SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 13 de octubre de 2011 *

En el asunto C-148/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Hof van Beroep te Brussel (Bélgica), mediante resolución de 23 de marzo de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de marzo de 2010, en el procedimiento entre

DHL International NV, anteriormente Express Line NV,

y

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. J. Malenovský, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. E. Juhász y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de marzo de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de DHL International, anteriormente Express Line NV, por los Sres. F. Vandendriessche y J. Roets, advocaten;

— en nombre del Gobierno belga, por la Sra. M. Jacobs, en calidad de agente, asistida por los Sres. F. Petillion, avocat, y J. Jansen, advocaat;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. M. Szpunar, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Lozano Palacios y el Sr. P. Van Nuffel, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de mayo de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio (DO 1998, L 15, p. 14),

y en particular de su artículo 19, de esta Directiva en su versión modificada por la Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002 (DO L 176, p. 21), y de esta misma Directiva en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008 (DO L 52, p. 3), así como del artículo 49 TFUE.

2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre DHL International NV, anteriormente Express Line NV (en lo sucesivo, «Express Line»), y el Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Instituto belga de servicios postales y de telecomunicaciones; en lo sucesivo, «IBPT»), relativo al pago de la tasa exigida a Express Line por el servicio del Defensor del Usuario del sector postal.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos décimo y trigésimo quinto de la Directiva 97/67 son del siguiente tenor:

«(10) Considerando que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, debe establecerse un marco de principios generales a escala comunitaria, pero que la determinación de los procedimientos específicos debe corresponder a los Estados miembros, que podrán elegir el régimen que mejor se adapte a su situación particular;

[…]

(35) Considerando que la necesidad de mejora de la calidad del servicio requiere que la solución de los posibles litigios sea tratada de manera rápida y eficaz; que, además de los recursos a que da acceso el Derecho nacional o comunitario, debe preverse un procedimiento de reclamación; que este procedimiento debe ser transparente, simple y poco costoso, y permitir la intervención de todas las partes interesadas».

4 El artículo 2, puntos 1, 14 y 17, de la Directiva 97/67 establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) "servicios postales": los servicios consistentes en la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de los envíos postales;

[…]

14) "autorizaciones": cualquier permiso que establezca derechos y obligaciones específicos para el sector postal y permita a las empresas prestar servicios postales y, cuando proceda, crear y/o utilizar redes postales para la prestación de dichos servicios, en las formas de "autorización general" o "licencia individual" que se definen a continuación:

— "autorización general": una autorización que no exija a la empresa de que se trate una decisión explícita de la autoridad nacional de reglamentación antes de ejercer los derechos derivados de la autorización, con independencia de

que esté regulada por una "licencia de categoría" o por la legislación general o que la normativa que la regule exija trámites de registro o declaración;

— "licencia individual": una autorización que concede una autoridad nacional de reglamentación y que otorga a una empresa derechos específicos, o que somete las operaciones de dicha empresa a unas obligaciones específicas que completen, cuando proceda, la autorización general, cuando la empresa no tenga derecho a ejercer los derechos de que se trate hasta que haya recibido la decisión de la autoridad nacional de reglamentación;

[…]

17) "usuario": toda persona física o jurídica beneficiaria de una prestación de servicio universal como remitente o como destinatario».

5 Según los artículos 3 y 4 de la Directiva 97/67, los Estados miembros designarán a uno o varios proveedores del servicio universal, servicio que consiste en una oferta de servicios postales de calidad determinada prestados de forma permanente en todos los puntos del territorio a precios asequibles a todos los usuarios. En lo que respecta a los proveedores no designados proveedores del servicio universal, el artículo 9 de la Directiva 97/67 dispone que los Estados miembros podrán, bien conceder autorizaciones generales, para los servicios postales no incluidos en el servicio universal, bien recurrir a procedimientos de autorización, incluidas las licencias individuales, para los servicios postales no reservados pero incluidos en el servicio universal.

6 Además, hasta el 31 de diciembre de 2010, con arreglo al artículo 7 de la Directiva 97/67, los Estados miembros podían, en general, reservar ciertos servicios al proveedor o a los proveedores del servicio universal, en la medida en que fuera necesario para el mantenimiento del servicio universal.

7 A tenor del artículo 19 de la Directiva 97/67:

«Los Estados miembros velarán por que se establezcan procedimientos transparentes, simples y poco costosos para tramitar las reclamaciones de los usuarios, en particular en caso de pérdida, robo, deterioro o incumplimiento de las normas de calidad del servicio.

Los Estados miembros adoptarán medidas para conseguir que dichos procedimientos permitan resolver los litigios de manera equitativa y en un plazo razonable, disponiendo la existencia, cuando ello se justifique, de un sistema de reembolso y/o indemnización.

Sin perjuicio de otras posibilidades de recurso previstas en la legislación nacional y comunitaria, los Estados miembros velarán por que los usuarios, actuando de forma individual o, cuando así lo permita el Derecho nacional, en colaboración con las organizaciones que representen los intereses de los usuarios y/o de los consumidores, puedan someter a la autoridad nacional competente los casos en que las reclamaciones de los usuarios ante el proveedor del servicio universal no hayan sido resueltas de forma satisfactoria.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, los Estados miembros velarán por que los proveedores del servicio universal publiquen, junto con el informe anual sobre el control de calidad de su funcionamiento, información que indique el número de reclamaciones y la forma en que fueron tramitadas.»

8 El vigésimo octavo considerando de la Directiva 2002/39 expone lo siguiente:

«Podría ser conveniente que las autoridades nacionales de reglamentación supediten la concesión de licencias a la obligación de poner a disposición de los usuarios de los servicios suministrados por los titulares de la licencia procedimientos transparentes, sencillos y poco costosos para tramitar las reclamaciones relativas a los servicios del proveedor o proveedores del servicio universal o a los servicios de los operadores titulares de autorizaciones, incluidos los titulares de licencias individuales. Podría ser conveniente, asimismo, que estos procedimientos estén a disposición de los usuarios de todos los servicios postales, pertenezcan o no al servicio universal. Entre estos procedimientos deben incluirse los destinados a determinar la responsabilidad en caso de pérdida o deterioro de envíos postales.»

9 El artículo 19 de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2002/39, dispone:

«Los Estados miembros velarán por que se establezcan procedimientos transparentes, simples y poco costosos para tramitar las reclamaciones de los usuarios, en particular en caso de pérdida, robo, deterioro o incumplimiento de las normas de calidad del servicio (incluidos los procedimientos para deslindar responsabilidades en los casos en que interviene más de un operador).

Los Estados miembros podrán garantizar que este principio se aplica también a los beneficiarios de servicios que se encuentren:

— fuera del ámbito del servicio universal, tal como se define en el artículo 3, y

— dentro del ámbito del servicio universal, tal como se define en el artículo 3, pero que no son prestados por el proveedor del servicio universal.

Los Estados miembros adoptarán medidas para conseguir que los procedimientos a que se refiere el párrafo primero permitan resolver los litigios de manera equitativa y en un plazo razonable, disponiendo la existencia, cuando ello se justifique, de un sistema de reembolso y/o indemnización.

Sin perjuicio de otras posibilidades de recurso previstas en la legislación nacional y comunitaria, los Estados miembros velarán por que los usuarios, actuando de forma individual o, cuando así lo permita el Derecho nacional, en colaboración con las organizaciones que representen los intereses de los usuarios y/o de los consumidores, puedan someter a la autoridad nacional competente los casos en que las reclamaciones de los usuarios ante el proveedor del servicio universal no hayan sido resueltas de forma satisfactoria.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, los Estados miembros velarán por que los proveedores del servicio universal publiquen, junto con el informe anual sobre el control de calidad de su funcionamiento, información que indique el número de reclamaciones y la forma en que fueron tramitadas.»

10 El cuadragésimo segundo considerando de la Directiva 2008/6 enuncia:

«En consonancia con las disposiciones vigentes en otros ámbitos del sector servicios y al objeto de aumentar la protección del consumidor, procede que la aplicación de unos principios mínimos en relación con los procedimientos de reclamación no se limite a los proveedores del servicio universal. A fin de aumentar la eficacia de los procedimientos de tramitación de reclamaciones, resulta oportuno promover el recurso a procedimientos extrajudiciales, según especifican la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo [DO L 115, p. 31], y la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo [DO L 109, p. 56]. Los intereses de los

consumidores también se verán favorecidos por un aumento de la interoperatividad entre los operadores, como consecuencia del acceso a ciertos elementos de la infraestructura y ciertos servicios, y por la necesidad de cooperación entre las autoridades nacionales de reglamentación y las organizaciones de protección del consumidor.

Con objeto de proteger los intereses de los usuarios en caso de robo, pérdida o deterioro de envíos postales, los Estados miembros deben introducir, cuando ello se justifique, un sistema de reembolso y/o de compensación.»

11 El artículo 2, apartado 17, de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/6, establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

17) "usuario": toda persona física o jurídica beneficiaria de la prestación de un servicio postal como remitente o como destinatario».

12 El artículo 19 de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/6, establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que todos los proveedores de servicios postales ofrezcan procedimientos transparentes, simples y poco costosos para tramitar las reclamaciones de los usuarios de servicios postales, en particular en caso de pérdida,

robo, deterioro o incumplimiento de las normas de calidad del servicio (incluidos procedimientos para deslindar responsabilidades en los casos en que intervenga más de un operador), sin perjuicio de las disposiciones nacionales e internacionales pertinentes en materia de indemnización.

Los Estados miembros adoptarán medidas para conseguir que los procedimientos a que se refiere el párrafo primero permitan resolver los litigios de manera equitativa y en un plazo razonable, previendo la existencia, cuando ello se justifique, de un sistema de reembolso y/o indemnización.

Los Estados miembros promoverán también el desarrollo de sistemas extrajudiciales para la resolución de litigios entre los proveedores de servicios postales y los usuarios.

2. Sin perjuicio de otras posibilidades de recurso o de reparación previstas en el Derecho nacional y comunitario, los Estados miembros velarán por que los usuarios, actuando de forma individual o, cuando así lo permita el Derecho nacional, conjuntamente con las organizaciones que representen los intereses de los usuarios y/o de los consumidores, puedan someter a la autoridad nacional competente los casos en que las reclamaciones de los usuarios ante las empresas que presten servicios postales dentro del ámbito del servicio universal no hayan sido resueltas de forma satisfactoria.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, los Estados miembros velarán por que los proveedores del servicio universal y, en su caso, las empresas que presten servicios dentro del ámbito del servicio universal, publiquen, junto con el informe anual sobre el control de su actividad, información que indique el número de reclamaciones y la forma en que fueron tramitadas.»

Derecho nacional

13 La Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven (Ley de 21 de marzo de 1991 de reforma de determinadas empresas públicas) *(Belgisch Staatsblad,* de 27 de marzo de 1991, p. 6155), en su versión modificada por el Real Decreto de 9 de junio de 1999 *(Belgisch Staatsblad,* de 18 de agosto de 1999, p. 30697), transpuso, entre otras normas, la Directiva 97/67 al ordenamiento jurídico belga.

14 Esta Ley designa a un único proveedor del servicio universal, al que reserva la prestación de determinados servicios postales. La prestación de un servicio postal no reservado pero comprendido en el servicio universal queda supeditada a la obtención de una licencia individual. Por el contrario, la prestación de un servicio postal no incluido en el servicio universal está sujeta, entre otras condiciones, a una declaración ante el IBPT.

15 Dicha Ley, en su versión modificada por la Wet van 21 december 2006 houdende diverse bepalingen met het oog op de oprichting van een ombudsdienst voor de postsector en tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (Ley de 21 de diciembre de 2006 por la que se crea el servicio del Defensor del Usuario del sector postal y se modifica la Ley de 13 de junio de 2005 sobre las comunicaciones electrónicas) *(Belgisch Staatsblad,* de 23 de enero de 2007, p. 2965; en lo sucesivo, «Ley de 1991»), dispone lo siguiente en su artículo 43 *ter:*

«§ 1. Se constituye en el seno del [IBPT] un servicio del Defensor del Usuario del sector postal, competente en las materias relativas a los usuarios de los servicios de las siguientes empresas:

1º [el proveedor del servicio universal];

2º las empresas que ofrezcan servicios postales […] y cuya prestación requiera una licencia […];

3º las empresas que ofrezcan servicios postales […] y cuya prestación requiera una declaración […].

Por materias relativas a los usuarios se entenderán las materias que afecten a los intereses de los usuarios que no ofrezcan a su vez servicios postales.

[…]

§ 3. El servicio del Defensor del Usuario del sector postal tendrá encomendadas las siguientes tareas:

1º examinar todas las reclamaciones de los usuarios referentes a:

a) las actividades [del proveedor del servicio universal], […]

b) las actividades postales de las empresas mencionadas en el apartado 1, [números] 2 y 3, del presente artículo.

2º a efectos de aplicación de este capítulo, se entenderá por actividad postal:

[…]

3º intervenir para facilitar el arreglo amistoso de las controversias entre las empresas mencionadas en el apartado 1 del presente artículo y los usuarios;

4º formular recomendaciones a las empresas mencionadas en el apartado 1 del presente artículo en el supuesto de que no se logre alcanzar un arreglo amistoso. Se remitirá una copia de dicha recomendación al usuario que hubiera formulado la reclamación;

5º orientar del mejor modo posible sobre sus derechos e intereses a los usuarios que se dirijan a él por escrito o verbalmente;

6º emitir dictámenes relacionados con sus tareas a petición del Ministro competente en materia de servicios postales, del Ministro competente en materia de protección del consumidor, del IBPT o del Comité consultivo para los servicios postales;

7º colaborar con:

a) otras comisiones sectoriales independientes para la resolución de controversias u otros Defensores del Usuario independientes, […];

b) Defensores del Usuario extranjeros u órganos con funciones equivalentes que actúen como órgano de recurso para la tramitación de reclamaciones respecto de las cuales sea competente el servicio del Defensor del Usuario para el sector postal.

En su caso, el Ministro competente en materia de protección del consumidor podrá celebrar protocolos de colaboración.

§ 4. Las reclamaciones de los usuarios finales sólo podrán admitirse cuando el usuario haya presentado ya una reclamación conforme al procedimiento interno de la empresa de que se trate. Las reclamaciones de los usuarios finales serán inadmisibles cuando se presenten de forma anónima o no se entreguen por escrito al servicio del Defensor del Usuario del sector postal.

[…]

§ 5. En el marco de una reclamación presentada ante él, el servicio del Defensor del Usuario del sector postal podrá acceder *in situ* a libros, correspondencia, actas y, en general, a todos los documentos y escritos de la empresa o empresas en cuestión directamente relacionados con el objeto de la reclamación, salvo los documentos protegidos por el secreto de correspondencia. Podrá solicitar a los órganos de administración y al personal de las empresas afectadas todas las informaciones y explicaciones pertinentes y proceder a todas las comprobaciones que sean necesarias para su examen.

La información obtenida de esta manera será tratada de manera confidencial cuando su divulgación pueda perjudicar en términos generales a la empresa.

En el ámbito de sus atribuciones, el servicio del Defensor del Usuario no aceptará instrucciones de ninguna autoridad.

El examen de la reclamación finalizará cuando ésta sea objeto de un recurso judicial.

§ 6. La empresa afectada dispondrá de un plazo de 28 días laborables para motivar su decisión, en el caso de que no siga la recomendación mencionada en los apartados 3 y 4 del presente artículo. Esta decisión motivada será remitida al denunciante y al servicio del Defensor del Usuario.

Al finalizar el plazo previsto en el párrafo anterior, el servicio del Defensor del Usuario enviará un recordatorio a la empresa afectada. Ésta dispondrá de un nuevo plazo de 20 días hábiles para motivar su decisión, en el caso de que no siga la recomendación prevista en los apartados 3 y 4 del presente artículo. La decisión motivada será remitida al denunciante y al servicio del Defensor del Usuario.

Se entenderá que el incumplimiento del mencionado plazo significa que la empresa asume el compromiso de aplicar el dictamen en lo relativo a la indemnización específica y personal del autor de la reclamación.

§ 7. Cuando el servicio del Defensor del Usuario del sector postal declare admisible la reclamación de un usuario, el operador suspenderá el procedimiento de cobro durante un período máximo de 4 meses a partir de la presentación de la queja ante el servicio del Defensor del Usuario o hasta que el servicio del Defensor del Usuario del sector postal haya formulado una recomendación o hasta que se alcance un arreglo amistoso.»

16 El artículo 45 *ter* de la Ley de 1991 regula el modo de financiación del servicio del Defensor del Usuario del sector postal, estableciendo la «tasa del servicio de Defensor del Usuario» que deberán abonar anualmente al IBPT las empresas mencionadas en el artículo 43 *ter,* apartado 1, cuya facturación supere los 500.000 euros.

17 El IBPT determina anualmente el importe de la tasa aplicando una fórmula que toma esencialmente en consideración, por un lado, la facturación del año anterior de la empresa en cuestión por actividades comprendidas en el ámbito de la competencia del servicio del Defensor del Usuario y, por otro, el número de reclamaciones contra dicha empresa tramitadas en ese año por el servicio del Defensor del Usuario. Las tasas no abonadas al término del plazo establecido al efecto generan de pleno derecho intereses al tipo de interés legal incrementado en un 2 %.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

18 Express Line forma parte del grupo empresarial DHL, con domicilio social en Bonn (Alemania). La actividad principal de Express Line consiste en la prestación de servicios de mensajería urgente, es decir, según afirma, de transporte individualizado, aéreo o por carretera, de documentos, paquetes, palés o cargas completas.

19 A principios de 2006, IBPT requirió a Express Line y a varias empresas de mensajería ordinaria y de mensajería urgente para que, con arreglo a las normas pertinentes de la Ley de 1991, solicitasen una licencia individual o presentaran una declaración relativa a la prestación de servicios que el IBPT consideraba, bien servicios postales no reservados incluidos en el servicio universal, bien servicios postales no incluidos en el servicio universal.

20 El 23 de noviembre de 2006, Express Line presentó una declaración relativa a la prestación de servicios postales no incluidos en el servicio universal, con arreglo de la Ley de 1991, para algunos de los servicios ofrecidos por ella. Sin embargo, adjuntó a dicha declaración una reserva expresa en la que indicaba que no aceptaba que se calificaran como «servicios postales» sus servicios de mensajería urgente.

21 Mediante escrito de 11 de julio de 2007, IBPT informó por una parte a Express Line de que estaba comprendida en el ámbito de competencias del servicio del Defensor del Usuario y en consecuencia obligada a abonar la tasa por dicho servicio, y por otra parte le solicitó ciertos datos para el cálculo de la contribución que le correspondía.

22 Mediante correo certificado, Express Line mantuvo su posición, sosteniendo que no estaba sometida al servicio del Defensor del Usuario del sector postal ni obligada, en consecuencia, al pago de la tasa por dicho servicio. Según ella, sus servicios de mensajería urgente no eran servicios postales, sino servicios de transporte y de logística con un valor añadido destinados a las empresas.

23 El 13 de noviembre de 2008, el IBPT declaró que Express Line había infringido la Ley de 1991 y la requirió para que le comunicara los datos necesarios para el cálculo de la tasa del servicio de Defensor del Usuario que le correspondía abonar, so pena de multa administrativa. Express Line interpuso un recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente.

24 En estas circunstancias, el Hof van Beroep te Brussel (Tribunal de Apelación de Bruselas) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben entenderse e interpretarse las disposiciones de la Directiva 97/67 […], en su versión modificada por la Directiva 2002/39 […] y, en especial, a título ejemplificativo y no limitativo, su artículo 19, a la luz de las disposiciones introducidas por la Directiva 2008/6 […] a las que el Derecho interno debe adaptarse como muy tarde el 31 de diciembre de 2010, en el sentido de que no se permite a los

Estados miembros imponer con carácter obligatorio un mecanismo externo de reclamación a los proveedores de servicios no universales dado que:

a) por lo que se refiere a los procedimientos de reclamación aplicables destinados a la protección de los usuarios de los servicios postales, la Directiva constituye una armonización completa, o

b) la Directiva 2002/39 […] únicamente impone esta obligación al proveedor del servicio universal y, a partir de la Directiva 2008/6 […], a todos los proveedores de servicios universales, mientras que a tenor del artículo 19, apartado 1, párrafo [tercero], de la Directiva [97/67, en su versión modificada por la Directiva] 2008/6 […], los Estados miembros promoverán, pero no impondrán, el desarrollo de sistemas extrajudiciales para la resolución de litigios entre los proveedores de servicios postales distintos de los servicios universales y los usuarios?

2) En caso de responderse a la primera cuestión que la Directiva postal no se opone en cuanto tal a que los Estados miembros sometan obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no universales a un mecanismo externo de reclamación como el previsto en el artículo 19, apartado 2, párrafo primero [de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/6], para los proveedores de servicios postales universales, ¿deben interpretarse los principios de libre prestación de servicios (artículos 49 CE y ss. [actualmente] artículos 56 TFUE y ss.) en el sentido de que las restricciones a la libre prestación de servicios introducidas por un Estado miembro por razones imperiosas de interés general en materia de protección de los consumidores, en virtud de las cuales se somete obligatoriamente a los proveedores de los servicios postales no universales a un mecanismo externo de reclamación como el previsto en el artículo 19, apartado 2, párrafo primero [de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/6], para los proveedores de servicios postales universales, son compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aun cuando en la aplicación del correspondiente mecanismo de reclamación no se establezca ninguna diferencia

en función de si la reclamación afecta a consumidores o a otros usuarios finales, a pesar de que los usuarios de estos servicios (en el caso de autos, servicios urgentes y de mensajería) son en su gran mayoría usuarios profesionales?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

25 Según Express Line, por una parte, el órgano jurisdiccional remitente hubiera debido plantear al Tribunal de Justicia una cuestión complementaria que se negó expresamente a plantear, a saber, si el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 97/67 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que considera servicios postales no sólo los servicios consistentes en la realización acumulativa de las operaciones de recogida, clasificación, transporte y distribución de los envíos postales, sino también los servicios que consistan en una o varias de estas operaciones.

26 Por otra parte, la demandante en el asunto principal considera que, como ella ha desistido en el litigio principal de sus motivos relacionados con el Derecho de la Unión, la petición de decisión prejudicial ha quedado privada de objeto.

27 A este respecto, procede recordar que, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales prevista en el artículo 267 CE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto pendiente ante él, tanto la necesidad de una decisión

prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 7 de enero de 2003, BIAO, C-306/99, Rec. p. I-1, apartado 88; de 14 de diciembre de 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Rec. p. I-11987, apartado 16, y de 2 de abril de 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Rec. p. I-2437, apartado 28).

28 Por tanto, la facultad de determinar las cuestiones que deban someterse al Tribunal de Justicia corresponde exclusivamente al juez nacional, y las partes no pueden modificar su contenido. Por otra parte, modificar la sustancia de las cuestiones prejudiciales o responder a las cuestiones complementarias formuladas por las demandantes en el procedimiento principal en sus observaciones sería incompatible con la función que el artículo 267 TFUE confiere al Tribunal de Justicia, así como con la obligación de éste de garantizar que los Gobiernos de los Estados miembros y las partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, habida cuenta de que, con arreglo a esta disposición, a las partes interesadas sólo se les notifican las resoluciones de remisión (véase la sentencia de 15 de octubre de 2009, Hochtief y Linde-Kca-Dresden, C-138/08, Rec. p. I-9889, apartados 21 y 22 y jurisprudencia allí citada).

29 Además, aunque el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse cuando el procedimiento ante el Juez remitente ha concluido (sentencia de 16 de julio de 1992, Lourenço Dias, C-343/90, Rec. p. I-4673, apartado 18), el artículo 267 TFUE no permite tampoco que el Tribunal de Justicia valore el interés actual, en el marco del procedimiento pendiente ante el juez nacional, de la cuestión planteada por éste, ni siquiera en presencia de modificaciones de las normas de Derecho interno aplicables al caso (sentencia de 14 de diciembre de 1971, Politi, 43/71, Rec. p. 1039, apartado 3).

30 En el presente asunto, por una parte, como el órgano jurisdiccional remitente no ha considerado necesario ni pertinente plantear una cuestión sobre el carácter acumulativo o alternativo de las operaciones contempladas en la definición de «servicios postales» recogida en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 97/67, el Tribunal de Justicia no puede realizar ningún análisis al respecto.

31 Por otra parte, como el órgano jurisdiccional remitente tampoco ha retirado formalmente su petición de decisión prejudicial, a pesar de la solicitud en este sentido de la demandante en el procedimiento principal, y el procedimiento principal no ha concluido, procede hacer constar que dicho órgano jurisdiccional sigue necesitando, para poder dictar sentencia, una respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas por él.

Sobre la primera cuestión

32 En su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si, habida cuenta de las modificaciones introducidas por las Directivas 2002/39 y 2008/6, la Directiva 97/67 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios.

33 Con carácter previo procede indicar que la Directiva 97/67, tanto en su versión inicial como en su versión modificada por las Directivas 2002/39 y 2008/6, establece en su artículo 19 dos tipos de procedimientos de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de los servicios postales, a saber, un procedimiento interno ante el proveedor de los servicios y un procedimiento externo ante la autoridad nacional competente.

34 El órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas sobre la posibilidad de someter obligatoriamente a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal, dado que, según este órgano jurisdiccional, la Directiva 97/67 parece llevar a cabo una armonización completa en lo relativo a los procedimientos de tramitación de las reclamaciones, e imponer dicha obligación únicamente a los proveedores del servicio universal, a partir de las modificaciones introducidas por la Directiva 2002/39, y al resto de los

proveedores de servicios postales incluidos en el servicio universal, a partir de las modificaciones introducidas por la Directiva 2008/6.

35 A este respecto, procede señalar en primer lugar que, en contra de la opinión del órgano jurisdiccional remitente, la Directiva 97/67 no lleva a cabo una armonización completa de los procedimientos de tramitación de las reclamaciones contemplados en ella.

36 En efecto, por una parte, como se desprende del décimo considerando de la Directiva 97/67, esta última se presenta como un marco de principios generales establecido a escala de la Unión, mientras que la determinación de los procedimientos específicos corresponde a los Estados miembros (sentencia de 11 de marzo de 2004, Asempre y Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, C-240/02, Rec. p. I-2461, apartado 30), los cuales deben poder elegir el régimen que mejor se adapte a su situación particular.

37 Por otra parte, la inexistencia de armonización completa resulta especialmente evidente en lo que respecta a los procedimientos de tramitación de las reclamaciones previstos en la Directiva 97/67.

38 Así, se desprende del trigésimo quinto considerando y del artículo 19 de la Directiva 97/67, tanto en su versión inicial como en sus versiones posteriores, que los procedimientos de tramitación de las reclamaciones, que deben ser transparentes, simples y poco costosos, por una parte, están orientados a la mejora de la calidad del servicio mediante una solución rápida, equitativa y eficaz de los eventuales litigios y, por otra parte, complementan los recursos disponibles en el Derecho nacional o de la Unión.

39 En segundo lugar, procede descartar las demás dudas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente sobre la conformidad de la Ley de 1991 con la Directiva 97/67, porque tampoco corresponden al contenido de las disposiciones pertinentes de esta Directiva, tanto en su versión inicial como en sus versiones modificadas, acerca de los procedimientos de tramitación de las reclamaciones.

40 En efecto, la Directiva 97/67 ha mantenido siempre el carácter complementario de dichos procedimientos con respecto a los recursos disponibles en Derecho nacional y, por tanto, el margen de maniobra de los Estados miembros a este respecto. Aunque las modificaciones introducidas en esta Directiva han restringido progresivamente dicho margen de maniobra, procede subrayar que los límites y orientaciones así impuestos están dirigidos a extender a todos los proveedores de servicios postales los procedimientos de tramitación de las reclamaciones.

41 Así, en primer lugar, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2, punto 17, y en el artículo 19, párrafos primero y tercero, de la Directiva 97/67, los Estados miembros debían velar por el establecimiento de procedimientos internos y externos de tramitación de las reclamaciones, por parte del proveedor del servicio universal, únicamente en lo que se refería a las prestaciones de dicho servicio. Por tanto, la obligación que pesaba sobre los Estados miembros se limitaba a estas prestaciones y a dicho proveedor, aunque los Estados disponían, no obstante, de un margen de maniobra que les permitía abrir otras vías de recurso.

42 A continuación, la Directiva 2002/39 añadió un párrafo nuevo a dicho artículo 19, según el cual los Estados miembros podían disponer que el «principio» consistente en velar por el establecimiento de procedimientos de tramitación de las reclamaciones se aplicaría igualmente a los beneficiarios de servicios que no estuvieran incluidos en el servicio universal o que, pese a estar incluidos en él, no fueran prestados por el proveedor del servicio universal.

43 En definitiva, como los términos del párrafo tercero del artículo 19, en su versión inicial, no habían sufrido modificaciones, la obligación de los Estados miembros y su margen de maniobra, mencionados en el apartado 41 de la presente sentencia, seguían siendo los mismos en las dos versiones de la Directiva 97/67. No obstante, como se desprende del vigésimo octavo considerando de la Directiva 2002/39, las modificaciones introducidos en el artículo 19 de la Directiva 97/67 tenían como objetivo incitar a los Estados miembros a que extendieran los procedimientos internos de tramitación de las reclamaciones poniéndolos a disposición de los usuarios de cualquier servicio postal, estuviera o no incluido en el servicio universal, y con independencia de que el proveedor de dicho servicio fuera el proveedor del servicio universal o el titular de una autorización.

44 Por último, la Directiva 2008/6 modificó el artículo 2, punto 17, de la Directiva 97/67 y el artículo 19, párrafo primero, de esta Directiva, en su versión modificada por la Directiva 2002/39, disponiendo que todos los proveedores de servicios postales debían crear procedimientos internos de tramitación de las reclamaciones de los usuarios y pasando a definir al usuario como toda persona física o jurídica beneficiaria de la prestación de un servicio postal.

45 El artículo 19, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/6, que es una nueva disposición, establece que los Estados miembros deben promover también el desarrollo de sistemas extrajudiciales para la resolución de litigios entre los proveedores de servicios postales y los usuarios. El apartado 2 de dicho artículo contiene asimismo una nueva obligación, pues extiende el procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones a las empresas que prestan servicios postales incluidos en el servicio universal.

46 Como se indica en el cuadragésimo segundo considerando de la Directiva 2008/6, con estas modificaciones se pretende que la aplicación de unos principios mínimos en relación con los procedimientos de tramitación de las reclamaciones no quede limitada a los proveedores del servicio universal.

47 De ello resulta que, tanto en su versión inicial como en sus versiones modificadas, la Directiva 97/67 concibe los procedimientos de tramitación de las reclamaciones contemplados en ella como un marco jurídico mínimo que viene a completar los recursos disponibles en el Derecho nacional y en el Derecho de la Unión y que los Estados miembros disponen, pues, de un margen de maniobra para determinar los procedimientos específicos y elegir el régimen que mejor se adapte a su situación particular, siempre y cuando respeten los límites y orientaciones impuestos por esta Directiva.

48 Dichos límites y orientaciones comprenden, en primer lugar, la obligación de velar por el establecimiento de procedimientos internos y externos de tramitación de las reclamaciones, por parte del proveedor o proveedores del servicio universal, obligación ya prevista en la versión inicial de la Directiva 97/67.

49 A continuación, la Directiva 97/67 ha impuesto la obligación de velar por el establecimiento de procedimientos internos, por parte de todos los proveedores de servicios postales, y de procedimientos externos, por parte de todas las empresas que prestan servicios postales incluidos en el servicio universal, obligación introducida por la Directiva 2008/6, completando así la orientación anteriormente establecida por la Directiva 2002/39.

50 Por último, la Directiva 97/67 establece la obligación de promover el desarrollo de sistemas extrajudiciales para la resolución de litigios entre los proveedores de servicios postales y los usuarios, obligación introducida por la Directiva 2008/6.

51 Por tanto, una normativa nacional, como la Ley de 1991, que somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios, no sólo no es contraria a la Directiva 97/67, tanto en su versión inicial como en su versión modificada, sino que responde por lo demás a la obligación de promover el desarrollo de sistemas extrajudiciales para la resolución de litigios entre

los proveedores de servicios postales y los usuarios, obligación establecida en dicha Directiva a partir de su modificación por la Directiva 2008/6.

52 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión planteada que la Directiva 97/67, tanto en su versión inicial como en sus versiones modificadas por las Directivas 2002/39 y 2008/6, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios.

Sobre la segunda cuestión

53 En su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE debe ser interpretado en el sentido de que se opone a una normativa nacional que somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios.

54 Con carácter previo procede señalar que, aunque Express Line es una sociedad belga, forma parte sin embargo del grupo de empresas DHL, cuyo domicilio social se halla en Alemania. Además, no resulta de la resolución de remisión ni de los antecedentes del litigio principal que este último pueda tener por origen una prestación de servicios particulares entre dos o más Estados miembros.

55 Por consiguiente, la libertad controvertida en el procedimiento principal no es la libre prestación de servicios, sino la libertad de establecimiento. Por consiguiente, la segunda cuestión planteada ha de entenderse en el sentido de que pretende que se dilucide si el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, como la Ley de 1991, somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios.

56 Según el órgano jurisdiccional remitente, la obligación de someterse a dicho procedimiento constituye una restricción a la libertad de establecimiento de los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal originarios de Estados miembros distintos del Reino de Bélgica y que deseen establecerse en dicho Estado miembro. Ahora bien, en su opinión, aunque dicha restricción pueda justificarse por una razón imperiosa de interés general de protección de los consumidores, el artículo 49 TFUE no permite atribuir carácter obligatorio a dicho procedimiento en el caso de litigios relativos a servicios postales tales como la mensajería urgente, donde la gran mayoría de usuarios son profesionales.

57 A este respecto, procede señalar que, como se ha recordado en el apartado 35 de la presente sentencia, la Directiva 97/67 no lleva a cabo una armonización completa en lo relativo a los procedimientos de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de servicios postales y, por consiguiente, los Estados miembros disponen de un margen de maniobra a este respecto, dentro de los límites impuestos por el Derecho de la Unión.

58 Por lo que se refiere a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, dicha libertad conlleva el acceso a las actividades por cuenta propia y el ejercicio de las mismas, así como la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios

nacionales (véase la sentencia de 1 de octubre de 2009, Gaz de France – Berliner Investissement, C-247/08, Rec. p. I-9225, apartado 54 y jurisprudencia allí citada).

59 En lo que respecta a las sociedades constituidas con arreglo a la legislación de un Estado miembro y cuyo domicilio social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión Europea, está libertad comprende, en virtud del artículo 54 TFUE, el derecho a ejercer su actividad en el Estado miembro de que se trate por medio de una filial, sucursal o agencia (véanse, en particular, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec. p. I-6161, apartado 35; de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Rec. p. I-7995, apartado 41, y de 13 de marzo de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Rec. p. I-2107, apartado 36).

60 El Tribunal de Justicia ha reiterado en múltiples ocasiones que el artículo 49 TFUE se opone a cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado, y que tales efectos restrictivos pueden producirse cuando una normativa fiscal pueda disuadir a una empresa de crear entidades subordinadas a ella, como un establecimiento permanente, en otros Estados miembros y de ejercer su actividad por medio de esas entidades (sentencia de 11 de marzo de 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rec. p. I-2055, apartados 43 y 44, y jurisprudencia allí citada).

61 En el caso de autos, la medida controvertida no conlleva ninguna restricción a la libertad de establecimiento.

62 En efecto, en primer lugar, esta medida se aplica sin discriminación por razón de nacionalidad a todo proveedor de servicios postales no incluidos en el servicio universal establecido en Bélgica. Además, como indicó el Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, los operadores no pueden pretender que un Estado miembro carezca de estructuras de protección jurídica de los intereses de sus clientes que ofrezcan

fórmulas de resolución extrajudicial de los litigios. Por último prácticamente la totalidad de los Estados miembros han extendido igualmente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal los procedimientos externos de tramitación de las reclamaciones.

63 En tales circunstancias, no cabe sostener válidamente que el mero hecho de que se someta obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio por los nacionales de la Unión de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado.

64 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión planteada que el artículo 49 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios.

Costas

65 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) **La Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, tanto en su versión inicial como en sus versiones modificadas por las Directivas 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, y 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios.**

2) **El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que somete obligatoriamente a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal a un procedimiento externo de tramitación de las reclamaciones de los usuarios de estos servicios.**

Firmas