

Asunto C-434/19**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:**

5 de junio de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

21 de enero de 2019

Recurrente principal y recurrida en adhesión:

Poste Italiane SpA

Recurrida principal y recurrente en adhesión:

Riscossione Sicilia SpA — Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (Entidad recaudadora Sicilia SA — Agente de recaudación de la provincia de Palermo y las demás provincias sicilianas)

Objeto del procedimiento principal

Obligación de abonar una contraprestación («comisión») a Poste Italiane spa por el servicio de gestión de la cuenta corriente postal en la que se reciben los pagos de los contribuyentes obligados a satisfacer el impuesto municipal sobre bienes inmuebles (en lo sucesivo, «IMBI») — Obligación del concesionario (agente) del servicio de recaudación tributaria por cuenta de un municipio de abrir dicha cuenta corriente para recibir los pagos correspondientes al IMBI — Posición exclusiva de la entidad Poste Italiane, posteriormente Poste Italiane spa (monopolio legal) — Infracción del Derecho de la Unión — Ayuda estatal — Determinación unilateral de la comisión — Abuso de posición dominante — Petición de decisión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia por la Corte di Cassazione (Tribunal de Casación, Italia).

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, con arreglo al artículo 267 TFUE.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Es compatible con los artículos 14 TFUE (anteriormente artículo 7D del Tratado y con posterioridad artículo 16 TCE) y 106 TFUE, apartado 2 (anteriormente artículo 90 del Tratado y con posterioridad artículo 86 TCE, apartado 2) y con el régimen de servicio de interés económico general (SIEG) una normativa como la establecida por el artículo 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 504/1992, en relación con el artículo 2, apartados 18 a 20 de la Ley n.º 662/1996, en virtud de la cual se establece y se mantiene —incluso después de la privatización de los servicios bancarios prestados por Poste Italiane s.p.a.— una reserva de actividad (régimen de monopolio legal) a favor de Poste Italiane s.p.a. consistente en la gestión del servicio de cuenta corriente postal para la recaudación del impuesto municipal sobre bienes inmuebles (IMBI), habida cuenta de la evolución de la normativa estatal en materia de recaudación de impuestos que, al menos desde 1997, permite a los contribuyentes y a los entes locales exatores utilizar métodos de pago y de recaudación de impuestos (incluidos los locales) a través del sistema bancario?
- 2) En caso de que se considere, en respuesta a la primera cuestión, que el monopolio legal responde a las características del SIEG, ¿es compatible con los artículos 106 TFUE, apartado 2 (anteriormente artículo 90 del Tratado y con posterioridad artículo 86 TCE, apartado 2) y 107 TFUE, apartado 1 (anteriormente artículo 92 del Tratado y con posterioridad artículo 87 TCE), según los interpreta el Tribunal de Justicia en atención a los requisitos que permiten distinguir una medida legítima —por la que se compensan las obligaciones de servicio público— de una ayuda de Estado ilegal (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00), la norma resultante del artículo 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 504/1992, en relación con el artículo 2, apartados 18 a 20, de la Ley n.º 662/1996 y con el artículo 3, apartado 1, del Decreto del Presidente de la República n.º 144/2001, que atribuyen a Poste Italiane s.p.a. la facultad de fijar unilateralmente el importe de la «comisión» debida por el concesionario (agente) del servicio de recaudación del IMBI, que se aplica a todas las operaciones de gestión efectuadas con la cuenta corriente postal del concesionario, habida cuenta de que Poste Italiane s.p.a., mediante acuerdo del Consejo de Administración n.º 57/1996, fijó dicha comisión en 100 liras para el período comprendido entre el 1 de abril de 1997 y el 31 de mayo de 2001 y en 0,23 euros a partir del 1 de junio de 2001?

- 3) ¿Es compatible con el artículo 102 TFUE, apartado 1 (anteriormente artículo 86 del Tratado y con posterioridad artículo 82 TCE, apartado 1), según lo interpreta el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1991, GB Inno BM, C-18/88; de 25 de junio de 1998, Chemische Afvaistoffen Dusseldorp BV, C-203/96 y de 17 de mayo de 2001, TNT TRACO s.p.a, C-340/99) un régimen jurídico como el constituido por el artículo 2, apartados 18 a 20, de la Ley n.º 662/1996, el artículo 3, apartado 1, del Decreto del Presidente de la República n.º 144/2001 y el artículo 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 504/1992, en virtud del cual el concesionario (agente) está sujeto necesariamente al pago de la «comisión», determinada o modificada unilateralmente por Poste Italiane s.p.a., de modo que no puede resolver el contrato de cuenta corriente postal sin incurrir en un incumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 504/1992 y, consecuentemente, de la obligación de recaudación del IMBI contraída con los entes locales exactores?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

TFUE: artículos 14; 102, apartado 1; 106, apartado 2, y 107, apartado 1, y 108.

Sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1991, C-18/88; de 25 de junio de 1998, C-203/96; de 17 de mayo de 2001, C-340/99 y de 24 de julio de 2003, C-280/00.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículo 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 504, de 30 de diciembre de 1992.

Artículo 2, apartados 18 a 20, de la Ley n.º 662, de 23 de diciembre de 1996.

Artículo 3, apartado 1, del Decreto del Presidente de la República n.º 144, de 14 de marzo de 2001.

Otras disposiciones citadas en el resumen.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Poste Italiane s.p.a. es una sociedad de Derecho privado de capital mayoritariamente público, que fue constituida a raíz del proceso de transformación de la Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Administración Autónoma de Correos y Telecomunicaciones), en un primer momento, en la entidad pública empresarial «Poste Italiane» y, posteriormente, en sociedad anónima, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto-ley n.º 487/93. Sus servicios y sus actividades se fueron

definiendo paulatinamente, a medida que se desarrollaba el proceso de privatización. Del tenor del artículo 2, apartado 19, de la Ley n.º 662/96 («Los servicios postales y de pago para los que la normativa vigente no establece de forma expresa un régimen de monopolio legal serán prestados por la entidad Poste italiane y por el resto de operadores en régimen de libre competencia [...]») se desprende que se reservaba con carácter exclusivo a esta entidad la prestación de otros servicios, que implicaba la obligación de llevar una contabilidad separada (artículo 2, apartado 20, de la Ley 662/96).

- 2 Al reestructurar las finanzas de los entes territoriales, el Decreto Legislativo n.º 504/1992, en particular, su artículo 10, apartado 3, establecía como únicas modalidades de pago del IMBI, bien el «pago directo al concesionario de la recaudación en cuya circunscripción se encuentre el municipio [del inmueble gravado]», bien el pago «en la correspondiente cuenta corriente postal a nombre del concesionario». De este modo, el concesionario quedaba obligado a abrir una cuenta corriente postal para cumplir la obligación contraída con el ente exactor.
- 3 Esta obligación a efectos del pago del IMBI no fue derogada por las reformas introducidas en la normativa sobre la recaudación de impuestos (Decreto del Ministro de Finanzas n.º 567/93, Decreto Legislativo n.º 241/97, Decreto Legislativo n.º 300/99 y Decreto Legislativo n.º 446/97), que tenían por objeto ampliar las modalidades de pago de impuestos y tributos, incluidos los locales (mandato irrevocable a los bancos, pago en las ventanillas del Ayuntamiento o pago en cuentas abiertas a nombre de la tesorería municipal). Hasta 2011 no se reconoció expresamente al concesionario (agente) de la recaudación de los impuestos locales la facultad de abrir simplemente una única cuenta corriente bancaria en lugar de una cuenta postal (Decreto Legislativo n.º 70/2011).
- 4 Al igual que los servicios y las actividades competencia de Poste italiane, los criterios de determinación de las tarifas de los servicios postales y de pago fueron objeto de modificación durante el proceso de privatización de la Amministrazione delle Poste, a raíz de la cual se introdujeron la prohibición de prestaciones gratuitas por cuenta de las administraciones públicas y los entes públicos (Decreto del Presidente de la República n.º 256/89), la reorganización de la concertación con los ministros competentes (Decreto del Presidente de la República n.º 256/89 y Decreto-ley n.º 487/93), la supresión para los servicios en régimen de competencia de «todas las obligaciones tarifarias o sociales [...] y de todo tipo de reducción de tarifas» —a fin de tener en cuenta, en cambio, con efectos a partir del 1 de abril de 1997, «las exigencias de los clientes y las características de la demanda, así como [...] los volúmenes de tráfico» (artículo 2, apartado 20, de la Ley n.º 662/96)— y la aplicación de comisiones a los titulares de cuentas corrientes (artículo 2, apartado 18, de la Ley 662/96). En particular, se impuso una comisión por cada operación efectuada en el marco de la gestión de las relaciones de cuenta corriente postal con los concesionarios del servicio de recaudación tributaria (resolución tarifaria n.º 57/96 del Consejo de Administración). Por último, el Decreto del Presidente de la República n.º 144/2001 dispuso la aplicación a las relaciones con la clientela y a las cuentas corrientes postales de la

normativa «sobre una base contractual, dentro del respeto de las normas del Código Civil y de las leyes especiales» (artículo 3, apartado 1), como ya ocurría con las cuentas bancarias.

- 5 Las partes —Poste italiane spa y Riscossione Sicilia spa, agente del servizio di riscossione per la provincia di Palermo e altre provincie siciliane— discrepan acerca de la obligación de pagar la comisión de que se trata correspondiente al período 1997-2011. El tribunal de apelación, reformando parcialmente la sentencia de primera instancia, ha reconocido el derecho de Poste Italiane a dicho pago, aun cuando lo considere acreditado solo para el período sucesivo al 1 de junio de 2001. En la actualidad, el asunto se encuentra pendiente ante la Corte di Cassazione (Tribunal de Casación).

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 Riscossione Sicilia sostiene que es ilegal exigir una contraprestación por un servicio de gestión que viene impuesto por ley. La necesidad de una cuenta corriente postal para la recaudación del IMBI por cuenta de los ayuntamientos crea una situación de monopolio legal para Poste Italiane, que se beneficia de la consecuente posición dominante para determinar unilateralmente todas las condiciones del contrato, incluida la comisión, y se ve indebidamente favorecida respecto a los demás operadores económicos, puesto que, en realidad, no efectúa ningún servicio público que justifique una contraprestación a su favor. La ayuda que, de este modo, Poste Italiane recibe del Estado, que no ha sido notificada a la Comisión, está prohibida con arreglo a los artículos 107 TFUE y 108 TFUE o, con carácter subsidiario, a los artículos 102 TFUE, 106 TFUE y 4 TUE.
- 7 Poste Italiane sostiene, en resumen, que: 1) el hecho de que el servicio de cuenta corriente postal se preste en régimen de monopolio legal no constituye un motivo suficiente para su gratuidad; 2) el concesionario puede, en cualquier caso, repercutir los gastos de la apertura obligatoria de la cuenta en los municipios; 3) la determinación de las contraprestaciones se ha atendido a los criterios de homogeneidad e igualdad de trato de los concesionarios y ha respetado las tarifas establecidas en las condiciones generales aplicables a servicios de cuenta postal y 4) la propia normativa tributaria objeto de controversia preveía formas alternativas de pago (en particular, el pago directo al concesionario).

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 El pleno del Tribunal de Casación se ha pronunciado recientemente sobre la obligación de pagar la comisión controvertida, a cuyo respecto observó que no existe ninguna disposición que establezca la gratuidad del servicio de gestión de la cuenta corriente postal destinada al pago del IMBI, que, en consecuencia, tiene carácter oneroso a pesar de ser obligatorio, a semejanza del servicio de cuenta corriente postal gestionado en régimen de libre competencia. La lógica y la justificación de esa reserva de actividad a favor de Poste italiane obedecen al

objetivo de maximizar la recaudación de impuestos a través de la distribución capilar de las oficinas postales, a las que puede accederse fácilmente en todo el territorio. Sin embargo, en consideración a la posibilidad de optar por el sistema bancario introducida en 2011, esta Sala alberga dudas sobre la legitimidad del monopolio legal de Poste Italiane y se pregunta si no constituye una ayuda estatal que no ha sido notificada.

- 9 El órgano jurisdiccional remitente parte del examen: 1) de la relación de carácter convencional que se establece entre el ente municipal exactor y el concesionario (agente) de la recaudación, que tiene por objeto el desarrollo de una actividad económica dirigida a la recaudación de impuestos, que puede definirse como servicio de interés económico general con arreglo al artículo 106 TFUE, apartado 2, y 2) de la relación de carácter privado, inherente a la gestión de la cuenta corriente postal, que se establece entre el concesionario y Poste Italiane de conformidad con el artículo 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 504/1992.
- 10 Esta última relación únicamente difiere de las relaciones de cuenta corriente que Poste Italiane mantiene con el resto de clientes en la limitación de la facultad de elección del contratante, ya que quien ejerce el monopolio legal tiene la obligación de contratar sus servicios con el solicitante (artículo 2597 del Código Civil). Por otro lado, Poste Italiane no establece ninguna relación de Derecho público o privado de naturaleza obligatoria con el ente municipal exactor. Por lo tanto, una reserva de actividad respecto de los demás operadores económicos del sector (los bancos que también prestan el servicio de cuenta corriente) solo es compatible con la normativa de la Unión en la medida en que el servicio ofrecido por Poste Italiane sea un servicio de interés económico general o en que se confíe a Poste Italiane el cumplimiento de una «misión específica» en el sentido de los artículos 14 TFUE y 106 TFUE.
- 11 Ahora bien, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la legalidad de la posición reservada a Poste Italiane y señala que, por un lado, no existe ninguna disposición análoga a la del artículo 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 504/92 relativa al IMBI en la normativa de recaudación de los demás impuestos locales y, por otro lado, en sentido contrario, desde 1997 es posible efectuar el pago de los impuestos, incluidos los locales, mediante el sistema bancario.
- 12 No obstante, si el monopolio legal relativo al servicio de cuenta corriente para el pago del IMBI se encuadrara en la categoría de servicio de interés económico general, se suscitara la cuestión de la legalidad de la facultad unilateral atribuida a la sociedad monopolista de fijar la comisión exigible al concesionario. En efecto, en primer lugar, la comisión no se determina de manera clara y transparente, de modo que no exceda de lo necesario y en función de los costes y los beneficios en términos medios de una empresa gestionada de modo eficiente, como se exige, en cambio, cuando no se recurre a un procedimiento de licitación. En segundo lugar, el titular del monopolio legal se ve abocado necesariamente a abusar de su propia posición dominante, dado que el concesionario (agente) no puede resolver el

contrato sin incurrir en un incumplimiento frente al ente local adjudicador (contratista).

DOCUMENTO DE TRABAJO