

Asunto C-345/24

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:

10 de mayo de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

9 de mayo de 2024

Parte recurrente:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad Garante de las Comunicaciones) (AGCOM)

Partes recurridas:

BRT SpA

Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT)

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI)

DHL Express (Italy) Srl

TNT Global Express Srl

Fedex Express Italy Srl

United Parcel Service Italia Srl

Amazon Italia Transport Srl

Amazon Italia Logistica Srl

Amazon EU Sàrl

Objeto del procedimiento principal

Recurso de apelación interpuesto ante el Consiglio di Stato contra la sentencia del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia; en lo sucesivo, «TAR Lazio»), que, a raíz de un recurso interpuesto por las empresas de transporte que figuran actualmente como partes recurridas, había anulado la Decisión n.º 94/22/CONS de la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad Garante de las Comunicaciones; en lo sucesivo, «AGCOM»). Esta Decisión introdujo una serie de obligaciones de información en el mercado de los servicios de paquetería.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Solicitud de interpretación de la Directiva 97/67/CE y del Reglamento (UE) 2018/644 para aclarar si también son aplicables a los prestadores de servicios de paquetería no transfronteriza. Se pregunta si existe una posible incompatibilidad con el principio de no discriminación y con los artículos 14 TFUE, 114 TFUE y 169 TFUE. Se pregunta sobre las «facultades implícitas» como base jurídica de la actuación de la autoridad nacional de reglamentación de que se trata en el presente asunto, así como sobre los límites impuestos por el Derecho de la Unión a la facultad de las autoridades nacionales de reglamentación de imponer obligaciones de información.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Se aplica el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos, como tal, en lo que respecta a la recogida de información, solo a los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos o, con carácter general, a todos los prestadores de servicios de paquetería, salvo exclusiones específicas relativas a determinadas disposiciones?
- 2) En caso de respuesta afirmativa al primer supuesto de la primera cuestión prejudicial, ¿cabe considerar que son la Directiva 97/67/CE o las denominadas «facultades implícitas» la base jurídica que permite a las autoridades nacionales de reglamentación imponer en cualquier caso a los prestadores de servicios de paquetería también no transfronterizos obligaciones de información de carácter general?
- 3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión prejudicial, ¿debe considerarse razonable, no discriminatorio y conforme con los artículos 14, 114 y 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el hecho de que el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, no se aplique a los prestadores de servicios de paquetería no transfronterizos?

- 4) ¿Dentro de qué límites (también desde el punto de vista de la necesidad y de la proporcionalidad) puede la autoridad nacional de reglamentación imponer a los prestadores de servicios de paquetería obligaciones de información? En particular, ¿es posible imponer obligaciones de información simétricas relativas a
- i) las condiciones aplicadas a los diferentes tipos de clientes;
 - ii) los contratos que regulan las relaciones entre la empresa individual que presta el servicio de paquetería y las empresas que, de diversas maneras, dependiendo de las particularidades del sector, contribuyen a prestar este servicio;
 - iii) las condiciones económicas y la protección jurídica ofrecidas a los trabajadores empleados en distintos conceptos en la prestación del servicio?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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, en particular artículo 22 *bis*.

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, en particular considerando 51.

Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos, en particular artículo 4.

Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1263 de la Comisión, de 20 de septiembre de 2018, por el que se establecen los formularios para la presentación de información por parte de los prestadores de servicios de paquetería, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n.º 261 — Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (Decreto Legislativo n.º 261, de 22 de julio de 1999, de transposición de la Directiva 97/67/CE, 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 lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 261/1999»), en particular artículos 2 y 14 *bis*.

Decisión n.º 94/22/CONS, de la AGCOM, de 31 de marzo de 2022, sobre «Obligaciones reglamentarias en el mercado de los servicios de paquetería», en particular artículos 1 y 2.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 A raíz de un procedimiento complejo y largo, en el que se adoptaron varias decisiones que tenían por objeto una serie de análisis y consultas públicas sobre el mercado de los servicios de paquetería, la AGCOM adoptó la Decisión n.º 94/22/CONS, de 31 de marzo de 2022, sobre «Obligaciones reglamentarias en el mercado de los servicios de paquetería». Mediante dicha Decisión, se introdujeron una serie de obligaciones de información «simétricas», es decir, que incumben a todos los operadores de cierto tamaño que operan en el mercado de los servicios de paquetería, así como obligaciones de información «asimétricas», que solo incumben a Amazon.
- 2 Por lo que respecta a las obligaciones de información «simétricas», estas tienen por objeto aumentar el nivel de vigilancia en el mercado de referencia, debido a la falta de transparencia que existe en él. En particular, se trata de obligaciones que se imponen a todas las entidades facultadas para prestar al público servicios de paquetería postal que empleen al menos a cincuenta trabajadores en actividades postales y que hayan alcanzado, durante al menos tres años consecutivos, un volumen de negocios anual relativo a actividades comprendidas en los servicios postales, tal como se definen en el artículo 1, apartado 2, letra a), del Decreto Legislativo n.º 261/1999, superior a 10 millones de euros.

Estas obligaciones de información simétricas se refieren a: la información relativa a las condiciones económicas de los servicios ofrecidos al público; las condiciones económicas de referencia (precios medios) para determinados grupos de clientes profesionales identificados en función del volumen de negocios anual; los contratos vigentes que regulan las relaciones comerciales con las empresas del sector con las que hayan celebrado directamente un contrato, que contribuyen a prestar el servicio postal; una declaración sobre el cumplimiento de las condiciones de trabajo, respecto a todas las personas que intervienen en la prestación del servicio y en cualquier nivel de la organización de la red; los modelos de contrato estandarizados utilizados con respecto al personal perteneciente a las diferentes categorías de cada nivel de organización.

- 3 En cambio, por lo que se refiere a las obligaciones de información «asimétricas», se trata de obligaciones que la AGCOM decidió imponer únicamente a Amazon debido a los puntos críticos que se desprendían del análisis del mercado de los servicios de paquetería.

En particular, Amazon, además de la información enumerada anteriormente, debe facilitar a la AGCOM la siguiente información: el precio medio facturado por el servicio de distribución a los minoristas («retailer») que participan en el programa Logística de Amazon (denominado «FBA»); el precio medio unitario pagado a los

«Delivery Service Partner» (DSP) por el servicio de distribución y el precio medio unitario pagado a los demás operadores de paquetería por el servicio de distribución.

- 4 La Decisión n.º 94/22/CONS de la AGCOM fue impugnada, mediante cuatro recursos distintos, ante el TAR Lazio por la Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.I.), DHL Express Italy, TNT Global Express, Fedex Express Italy, United Parcel Service Italia, BRT y la Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (en lo sucesivo, conjuntamente, «operadores distintos de Amazon»), así como por Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica y Amazon EU (en lo sucesivo, conjuntamente, «Amazon»).
- 5 Mediante cuatro sentencias distintas, el TAR Lazio estimó los cuatro recursos y anuló la Decisión n.º 94/22/CONS de la AGCOM. Además, las razones aducidas para justificar estas estimaciones fueron diferentes. En los tres procedimientos incoados por operadores distintos de Amazon, dicho órgano jurisdiccional señaló, en primer lugar, la deficiente instrucción de la Decisión de la AGCOM. En particular, la AGCOM habría introducido obligaciones de información en los sectores B2B («business-to-business»), en los que la investigación llevada a cabo no había revelado ningún problema que justificara una intervención de carácter regulador. En cambio, en el procedimiento incoado por Amazon, la razón de la estimación no fue la deficiente instrucción, dado que efectivamente habían surgido problemas en el sector B2C («business-to-consumer»), sino la supuesta falta de una base normativa «segura».
- 6 Mediante cuatro recursos de apelación distintos, la AGCOM ha impugnado ante el Consiglio di Stato, órgano jurisdiccional remitente, las citadas sentencias de anulación dictadas por el TAR Lazio.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 7 En el recurso de apelación en el que es parte contraria Amazon, la AGCOM critica la sentencia dictada por el TAR Lazio en la medida en que sostiene, por un lado, que la AGCOM no está facultada para imponer obligaciones reglamentarias (ni simétricas ni asimétricas) a Amazon y, por otro lado, que en la Decisión n.º 94/22/CONS no se menciona con suficiente claridad la base normativa en la que se basa la decisión de imponer dichas obligaciones de información.
- 8 Por lo que respecta al Reglamento 2018/644, la AGCOM sostiene, en primer lugar, que dicho Reglamento no se aplica exclusivamente a los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos sino, en general, a los prestadores de servicios de paquetería, incluida Amazon, dado que dicha empresa utiliza redes de reparto internacionales para la distribución de mercancías vendidas por terceros y que las empresas del grupo Amazon pueden calificarse de operadores postales. En segundo lugar, el ámbito de aplicación del citado Reglamento no se limita a los modelos de negocio tradicionales, sino que se extiende a los modelos de negocio alternativos, incluidas las plataformas de comercio electrónico. En tercer lugar, el

hecho de que Amazon no realice ninguna actividad de paquetería transfronteriza no se opone a que se le aplique el referido Reglamento, dado que, cuando este Reglamento ha pretendido referirse específicamente (solo) a los prestadores transfronterizos, lo ha hecho expresamente (como en su artículo 5, relativo a las tarifas transfronterizas, mientras que su artículo 4, que se refiere a la «Comunicación de información», se dirige indistintamente a todos los prestadores de servicios de paquetería). En cuarto lugar, el TAR Lazio excluyó erróneamente, a juicio de la AGCOM, que dicho Reglamento pueda constituir un fundamento válido para el ejercicio de la potestad reglamentaria de la AGCOM sobre Amazon, habida cuenta de que se trata de un operador no transfronterizo. Por último, la AGCOM tiene la facultad de dictar normas en materia de supervisión reguladora tanto en virtud de la Directiva 97/67/CE y del Decreto Legislativo n.º 261/1999, como sobre la base del Reglamento 2018/644, cuyo artículo 4, apartado 5, reconoce expresamente a las autoridades nacionales de reglamentación la posibilidad de imponer obligaciones de información adicionales a las establecidas en el propio Reglamento.

- 9 En lo que atañe a la Directiva 97/67/CE, la AGCOM sostiene que el TAR Lazio interpretó erróneamente la citada Directiva al afirmar que esta tiene por objeto resolver «problemas transfronterizos específicos». Al contrario: los objetivos y el ámbito de aplicación de la Directiva 97/67/CE son mucho más amplios, dado que su finalidad es la mejora de los servicios postales ofrecidos a nivel europeo para la distribución de correo y paquetería y la armonización de los derechos exigibles por los ciudadanos europeos, con referencia tanto a los servicios postales nacionales como a los transfronterizos. Por lo tanto, la AGCOM está facultada para adoptar medidas regulatorias con el fin de llevar a cabo las tareas así asignadas, entre las que se encuentran el fomento de la competencia y la protección de los usuarios de los servicios postales. Además, no existe ninguna obligación específica de indicar, explícitamente y so pena de anulación del acto adoptado, la fuente normativa del ejercicio de la facultad.
- 10 En cuanto al fundamento de la potestad reglamentaria ejercida mediante la Decisión n.º 94/22/CONS, la AGCOM afirma que actuó legítimamente en el marco de las competencias que le confieren la Directiva 97/67/CE y la legislación nacional de transposición (Decreto Legislativo n.º 261/99). Las facultades de investigación de que dispone como autoridad nacional de reglamentación se ejercieron sobre la base de dichas normas y sobre la base del Reglamento 2018/644, en el que las citadas facultades fueron posteriormente confirmadas y expuestas con mayor detalle.
- 11 Las tareas encomendadas a la AGCOM por la legislación nacional de transposición, como la función de «fomento de la competencia» [artículo 2, apartado 4, letra d), del Decreto Legislativo n.º 261/1999] y las actividades «de análisis y supervisión de los mercados postales, en particular en lo que se refiere a los precios de los servicios» [artículo 2, apartado 4, letra g), del Decreto Legislativo n.º 261/1999], así como, con carácter más general, la función de «regulación de los mercados postales» [artículo 2, apartado 4, letra a), del Decreto

Legislativo n.º 261/1999], no podrían llevarse a cabo sin un conocimiento correcto y completo de los mercados.

- 12 Además, como se indica en el considerando 51 de la Directiva 2008/6/CE, las autoridades nacionales de reglamentación del sector postal «necesitan recabar información de los agentes del mercado para desempeñar eficazmente su cometido [...]».
- 13 En el presente asunto, la AGCOM sostiene que llevó a cabo un análisis del mercado de los servicios de paquetería del que resultó una falta de transparencia de las condiciones de oferta de los servicios de distribución a nivel nacional, así como una falta de transparencia en cuanto a la estructura de la red y al respeto de las condiciones de trabajo del personal empleado en las distintas fases del servicio postal.
- 14 A la luz de estos puntos críticos, así como de la evolución del mercado de los servicios de paquetería (el crecimiento del mercado B2C y la perspectiva de su desarrollo posterior, el papel de las plataformas, el número muy elevado de operadores y las formas de organización de la empresa y del trabajo que no corresponden a los esquemas aplicados normalmente en el sector), la AGCOM consideró que «es necesario aumentar el nivel de supervisión reglamentaria para un control más eficaz del mercado de la paquetería que permita intervenciones normativas destinadas a fomentar la competencia y a prevenir la aparición de situaciones de falseamiento de la competencia».
- 15 Por lo tanto, según la AGCOM, la Decisión impugnada está justificada por estar dirigida al fomento de la competencia: en efecto, las obligaciones de información que se derivan de ella tienen por objeto incentivar una mayor competitividad, reforzando la transparencia en interés de los consumidores y de las pequeñas y medianas empresas.
- 16 En la sentencia dictada por el TAR Lazio con respecto a Amazon, la AGCOM señala, además, un error, en la medida en que dicha sentencia afirma que las obligaciones de información adicionales deben, en cualquier caso, contribuir a mejorar los servicios de paquetería transfronterizos de conformidad con lo previsto en el Reglamento 2018/644.
- 17 La AGCOM argumenta que la imposición de las obligaciones de información previstas en la Decisión responde a los problemas encontrados en el mercado nacional y a los objetivos específicos conexos que persigue (llevar a cabo un seguimiento constante y preciso de todas las dinámicas internas del mercado de paquetería y, en particular, de los factores que más afectan a la capacidad competitiva de los operadores, como los precios y las condiciones laborales). Por consiguiente, la perspectiva del TAR Lazio de considerar que el Reglamento 2018/644 es el único fundamento de la potestad reglamentaria ejercida en la Decisión n.º 94/22/CONS y de comprobar la «necesidad» de las medidas

regulatorias previstas en ella únicamente sobre la base de dicho Reglamento y de los objetivos que en él se enuncian es errónea, ilógica e irracional.

- 18 Por otra parte, la AGCOM estima que la sentencia recurrida también es errónea por cuanto excluye que, en el presente asunto, la imposición de las obligaciones de información de que se trata pueda estar justificada por la teoría de las denominadas «facultades implícitas». En su opinión, si bien, en general, una aplicación estricta del principio de legalidad exige que la normativa de rango primario atribuya expresamente potestades normativas a las autoridades independientes, también es cierto que el fundamento de dichas potestades puede deducirse implícitamente de las disposiciones legislativas que definen las tareas y los objetivos de estas autoridades.
- 19 En las sentencias dictadas en los procedimientos de primera instancia incoados por los operadores distintos de Amazon, el TAR Lazio no puso en duda la existencia de la facultad de la AGCOM de imponer, con carácter general, obligaciones de información a los operadores postales, sino que, además de constatar la deficiente instrucción, cuestionó más bien, en el caso concreto, la necesidad y la proporcionalidad de las obligaciones generales de información establecidas en el artículo 1 de la Decisión n.º 94/22/CONS.
- 20 No obstante, en los tres recursos de apelación interpuestos contra las tres sentencias antes citadas, la AGCOM invoca un motivo de recurso que se refiere a la base normativa de la facultad ejercida mediante la adopción de la Decisión n.º 94/22/CONS. A este respecto, sostiene que el TAR Lazio, partiendo de la premisa errónea de que dicha base normativa se encuentra únicamente en el Reglamento 2018/644, llevó a cabo la apreciación del fundamento de la intervención regulatoria y de la necesidad y proporcionalidad de las obligaciones de información impuestas adoptando como único parámetro de referencia dicho Reglamento y no, e incluso antes, la Directiva 1997/67/CE (en particular, el artículo 22 *bis*, introducido por la Directiva 2008/6/CE) y la legislación nacional de transposición (Decreto Legislativo n.º 261/99), así como el considerando 51 de la Directiva 2008/6/CE.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 21 El órgano jurisdiccional remitente alberga, antes de nada, dudas sobre la existencia y el posible alcance de la facultad de la AGCOM de imponer obligaciones de información como las examinadas en el presente asunto, en particular a los prestadores de servicios de paquetería no transfronteriza del tipo de Amazon.
- 22 Estas dudas se deben a que, en los recursos de apelación antes citados, la AGCOM sostiene que sus facultades se derivan (también) de determinados «considerandos» de la Directiva 97/67/CE y del Reglamento 2018/644, así como, en particular, del considerando 51 de la Directiva 2008/6/CE. La insistencia en los «considerandos» podría revelar la dificultad de identificar una norma clara y explícita que permita

fundamentar las facultades ejercidas. A este respecto, la normativa citada puede parecer vaga y poco precisa.

- 23 En este sentido, tampoco aportan claridad alguna las demás decisiones de la AGCOM en las que se ha articulado el complejo procedimiento que dio lugar a la Decisión n.º 94/22/CONS. En efecto, de algunas de estas decisiones se desprende que la AGCOM llegó a excluir explícitamente que la facultad de imponer obligaciones de información se derive del Reglamento 2018/644, mientras que en el presente procedimiento sostiene lo contrario.
- 24 Otra cuestión sobre la que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas se refiere al artículo 9 de la Directiva 97/67/CE. Este artículo establece que «por lo que respecta a los servicios no incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán conceder autorizaciones generales en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales».
- 25 Los requisitos esenciales se definen en el artículo 2, punto 19, de la Directiva, que tiene el siguiente tenor: «“requisitos esenciales”: los motivos de interés general y de carácter no económico que puedan inducir a un Estado miembro a imponer condiciones relativas a la prestación de servicios postales. Estos motivos son la inviolabilidad de la correspondencia, la seguridad del funcionamiento de la red en materia de transporte de sustancias peligrosas, el respeto de las estipulaciones de los regímenes de empleo y seguridad social establecidas mediante ley, reglamento o decisión administrativa o convenio colectivo negociado entre los interlocutores sociales nacionales con arreglo al Derecho nacional y comunitario y, en los casos en que esté justificado, la protección de los datos, la protección del medio ambiente y la ordenación territorial. La protección de los datos podrá abarcar la protección de los datos personales, la confidencialidad de la información transmitida o almacenada y la protección de la intimidad.»
- 26 Mientras que, con respecto a Amazon, la duda es si la AGCOM carece por completo de base normativa para intervenir, en el caso de los demás operadores que son parte en los restantes recursos de apelación la duda se refiere más bien al punto hasta el que la AGCOM puede llegar a la hora de establecer obligaciones de información. En esencia, debe aclararse si las obligaciones impuestas por la AGCOM pueden estar justificadas por alguno de los requisitos esenciales enumerados en el artículo 2, punto 19, de la Directiva 97/67/CE y si son proporcionadas, en la medida en que son adecuadas para garantizar los objetivos perseguidos, y si tales objetivos no pueden alcanzarse mediante obligaciones más limitadas.
- 27 A este respecto, procede recordar que el artículo 14 *bis* del Decreto Legislativo n.º 261/1999, que transpone el artículo 22 *bis* de la Directiva 97/67/CE, establece una facultad informativa típica que puede ejercerse individualmente y que debe respetar en cada caso el principio de proporcionalidad. La AGCOM puede recabar información de los operadores para poder desempeñar eficazmente las tareas que tiene asignadas, dirigiéndose a cada uno de los operadores cuyas actividades se

consideren de interés para el ejercicio concreto de las funciones específicamente asignadas por los legisladores europeo y nacional, sobre la base de motivos pertinentes y de solicitudes precisas.

- 28 Según el órgano jurisdiccional remitente, no está claro si las normas que acaban de citarse permiten también imponer obligaciones de información generalizadas o si pueden constituir la base normativa para el ejercicio de tales facultades.

DOCUMENTO DE TRABAJO