

Asunto C-468/20

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

29 de septiembre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

9 de julio de 2020

Partes recurrentes:

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

Parte recurrida:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, Italia)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación interpuesto ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) contra las sentencias por las que el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) desestimó los recursos presentados por varios operadores del mercado de la telefonía contra una resolución de la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, Italia) que regula la frecuencia con que se renuevan las ofertas comerciales a los usuarios y el período de facturación de los servicios prestados a estos últimos.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Con carácter preliminar, se solicita al Tribunal de Justicia que precise el alcance de la obligación de plantear una cuestión prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, en el caso de que el órgano jurisdiccional remitente no albergue realmente dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión aplicable. Si se considera que dicha obligación existe en el presente asunto, la petición de decisión prejudicial tendrá por objeto la compatibilidad con la normativa establecida en las Directivas 2002/21/CE y 2002/22/CE, así como con los principios de libre circulación de servicios y de libertad de establecimiento, de una serie de medidas adoptadas por la autoridad nacional de reglamentación competente, que establecen en los sectores de la telefonía fija y móvil un período común para la renovación de las ofertas comerciales y la facturación.

Cuestiones prejudiciales

«1) ¿Impone la correcta interpretación del artículo 267 TFUE al órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso de Derecho interno la obligación de remitir una petición de decisión prejudicial sobre una cuestión de interpretación del Derecho [de la Unión Europea] pertinente en el marco del litigio principal, aun cuando quepa descartar la existencia de una duda de interpretación sobre el significado que deba atribuirse a la disposición de la Unión de que se trate —teniendo en cuenta la terminología y el significado propios del Derecho [de la Unión Europea] atribuibles a las palabras que componen la correspondiente disposición, el contexto normativo de la Unión en el que se enmarca dicha disposición y los objetivos de protección que subyacen a cuanto establece, considerando el estado de evolución del Derecho de la Unión en el momento en que se aplica la disposición pertinente en el marco del procedimiento nacional—, pero no sea posible probar de forma fehaciente, desde un punto de vista subjetivo, habida cuenta de la conducta de otros órganos jurisdiccionales, que la interpretación facilitada por el órgano jurisdiccional pertinente es la misma que le puedan dar los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros y el Tribunal de Justicia al conocer de una cuestión idéntica?»

Se plantean las cuestiones prejudiciales adicionales siguientes para el caso de que el Tribunal de Justicia considere vinculante la obligación de remitir una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE o no sea posible probar de forma fehaciente la interpretación que los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros y el Tribunal de Justicia puedan dar a dicha cuestión, pertinente en el marco del litigio principal —prueba esta, relativa al comportamiento subjetivo de otros órganos

jurisdiccionales, que no puede aportarse en el asunto examinado por el Consiglio di Stato—:

- «2) ¿Se opone la correcta interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, así como del marco normativo armonizado constituido por las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE y, en particular, por los artículos 8, apartados 2 y 4, de la Directiva 2002/21/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE, el artículo 3 de la Directiva 2002/20/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE, y los artículos 20, 21 y 22 de la Directiva 2002/22/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE, a una norma nacional como la que se deduce de lo dispuesto en los artículos 13, 70 y 71 del Decreto Legislativo n.º 259/03, en relación con el artículo 2, apartado 12, letras h) y l), de la Ley n.º 481/1995, y el artículo 1, apartado 6, número 2, de la Ley n.º 249/1997, que atribuye a la autoridad nacional de reglamentación en el sector de las comunicaciones electrónicas la facultad de imponer: i) respecto a la telefonía móvil, una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación no inferior a cuatro semanas, al tiempo que se establece la obligación de los correspondientes operadores económicos que adopten una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación distinta de la mensual de informar de inmediato al usuario, mediante el envío de un SMS, de la renovación de la oferta; ii) respecto a la telefonía fija, una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación de un mes o de sus múltiplos, y iii) en caso de ofertas conjuntas con la telefonía fija, la aplicación de la periodicidad relativa a esta última?
- 3) ¿Se oponen la correcta interpretación y aplicación del principio de proporcionalidad, en relación con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, así como del marco normativo armonizado constituido por las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE y, en particular, por los artículos 8, apartados 2 y 4, de la Directiva 2002/21/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE, el artículo 3 de la Directiva 2002/20/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE, y los artículos 20, 21 y 22 de la Directiva 2002/22/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE, a la adopción de medidas regulatorias por la autoridad nacional de reglamentación en el sector de las comunicaciones electrónicas dirigidas a imponer: i) respecto a la telefonía móvil, una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación no inferior a cuatro semanas, al tiempo que se establece la obligación de los correspondientes operadores económicos que adopten una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación distinta de la mensual de informar de inmediato al usuario, mediante el envío de un SMS, de la renovación de la oferta; ii) respecto a la telefonía fija, una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación de un mes o de sus múltiplos, y iii) en caso de ofertas conjuntas con la telefonía fija, la aplicación de la periodicidad relativa a esta última?

- 4) ¿Se oponen la correcta interpretación y aplicación de los principios de no discriminación y de igualdad de trato, en relación con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, así como del marco normativo armonizado constituido por las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE y, en particular, por los artículos 8, apartados 2 y 4, de la Directiva 2002/21/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE, el artículo 3 de la Directiva 2002/20/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE, y los artículos 20, 21 y 22 de la Directiva 2002/22/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE, a la adopción de medidas regulatorias por la autoridad nacional de reglamentación en el sector de las comunicaciones electrónicas dirigidas a imponer: i) respecto a la telefonía móvil, una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación no inferior a cuatro semanas, al tiempo que se establece la obligación de los correspondientes operadores económicos que adopten una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación distinta de la mensual de informar de inmediato al usuario, mediante el envío de un SMS, de la renovación de la oferta; ii) respecto a la telefonía fija, una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación de un mes o de sus múltiplos, y iii) en caso de ofertas conjuntas con la telefonía fija, la aplicación de la periodicidad relativa a esta última?»

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 267 TFUE, en particular el párrafo tercero: «cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.»

Artículo 49 TFUE (libertad de establecimiento).

Artículo 56 TFUE (libre prestación de servicios).

Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE: en particular, artículo 8, apartados 2 y 4, sobre los objetivos generales y los principios reguladores de la actividad de las autoridades nacionales de reglamentación.

Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE: en particular, capítulo IV, relativo a los «Derechos e intereses de los usuarios finales», artículo 20, «Contratos», artículo 21, «Transparencia y publicación de información», y artículo 22, «Calidad del servicio».

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Legge 14 Novembre 1995, n. 481 — Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Ley n.º 481, de 14 de noviembre de 1995, por la que se establecen normas sobre la competencia y la regulación de los servicios de utilidad pública, y se constituyen las autoridades de reglamentación de los servicios de utilidad pública). En particular, artículo 2, apartado 12, letras h) y l), el cual, al establecer las funciones atribuidas a las autoridades de reglamentación de los servicios de utilidad pública, prevé la atribución de la facultad de adoptar «directrices relativas a la producción y a la prestación de los servicios por las entidades que prestan tales servicios, definiendo en particular los niveles generales de calidad relativos al conjunto de las prestaciones y los niveles específicos de calidad referidos a la prestación concreta que deba garantizarse al usuario, [...] diferenciándolos en su caso por sector y tipo de prestación; estas determinaciones producirán los efectos previstos en el apartado 37 [...], así como la facultad de dar publicidad y difundir «el conocimiento de las condiciones de prestación de los servicios con el fin de garantizar la máxima transparencia, la competitividad de la oferta y la posibilidad de que los usuarios adopten mejores decisiones [...]» El citado apartado 37 establece que «las decisiones de las autoridades mencionadas en el apartado 12, letra h), constituirán una modificación o refundición del reglamento de servicios».

Legge 31 Luglio 1997, n. 249 — Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Ley n.º 249, de 31 de julio de 1997, por la que se establece la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones y las normas sobre sistemas de telecomunicaciones y radiodifusión). En particular, artículo 1, apartado 6, letra b), número 2, que atribuye a la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones la facultad de adoptar «directrices relativas a los niveles generales de calidad de los servicios y para la adopción, por cada uno de los operadores, de un código de servicio por el que se establezcan los niveles mínimos respecto a cada sector de actividad».

Decreto Legislativo 1 Agosto 2003, n.º 259 — Codice delle comunicazioni elettroniche (Decreto Legislativo n.º 259, de 1 de agosto de 2003, por el que se establece el Código de las Comunicaciones Electrónicas). En particular, artículos 13, 70 y 71, que transponen respectivamente al Derecho interno el artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE y los artículos 20 y 21 de la Directiva 2002/22/CE.

El artículo 13, apartado 4, letra a), prevé que «el Ministerio y la Autoridad fomentarán la competencia en el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como de los recursos y servicios asociados: a) garantizando que los usuarios, incluidos los usuarios con discapacidad, los de la tercera edad y los que tienen necesidades sociales especiales, tengan el máximo beneficio en cuanto a posibilidades elección, precio y calidad.»

El artículo 13, apartado 6, letras b) y d), del citado Decreto Legislativo establece: «El Ministerio y la Autoridad, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán los intereses de los ciudadanos: [...] b) garantizando a los consumidores un alto nivel de protección en su relación con los suministradores, en particular garantizando la disponibilidad de procedimientos sencillos y poco onerosos para la resolución de litigios, efectuados por organismos independientes de las partes interesadas; [...] d) fomentando que se facilite información clara, en particular, exigiendo la transparencia de las tarifas y condiciones de uso de los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público.»

El artículo 70 dispone que «el contrato precisará, de manera clara, comprensible y fácilmente accesible, como mínimo: [...] b) los servicios prestados, incluidos en particular: [...] los niveles mínimos de calidad de servicio que se ofrecen, en particular, el plazo para la conexión inicial, así como, en su caso, otros parámetros de calidad del servicio, que establezca la Autoridad.»

En virtud del artículo 71, apartado 1: «la Autoridad garantizará que las empresas proveedoras de redes públicas de comunicaciones electrónicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público publicarán información transparente, comparable, adecuada y actualizada sobre los precios y tarifas aplicables, sobre los gastos eventuales relacionados con la resolución del contrato, así como información sobre las condiciones generales, por lo que se refiere al acceso y la utilización de los servicios que prestan a los consumidores y usuarios finales con arreglo al anexo 5. Esta información se publicará de forma clara, comprensible y fácilmente accesible. La Autoridad podrá especificar los requisitos adicionales en relación con la forma en que habrá de publicarse dicha información.»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones (encargada por el Estado italiano de desarrollar las funciones de reglamentación establecidas en las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE) adoptó la resolución n.º 121/17/CONS, mediante la cual estableció diversas medidas de protección de los usuarios de los servicios de telefonía fija y móvil, dirigidas a fomentar la transparencia y la comparación de las condiciones económicas de dichos servicios.
- 2 La adopción de dicha resolución se hizo necesaria a raíz de un cambio en los mercados de la telefonía fija y móvil que dificultó a los usuarios conocer la periodicidad de la facturación y de la renovación de las ofertas. Más concretamente, con referencia al mercado de la telefonía fija, dicha Autoridad señaló que algunos operadores habían modificado las condiciones de las ofertas comerciales introduciendo una periodicidad de renovación contractual de cuatro semanas o incluso de un mes, lo cual dificultaba a los usuarios la comparación de las diversas ofertas. En cuanto atañe al mercado de la telefonía móvil, en cambio,

una parte significativa de los operadores ya había adoptado una periodicidad de renovación de las ofertas de cuatro semanas y, por tanto, podía garantizarse una fácil comparación de las ofertas mediante una fijación del período de renovación en un mes o, de forma alternativa, de cuatro semanas.

- 3 La resolución n.º 121/17/CONS estableció, en particular, que: *«respecto a la telefonía fija, la periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación deberá ser de un mes o de sus múltiplos. Respecto a la telefonía móvil, la periodicidad no podrá ser inferior a cuatro semanas. En caso de ofertas conjuntas con la telefonía fija, prevalecerá la periodicidad relativa a esta última. [...] Los operadores de telefonía móvil que adopten una periodicidad de renovación de las ofertas y de la facturación distinta de la mensual informarán de inmediato al usuario, mediante el envío de un SMS, de la renovación de la oferta.»*
- 4 Los operadores de telefonía Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA y Wind Tre SpA (en lo sucesivo, «recurrentes») interpusieron distintos recursos contra dicha resolución ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.
- 5 A raíz de la desestimación de los recursos por el órgano jurisdiccional de primera instancia, los citados operadores interpusieron recurso de casación ante el Consiglio di Stato (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), mediante el cual invocaban la falta de facultad reguladora de la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, así como la violación de los principios de proporcionalidad y de no discriminación.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 Las recurrentes sostienen, en primer lugar, que ni en el ordenamiento jurídico italiano ni en el de la Unión Europea existe norma alguna que atribuya a la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones la facultad de regular la periodicidad de la renovación de las ofertas comerciales y de los períodos de facturación. En su opinión, en particular, el artículo 8, apartado 4, letra b), de la Directiva 2002/21/CE, así como los artículos 20, 21 y 22 de la Directiva 2002/22/CE, no habilitan para que se confiera a dicha Autoridad facultad alguna para regular el contenido de los contratos o de las ofertas comerciales, sino que únicamente le permiten imponer a los operadores obligaciones de información en beneficio de los usuarios. La resolución n.º 121/17/CONS fue adoptada, pues, sin fundamento jurídico, lo cual da lugar a una limitación ilegal de la autonomía contractual de los operadores de telefonía.
- 7 Las recurrentes alegan además la violación del principio de proporcionalidad en la medida en que la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones pudo adoptar medidas alternativas, que habrían supuesto una menor limitación de la libertad contractual de los operadores de telefonía y habrían podido permitir la realización de los objetivos de protección perseguidos por la resolución n.º 121/17/CONS.

- 8 Por último, las recurrentes sostienen que las medidas de reglamentación aprobadas por la Autoridad violan los principios de igualdad de trato y de no discriminación en la medida en que no existe ninguna razón idónea que justifique que se dispense un tratamiento jurídico diferente a los operadores de telefonía móvil, por un lado, y a los de telefonía fija, por otro.
- 9 En cambio, la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones señala que las medidas de reglamentación por ella acordadas tienen como base jurídica el artículo 71 del Decreto Legislativo n.º 259/03, el artículo 1 y el artículo 2, apartado 12, letras h) y l), de la Ley n.º 481/95 y los principios generales de la Directiva 2002/21/CE, transpuestos en el ordenamiento jurídico italiano por el citado Decreto Legislativo n.º 259/03. Además, dichas medidas no inciden en la autonomía contractual de los operadores, que siguen pudiendo modificar unilateralmente las condiciones contractuales y diversificar la oferta, mediante el establecimiento de períodos mensuales, bimestrales o más amplios. Por último, la regulación introducida mediante la resolución n.º 121/17/CONS es proporcionada, en la medida en que resulta necesaria para restablecer la plena transparencia y la comparabilidad de las ofertas, al tiempo que respeta el principio de no discriminación, a la luz de las diferentes características de los sectores de la telefonía móvil y de la telefonía fija.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 10 El órgano jurisdiccional remitente considera que, a efectos de la resolución del litigio principal, debe verificarse si las medidas adoptadas por la autoridad nacional de reglamentación que limitan la periodicidad de la renovación de las ofertas comerciales y el período de facturación: a) tienen un fundamento jurídico, b) son proporcionadas, y c) no dan lugar a una discriminación injustificada entre los operadores de telefonía fija y de telefonía móvil. Antes de abordar estas cuestiones, este órgano jurisdiccional considera oportuno aclarar el alcance de la obligación de plantear una petición de decisión prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, que incumbe a todos los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia, con el fin de determinar si esta obligación se aplica en el presente asunto.

Sobre el alcance de la obligación de remitir una petición de decisión prejudicial al amparo del artículo 267 TFUE

- 11 El órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que para resolver el litigio principal, que versa sobre disposiciones nacionales que transponen el Derecho de la Unión, tiene que pronunciarse sobre una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión. En esta situación, la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (en particular, la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, 283/81, EU:C:1982:335) establece que, cuando no se prevea un recurso judicial contra la decisión de un órgano jurisdiccional nacional, este estará

obligado, en principio, a someter la cuestión al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo tercero.

- 12 No se dará tal obligación de plantear una petición de decisión prejudicial cuando el órgano jurisdiccional de última instancia que conozca del litigio compruebe que la cuestión suscitada no es pertinente o que la disposición del Derecho de la Unión de que se trata ya ha sido objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia o bien, por último, que la correcta aplicación del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a duda razonable alguna. Con referencia a este último requisito, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que *«el órgano jurisdiccional nacional debe llegar a la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia»* (sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, 283/81, EU:C:1982:335, apartado 16).
- 13 Este principio ha sido confirmado por la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia al precisarse, por un lado, que el órgano jurisdiccional nacional de última instancia *«debe plantear la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia si alberga alguna duda, por mínima que sea, sobre la correcta interpretación o aplicación del Derecho de la Unión»* y, por otro lado, que *«esa ausencia de duda razonable debe haber resultado probada de forma fehaciente»* (sentencia de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, apartados 51 y 52).
- 14 El órgano jurisdiccional remitente señala que, a la luz de la naturaleza subjetiva de la actividad de interpretación de las normas jurídicas, parece particularmente difícil, cuando no imposible, excluir en el caso concreto cualquier *«duda, por mínima que sea»*, sobre la posibilidad de que otro órgano jurisdiccional nacional perteneciente a un Estado miembro o el propio Tribunal de Justicia resuelvan la misma cuestión prejudicial de un modo, siquiera parcialmente, divergente. Además, la exigencia de una *«prueba fehaciente»* de tal inexistencia de dudas entrañaría que el órgano jurisdiccional nacional de última instancia estuviera obligado a plantear una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE cada vez que la cuestión de interpretación suscitada en el procedimiento nacional, pertinente para la resolución del litigio, no sea materialmente idéntica a otra cuestión, formulada en relación con hechos análogos, sobre la que el Tribunal de Justicia ya se haya pronunciado mediante decisión prejudicial.
- 15 Resultaría de estas consideraciones que un órgano jurisdiccional nacional de última instancia, a falta de pronunciamientos anteriores del Tribunal de Justicia sobre cuestiones idénticas, se vería forzado a remitir una petición de decisión prejudicial aun cuando no existieran dudas sobre la respuesta que se ha de dar a la cuestión prejudicial a la luz de elementos objetivos tales como el tenor literal de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, su contexto y los objetivos perseguidos por la norma de la que forman parte.

- 16 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario solicitar al Tribunal de Justicia que aclare si *«la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia»*, exigida por la jurisprudencia antes citada:
- a) debe determinarse en un sentido subjetivo, haciendo referencia a la posible interpretación de la misma cuestión por los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros y del Tribunal de Justicia, o bien
 - b) basta con comprobar la falta manifiesta de pertinencia de la cuestión prejudicial a la luz de elementos objetivos tales como la formulación de las disposiciones de Derecho de la Unión pertinentes, su contexto y los objetivos de la normativa en que se enmarcan.

Sobre el fundamento jurídico de la facultad de regular la periodicidad de la renovación de las ofertas y de la facturación

- 17 En el caso de que quepa afirmar que en el presente asunto existe una obligación de remitir una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la cuestión de si la normativa de la Unión constituida por las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE —en particular, por el artículo 8, apartados 2 y 4, letra b), de la Directiva 2002/21/CE, y los artículos 20, 21 y 22 de la Directiva 2002/22/CE—, así como por los principios de libre competencia, libre circulación de servicios y libertad de establecimiento, se opone a una normativa nacional que atribuye a la autoridad nacional de reglamentación la facultad de completar el contenido de los contratos celebrados entre los prestadores de servicios de telefonía y los usuarios, limitando la periodicidad de facturación o de renovación de las ofertas comerciales.
- 18 A tal fin, el órgano jurisdiccional remitente invoca las disposiciones de la normativa italiana pertinente y, en particular, al artículo 2, apartado 12, letra h), de la Ley n.º 481/95, que atribuye a las autoridades de reglamentación de servicios de utilidad públicos la facultad de adoptar *«directrices relativas a la producción y a la prestación de servicios»*. Esta disposición ha sido confirmada posteriormente por el artículo 1, apartado 6, letra c), número 14, de la Ley n.º 249/97, por la que se creó la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, a la que se ha atribuido además, mediante el artículo 1, apartado 6, letra b), punto 2, de la citada Ley, la facultad de adoptar directrices relativas a los niveles generales de calidad de los servicios. El marco normativo nacional queda finalmente completado por los artículos 13, 70 y 71 del Decreto Legislativo n.º 259/03, que adaptan el ordenamiento jurídico italiano, respectivamente, al artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE y a los artículos 20 y 21 de la Directiva 2002/22/CE.
- 19 De la interpretación conjunta de la normativa nacional citada se desprende, a la luz de la jurisprudencia del órgano jurisdiccional remitente, que se ha atribuido a

la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones la facultad de regular las condiciones de producción y prestación de los servicios, con el fin de proteger los derechos de los usuarios, en particular, estableciendo una limitación de la autonomía contractual de los operadores de telefonía a la hora de determinar la periodicidad de la renovación de las ofertas y el período de facturación.

- 20 En cuanto atañe a la citada normativa de la Unión Europea pertinente, el órgano jurisdiccional remitente señala que tampoco esta, al igual que ocurre con la normativa nacional, determina el contenido de las medidas que pueden adoptar las autoridades nacionales de reglamentación, sino que establece los objetivos de protección que deben perseguirse y los ámbitos de actividad afectados, dejando a la apreciación discrecional de la autoridad la determinación de la medida que se considere en el caso concreto más adecuada para la consecución de dichos objetivos.
- 21 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia también se ha expresado en el sentido de reconocer la facultad discrecional de las autoridades de reglamentación en la elección del bien jurídico protegido, declarando que estas disfrutaban de *«una amplia facultad, para poder apreciar la necesidad de regulación de un mercado en función de cada situación caso por caso»* (sentencias de 24 de abril de 2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, apartados 153 a 156; de 3 de diciembre de 2009, Comisión/Alemania, C-424/07, EU:C:2009:749, apartado 61, y de 15 de septiembre de 2016, Koninklijke KPN y otros, C-28/15, EU:C:2016:692, apartado 36).
- 22 En lo tocante a los objetivos de protección asignados a las autoridades nacionales de reglamentación establecidos en el artículo 8, apartado 4, letras b) y d), de la Directiva 2002/21/CE, el órgano jurisdiccional remitente señala que no pueden ser objeto de interpretación restrictiva y que de su formulación —y concretamente del uso de las expresiones *«en particular»* y *«entre otras cosas»*— se desprende que el legislador de la Unión ha pretendido con tales expresiones proporcionar meros ejemplos de los objetivos de protección reconocidos a las autoridades nacionales de reglamentación.
- 23 A la luz de estas consideraciones, el órgano jurisdiccional remitente estima que la regulación de la periodicidad de la renovación contractual y del período de facturación no es incompatible con la citada normativa de la Unión en la medida en que:
 - a) realiza el objetivo de protección de los ciudadanos en el sentido del artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE, garantizando la transparencia informativa en las relaciones entre usuarios y profesionales, así como protegiendo el derecho de libre elección del contrato que se suscriba mediante la definición de un criterio temporal homogéneo (un mes o sus múltiplos para los servicios de telefonía fija, y un mínimo de cuatro semanas para los servicios de telefonía móvil);

- b) constituye una aplicación de la facultad de regulación en materia de transparencia informativa reconocida en el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2002/22/CE, en la medida en que no influye en la libertad de los operadores de determinar las condiciones económicas del contrato, sino que se limita a establecer las formas mediante las que puede expresarse la contraprestación contractual;
 - c) constituye una aplicación de la facultad de regulación en materia de calidad de los servicios ofrecidos por la empresa, prevista en el artículo 20, apartado 1, letra b), tercer guion, y en el artículo 22 de la Directiva 2002/22/CE, dado que la «calidad del servicio» no se refiere únicamente a las características técnicas de la prestación, sino que también comprende las características que garantizan la realización de exigencias de protección del usuario, así como el control de los gastos derivados de la relación contractual;
 - d) no excluye la facultad de los operadores de modificar unilateralmente el contenido de un contrato (*ius variandi*), al prever una periodicidad mínima para la facturación y la renovación del contrato, más allá de la cual los operadores pueden definir libremente las condiciones contractuales.
- 24 La regulación de la periodicidad de la renovación contractual y del período de facturación no parece, además, incompatible con las libertades fundamentales de establecimiento (artículo 49 TFUE) y de prestación de servicios (artículo 56 TFUE), habida cuenta de que:
- a) los operadores de telefonía no están sujetos a la expedición previa de títulos de habilitación;
 - b) según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la libertad de empresa, en la que ha de quedar comprendida la libertad contractual, puede quedar limitada en la medida en que «no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad» (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, apartado 50).
- 25 En cualquier caso, el órgano jurisdiccional remitente señala que la citada normativa de la Unión no establece una «armonización completa de los aspectos relativos a la protección de los consumidores» (sentencia de 14 de abril de 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, apartado 32), por lo que parecen admisibles formas reforzadas de protección de los consumidores, incluso mediante la atribución por el legislador nacional de facultades de regulación adicionales respecto a las ya expresamente previstas en los artículos 19, 20 y 21 de la Directiva 2002/22/CE.

Sobre la observancia del principio de proporcionalidad

- 26 El órgano jurisdiccional remitente no considera que la fijación de una periodicidad mínima en la renovación de las ofertas comerciales y en la facturación viole el principio de proporcionalidad consagrado en el Derecho de la Unión, en virtud del cual las normas establecidas por los Estados miembros o por las administraciones públicas en el contexto de la aplicación de las directivas deben ser idóneas para garantizar la realización del objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por esas directivas (sentencia de 14 de mayo de 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, apartado 71).
- 27 Desde el punto de vista de la idoneidad para realizar el objetivo perseguido, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, en el momento en que se adoptó la normativa nacional controvertida, el mercado de la telefonía estaba muy diferenciado. En particular, el mercado de la telefonía móvil preveía en una amplia medida (cerca del 76 %) modalidades de pago anticipado con renovación mensual y facturación cada cuatro semanas. En cambio, el mercado de la telefonía fija preveía en casi todos los casos contratos con modalidades de pago aplazado, a menudo mediante domiciliación bancaria de los cargos, con un sistema de facturación y renovación contractual que estaba pasando gradualmente de una periodicidad mensual a una cada vez más difundida periodicidad cuatrisesemanal.
- 28 En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente considera que la normativa dirigida a imponer un criterio temporal de renovación contractual y de facturación igual para todas las ofertas comerciales (un mes natural para los contratos de telefonía fija y no menos de cuatro semanas para los contratos de telefonía móvil) resulta idónea para proteger a los usuarios. En efecto, estas medidas permiten a los usuarios, por un lado, comparar las diferentes ofertas comerciales, evitando que algunos precios parezcan ser más convenientes que otros únicamente por estar cuantificados sobre la base de una referencia temporal inferior respecto a la habitual y, por otro, controlar el gasto generado por el servicio recibido.
- 29 Además, en su opinión, las medidas de reglamentación controvertidas no parecen ir más allá de lo necesario para la consecución de los objetivos perseguidos. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que medidas alternativas tales como guías interactivas o motores de cálculo para la comparación de ofertas sobre la base del mismo parámetro temporal, no resultan eficaces en la misma medida, puesto que la utilización de estos instrumentos requeriría poseer un teléfono inteligente y una conexión de datos, condiciones que no se dan en todos los usuarios italianos.
- 30 Por último, en su opinión, las medidas de reglamentación resultan adecuadas en la medida en que los operadores, por un lado, siguen pudiendo determinar libremente el precio contractual al que están dispuestos a prestar el servicio y, por otro, pueden variar en cualquier caso la periodicidad de la facturación y de la

renovación contractual dentro de los límites establecidos por la autoridad de reglamentación.

Sobre el respeto de los principios de igualdad de trato y de no discriminación

- 31 El órgano jurisdiccional remitente sostiene que en el presente asunto no se da una disparidad de trato entre la telefonía móvil y la telefonía fija, puesto que estos dos mercados no son comparables a la luz de las diferencias que existen entre ellos. En su opinión, estas diferencias inciden, en particular, en las modalidades de información a los usuarios, puesto que, en el mercado de la telefonía móvil, en el que la práctica más difundida es una periodicidad de facturación y de renovación de 28 días y el pago se efectúa normalmente por anticipado, la información que ha de facilitarse al usuario para que este pueda controlar su gasto puede agotarse en la comunicación del crédito restante y en la información relativa a la renovación de la oferta, al no ser posible el cargo de gastos superiores al crédito disponible. En cambio, en el mercado de la telefonía fija, en el que no existe una práctica extendida en lo relativo a la periodicidad de la facturación y de renovación y en el que se ha consolidado la modalidad de pago aplazado, la información sobre el gasto puede garantizarse imponiendo plazos contractuales a día fijo, por medio de una periodicidad de facturación mensual.