SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 11 de marzo de 2004 *

En el asunto C-240/02,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunal Supremo, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre),

Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería

y

Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos,

Administración General del Estado,

* Lengua de procedimiento: español.

una decisión prejudicial sobre 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),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. P. Jann (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. C.W.A. Timmermans y S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Gobierno español, por la Sra. R. Silva de Lapuerta, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno belga, por la Sra. A. Snoecx, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. K. Simonsson y L. Escobar Guerrero, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre), representada por el Sr. J. M. Piqueras Ruiz, abogado; del Gobierno español, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, y de la Comisión, representada por los Sres. K. Simonsson y J.L. Buendía Sierra, en calidad de agente, expuestas en la vista de 26 de junio de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de octubre de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante auto de 16 de mayo de 2002, recibido en el Tribunal de Justicia el 1 de julio siguiente, el Tribunal Supremo planteó, con arreglo al artículo 234 CE, dos cuestiones prejudiciales sobre 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; en lo sucesivo, «Directiva»). Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso interpuesto por dos asociaciones españolas de operadores de servicios

postales, la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (en lo sucesivo, «Asempre») y la Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, contra el Real Decreto nº 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1999, p. 46433; en lo sucesivo, «Real Decreto»).

Marco jurídico

Derecho comunitario

2 Según resulta de su octavo considerando, la Directiva tiene por objeto lograr una liberalización progresiva y controlada en el sector postal. En virtud de su artículo 1, establece normas comunes, en particular, respecto a la prestación de un servicio postal universal en el interior de la Comunidad y a los criterios que delimitan los servicios que pueden formar parte del sector reservado a los proveedores del servicio universal y las condiciones relativas a la prestación de servicios no reservados.

3 Como se desprende de su décimo considerando, la Directiva se presenta, de conformidad con el principio de subsidiariedad, como un marco de principios generales establecido a escala comunitaria, mientras que la determinación de los procedimientos específicos corresponde a los Estados miembros, que deben poder elegir el régimen que mejor se adapte a su situación particular.

4 Los servicios postales se definen en el artículo 2, punto 1, de la Directiva como «los servicios consistentes en la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de los envíos postales».

5 Según dicho artículo 2, punto 6, por «envío postal» se entiende «el envío con destinatario, constituido en la forma definitiva en la que deba ser transportado por el proveedor del servicio universal. Incluirá, aparte de los envíos de correspondencia por ejemplo, los libros, catálogos, diarios y publicaciones periódicas, así como los paquetes postales que contengan mercancías con o sin valor comercial».

6 Por lo que se refiere a la armonización de los servicios que pueden reservarse a los proveedores del servicio universal, el artículo 7 de la Directiva establece lo siguiente:

«1. En la medida en que sea necesario para el mantenimiento del servicio universal, los servicios que los Estados miembros podrán reservar al proveedor o los proveedores del servicio universal serán la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de los envíos de correspondencia interna, tanto si se trata de distribución urgente como si no, cuyo precio sea inferior a cinco veces la tarifa pública de un envío de correspondencia de la primera escala de pesos de la categoría normalizada más rápida, cuando ésta exista, siempre que su peso sea inferior a 350 g. En el caso de los servicios postales gratuitos destinados a las personas invidentes o de visión reducida, se podrán autorizar excepciones a los límites de peso y precio.

2. En la medida en que sea necesario para el mantenimiento del servicio universal, el correo transfronterizo y la publicidad directa podrán seguir formando parte del sector reservado, con las limitaciones de precios y pesos establecidas en el apartado 1.

[...]

4. El intercambio de documentos no podrá estar reservado.»

7 Por otra parte, en relación con determinados servicios que no forman parte del servicio universal, el vigesimoprimer considerando de la Directiva indica lo siguiente:

«los servicios nuevos (servicios claramente distintos de los servicios tradicionales) y el intercambio de documentos no forman parte del servicio universal y [...], por lo tanto, no se justifica que estén dentro del sector reservado a los proveedores del servicio universal; [...] lo que precede se aplica también a la autoprestación (prestación de los servicios postales por parte de una persona física o jurídica que se encuentra en el origen de los objetos de correspondencia, o prestación de los servicios de recogida y expedición de estos objetos por un tercero que actúa solamente en nombre de esa persona), la cual no entra en la categoría de los servicios».

Derecho nacional

8 La adaptación del Derecho español a la Directiva se realizó mediante la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (BOE nº 167, de 14 de julio de 1998, p. 23473; en lo sucesivo, «Ley Postal») y mediante el Real Decreto.

9 En virtud del artículo 2, apartado 2, de la Ley Postal:

«[...] existe régimen de autoprestación cuando en el origen y en el destino de los envíos de correspondencia se encuentre la misma persona física o jurídica y ésta realice el servicio por sí misma o valiéndose de un sujeto que actúe, en exclusiva, para ella, utilizando medios distintos de los del operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal. En ningún caso, mediante la autoprestación, podrán perturbarse los servicios reservados a los que se refiere el artículo 18.»

10 El artículo 2, apartado 2, del Real Decreto establece lo siguiente:

«Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este Reglamento los servicios realizados en régimen de autoprestación.

Se entenderá que existe autoprestación cuando en el origen y en el destino de los envíos de correspondencia se encuentre la misma persona física o jurídica, y ésta realice el servicio por sí misma o valiéndose de un sujeto que actúe, en exclusiva, para ella, utilizando medios distintos de los del operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal.

A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se considerará que en el origen y en el destino de los envíos se encuentra la misma persona física o jurídica, cuando los remitentes y los destinatarios estén vinculados laboralmente o actúen en nombre y por cuenta de la persona física o jurídica que realice la autoprestación.

Asimismo, para que en el origen y en el destino se considere que se encuentra una misma persona física o jurídica, será necesario que el transporte y distribución de los envíos se realice exclusivamente entre los diferentes centros, filiales, residencias o sedes de que disponga la persona física o jurídica que realiza la autoprestación y la distribución únicamente se realice en el interior del espacio físico de los citados lugares.

No se considerará régimen de autoprestación la realización de servicios postales a terceros, llevados a cabo por personas físicas o jurídicas, como consecuencia del desenvolvimiento de su actividad comercial o empresarial.

Cuando la autoprestación se realice a través del sistema de valijas o por análogos procedimientos, no podrá incluir envíos pertenecientes al ámbito reservado al operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal.

En ningún caso, mediante este régimen, podrán perturbarse los servicios reservados al operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal.»

11 Por lo que respecta al servicio de giro postal, definido como «aquel mediante el cual se ordenan pagos a personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras, a través de la red postal pública», los artículos 18, parte A, de la Ley Postal y 53, apartado 1, del Real Decreto, lo incluyen entre los servicios reservados al proveedor del servicio universal.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 Se desprende del auto de remisión que Asempre y la Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería interpusieron sendos recursos contra el Real Decreto, con objeto de que se anulasen determinadas disposiciones de éste. Las demandadas en el procedimiento principal son el proveedor del servicio postal universal en España, la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos, y la Administración General del Estado.

13 Las disposiciones del Real Decreto cuya anulación solicitan las citadas asociaciones se refieren a servicios reservados al proveedor del servicio universal, a saber, por una parte, la autoprestación y, por otra, el servicio de giro postal.

14 Las demandantes en el procedimiento principal consideran que estos servicios, definidos en el Real Decreto, no pueden reservarse al proveedor del servicio universal. En apoyo de su pretensión de anulación, invocan la infracción de normas comunitarias, en particular la del vigesimoprimer considerando y el artículo 7 de la Directiva.

15 Como consideraba que la solución del litigio depende en gran medida de la interpretación de dichas disposiciones y albergaba dudas sobre la interpretación adecuada de éstas, el Tribunal Supremo resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿La interpretación del Considerando 21 de la Directiva 97/67/CE permite excluir del concepto de "autoprestación" los servicios postales prestados por la persona del remitente (u otra en su exclusivo nombre), cuando la receptora no sea esta propia persona, cuando sean consecuencia de su actividad comercial, o se realicen por el sistema de valijas u otros procedimientos semejantes, o cuando la autoprestación perturbe los servicios reservados al operador del servicio universal?

2) ¿Es posible incluir los servicios de giro postal entre los reservados al operador del servicio postal universal?»

Sobre la primera cuestión

16 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si el artículo 7 de la Directiva debe interpretarse, a la luz del

vigesimoprimer considerando de ésta, en el sentido de que permite someter la autoprestación, es decir los servicios postales prestados por el remitente o por un tercero que actúe en su nombre, a los siguientes requisitos:

— que el destinatario sea la misma persona que el remitente,

— que los servicios no sean consecuencia de la actividad comercial o empresarial del proveedor de servicios,

— que los servicios no se presten por el sistema de valijas u otros procedimientos semejantes, y

— que estas operaciones no perturben los servicios reservados al proveedor del servicio universal.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

17 El Gobierno español alega que la definición de autoprestación sólo figura en el vigesimoprimer considerando de la Directiva, pero no en su parte dispositiva. Afirma que un considerando de un acto jurídico no puede imponer por sí solo obligaciones a los Estados miembros.

18 El Gobierno español afirma asimismo que el vigesimoprimer considerando de la Directiva y las disposiciones controvertidas del Real Decreto tienen un objeto y una finalidad distintos: el citado considerando menciona los servicios que no forman parte del servicio universal y el Real Decreto define el ámbito de aplicación de la autoprestación, precisando los servicios que quedan excluidos de éste. Este Gobierno añade que una lectura atenta de la Directiva y del Real Decreto muestra que las definiciones contenidas en estos dos textos normativos no difieren de manera sustancial, puesto que en ambos casos las mismas personas que están en el origen de la correspondencia se consideran destinatarios de los servicios de autoprestación. Por tanto, la definición de autoprestación que da el Real Decreto es compatible con la que da la Directiva.

19 Asempre, el Gobierno belga y la Comisión son de la opinión contraria. A su juicio, la normativa nacional de que se trata es contraria a la Directiva en la medida en que extiende de manera injustificada el monopolio de la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos. Alegan que, si se restringe sensiblemente el concepto de autoprestación, como hace el Real Decreto, se reserva al proveedor del servicio universal un número de servicios mucho mayor que en el supuesto de que la adaptación del Derecho interno a la Directiva se hubiese realizado correctamente.

20 Las citadas partes sostienen que el vigesimoprimer considerando de la Directiva sí surte efecto jurídico, ya que el artículo 7 de la misma Directiva, que permite reservar únicamente un número limitado de servicios postales, debe leerse a la luz de dicho considerando. Éste define la autoprestación con claridad y no figuran en él los requisitos adicionales establecidos por el Real Decreto. Dichas partes afirman que, en consecuencia, los requisitos recogidos por el órgano jurisdiccional remitente constituyen una infracción de la Directiva.

Respuesta del Tribunal de Justicia

21 Consta que la autoprestación no está mencionada en el artículo 7 de la Directiva, que describe los distintos servicios que pueden o no reservarse a los proveedores

del servicio universal. No obstante, el concepto de autoprestación figura en el vigesimoprimer considerando de la Directiva, que precisa que este concepto «no entra en la categoría de los servicios» a efectos del artículo 7 de la Directiva. De este modo, se asimila la autoprestación a los servicios nuevos, definidos como los servicios «claramente distintos de los servicios tradicionales», y al intercambio de documentos, que según el mismo considerando tampoco forman parte del servicio universal y, por lo tanto, no pueden reservarse a los proveedores del servicio universal.

22 Por consiguiente, mediante esta motivación relativa a los servicios que se sustraen desde un principio a la aplicación del artículo 7 de la Directiva, el vigesimoprimer considerando de ésta contiene precisiones que, como ha explicado el Abogado General en los puntos 26 y siguientes de sus conclusiones, deben tenerse en cuenta al interpretar la Directiva.

23 El mismo considerando define la autoprestación como la «prestación de los servicios postales por parte de una persona física o jurídica que se encuentra en el origen de los objetos de correspondencia, o prestación de los servicios de recogida y expedición de estos objetos por un tercero que actúa solamente en nombre de esa persona». De ello resulta que, en virtud del artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros no tienen derecho a reservar a los proveedores del servicio universal la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de envíos que se realicen de esta manera.

24 Si se admitiese que los Estados miembros tienen libertad para imponer requisitos adicionales al concepto de autoprestación y para restringir así las situaciones que abarca dicho concepto, podrían ampliar según su voluntad los servicios reservados a los proveedores del servicio universal. Pues bien, tal ampliación sería contraria a la finalidad de la Directiva, que, en virtud de su octavo considerando, persigue establecer una liberalización progresiva y controlada en el sector postal.

25 Por tanto, los Estados miembros no están facultados para añadir requisitos más restrictivos a los conceptos definidos por la Directiva. Los requisitos del concepto de autoprestación previstos en el artículo 2, apartado 2, del Real Decreto y que son objeto de la presente remisión prejudicial no figuran en la Directiva. Según resulta del análisis realizado por el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, todos ellos restringen la autoprestación definida en la Directiva. En consecuencia, los requisitos adicionales de que se trata son contrarios a la Directiva.

26 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 7 de la Directiva debe interpretarse, a la luz del vigesimoprimer considerando de ésta, en el sentido de que no permite someter la autoprestación a los siguientes requisitos:

— que el destinatario sea la misma persona que el remitente,

— que los servicios no sean consecuencia de la actividad comercial o empresarial del proveedor de servicios,

— que los servicios no se presten por el sistema de valijas u otros procedimientos semejantes, y

— que estas operaciones no perturben los servicios reservados al proveedor del servicio universal.

Sobre la segunda cuestión

27 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si las disposiciones de la Directiva se oponen a que un Estado miembro reserve a los proveedores del servicio postal universal el servicio de giro postal. Como destaca el órgano jurisdiccional remitente, el Derecho nacional de que se trata entiende por «giro postal» el servicio mediante el cual se realizan pagos a personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras, a través de la red postal pública.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

28 Asempre considera que un Estado miembro no puede reservar a los proveedores del servicio universal el servicio de giro postal dado que éste no figura entre los servicios que pueden reservarse, que están enumerados en el artículo 7 de la Directiva.

29 Sin embargo, los Gobiernos español y belga y la Comisión alegan que el ámbito de aplicación de la Directiva se limita a los servicios postales, los cuales, con arreglo al artículo 2, punto 1, de la Directiva, no incluyen los servicios financieros prestados por las empresas postales. Afirman que, en consecuencia, no puede invocarse el artículo 7 de la Directiva para justificar ni para rechazar el hecho de que un Estado miembro reserve este tipo de servicios a los proveedores del servicio universal.

Respuesta del Tribunal de Justicia

30 Es necesario recordar que, en virtud de su artículo 1, la Directiva establece normas comunes relativas a la prestación de un servicio postal universal. Según se desprende de su décimo considerando, en su estado actual, la Directiva se presenta como un marco de principios generales establecido en el ámbito comunitario, mientras que la determinación de los procedimientos específicos corresponde a los Estados miembros.

31 Los servicios postales se definen en el artículo 2, punto 1, de la Directiva. Esta disposición enumera de manera restrictiva los servicios consistentes en la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de los envíos postales. El artículo 2, punto 6, de la Directiva describe con mayor detalle lo que debe entenderse por «envío postal». Ni el artículo 2 ni ninguna otra disposición de la Directiva menciona los servicios financieros eventualmente prestados, con carácter adicional, por los proveedores de servicios postales.

32 Por tanto, estos servicios financieros no están contemplados en el tenor de la Directiva y, habida cuenta del carácter preciso y restrictivo de ésta, no hay nada que justifique la interpretación de que la Directiva deba extenderse a situaciones que, sin embargo, no están comprendidas en su ámbito de aplicación.

33 En consecuencia, el hecho de que el artículo 7 de la Directiva no mencione los giros postales entre los servicios que pueden reservarse a los proveedores del servicio universal no tiene efecto decisivo puesto que los giros postales no forman parte de los servicios postales, que son los únicos contemplados por esta disposición. Así pues, los Estados miembros conservan la libertad de regular los servicios financieros eventualmente prestados por los proveedores del servicio postal universal.

34 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente que los servicios de giro postal, consistentes en la realización de pagos a través de la red postal pública en favor de personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras, no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

Costas

35 Los gastos efectuados por los Gobiernos español y belga y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal Supremo mediante auto de 16 de mayo de 2002, declara:

1) **El artículo 7 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, debe interpretarse, a la luz del vigesimoprimer considerando de ésta, en el sentido de que no permite someter la autoprestación a los siguientes requisitos:

— que el destinatario sea la misma persona que el remitente,

— que los servicios no sean consecuencia de la actividad comercial o empresarial del proveedor de servicios,

— que los servicios no se presten por el sistema de valijas u otros procedimientos semejantes, y

— que estas operaciones no perturben los servicios reservados al proveedor del servicio universal.

2) Los servicios de giro postal, consistentes en la realización de pagos a través de la red postal pública en favor de personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras, no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 97/67.

Jann Timmermans von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de marzo de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris