Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 16 de marzo de 2016 [1]

Asunto C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
contra
Post-Control-Kommission

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Servicios postales en la Unión Europea — Normativa de un Estado miembro por la que se obliga a todos los proveedores de servicios postales a efectuar una aportación financiera para sufragar los costes operativos de la autoridad de reglamentación del sector postal»

1. ¿Pueden los Estados miembros, en virtud 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, [2] en su versión modificada en último lugar [3] por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008 [4] (en lo sucesivo, «Directiva 97/67»), obligar a todos los proveedores de servicios postales a contribuir a la financiación de la autoridad nacional de reglamentación responsable del sector postal? Esta es la problemática del presente procedimiento prejudicial.

I. **Marco jurídico**

A. *Directiva 2008/6*

2. El considerando 27 de la Directiva 2008/6 afirma que «se podrá pedir a los proveedores de servicios postales que contribuyan a la financiación del servicio universal en los casos en que se prevea un fondo de compensación. A fin de determinar a qué empresas puede exigírseles que coticen a un fondo de compensación, los Estados miembros deben valorar si los servicios que prestan esas empresas pueden considerarse, desde la óptica del usuario, como servicios incluidos en el ámbito del servicio universal, por ser suficientemente intercambiables con el servicio universal, teniendo en cuenta las

1 — Lengua original: francés.

2 — DO 1998, L 15, p. 14.

3 — Con anterioridad a la Directiva 2008/6, la Directiva 97/67 también había sido 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 por el Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 (DO L 284, p. 1).

4 — DO L 52, p. 3.

características de tales servicios, incluidos sus elementos de valor añadido, así como la finalidad a que se destinan y sus tarifas. Estos servicios no tienen necesariamente por qué reunir todas las características del servicio universal, como son la entrega diaria o la cobertura de la totalidad del territorio nacional».

3. El considerando 28 de la Directiva 2008/6 recuerda que «a fin de observar el principio de proporcionalidad al determinar la contribución requerida de tales empresas a los costes de la prestación del servicio universal en un Estado miembro, los Estados miembros deben aplicar criterios transparentes y no discriminatorios, como puede ser la cuota de esas empresas en las actividades comprendidas en el ámbito del servicio universal en ese Estado miembro. Los Estados miembros pueden exigir a los proveedores que están sujetos a la obligación de cotizar a un fondo de compensación que establezcan una separación de cuentas adecuada para garantizar el funcionamiento del fondo».

4. El considerando 47 de la Directiva 2008/6 indica que «es previsible que la función de las autoridades nacionales de reglamentación siga siendo crucial, en particular en aquellos Estados miembros en los que la transición a una situación de competencia no ha concluido aún. De conformidad con el principio de separación de las funciones reguladoras y las funciones operativas, los Estados miembros deben garantizar la independencia de las autoridades nacionales de reglamentación con el fin de asegurar la imparcialidad de sus decisiones. Este requisito de independencia se entiende sin perjuicio de la autonomía institucional y las obligaciones constitucionales de los Estados miembros, ni del principio de neutralidad con respecto al régimen de la propiedad en los Estados miembros establecido en [el artículo 345 TFUE]. Las autoridades nacionales de reglamentación deben disponer de todos los recursos necesarios en cuanto a personal, competencia y medios financieros para el cumplimiento de su misión».

B. *Directiva 97/67*

5. El artículo 2 de la Directiva 97/67 tiene el siguiente tenor:

«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;

1 *bis*) “proveedor de servicios postales”: la empresa que presta uno o varios servicios postales;

[…]

13) “proveedor de servicio universal”: el proveedor público o privado de servicios postales que presta un servicio postal universal o partes del mismo dentro de un Estado miembro, y cuya identidad ha sido notificada a la Comisión de conformidad con el artículo 4;

14) “autorización”: 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 explotar sus redes 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 al proveedor de servicios postales 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 el Derecho 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 un proveedor de servicios postales derechos específicos, o que somete las operaciones de dicha empresa a unas obligaciones específicas que completen la autorización general si procede, cuando el proveedor de servicios postales no tenga derecho a ejercer los derechos de que se trate hasta que haya recibido la decisión de la autoridad nacional de reglamentación;

[…]

18) “autoridad nacional de reglamentación”: en cada Estado miembro, el organismo o los [organismos a los] que el Estado miembro confía, entre otras, las funciones reglamentarias derivadas de la presente Directiva;

[…]»

6. El artículo 9 de la Directiva 97/67 dispone lo siguiente:

«1. Por lo que respecta a los servicios no incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán conceder autorizaciones generales en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales.

2. Por lo que respecta a los servicios incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán recurrir a procedimientos de autorización, incluidas las licencias individuales, en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales y la prestación del servicio universal.La concesión de autorizaciones podrá:

— supeditarse a obligaciones de servicio universal,

— si procede y se justifica, acarrear la imposición de requisitos de calidad, disponibilidad y eficacia a los servicios pertinentes,

— supeditarse, en su caso, a la obligación de efectuar una aportación financiera a los mecanismos de reparto a que se refiere el artículo 7, si la prestación del servicio universal acarrea un coste neto y representa una carga injusta para el proveedor o los proveedores de servicio universal, designados conforme a lo dispuesto en el artículo 4,

— supeditarse, en su caso, a la obligación de efectuar una aportación financiera para sufragar los costes operativos de las autoridades nacionales de reglamentación a que se refiere el artículo 22,

— supeditarse, en su caso, a la obligación de respetar las condiciones de trabajo establecidas por la legislación nacional o imponer dicha obligación.

Las obligaciones y requisitos contemplados en el primer guion y en el artículo 3 solo podrán ser impuestos a los proveedores designados de servicio universal.

[…]

3. Los procedimientos, las obligaciones y los requisitos a que se refieren los apartados 1 y 2 deberán ser transparentes, accesibles, no discriminatorios, proporcionados, precisos y claros, se harán públicos de antemano y se basarán en criterios objetivos. Los Estados miembros velarán por que se comuniquen al solicitante las razones para denegar o retirar total o parcialmente una autorización, y establecerán un procedimiento de recurso.»

C. Derecho austriaco

1. PMG

7. El artículo 24, apartado 1, de la Ley federal de regulación del mercado postal (Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes; en lo sucesivo, «PMG») [5] establece que «toda persona tendrá derecho a ofrecer y prestar servicios postales con arreglo a las condiciones establecidas por la presente Ley federal».

8. El artículo 25, apartado 1, de la PMG dispone que «los proveedores de servicios postales tendrán la obligación de notificar a la autoridad de reglamentación que tienen previsto prestar un servicio postal, así como las modificaciones relativas a su explotación y al cese de la misma, con anterioridad al inicio, la modificación o el cese de la explotación. […]».

9. El artículo 26, apartado 1, de la PMG establece que «la entrega de envíos de correspondencia de hasta 50 g efectuada con carácter profesional por cuenta de terceros deberá ser objeto de una concesión».

10. El artículo 37, apartado 2, de la PMG dispone que «la autoridad de reglamentación en el sentido de la presente Ley y de la Directiva [97/67] será, en lo que se refiere a las funciones contempladas en el artículo 40, la Post Control Kommission y, en lo que atañe a las restantes funciones, la Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH (RTR-GmbH)».

2. KOG

11. El artículo 34, apartado 3, de la Ley federal relativa a la institución de una autoridad «Austria» responsable de las comunicaciones («KommAustria») y de un Consejo federal de las comunicaciones (Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria und eines Bundeskommunikationssenates) [6] (en lo sucesivo, «KOG») establece que «las aportaciones financieras serán determinadas y recaudadas en función de la relación entre el volumen de negocios obtenido por cada contribuyente y el volumen de negocios total específico del sector, basándose su cálculo en la totalidad de los volúmenes de negocios obtenidos en el interior del país por la prestación de servicios de telecomunicaciones».

12. El artículo 34a de la KOG establece lo siguiente:

«1) La financiación de los gastos soportados por la RTR-GmbH en el ejercicio de sus funciones […] relativas al sector "correos" se efectuará, por una parte, a través de aportaciones financieras y, por otra, con cargo a recursos presupuestarios federales. La subvención con cargo al presupuesto federal, de 200 000 euros, se abonará a la RTR-GmbH en dos tramos iguales […] El importe total de los demás gastos en que incurra la RTR-GmbH cubierto por las aportaciones financieras ascenderá como máximo a 550 000 euros anuales.

2) Las aportaciones financieras procederán del "sector correos". El "sector correos" estará integrado por los proveedores de servicios postales sujetos a la obligación de declaración en virtud del artículo 25 [de la PMG] o beneficiarios de una concesión en virtud del artículo 26 de esta misma Ley.

3) El artículo 34, apartados 3 a 15, se aplicará *mutatis mutandis*, sustituyéndose el término "Telekom-Control-Kommission" por el término "Post-Control-Kommission".»

5 — BGBl I, n.º 123/2009, en su versión publicada en el BGBl I, n.º 111/2010.

6 — BGBl I, n.º 32/2001, en su versión publicada en el BGBl n.º 50/2010.

II. **Procedimiento principal y cuestiones prejudiciales**

13. DHL Express (Austria) GmbH (en lo sucesivo, «DHL Express»), filial austríaca del grupo Deutsche Post DHL, es una empresa que opera en el sector de la mensajería y del correo urgente y, como tal, garantiza, en particular, la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de paquetes de hasta 31,5 kg de peso, así como de impresos y documentos —servicios que se encuentran vinculados a numerosas prestaciones de valor añadido (relativas, por ejemplo, al cumplimiento garantizado de determinados plazos de distribución, al acondicionamiento de los envíos y al seguimiento de estos últimos)—.

14. Mediante decisión de 23 de abril de 2012, la Comisión de Control de los Servicios Postales (Post-Control-Kommission; en lo sucesivo, «PCK») reclamó a DHL Express, con respecto al período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2011, una contribución para la financiación de la RTR-GmbH. En su decisión, la PCK estimó que DHL Express estaba sujeta a la obligación de contribuir económicamente a las actividades de la autoridad de reglamentación del sector postal. En efecto, además de una financiación parcial con cargo a recursos estatales, la legislación austriaca impone asimismo a todos los proveedores de servicios postales, encargados o no de prestar el servicio universal, la obligación de efectuar aportaciones financieras. Por consiguiente, la PCK calculó, en base a la estimación del volumen de negocios anual de DHL Express para el ejercicio 2011, la cuota correspondiente a dicha empresa en el volumen de negocios total del sector postal, para finalmente determinar la cuota que debía aportar DHL Express para la financiación de la RTR-GmbH.

15. DHL Express interpuso un recurso contra dicha decisión ante el Verwaltungsgerichtschof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo). Sostiene que no presta ninguno de los servicios incluidos en el servicio universal, en el sentido de la Directiva 97/67, y que, en virtud del artículo 9, apartado 2, de esta Directiva, los Estados miembros sólo están facultados para obligar a contribuir a la financiación de la autoridad nacional de reglamentación responsable de dicho sector a los proveedores del sector postal que prestan servicios incluidos en el servicio universal. Por consiguiente, la normativa nacional que obliga, sin distinción, a todos los proveedores de servicios postales a contribuir a dicha financiación es contraria a dicha Directiva.

16. En estas circunstancias, ante una dificultad vinculada a la interpretación del Derecho de la Unión, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y, mediante resolución recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de enero de 2015, plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se oponen la Directiva 97/67[…], en la redacción que le da la Directiva 2008/6[…], y especialmente su artículo 9 a una normativa nacional con arreglo a la cual los proveedores de servicios postales están obligados a cofinanciar los costes operativos de la autoridad nacional de reglamentación con independencia de si prestan o no el servicio universal?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

   a) ¿Para tener la obligación de participar en dicha financiación basta con que el proveedor de que se trate preste servicios postales que con arreglo a la normativa nacional se consideran servicio universal pero que van más allá de la oferta mínima obligatoria de servicio universal que se prevé en la Directiva?

   b) ¿Al calcular la aportación de cada empresa a la financiación debe procederse de igual manera que al determinar la aportación a la financiación del fondo de compensación que se prevé en el artículo 7, apartado 4, de la mencionada Directiva?

c) En este contexto, ¿exigen la necesidad de cumplir con los principios de no discriminación y proporcionalidad que se recogen en el artículo 7, apartado 5, de la mencionada Directiva y el requisito de ser "intercambiables con el servicio universal" a que se refiere el […] considerando [27] de la Directiva 2008/6[…], que se descuente el volumen de negocios correspondiente a los servicios de valor añadido, es decir, a servicios postales no incluidos en el servicio universal pero estrechamente relacionados con él, de modo que no se tenga en cuenta al calcular la aportación que se ha mencionado?»

III. **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

17. En el marco del presente procedimiento prejudicial presentaron observaciones escritas la demandante en el litigio principal, la demandada en el litigio principal, los Gobiernos austriaco, belga, español, francés y noruego y la Comisión Europea.

IV. **Análisis jurídico**

A. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

18. Mediante su primera cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la Directiva 97/67 se opone a que los Estados miembros obliguen a todos los proveedores del sector postal a contribuir a la financiación de la autoridad de reglamentación responsable de dicho sector.

1. Alegaciones de la demandante en el procedimiento principal

19. DHL Express, respaldada en su argumentación por el Gobierno francés, sostiene que tanto el tenor literal como la sistemática del artículo 9 de la Directiva 97/67, imponen que se interprete el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de dicha Directiva en el sentido de que los Estados miembros sólo pueden obligar a realizar tal contribución a las empresas que prestan servicios incluidos en el servicio universal.

20. Desde un punto de vista literal, el artículo 9 de la Directiva 97/67 regula los requisitos para prestar servicios postales y el acceso a la red en general. Su apartado 2 se refiere específica y exclusivamente a los servicios incluidos en el servicio universal. El artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 97/67, establece que la concesión de autorizaciones podrá supeditarse al cumplimiento de obligaciones enumeradas en los diversos guiones. Pues bien, el término «autorizaciones» es un término que remite al régimen aplicable únicamente a las empresas que prestan servicios incluidos en el servicio universal. Por otro lado, desde un punto de vista sistemático, sería preciso establecer un paralelismo entre la obligación de contribuir a la financiación de la autoridad de reglamentación responsable del sector postal, establecida por el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67, y la obligación de cotizar al fondo de compensación contemplada en el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, tercer guion, de dicha Directiva. El ámbito de aplicación personal de esta última obligación se precisa en los considerandos 27 y 28 de la Directiva 2008/6, de los que se desprende que dicha obligación sólo incumbe a las empresas que prestan servicios incluidos en el ámbito del servicio universal. De hecho, éste es el enfoque adoptado por la propia Comisión. Por consiguiente, dado que el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, tercer guion, de la Directiva 97/67, únicamente se refiere a las empresas que prestan servicios incluidos en el ámbito del servicio universal, cabe extraer la misma conclusión con respecto a los demás elementos que figuran en el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, y, por consiguiente, también con respecto a la obligación de contribuir a la financiación de la autoridad de reglamentación responsable del sector postal. Por su parte, el artículo 9, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 97/67, confirma que el párrafo segundo de dicho artículo está

específicamente consagrado a las obligaciones que cabe atribuir a las empresas proveedoras de servicios incluidos en el servicio universal, estén o no designadas. [7]

2. Análisis

21. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, cuando una interpretación literal no resulte particularmente esclarecedora en el sentido de dotar de sentido a una disposición de Derecho de la Unión en el marco de una Directiva, para interpretar dicha disposición, es preciso atender también a su contexto y al sistema general y la finalidad de la Directiva de la que forma parte. [8]

22. Coincido con la demandante en el procedimiento principal en que el artículo 9 de la Directiva 97/67 está redactado de forma mediocre y que su interpretación, atendiendo a dicha redacción, se presta a confusión. Por consiguiente, a mi parecer, el Tribunal de Justicia va a tener que llevar a cabo una verdadera operación de reconstrucción, por cuanto la redacción del artículo 9 de la Directiva 97/67 no facilita —en absoluto— su comprensión inmediata.

23. Dicha operación resulta aún más necesaria habida cuenta de que, actualmente, y según se indica en los escritos procesales de la Comisión, 18 Estados miembros obligan a todos los proveedores del servicio postal a contribuir a la financiación de su autoridad nacional de reglamentación. [9]

24. A efectos de determinar el alcance real del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67, en primer lugar examinaré dicha disposición mediante el análisis de su tenor y a continuación estudiaré su sistemática, que intentaré aclarar mediante una breve exposición de su génesis. En segundo lugar, recordaré cuáles son las funciones de la autoridad nacional de reglamentación responsable del sector postal y expondré por qué estoy convencido de que no cabe admitir la analogía que ha tratado de establecer la demandante en el procedimiento principal entre las modalidades de financiación de dicha autoridad y las modalidades de cotización al fondo de compensación.

a) Interpretaciones literal, sistemática e histórica

25. El artículo 9 de la Directiva 97/67 figura en el capítulo de dicha Directiva dedicado a las condiciones relativas a la prestación de servicios postales y al acceso a la red. Dicho artículo está dividido en tres apartados.

26. El apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 97/67 establece que, por lo que respecta a los servicios no incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán conceder «autorizaciones generales». El artículo 9, apartado 2, párrafo primero, de dicha Directiva dispone que, en lo que respecta a los servicios incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán recurrir a «procedimientos de autorización, incluidas las licencias individuales». El párrafo segundo ese mismo apartado prevé que la concesión de «autorizaciones» podrá supeditarse al cumplimiento de diversas obligaciones, enumeradas en los cinco guiones de dicho párrafo.

7 — En el sentido del artículo 4 de la Directiva 97/67.

8 — Véase, en particular, la sentencia CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480), apartado 55 y jurisprudencia citada.

9 — Con independencia de la forma en que se realice dicha contribución. El Gobierno español ha expuesto, en lo que le concierne, el mecanismo que se aplica en el Reino de España. La aportación financiera exigida se efectúa mediante el pago de un impuesto o de un canon que se recauda en el momento de la inscripción o de la renovación de la inscripción de las empresas en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

27. A primera vista, dado que el listado de las obligaciones a las que cabe supeditar la concesión de «autorizaciones» figura en el apartado 2 del artículo 9, y por cuanto dicho apartado, en su párrafo primero, hace referencia a los «servicios incluidos en el servicio universal», cabría deducir que «la obligación de efectuar una aportación financiera para sufragar los costes operativos de las autoridades nacionales de reglamentación», recogida en el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67, únicamente se puede imponer a las empresas proveedoras de servicios incluidos en el servicio universal.

28. Sin embargo, conviene señalar que el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 97/67, se refiere al concepto de «autorizaciones» sin mayor precisión. Por consiguiente, dicho párrafo no puede interpretarse de forma aislada, sino que, por el contrario, debe hacerse a la luz del artículo 2, número 14, de la Directiva 97/67, que define el término «autorización». En este sentido, la lectura de dicho artículo nos indica que se trata de un término genérico que incluye «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 explotar sus redes para la prestación de dichos servicios, en las formas de autorización general o licencia individual».[10] El considerando 22 o el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 97/67 constituyen otros ejemplos del uso por parte del legislador del término «autorización»[11] en su acepción genérica.

29. Por consiguiente, considero exageradamente restrictiva la interpretación literal propuesta por la demandante en el procedimiento principal.

30. Para apoyar la tesis de DHL Express tampoco cabe invocar el artículo 9, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 97/67, en virtud del cual «las obligaciones y requisitos contemplados en el primer guion [del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva] y en el artículo 3 sólo podrán ser impuestos a los proveedores designados de servicio universal». Por consiguiente, y habida cuenta de la sistemática del artículo 9 de la Directiva 97/67 contemplado en su conjunto, no tendría sentido establecer una limitación de los restantes guiones del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva.

31. A continuación procedo a analizar los distintos guiones en cuestión.

32. El contenido del primer guion está regulado por el artículo 9, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 97/67, que acabo de citar. Es evidente que las obligaciones de servicio universal sólo pueden imponerse a los proveedores designados de servicio universal, en el sentido del artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva.

33. El segundo guion prevé la posibilidad de establecer requisitos de calidad, de disponibilidad y de eficacia a los servicios pertinentes en las «autorizaciones». No existe impedimento alguno para exigir dichos requisitos a todos los proveedores de servicios postales. A este respecto, procede señalar que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 97/67 dispone que los Estados miembros pueden prever la concesión de autorizaciones generales —por lo que respecta a los servicios no incluidos en el servicio universal— si lo consideran necesario para «garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales». Dichos requisitos, definidos en el artículo 2, número 19, de la Directiva 97/67, abarcan «los motivos de interés general y de carácter no económico que puedan inducir a un Estado miembro a imponer condiciones relativas a la prestación de *servicios postales*»,[12] entre los que se encuentra, por ejemplo, la confidencialidad de la correspondencia. Ahora bien, puedo admitir sin reticencias que obligar

10 — El artículo 2, número 14, de la Directiva 97/67 define a continuación las dos categorías concretas de «autorización», que son las autorizaciones generales y las licencias individuales (véase el punto 5 de las presentes conclusiones).

11 — Con arreglo a dicho considerando, «los Estados miembros deben tener la facultad de regular, dentro de su territorio, por procedimientos adecuados de autorización, la prestación de los servicios postales no incluidos en el sector reservado a los proveedores del servicio universal […]».

12 — El subrayado es mío. La referencia a la prestación de servicios postales en general es importante.

mediante la autorización general que regula el sector a los proveedores de servicios postales —aun cuando éstos no sean de ámbito universal— a cumplir determinadas exigencias de calidad, disponibilidad o eficacia de los servicios, puede contribuir a la preservación y la perpetuación de requisitos esenciales.

34. El tercer guion versa sobre la posibilidad de supeditar las «autorizaciones» al cumplimiento de la obligación de efectuar una aportación financiera al fondo de compensación cuya constitución está prevista en el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 97/67. Más adelante retomaré en mi análisis dicha obligación, pero me inclino a considerar que, dado el vínculo establecido de manera *explícita* [13] por el legislador entre dicha obligación y los proveedores de servicios incluidos en el servicio universal exclusivamente, dicho guion debe interpretarse en el sentido de que no incluye, en principio, a todos los proveedores de servicios postales.

35. El cuarto guion es el guion objeto del presente procedimiento prejudicial. La Directiva 97/67 no contiene ninguna disposición expresa que permita concluir que su ámbito de aplicación se limite a las empresas proveedoras de servicios incluidos en el servicio universal.

36. El quinto guion prevé la posibilidad de supeditar la concesión de «autorizaciones» a la obligación de respetar las condiciones de trabajo establecidas por la legislación nacional. Me cuesta creer que tal posibilidad esté también estrictamente limitada a las empresas proveedoras de servicios incluidos en el servicio universal. Una vez más, la interpretación restrictiva propuesta por la demandante en el procedimiento principal llevaría a considerar que los Estados miembros no tienen derecho a exigir a las empresas cuya actividad está regulada por autorizaciones generales —las concedidas para prestar servicios postales no incluidos en el servicio universal— que respeten las condiciones de trabajo establecidas en el ámbito nacional. Por otro lado, al igual que ocurre con el segundo guion, el quinto guion ha de leerse en relación con el artículo 9, apartado 1, y con el artículo 2, número 19, de la Directiva 97/67. Pues bien, en este último se indica expresamente, como requisito esencial, «el respeto de las estipulaciones de los regímenes de empleo».

37. El análisis histórico del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 97/67, no está reñido con una interpretación de dicha disposición en el sentido de que —sin perjuicio de disposición expresa en contrario— ésta no circunscribe la facultad de los Estados miembros de supeditar la concesión de autorizaciones al cumplimiento de las obligaciones enumeradas en dicho artículo exclusivamente a los proveedores de servicios incluidos en el servicio universal.

38. La Comisión, en sus escritos procesales, aporta una serie de datos relativos a las circunstancias en las que el Consejo de la Unión Europea decidió, a iniciativa de Irlanda, introducir el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67. Al igual que la Comisión, me inclino por considerar que, al hacerlo, el legislador de la Unión Europea deseó brindar a los Estados miembros una opción de financiación adicional y que el carácter facultativo de dichas opciones constituye un argumento a favor de una interpretación más bien amplia de las disposiciones pertinentes. Asimismo, procede señalar que, en la Directiva original, esto es, la Directiva 97/67 en su versión inicial, el legislador ya utilizó el término «autorización» en su sentido más amplio, cuya definición inicial no se vio afectada por las modificaciones introducidas por la Directiva 2008/6. [14]

39. Además de dichos elementos vinculados al tenor, la sistemática y la génesis del artículo 9 de la Directiva 97/67, el análisis de las funciones encomendadas a las autoridades nacionales de reglamentación del sector postal demuestra que el legislador de la Unión entendió que el cometido de dichas autoridades no se ceñía únicamente a los servicios postales incluidos en el servicio universal.

13 — Véase, en particular, el considerando 27 de la Directiva 2008/6. Sobre la falta de pertinencia de la analogía entre la forma de financiación del fondo y la forma de financiación de la autoridad nacional de reglamentación, véanse los puntos 49 y ss. de las presentes conclusiones.

14 — Véase el artículo 2, número 14, de la Directiva 97/67 en su versión inicial.

b) Funciones encomendadas a las autoridades nacionales de reglamentación

40. El artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67 permite a los Estados miembros hacer uso de la facultad de obligar a los proveedores de servicios postales a contribuir a la financiación de la autoridad nacional de reglamentación. El artículo 22, apartado 1, de la Directiva 97/67 establece que los Estados miembros designarán «una o más autoridades nacionales de reglamentación *para el sector postal*».[15] El artículo 22, apartado 2, de dicha Directiva precisa además sus funciones. Con arreglo a la referida disposición, tales autoridades «tendrán como misión, *en particular*, garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Directiva, en particular estableciendo procedimientos de supervisión y de regulación dirigidos a garantizar la prestación del servicio universal».[16] Sin embargo, dicha misión vinculada al servicio universal no es exclusiva por cuanto el artículo 22, apartado 2, de la Directiva 97/67 añade a continuación que las autoridades nacionales de reglamentación «asimismo podrán tener como misión garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de competencia en el sector postal». Dichas autoridades desempeñan además un importante papel en la recopilación de información a efectos de supervisión o con fines estadísticos.[17] Pues bien, tampoco en este contexto la obligación que incumbe a los proveedores de servicios postales de comunicar dicha información a las autoridades nacionales de reglamentación se impone únicamente a los proveedores de servicios incluidos en el servicio universal,[18] tal y como indica la exposición de motivos de la Directiva 2008/6.[19]

41. Por otro lado, si la misión de las autoridades nacionales de reglamentación es garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva, conviene recordar que el artículo 1 de la Directiva 97/67, que define su objetivo y ámbito de aplicación, establece, en particular, en su primer guion, que esta Directiva establece normas comunes relativas a las condiciones aplicables a la prestación de servicios postales, entendidos en términos generales.

42. Asimismo es preciso recordar que la Directiva 2008/6, por la que se modificó sustancialmente la Directiva 97/67, marca un cambio de paradigma en la concepción comunitaria del sector postal. Al adoptar la Directiva 2008/6, el legislador de la Unión pretendió «cubrir el último tramo de la total apertura del mercado, suprimiendo todos los derechos exclusivos o especiales que permanecen vigentes para el proveedor o proveedores de servicio universal, así como todos los demás obstáculos a la prestación de servicios postales».[20] Es el fin de una concepción monopolística que progresivamente abre camino a la libre competencia.[21]

43. Las autoridades nacionales de reglamentación deben acompañar este cambio de paradigma. En el considerando 47 de la Directiva 2008/6, la misión de dichas autoridades se califica de «crucial, en particular en aquellos Estados miembros en los que la transición a una situación de competencia no ha concluido aún. […] Las autoridades nacionales de reglamentación deben disponer de todos los

15 — El subrayado es mío.

16 — El subrayado es mío.

17 — Véase el artículo 22 *bis* de la Directiva 97/67.

18 — Véase, por ejemplo, el artículo 22 *bis*, apartado 2, de la Directiva 97/67.

19 — En el apartado III, punto 2, inciso viii), de la exposición de motivos del Consejo de la Posición Común (CE) n.º 19/2007, aprobada por el Consejo el 8 de noviembre de 2007 (DO C 307E, p. 22), el Consejo recordó que «las autoridades nacionales de reglamentación se centran en la supervisión de *los mercados postales*, también recabando información adecuada de *todos los agentes* del mercado» (el subrayado es mío).

20 — Véase el apartado II de la exposición de motivos del Consejo de la Posición Común n.º 19/2007.

21 — Este cambio de paradigma se refleja claramente en el considerando 23 de la Directiva 2008/6, con arreglo al cual «la Directiva 97/67[…] establecía que la prestación del servicio universal había de hacerse preferentemente mediante la designación de proveedores de servicio universal. […] El aumento de la competencia y de las opciones hace oportuno que los Estados miembros dispongan de más flexibilidad a la hora de decidir el mecanismo más eficiente y apropiado para garantizar la prestación del servicio universal, con supeditación a los principios de objetividad, transparencia, no discriminación, proporcionalidad y mínima distorsión del mercado, necesarios para garantizar la libre prestación de servicios postales en el mercado interior. Los Estados miembros pueden adoptar uno o varios de los siguientes sistemas: la prestación del servicio universal por las fuerzas del mercado, la designación de una o varias empresas que ofrezcan distintos elementos del servicio universal o abarquen distintas partes del territorio, y la contratación pública de los servicios. […]».

recursos necesarios en cuanto a personal, competencia y medios financieros para el cumplimiento de su misión».[22] Por consiguiente, dichos medios pueden requerir la participación de todos los proveedores de servicios postales en la financiación de las actividades llevadas a cabo por dichas autoridades.

44. En consecuencia, la misión de las autoridades nacionales de reglamentación, tal y como fue concebida por el legislador de la Unión, rebasa el ámbito del servicio universal. Con arreglo a la Directiva 97/67, esas autoridades tienen el cometido de velar por el interés general en el sector postal, comprobando, en particular, que los agentes del mercado en proceso de apertura cumplan lo establecido en dicha Directiva.

45. Por otro lado, es preciso admitir también que el legislador de la Unión reconoció a los Estados miembros una potestad discrecional consecuente en lo que respecta a la definición de las funciones y la atribución de competencias a las autoridades nacionales de reglamentación. La Comisión subrayó, en su informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva relativa a los servicios postales que «el mandato, los recursos y la competencias [de las autoridades nacionales de reglamentación] varían significativamente entre Estados miembros, y existen dudas fundadas sobre si todas las autoridades nacionales de reglamentación cuentan con recursos suficientes para desempeñar (eficientemente) sus tareas».[23]

46. Dado que el legislador de la Unión concibió la misión y las funciones atribuidas a las autoridades nacionales de reglamentación con la finalidad de beneficiar a todos los agentes del sector postal, tal como sostienen el Gobierno noruego y la Comisión, resultaría ilógico, incluso innecesariamente discriminatorio, interpretar el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67, en el sentido de que únicamente las empresas proveedoras de los servicios incluidos en el servicio universal pueden estar sujetas a la obligación de realizar una aportación financiera para sufragar las actividades de dichas autoridades.

47. Por último, es preciso recordar que, aun cuando es cierto que, tal y como recuerda DHL Express, en virtud de la jurisprudencia Corbeau,[24] los servicios de correo urgente y de mensajería constituyen servicios particulares que presentan características que los distinguen fundamentalmente de los servicios postales universales, no es menos cierto que el Tribunal de Justicia consideró que dichos servicios de correo urgente y de mensajería pertenecen al sector postal. En estas circunstancias, la contribución a la financiación de la autoridad nacional de reglamentación que cabe exigir a *todos* los proveedores de servicios postales debe asimismo poder imponerse a las empresas de correo urgente y de mensajería.

48. Las consideraciones anteriores relativas a la misión y las funciones asignadas a las autoridades nacionales de reglamentación me llevan, en último lugar, a dudar de la pertinencia de las alegaciones formuladas por DHL Express y por el Gobierno francés en relación con la analogía que cabría establecer entre la forma de financiación de dichas autoridades y la forma de cotización al fondo de compensación.

22 — El informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva relativa a los servicios postales [COM(2008) 884 final] confirmó que el buen funcionamiento de las autoridades nacionales de reglamentación «es esencial para la plena realización de un mercado interior de servicios postales» (véase el punto [6] de dicho informe).

23 — COM(2008) 884 final.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

c) Imposibilidad de establecer una analogía con la forma de financiación del fondo de compensación

49. Desde la misma perspectiva de cambio de paradigma, la Directiva 2008/6 pretendió poner fin, de manera progresiva, a los derechos exclusivos o especiales de los que podían gozar los proveedores designados de servicio universal, [25] decantándose en su lugar por la consagración de una obligación de solidaridad que adopta la forma de un mecanismo de compensación o de reparto del coste neto de las obligaciones de servicio universal. [26]

50. Cuando el Estado miembro de que se trate recurra al mecanismo de reparto del coste, dicho Estado podrá «constituir un fondo de compensación que podrá ser financiado mediante un canon aplicado a los proveedores del servicio, a los usuarios o a ambos […]. Los Estados miembros podrán supeditar la concesión de autorización a los proveedores del servicio a que se refiere el artículo 9, apartado 2, a la obligación de hacer una aportación financiera al citado fondo o al cumplimiento de obligaciones de servicio universal. […]» [27] No obstante, el considerando 27 de la Directiva 2008/6 precisa que «a fin de determinar a qué empresas puede exigírseles que coticen a un fondo de compensación, los Estados miembros deben valorar si los servicios que prestan esas empresas pueden considerarse, desde la óptica del usuario, como servicios incluidos en el ámbito del servicio universal, por ser suficientemente intercambiables con el servicio universal, teniendo en cuenta las características de tales servicios, incluidos sus elementos de valor añadido, así como la finalidad a que se destinan y sus tarifas. Estos servicios no tienen necesariamente por qué reunir todas las características del servicio universal […]».

51. De esta forma, y al contrario de lo que sucede con la financiación de la actividad de las autoridades nacionales de reglamentación, existe un nexo explícito entre el fondo de compensación y las empresas proveedoras de servicios incluidos en el servicio universal. Ello se debe a que los objetivos que se persiguen con la constitución de un fondo de compensación difieren sustancialmente de los que se persiguen con el establecimiento y el refuerzo del cometido y las funciones de las autoridades nacionales de reglamentación.

52. En efecto, como su propio nombre indica, el fondo de compensación tiene por objeto compensar el desequilibrio económico que puede originarse, es decir, «compensar al proveedor del servicio universal por la carga financiera injusta a que esté sometido por la prestación de este servicio». [28] Por tanto, como es lógico, la obligación de compensación debería estar limitada únicamente a los proveedores de servicios incluidos, o susceptibles de estar incluidos, en el servicio universal, [29] puesto que contrariamente a lo que se ha constatado *supra* en relación con las autoridades nacionales de reglamentación, los beneficios del fondo de compensación los percibe en exclusiva el servicio universal.

53. En este sentido, la obligación de realizar una aportación financiera al fondo de compensación no es comparable a la de contribuir a la financiación de las autoridades nacionales de reglamentación, y lo que es aplicable a una, no lo es necesariamente a la otra. Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene la demandante en el asunto principal, no existe analogía alguna entre ambas obligaciones.

25 — Véase el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 97/67.

26 — Véase el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 97/67.

27 — Artículo 7, apartado 4, de la Directiva 97/67.

28 — Considerando 23 de la Directiva 97/67. El artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, tercer guion, de la Directiva 97/67, establece la facultad de supeditar la concesión de autorizaciones a la obligación de efectuar una aportación financiera al fondo de compensación «si la prestación del servicio universal acarrea un coste neto y representa una carga injusta para el proveedor o los proveedores de servicio universal designados […]».

29 — Es decir, a los proveedores «de los servicios no reservados e incluidos en el servicio universal», para utilizar la redacción de la Directiva 97/67 en su versión inicial (véase, en particular, el artículo 9, apartado 2, de dicha Directiva).

d) Observación final

54. De mi análisis se desprende que no hay nada en el artículo 9 de la Directiva 97/67 que impida a los Estados miembros obligar a todos los proveedores de servicios postales, con independencia de si prestan servicios incluidos o no en el servicio universal, a efectuar una aportación financiera para sufragar las actividades de la autoridad de reglamentación responsable del servicio postal.

55. Por si el Tribunal de Justicia no ha quedado plenamente convencido por las consideraciones anteriores, deseo formular una última observación.

56. Aun cuando el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 97/67 se interprete, en su totalidad, en el sentido de que sólo se refiere a los servicios incluidos en el servicio universal, ello no significa, *a contrario*, que los Estados miembros no puedan imponer a los proveedores de servicios postales no incluidos en el servicio universal la obligación de efectuar una aportación financiera para sufragar las actividades de las autoridades nacionales de reglamentación.

57. Me explico.

58. La situación de los proveedores de servicios no incluidos en el servicio universal seguiría estando regulada por el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 97/67. A la luz de lo que consideró el Tribunal de Justicia respecto de los procedimientos de tramitación de las reclamaciones que establece la Directiva 97/67,[30] ésta no llevó a cabo una armonización completa de las condiciones en las que cabe otorgar autorizaciones generales a dichos proveedores. A falta de indicación en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 97/67, se entiende comprendida en la potestad discrecional de los Estados miembros la facultad de decidir si obligan a todos los proveedores de servicios postales a efectuar una aportación financiera para sufragar las actividades de la autoridad nacional de reglamentación. De hecho, resultaría complicado reprocharles que lo hicieran, dado el tenor del considerando 47 de la Directiva 2008/6.[31]

e) Conclusión del análisis

59. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, de mi análisis se desprende que el artículo 9 de la Directiva 97/67 no se opone a una normativa nacional que obliga a los proveedores de servicios postales a contribuir a la financiación de la autoridad nacional de reglamentación responsable del sector postal con independencia de si dichos proveedores prestan o no servicios incluidos en el servicio universal.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

60. Por cuanto el órgano jurisdiccional remitente sólo plantea su segunda cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia en caso de que éste responda afirmativamente a la primera cuestión prejudicial planteada y, habida cuenta de la respuesta que propongo dar a la primera cuestión, no ha lugar a que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre esta segunda cuestión.

30 — Véase la sentencia DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654), apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada.

31 — Véanse los puntos 4 y 43 de las presentes conclusiones.

V. **Conclusión**

61. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) de la manera siguiente:

«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, en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, y, en particular, su artículo 9, no se opone a una normativa nacional que obliga a los proveedores de servicios postales a contribuir a la financiación de la autoridad nacional de reglamentación responsable del sector postal, independientemente de si dichos proveedores prestan o no servicios incluidos en el servicio universal.»