

Asunto C-476/23**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:**

25 de julio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

14 de julio de 2023

Parte recurrente:

«STAR POST» EOOD

Parte recurrida:

Komisia za regulirane na saobshteniyata (Comisión Reguladora de las Comunicaciones, Bulgaria)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación interpuesto por «STAR POST» OOD contra una resolución del Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Sofía, Bulgaria; en lo sucesivo, «ASSG»), por la cual se desestimó, por falta de interés en ejercitar la acción, la demanda de dicha sociedad contra una decisión de la Komisia za regulirane na saobshteniyata (Comisión Reguladora de las Comunicaciones; en lo sucesivo, «KRS») en relación con el reconocimiento del valor de los costes netos de la prestación del servicio postal universal por el proveedor de este servicio (otra sociedad) y en relación con la declaración de que dichos costes representan una carga financiera injusta derivada de la prestación del servicio universal.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE, relativa a la interpretación del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 97/67 en su versión modificada por la Directiva 2008/6, y del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Cómo debe interpretarse la expresión «proveedor de servicios postales afectado por una decisión de una autoridad nacional de reglamentación» y, en particular, el concepto «afectado» a efectos del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios? ¿Debe interpretarse el concepto «afectado» en el sentido de que la decisión de la autoridad de reglamentación ha de ir dirigida especialmente al proveedor de servicios postales? ¿Se ve «afectada» en el sentido del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios, una sociedad que opera como proveedor de servicios postales cuando esta compite con el proveedor del servicio postal universal en procedimientos de adjudicación de contratos públicos y, al impugnar las decisiones adoptadas en dichos procedimientos, sus argumentos relativos a la subvención cruzada del proveedor del servicio postal universal han sido rechazados por el tribunal debido a la existencia de decisiones de la autoridad nacional de reglamentación en las cuales se ha reconocido el valor de los costes netos de la prestación del servicio postal universal por parte del proveedor de este servicio universal y se ha declarado que en cierta medida dichos costes representan una carga financiera injusta derivada de la prestación del servicio postal universal?

2) ¿Se oponen el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a una situación como la controvertida en el procedimiento principal, en la que un proveedor de servicios postales que compite con el proveedor del servicio postal universal no puede impugnar ante un organismo independiente una decisión de la autoridad nacional de reglamentación por la cual se reconoce el valor de los costes netos de la prestación del servicio postal universal por parte del proveedor de este servicio universal y se declara que en cierta medida dichos costes representan una carga financiera injusta derivada de la prestación del servicio postal universal?

Disposiciones del Derecho de la Unión

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): artículo 106

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 47 y 51

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 resultante de la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios: artículos 1, 4, 14 y 22

Disposiciones de Derecho nacional

Zakon za poshtenskite usluzi (Ley de Servicios Postales): artículos 15, 24, 29, 29a, 34, 36b y 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzi (Ley de Modificación y Ampliación de la Ley de Servicios Postales) (DV n.º 87 de 2009, en vigor desde el 3 de noviembre de 2009): disposición adicional y artículo 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzi (Ley de Modificación y Ampliación de la Ley de Servicios Postales) (DV n.º 102 de 2010, en vigor desde el 30 de diciembre de 2010): artículo 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (Código del Procedimiento Contencioso-Administrativo; en lo sucesivo, «Código Procesal»): artículos 60, 147, 159 y 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedлива finansova tezhest (Metodikata) (Método de cálculo de los costes netos de la prestación del servicio postal universal y de determinación de los criterios para apreciar una carga financiera injusta; en lo sucesivo, «Método»): artículos 5 y 14

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Con arreglo al artículo 24 de la Ley de Servicios Postales, con el que se transpusieron en el Derecho búlgaro las disposiciones de la Directiva 2008/6, por la que se modifica la Directiva 97/67, el servicio postal universal es prestado por un operador postal que está obligado por ley a ofrecer este servicio en todo el país mediante una red postal que él mismo organice y gestione. En Bulgaria, este operador es «Balgarski poshti» EAD (en lo sucesivo, «BP»). El servicio postal universal es un servicio de interés general que se presta a precios regulados y en las condiciones establecidas en la Ley de Servicios Postales y en la licencia individual concedida a BP.

- 2 De conformidad con el artículo 29 de la Ley de Servicios Postales, el operador postal obligado a prestar el servicio universal (es decir, BP) percibe una compensación con cargo a los presupuestos del Estado, siempre que la obligación de prestar el servicio postal universal genere costes netos y represente para él una carga financiera injusta. La cuantía de la carga financiera injusta derivada de la prestación del servicio postal universal la determina la KRS a partir de los costes netos calculados aplicando el Método. El artículo 14 de este Método contiene los criterios para apreciar y cuantificar la carga financiera injusta, los cuales se han de cumplir acumulativamente: el importe de los costes netos debe ser una cifra positiva; el saldo resultante de las liquidaciones financieras con otras administraciones postales no debe cubrir el importe de los costes netos; el porcentaje de los costes netos debe ser superior al 3 % de los ingresos totales obtenidos con el servicio postal universal, y el análisis de la situación financiera y económica del operador obligado a prestar el servicio universal debe demostrar que existe una «carga financiera injusta» en el sentido de las disposiciones adicionales de la Ley de Servicios Postales.
- 3 Mediante decisión n.º 332/13.10.2022, la KRS declaró, entre otros extremos, que 1) el importe de los costes netos de la prestación del servicio postal universal por «Balgarski poshti» EAD en el año 2021 ascendía a un total de 28 456 000 levas búlgaras (BGN), y 2) dichos costes netos de 28 456 000 BGN representan una carga financiera injusta derivada de la prestación del servicio postal universal. Antes de adoptar esta decisión, la KRS efectuó una comprobación, con arreglo al artículo 29a, apartado 4, de la Ley de Servicios Postales, de la documentación relativa al cálculo de los costes netos derivados de la prestación del servicio postal universal, por medio de un auditor de cuentas registrado (la sociedad «KPMG Audit» OOD), el cual emitió además una valoración según la cual el importe total de los costes netos derivados de la prestación del servicio postal universal en el año 2021 representaba una carga injusta. La KRS no opuso ninguna objeción a este análisis y respaldó la valoración emitida por «KPMG Audit» OOD sobre la cuantía de la carga injusta. La autoridad de reglamentación reconoció que, a causa de la obligación de prestar el servicio postal universal, el operador obligado a ello había tenido que hacer frente a una carga financiera que quedaba acreditada mediante los indicadores examinados, que se mencionan en el artículo 14 del Método. Por otro lado, debido a su deficiente situación financiera, la sociedad no podía soportar la carga financiera resultante si no percibía una compensación por la carga financiera injusta.
- 4 No obstante, de conformidad con el artículo 29a de la Ley de Servicios Públicos, la KRS no decide sobre el importe de la compensación, sino que presenta su decisión y la documentación correspondiente al Vicepresidente encargado por el Consejo de Ministros para dirigir la política del Estado en materia de servicios postales (es decir, el Vicepresidente de Política Económica y Ministro de Transportes y Comunicaciones). En el procedimiento de elaboración de los presupuestos, este Vicepresidente debe presentar al Ministro de Hacienda una propuesta de inclusión del importe de los fondos para la compensación de la carga

financiera injusta en el proyecto de ley de presupuestos del Estado de la República de Bulgaria correspondientes al ejercicio siguiente.

- 5 «STAR POST» OOD es una de las empresas que en Bulgaria disponen de licencia para la prestación de «servicios pertenecientes al ámbito del servicio postal universal» con arreglo al artículo 39 de la Ley de Servicios Postales. Sin embargo, a raíz de una comprobación realizada de oficio, el órgano jurisdiccional remitente constata que con la decisión n.º 289/18.08.2022 de la KRS se revocó la licencia individual de «STAR POST» OOD para prestar dichos servicios en el territorio de la República de Bulgaria, no constándole al órgano jurisdiccional remitente que se haya autorizado la ejecución provisional de esta decisión. Esta ha sido impugnada por «STAR POST» OOD, y el asunto se halla pendiente ante el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo; en lo sucesivo, «VAS»), en su condición de tribunal de casación (asunto contencioso-administrativo n.º 3682/2023).
- 6 «STAR POST» OOD presentó ante el ASSG una demanda contra la decisión n.º 332/13.10.2022 de la KRS, impugnada en el procedimiento principal. Mediante la resolución n.º 9872/15.12.2022, en el asunto contencioso-administrativo n.º 10456/2022, dicho tribunal desestimó la demanda y puso fin al procedimiento en virtud del artículo 159, apartado 4, del Código Procesal (ausencia de interés para ejercitar la acción). En respaldo de esta conclusión jurídica, el tribunal de primera instancia declaró que «STAR POST» OOD no era destinatario del acto jurídico impugnado, y que este no genera, directa o directamente, derechos y obligaciones para dicha empresa ni afecta negativamente a sus derechos, libertades o intereses legítimos (artículo 147 del Código Procesal).
- 7 «STAR POST» OOD interpuso recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente contra la resolución del ASSG.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 Siendo una de las empresas que en Bulgaria tienen licencia para prestar «servicios pertenecientes al ámbito del servicio postal universal» y está autorizada para prestar servicios no pertenecientes al ámbito del servicio postal universal, «STAR POST» OOD compite en ambos mercados (servicios postales del servicio universal y otros servicios postales) con BP, que tiene encomendada la prestación del servicio universal y a la que la decisión impugnada de la KRS le reconoce el importe íntegro de los costes netos, por lo cual [en la mencionada decisión] se reconoce que dichos costes representan una «carga financiera injusta». Por lo tanto, en virtud de la decisión impugnada se concedió a BP una ayuda estatal (subvención). La competencia más intensa entre BP y «STAR POST» OOD se aprecia en el ámbito de diversos procedimientos públicos de contratación. Los precios inusualmente reducidos que ofrece BP en dichos procedimientos han despertado en la demandante la sospecha de que las subvenciones recibidas por BP por la prestación del servicio postal universal que se le ha encomendado han

sido utilizadas para cubrir los costes de servicios postales no pertenecientes al servicio universal y de otras actividades, lo que ha dado lugar a un falseamiento de la competencia. En otros procedimientos judiciales, la recurrente ya ha alegado que BP percibe ayudas estatales ilícitas, pese a lo cual los distintos órganos jurisdiccionales no han examinado en ningún momento este extremo, con el argumento de que los costes del servicio postal universal son aprobados cada año por la KRS en un procedimiento administrativo iniciado a instancia de BP «con el fin de compensar la carga financiera injusta derivada de la prestación del servicio postal universal». Por lo tanto, la recurrente no ha tenido hasta la fecha ninguna oportunidad de demostrar sus afirmaciones respecto a la supuesta subvención cruzada. Por este motivo ha impugnado conscientemente la decisión de la KRS por la cual se reconoce el importe total de los costes netos derivados de la prestación del servicio postal universal por parte de BP en el año 2021, pero afirma que el tribunal de primera instancia ha puesto fin indebidamente al procedimiento con el argumento de la ausencia de interés para el ejercicio de la acción por parte de la recurrente. Sin embargo, a juicio de esta, dicha postura del tribunal de primera instancia es contraria al Derecho sustantivo (objetivos y disposiciones de la Directiva 97/67). Alega la recurrente que la decisión impugnada de la KRS es una de las decisiones adoptadas por la autoridad nacional de reglamentación en virtud del artículo 14, en relación con el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 97/67 (otra decisión de este tipo es aquella por la cual se coordinan los resultados de la aplicación del sistema de distribución de costes de «Balgarski poshti» EAD). En consecuencia, entiende la recurrente que dicha decisión puede ser impugnada por «cualquier usuario» del servicio universal y por cualquier «proveedor de servicios postales afectado» por ella, de modo que el derecho de «STAR POST» OOD a impugnar la decisión de la KRS se deduce de forma directa y expresa del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 97/67. Por un lado, ante el ineficaz control ejercido por la autoridad nacional de reglamentación sobre BP, las empresas competidoras están legitimadas para impugnar las decisiones de dicha autoridad, siempre que esta incumpla su obligación de garantizar un entorno competitivo; por otro, la recurrente afirma ser también usuaria del servicio universal y tener, en tal condición (y no solo como proveedor de servicios postales afectado por una decisión de la autoridad nacional de reglamentación), derecho a la tutela judicial efectiva. En consecuencia, con el sobreseimiento de la causa se ha vulnerado su derecho de recurso ante un órgano jurisdiccional a efectos del artículo 22 de la Directiva 97/67 y del artículo 47 de la Carta.

- 9 Por otro lado, la recurrente solicita al órgano jurisdiccional remitente que, en caso de duda, remita al Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales en relación con la interpretación de los conceptos utilizados en el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 97/67 («afectado» y «usuario»).
- 10 La recurrida alega que tanto el recurso de casación como la solicitud de una petición de decisión prejudicial son infundados. Aduce que el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 97/67 garantiza a las personas afectadas por las decisiones de la autoridad de reglamentación una vía de recurso ante un

organismo independiente. En el ámbito nacional, este mecanismo se transpuso por medio del procedimiento de oposición previsto en el Código Procesal. Sin embargo, el conjunto de personas legitimadas no es ilimitado, sino que se determina en función de si las personas están afectadas por la decisión impugnada. En opinión de la recurrida, son «afectados» desde el punto de vista del procedimiento las personas que soportan los efectos sustantivos de la voluntad expresada por la autoridad. La afectación negativa [en el sentido de perjuicio] es una consecuencia jurídica de este acto y puede concretarse en la suspensión o la restricción de derechos subjetivos existentes o en la creación de nuevas obligaciones jurídicas o la ampliación de las existentes. En todos estos casos, es preciso demostrar que se posee un derecho subjetivo o un interés legítimo. A juicio de la recurrida, en el presente asunto la anulación del acto impugnado no derivaría en ninguna alteración de la situación jurídica de «STAR POST» OOD. Además, estimar la argumentación de la recurrente acarrearía una extrema inseguridad jurídica.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 El objeto del procedimiento principal es la cuestión de si la recurrente tiene un interés legítimo en la impugnación de la decisión de la KRS relativa al reconocimiento del importe total de los costes netos de la prestación del servicio postal universal por BP en el año 2021.
- 12 La recurrente fundamenta su interés legítimo en el hecho de ser poseedora de una licencia para la prestación de servicios pertenecientes al ámbito del servicio postal universal y alega que las empresas competidoras pueden impugnar las decisiones de la autoridad de reglamentación siempre que [estas] constituyan un incumplimiento de la obligación de garantizar un entorno competitivo.
- 13 La decisión controvertida de la KRS es una de las decisiones que adopta la autoridad nacional de reglamentación con arreglo al artículo 14, en relación con el artículo 22, apartado 2, de la Directiva 97/67 (en su versión modificada por la Directiva 2008/6). Las disposiciones de la Directiva exigen la observancia del Derecho de la competencia en el sector postal. El margen de maniobra que asiste a los Estados miembros también se ve limitado por la aplicación del TFUE y sus disposiciones en materia de competencia y por la libre prestación de servicios. Además, las normas del Derecho de la Unión en materia de ayudas estatales garantizan que los proveedores del servicio universal no obtengan ninguna ventaja inadmisibles frente a sus competidores.
- 14 Para responder a la cuestión de si la recurrente tiene un interés legítimo en impugnar la decisión de la KRS se debe interpretar la expresión «proveedor de servicios postales afectado por una decisión de una autoridad nacional de reglamentación» utilizada por el artículo 22, apartado 3, de la Directiva 97/67 (en su versión modificada por la Directiva 2008/6) en una situación como la del procedimiento principal (según las comprobaciones realizadas por el órgano

jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia aún no ha efectuado tal interpretación).

- 15 En consecuencia, habida cuenta del principio de primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional y considerando la obligación de observar la mencionada Directiva, el órgano jurisdiccional remitente es del parecer de que procede remitir al Tribunal de Justicia dos de las cuestiones prejudiciales planteadas por la recurrente (la primera y la tercera).
- 16 Respecto a la segunda cuestión planteada por la recurrente (si está legitimada para impugnar la decisión de la KRS en su condición de «usuario» del servicio postal universal), el órgano jurisdiccional remitente considera que no procede remitirla al Tribunal de Justicia, pues en las dos instancias la recurrente se ha limitado a alegar que opera como «proveedor de servicios pertenecientes al ámbito del servicio postal universal» y que compite con BP en el mercado de servicios postales, sin aducir ninguna circunstancia de hecho que pueda acreditar su condición de usuario del servicio postal universal.