realizado, aportando copia de la diligencia al usuario.

Finalmente, y en caso de que ambos intentos de entrega resulten fallidos, las oficinas en las cuales figuren los casilleros domiciliarios donde se deposite el paquete deberán ofrecer un horario de apertura que pueda garantizar a los usuarios la posibilidad de recogerlo sin que ello interfiera con sus gestiones cotidianas obligatorias (trabajo, colegios, etc.), es decir que este sea lo suficientemente extenso como para abarcar tramos horarios de mañana y de tarde

Octava: De la entrega de envíos postales en entornos especiales:

Actualmente estos supuestos se encuentran regulados en el artículo 37 del Real Decreto 1829/1999⁵, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, el cual quedaría derogado por la disposición derogatoria única 1.a.) del Reglamento a analizar.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-24919-consolidado.pdf>

En virtud de su apartado primero, párrafo segundo, se garantiza una frecuencia mínima en la prestación del servicio postal a aquellas personas que residan en alguno de los entornos considerados como especiales de manera que las mismas puedan hacer uso de dichos servicios con idénticas garantías de calidad que aquellas personas que habiten en entornos no especiales.

Sin embargo, en la nueva regulación que se otorga a este tipo de entregas en el artículo 31 del Reglamento queda desierta la imposición de una frecuencia mínima en la entrega de los envíos postales ordinarios a través de casilleros concentrados pluridomiciliarios o buzones individuales no domiciliarios.

Conforme lo expuesto anteriormente, hoy en día muchas de las gestiones comerciales cotidianas llevadas a cabo por los consumidores tiene lugar a través de medios electrónicos por lo que se requiere un servicio postal para la posterior entrega de los productos adquiridos. En este sentido, la ausencia de regulación de una frecuencia mínima de reparto en entornos especiales conllevaría una discriminación y un aislamiento para sus residentes, así como una inseguridad jurídica a la hora de suscribir un contrato para la adquisición de cualquier bien a distancia ante el desconocimiento de la fecha en que va a tener lugar su recepción.

Por consiguiente, desde el CCU se estima esencial que se incluya en el artículo 31 del Reglamento a analizar un nuevo apartado que regule una frecuencia en la entrega de los envíos postales ordinarios que sea, como mínimo, la misma que la recogida previamente en el párrafo segundo del apartado primero del art 37 de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, es decir, todos los días laborables y, al menos, cinco días a la semana. Asimismo, solicitamos se garantice que el acceso a la distribución de envíos postales a través de los sistemas mencionados pueda ser utilizado por cualquier operador postal.

Novena: De la colaboración de los consumidores y las asociaciones de consumidores en la concesión del sello de excelencia de empresa postal sostenible:

El artículo 53 del proyecto de Ley regula el otorgamiento del sello de excelencia, destinado a distinguir a los operadores postales que destaquen en su gestión en materia medioambiental, social y laboral.

El sello de excelencia es concedido por orden del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a propuesta de un Jurado que será nombrado en las bases de la convocatoria correspondiente dictadas por resolución del Subsecretario del Departamento Así, el Jurado estará integrado por un

presidente y cuatro vocales. Será presidente el Subsecretario del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de los vocales al menos uno pertenecerá a la Subdirección General de Régimen Postal que actuará como secretario del tribunal, siendo designados los restantes entre los vocales del Consejo Superior Postal a propuesta del presidente del Jurado.

En este sentido, señalar que el ámbito de aplicación de esta norma incide directamente en la calidad de la prestación de los servicios postales a los consumidores y usuarios quienes, en primer grado, sufren las consecuencias de los incumplimientos de las obligaciones que la misma les impone.

Es por ello que, entendemos que, resulta fundamental contar con representación de al menos dos de las asociaciones de consumidores más representativas de España que puedan trasladar el punto de vista de los consumidores como principales destinatarios de los servicios de los operadores del Servicio Postal Universal, información que resulta relevante a la hora de evaluar a una determinada entidad para la eventual concesión del sello de calidad.

CONCLUSIÓN:

Analizado la propuesta de Real Decreto este órgano de consulta y representación de los consumidores y usuarios, en el marco de sus atribuciones, presenta las alegaciones descritas con anterioridad y la Secretaría del Consejo de Consumidores y Usuarios certifica que este informe ha sido aprobado por el mismo

Madrid, 5 de julio de 2022

El presidente del CCU

Carlos Ballugera Gómez

El secretario del CCU

Nelson Castro Gil