



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 2 de mayo de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 97/67/CE — Normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales — Prestación del servicio postal universal — Derechos exclusivos del operador designado — Emisiones de medios de franqueo distintos de los sellos de correos»

En el asunto C-259/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Madrid mediante auto de 20 de junio de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de abril de 2018, en el procedimiento entre

Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.,

y

Asendia Spain, S.L.U.,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, y el Sr. J. Malenovský y la Sra. L.S. Rossi (Ponente),
Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Asendia Spain, S.L.U., por las Sras. I. Moreno-Tapia Rivas y E. de Félix Parrondo, abogadas, y por el Sr. J. Botella Carretero, abogado;
- en nombre del Gobierno español, inicialmente por la Sra. V. Ester Casas y posteriormente por la Sra. M.J. García-Valdecasas Dorrego, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. A.-L. Desjonquères y E. de Moustier y por el Sr. R. Coesme, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Nicolae y el Sr. J. Rius Riu, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: español.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa 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 su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008 (DO 2008, L 52, p. 3, corrección de errores en DO 2015, L 225, p. 49) (en lo sucesivo, «Directiva 97/67»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (en lo sucesivo, «Correos»), y Asendia Spain, S.L.U., en relación con la comercialización por parte de esta última de medios de franqueo distintos de los sellos de correos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 97/67

- 3 Los considerandos 8, 16 y 20 de la Directiva 97/67 exponen:
 - «(8) Considerando que son necesarias unas medidas orientadas a asegurar una liberalización progresiva y controlada del mercado y un justo equilibrio en su aplicación, con el fin de garantizar la libre prestación de servicios en el sector postal, respetando las obligaciones y los derechos de los proveedores del servicio universal, en toda la Comunidad;
 - [...]
 - (16) Considerando que parece justificado el mantenimiento de un conjunto de aquellos servicios que pueden constituir un sector reservado, dentro del respeto a las normas del Tratado y sin perjuicio de la aplicación de sus normas sobre competencia, con el fin de permitir el funcionamiento del servicio universal en condiciones de equilibrio financiero; [...]
 - [...]
 - (20) Considerando que los Estados miembros pueden tener un interés legítimo, por razones de orden público y de seguridad pública, en confiar a una o más entidades designadas por el Estado el emplazamiento de buzones para recoger envíos postales en la vía pública; que, por las mismas razones, corresponden a los Estados miembros la designación de la o las entidades que tienen derecho a emitir los sellos postales indicando el país de origen y de la o las entidades responsables de prestar el servicio de correo certificado utilizado para procedimientos judiciales o administrativos de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales [...].»

4 El artículo 7, apartados 1 a 4, de la mencionada Directiva dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros no podrán otorgar o mantener en vigor derechos especiales o exclusivos para el establecimiento y la prestación de servicios postales. Los Estados miembros podrán financiar la prestación del servicio universal conforme a uno o varios de los sistemas previstos en los apartados 2, 3 y 4, o a cualquier otro sistema que resulte compatible con el Tratado.

2. Los Estados miembros podrán garantizar la prestación de los servicios universales sacándolos a licitación con arreglo a las normas y reglamentaciones sobre contratación pública que sean de aplicación, incluidos el procedimiento de diálogo competitivo y el procedimiento negociado con convocatoria de licitación previa o sin ella, según lo establecido en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios [(DO 2004, L 134, p. 114)].

3. Cuando un Estado miembro considere que las obligaciones de servicio universal que establece la presente Directiva comportan un coste neto, calculado teniendo en cuenta el anexo I y representan una carga financiera injusta para el proveedor o los proveedores de servicio universal, podrá crear:

- a) un mecanismo para compensar a la empresa o empresas afectadas con fondos públicos, o
- b) un mecanismo para repartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal entre los proveedores de servicios, los usuarios o ambos.

4. Si el coste neto se reparte de conformidad con el apartado 3, letra b), los Estados miembros podrán constituir un fondo de compensación que podrá ser financiado mediante un canon aplicado a los proveedores del servicio, a los usuarios o a ambos, y que será gestionado a estos efectos por un órgano independiente del beneficiario o beneficiarios. 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. Las obligaciones de servicio universal del proveedor o proveedores de servicio universal enunciadas en el artículo 3 podrán financiarse de este modo.»

5 El artículo 8 de dicha Directiva establece:

«Las disposiciones del artículo 7 se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados miembros de organizar la instalación de buzones en la vía pública, la emisión de sellos de correos y el servicio de correo certificado utilizado en el marco de procedimientos judiciales o administrativos con arreglo a su Derecho interno.»

Directiva 2008/6

6 Los considerandos 2, 10, 11, 13 y 25 de la Directiva 2008/6 son del siguiente tenor:

«(2) La Directiva 97/67/CE [...] estableció un marco normativo para el sector postal a escala comunitaria que, entre otras cosas, contemplaba medidas dirigidas a garantizar la prestación del servicio universal, establecía límites máximos, sujetos a una reducción gradual y progresiva, en cuanto a los servicios postales que los Estados miembros pueden reservar a su proveedor o proveedores de servicio universal con el fin de mantener dicho servicio, y fijaba un calendario para la toma de decisiones orientadas a una mayor liberalización del mercado, con el propósito de crear un mercado interior de servicios postales.

[...]

- (10) De conformidad con la Directiva 97/67/CE, se ha realizado un estudio prospectivo en el que se evalúan, para cada Estado miembro, las repercusiones que la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios en 2009 tendrá en el servicio universal. La Comisión ha emprendido además un examen en profundidad del sector postal comunitario, en el contexto del cual ha encargado la realización de estudios sobre la evolución económica, social y tecnológica del sector, y ha consultado extensamente a los interesados.
- (11) En el estudio prospectivo se afirma que el objetivo básico de garantizar la prestación sostenible de un servicio universal que reúna las condiciones de calidad fijadas por los Estados miembros conforme a la Directiva 97/67/CE puede quedar garantizado en toda la Comunidad de aquí a 2009 sin necesidad de que exista un sector reservado.
- [...]
- (13) El estudio prospectivo indica que el sector reservado ya no debe ser la solución preferente para la financiación del servicio universal. [...]
- [...]
- (25) A la luz de los estudios realizados y con el fin de movilizar todo el potencial que ofrece el mercado interior de los servicios postales, procede poner fin a la utilización de un sector reservado y de derechos especiales como medio para garantizar la financiación del servicio universal.»

Derecho español

- 7 El artículo 33 de la Ley 43/2010 del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, de 30 de diciembre de 2010 (BOE n.º 318, de 31 de diciembre de 2010, p. 109195; en lo sucesivo, «Ley 43/2010»), que incorpora al Derecho interno lo dispuesto en la Directiva 2008/6, dispone:
- «Al objeto de garantizar la prestación del servicio postal universal y su buen funcionamiento, se garantiza al operador designado:
- [...]
- e) la distribución de los sellos de correos u otros medios de franqueo, pudiendo realizarse la venta al por menor a través de la red postal o a través de terceros.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 8 La Ley 43/2010 designó a Correos como operador encargado del servicio postal universal en España.
- 9 Asendia Spain es un operador autorizado a prestar servicios postales en el mercado español.
- 10 Como dicha empresa comercializa medios de franqueo distintos de los sellos de correos, Correos presentó una demanda en su contra por competencia desleal ante el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Madrid, que es el órgano jurisdiccional remitente.
- 11 En su demanda, Correos acusa a Asendia Spain de tres conductas que considera desleales y que le han irrogado perjuicios, a saber, en primer lugar, de comercializar medios de franqueo o etiquetas prepago que imitan y se confunden con los sellos que utiliza Correos; en segundo lugar, de comercializar esos

medios de franqueo fuera de su red postal interna, y, en tercer lugar, de no informar suficientemente a los usuarios de que la correspondencia con medios de franqueo de Asendia solo puede depositarse en determinados buzones.

- 12 Según el órgano jurisdiccional remitente, el carácter desleal de las actuaciones de Asendia Spain depende de la extensión de las garantías concedidas a Correos por la Ley 43/2010. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional menciona una jurisprudencia del Tribunal Supremo a la vista de la cual no cabe excluir que el artículo 33, letra e), de la Ley 43/2010 deba interpretarse en el sentido de que procede otorgar a Correos un derecho exclusivo de comercialización de los medios de franqueo distintos de los sellos de correos.
- 13 Ante sus dudas sobre la compatibilidad de este precepto así interpretado con el Derecho de la Unión, el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se oponen el artículo 7, apartado 1, y el artículo 8 de la Directiva [97/67] a una normativa nacional conforme a la cual la garantía concedida al operador postal designado para la prestación del servicio postal universal [incluye que este] sea el único autorizado para distribuir otros medios de franqueo diferentes de los sellos?
- 2) En caso de que la respuesta a la anterior pregunta sea afirmativa, ¿es compatible con la normativa postal de la Unión Europea que se exija a los operadores postales privados disponer de establecimientos físicos de atención al público para poder distribuir y comercializar medios de franqueo diferentes de los sellos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de las cuestiones

- 14 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los criterios de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para la solución del litigio que deben dirimir (sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 83 y jurisprudencia citada).
- 15 En este contexto, corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio, y que ha de asumir la responsabilidad de la resolución judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 16 De ello se desprende que las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el contexto fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulte patente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia

no disponga de los datos de hecho y de Derecho necesarios para responder útilmente a las cuestiones planteadas (sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 20 y jurisprudencia citada).

- 17 Respecto a este último aspecto, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en que se basan tales cuestiones. En efecto, el Tribunal de Justicia únicamente está habilitado para pronunciarse sobre la interpretación de una norma de la Unión a partir de los hechos que le indique el órgano jurisdiccional nacional (auto de 21 de junio de 2018, Idroenergia, C-166/18, no publicado, EU:C:2018:476, apartado 12 y jurisprudencia citada).
- 18 El órgano jurisdiccional remitente debe asimismo indicar las razones concretas que le han llevado a preguntarse acerca de la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión y a considerar necesario plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Además, es indispensable que el órgano jurisdiccional nacional dé un mínimo de explicaciones sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que, a su juicio, existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio del que conoce (auto de 21 de junio de 2018, Idroenergia, C-166/18, no publicado, EU:C:2018:476, apartado 13 y jurisprudencia citada).
- 19 Estas exigencias relativas al contenido de la petición de decisión prejudicial figuran de manera explícita en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuyo contenido se presume conocido por el órgano jurisdiccional remitente y que este debe respetar escrupulosamente, en el marco de la cooperación instaurada en el artículo 267 TFUE (auto de 21 de junio de 2018, Idroenergia, C-166/18, no publicado, EU:C:2018:476, apartado 14 y jurisprudencia citada).
- 20 Por otra parte, dichas exigencias figuran también en el apartado 15 de las Recomendaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a los órganos jurisdiccionales nacionales relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO 2018, C 257, p. 1). Asimismo, según el apartado 16 de dichas Recomendaciones, «el órgano jurisdiccional remitente debe proporcionar las referencias exactas de las disposiciones nacionales aplicables a los hechos del litigio principal» (véase, en este sentido, el auto de 21 de junio de 2018, Idroenergia, C-166/18, no publicado, EU:C:2018:476, apartados 16 y 17).
- 21 En sus observaciones escritas, la Comisión alega que los datos de la resolución de remisión sobre el contexto fáctico del litigio principal y la normativa nacional aplicable no son suficientes para comprender la primera cuestión. En consecuencia, a su entender, procede declarar la inadmisibilidad de dicha cuestión.
- 22 Sin embargo, se desprende claramente de la citada resolución, por una parte, que el órgano jurisdiccional remitente debe pronunciarse sobre el carácter desleal de la práctica comercial consistente en que Asendia Spain ofrece en venta medios de franqueo distintos de los sellos de correos y, por otra parte, que el carácter desleal de esa práctica depende de si el derecho exclusivo de distribución de esos medios de franqueo concedido a Correos por el artículo 33, letra e), de la Ley 43/2010 es compatible o no con lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Directiva 97/67.
- 23 Habida cuenta de la jurisprudencia citada en los apartados 16 y 17 de la presente sentencia, carece de pertinencia el hecho de que la Comisión considere que no es correcta la interpretación del Derecho español realizada por el órgano jurisdiccional remitente y que, por tanto, el artículo 33, letra e), de la Ley 43/2010 no concede derecho exclusivo alguno a Correos.
- 24 De ello se sigue que procede declarar la admisibilidad de la primera cuestión.
- 25 En cambio, no ocurre lo mismo con la segunda cuestión.

- 26 En efecto, como señalan, en esencia, tanto el Gobierno francés como la Comisión en sus observaciones escritas, el órgano jurisdiccional remitente no define en modo alguno el contexto fáctico y normativo en que se inscribe esta segunda cuestión. En particular, no explica por qué razón considera que procede deducir del único precepto nacional citado en su resolución de remisión, esto es, del artículo 33, letra e), de la Ley 43/2010, que este impone a los operadores postales privados la obligación de disponer de establecimientos físicos de atención al público para poder distribuir y comercializar medios de franqueo diferentes de los sellos de correos.
- 27 Por otra parte, salvo mediante una referencia genérica a la «normativa postal de la Unión Europea», la resolución de remisión no identifica los preceptos del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita, lo que impide al Tribunal de Justicia comprender la relación entre este Derecho y la normativa nacional aplicable al litigio principal.
- 28 Dadas estas circunstancias, el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho y de Derecho necesarios para responder útilmente a la segunda cuestión, por lo que procede declarar su inadmisibilidad manifiesta.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 29 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 7, apartado 1, y el artículo 8 de la Directiva 97/67 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que garantiza al operador designado para prestar el servicio postal universal un derecho exclusivo a la distribución de medios de franqueo distintos de los sellos de correos.
- 30 Para responder a esta cuestión, basta con señalar que, como se desprende del propio tenor de dicho artículo 7, apartado 1, «los Estados miembros no podrán otorgar o mantener en vigor derechos especiales o exclusivos para el establecimiento y la prestación de servicios postales».
- 31 Así pues, este precepto se opone a cualquier normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que otorgue derechos exclusivos a los proveedores de servicios postales, incluido, por tanto, el derecho exclusivo a comercializar medios de franqueo distintos de los sellos de correos.
- 32 Al mismo resultado conduce la interpretación histórica y teleológica de la Directiva 97/67.
- 33 En efecto, como se desprende del considerando 16 de la Directiva 97/67, cuando estaba vigente la versión inicial de esta, la opción privilegiada para financiar el servicio postal universal era el mantenimiento de los sectores reservados. Sin embargo, los considerandos 10, 11, 13 y 25 de la Directiva 2008/6 muestran que, al aprobarse esta última Directiva, el legislador de la Unión consideró finalmente, a la vista de los estudios prospectivos efectuados para evaluar las repercusiones en el servicio universal de la plena realización del mercado interior de servicios postales, que el objetivo básico de garantizar la prestación sostenible de un servicio universal podía quedar garantizado en lo sucesivo sin necesidad de que existiera un sector reservado y que, por consiguiente, procedía «poner fin a la utilización de un sector reservado y de derechos especiales como medio para garantizar la financiación del servicio universal».
- 34 Por lo demás, incluso cuando siga siendo necesario recurrir a la financiación externa del coste neto residual del servicio universal, el artículo 7, apartados 2 a 4, de la Directiva 97/67 no menciona la atribución de derechos exclusivos o especiales al operador designado entre las opciones expresamente autorizadas para financiar el servicio universal.

- 35 No contradice las consideraciones anteriores lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 97/67, que establece que las disposiciones del artículo 7 de esta se entienden sin perjuicio del derecho de los Estados miembros de organizar con arreglo a su Derecho interno, entre otras materias, la emisión de sellos de correos.
- 36 En efecto, es patente que la emisión de medios de franqueo distintos de los sellos de correos, como los que distribuye Asendia Spain, no está comprendida en el ámbito de aplicación material del citado artículo 8, que solo se refiere a la instalación de buzones en la vía pública, a la emisión de sellos de correos y al servicio de correo certificado utilizado en el marco de procedimientos judiciales o administrativos.
- 37 Corrobora además esta conclusión el hecho de que, por una parte, dado que el artículo 8 introduce una excepción a la norma de principio recogida en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 97/67 y destinada a lograr el objetivo principal de la Directiva 2008/6, a saber, como resulta de su propio título, la plena realización del mercado interior de servicios postales, el citado artículo 8 debe ser objeto de interpretación estricta. Por otra parte, se desprende del considerando 20 de la Directiva 97/67 que solo por razones de orden público y de seguridad pública, y no por alguna otra razón relacionada con la financiación del servicio universal, sigue correspondiendo a los Estados miembros la designación de la entidad o entidades que tienen derecho a emitir los sellos postales indicando el país de origen.
- 38 Se desprende del conjunto de consideraciones expuestas que procede responder a la primera cuestión declarando que el artículo 7, apartado 1, y el artículo 8 de la Directiva 97/67 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que garantiza al operador designado para prestar el servicio postal universal un derecho exclusivo a la distribución de medios de franqueo distintos de los sellos de correos.

Costas

- 39 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este 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 Octava) declara:

El artículo 7, apartado 1, y el artículo 8 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, en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que garantiza al operador designado para prestar el servicio postal universal un derecho exclusivo a la distribución de medios de franqueo distintos de los sellos de correos.

Biltgen

Malenovský

Rossi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de mayo de 2019.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente de la Sala Octava
F. Biltgen