Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 18 de diciembre de 2025*

«Procedimiento prejudicial — Servicios de paquetería postal al público — Directiva 97/67/CE — Artículos 22 y 22 *bis* — Reglamento (UE) 2018/644 — Artículo 4 — Decisión de la autoridad nacional de reglamentación que impone obligaciones de información a los prestadores de servicios de paquetería — Fundamento jurídico de la competencia de dicha autoridad para imponer obligaciones específicas de información a operadores que no efectúan servicios de paquetería transfronterizos — Proporcionalidad»

En el asunto C-345/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 9 de mayo de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de mayo de 2024, en los procedimientos entre

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

y

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,

* Lengua de procedimiento: italiano.

con intervención de:

Amazon Italia Transport Srl,

Amazon Italia Logistica Srl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de Sala, y los Sres. J. Passer, E. Regan, D. Gratsias y B. Smulders (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de marzo de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de BRT SpA, por los Sres. E. Fumagalli y A. Manzi y por la Sra. L. Scambiato, avvocati;

– en nombre de la Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), por el Sr. M. Giordano, avvocato;

– en nombre de l'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, TNT Global Express Srl, Fedex Express Italy Srl y United Parcel Service Italia Srl, por el Sr. M. Giordano, avvocato;

– en nombre de Amazon Italia Transport Srl, Amazon Italia Logistica Srl y Amazon EU Sàrl, por los Sres. M. Clarich, G. Fonderico y G. Nava, avvocati;

– en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. S. Fiorentino, en calidad de agente, asistido por el Sr. E. De Bonis y la Sra. B. Fiduccia, avvocati dello Stato;

– en nombre del Parlamento Europeo, por las Sras. I. Anagnostopoulou, C. Ionescu Dima y L. Stefani, en calidad de agentes;

– en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. M. Balta y A. Maceroni, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Conte y M. Mataija, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de junio de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación y la legalidad del Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos (DO 2018, L 112, p. 19), y la interpretación de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio (DO 1998, L 15, p. 14), en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008 (DO 2008, L 52, p. 3) (en lo sucesivo, «Directiva 97/67»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de sendos litigios entre la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM, Autoridad de Garantías en materia de Comunicaciones, Italia) y unos operadores facultados para prestar al público servicios de paquetería postal, BRT SpA, la Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), la 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 y Amazon EU Sàrl (estas tres últimas denominadas, en lo sucesivo, «sociedades del grupo Amazon»), en relación con la legalidad de una resolución adoptada por dicha autoridad que impone a estos operadores determinadas obligaciones de información.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

– *Directiva 97/67*

3 Según los considerandos 11, 13 y 22 de la Directiva 97/67:

«(11) […] es indispensable garantizar en la Comunidad [Europea] un servicio postal universal que corresponda a un conjunto mínimo de servicios de calidad especificada que deben prestarse en todos los Estados miembros a un precio asequible para el conjunto de los usuarios, cualquiera que sea su localización geográfica dentro de la Comunidad;

[…]

(13) […] el servicio universal debe cubrir tanto los servicios nacionales como los servicios transfronterizos;

[…]

(22) […] los Estados miembros deben tener la facultad de regular, dentro de su territorio, por procedimientos adecuados de autorización, la prestación de los servicios postales no incluidos en el sector reservado a los proveedores del servicio universal; […] estos procedimientos deben ser transparentes, no discriminatorios, proporcionados y basados en criterios objetivos;

[…]».

4 El artículo 2 de esa Directiva establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “servicios postales”: los servicios consistentes en la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de los envíos postales;

1 *bis*) “proveedor de servicios postales”: la empresa que presta uno o varios servicios postales;

[…]

6) “envío postal”: el envío con destinatario presentado en la forma definitiva en que deba ser transportado por el proveedor del servicio postal. Aparte de los envíos de correspondencia, incluye, por ejemplo, los libros, catálogos, diarios de prensa y publicaciones periódicas y los paquetes postales que contengan mercancías con o sin valor comercial;

[…]

19) “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. […]

[…]»

5 El artículo 9, apartados 1 y 2, de dicha Directiva, que forma parte de su capítulo 4 que lleva por título «Condiciones aplicables a la prestación de servicios postales y al acceso a la red», dispone cuanto sigue:

«1. 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.

2. Por lo que respecta a los servicios incluidos en el servicio universal, los Estados miembros podrán recurrir a procedimientos de autorización, incluidas las licencias individuales, en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales y la prestación del servicio universal.

La concesión de autorizaciones podrá:

[…]

– supeditarse, en su caso, a la obligación de respetar las condiciones de trabajo establecidas por la legislación nacional o imponer dicha obligación.

[…]»

6 A tenor del artículo 22, apartados 1 y 2, de esta misma Directiva:

«1. Cada Estado miembro designará una o más autoridades nacionales de reglamentación para el sector postal, jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de los operadores postales. Los Estados miembros que mantengan la propiedad o el control de proveedores de servicios postales velarán por que exista una separación estructural efectiva entre la función reguladora y las actividades conexas a la propiedad o al control.

Los Estados miembros notificarán a la Comisión las autoridades nacionales de reglamentación que hayan designado para realizar las tareas derivadas de la presente Directiva. Los Estados miembros harán públicas las funciones que competan a las autoridades nacionales de reglamentación por medios de fácil acceso, en particular cuando tales funciones se asignen a más de un órgano. Los Estados miembros velarán por que, siempre que proceda, las citadas autoridades y las autoridades nacionales responsables de aplicar las normas en materia de competencia y de protección de los consumidores se consulten y cooperen en los asuntos de interés común.

2. Las autoridades nacionales de reglamentación tendrán como misión, en especial, garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Directiva, en particular estableciendo procedimientos de supervisión y de regulación dirigidos a garantizar la prestación del servicio universal. Asimismo podrán tener como misión garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de competencia en el sector postal.

[…]»

7 El artículo 22 *bis* de la Directiva 97/67, incluido en el capítulo 9 *bis* de esta que lleva por título «Aportación de información», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que los proveedores de servicios postales faciliten, en particular a las autoridades nacionales de reglamentación, toda la información necesaria, incluida información financiera e información sobre la prestación del servicio universal, concretamente a los siguientes efectos:

a) con el fin de que las autoridades nacionales de reglamentación se cercioren de la observancia de lo dispuesto en la presente Directiva, o de las decisiones adoptadas al amparo de esta;

b) con fines estadísticos claramente definidos.

2. Cuando se les solicite, los proveedores de servicios postales facilitarán dicha información con diligencia y, en caso necesario, de forma confidencial, respetando los plazos y el grado de detalle exigidos por la autoridad nacional de reglamentación. La información solicitada por la autoridad nacional de reglamentación deberá ser proporcional a las necesidades del cumplimiento de su misión. La autoridad nacional de reglamentación deberá motivar su petición de información.

3. Los Estados miembros se asegurarán de que las autoridades nacionales de reglamentación faciliten a la Comisión, cuando esta lo solicite, la información adecuada y pertinente para que pueda llevar a cabo las funciones que le corresponden en virtud de la presente Directiva.

4. Si una autoridad nacional de reglamentación considera confidencial la información, con arreglo a las normas comunitarias e internas en materia de protección de la confidencialidad empresarial, la Comisión y las autoridades nacionales de reglamentación afectadas protegerán la confidencialidad de dicha información.»

– *Directiva 2008/6/CE*

8 Según el considerando 51 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:

«Las autoridades nacionales de reglamentación necesitan recabar información de los agentes del mercado para desempeñar eficazmente su cometido. Las solicitudes de información deben ser proporcionadas y no suponer una carga excesiva para las empresas. […]»

9 El artículo 1, punto 21, de la Directiva 2008/6 introdujo en la Directiva 97/67 el capítulo 9 *bis*, que comprende un artículo 22 *bis*, citado en el apartado 7 de la presente sentencia.

– *Reglamento 2018/644*

10 Según los considerandos 5, 13 y 16 a 18 del Reglamento 2018/644:

«(5) Existen diferencias fundamentales entre Estados miembros en lo relativo a las competencias atribuidas a las autoridades nacionales de reglamentación respecto de la vigilancia de los mercados y la supervisión reguladora de los prestadores de servicios de paquetería. Por ejemplo, algunas autoridades consiguen solicitar a los prestadores información relevante sobre los precios. La existencia de estas diferencias ha sido confirmada por un dictamen conjunto elaborado por el Organismo de Reguladores Europeos de [las] Comunicaciones Electrónicas [(ORECE)] y el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales [(ERGP)], en el que se llegó a la conclusión de que las autoridades nacionales de reglamentación necesitan tener unas competencias reguladoras adecuadas para intervenir y que dichas competencias no parecen estar presentes en todos los Estados miembros. Estas diferencias dan lugar a cargas administrativas y costes de cumplimiento adicionales para los prestadores de servicios de paquetería con actividades transfronterizas. Por tanto, dichas diferencias constituyen un obstáculo para la prestación transfronteriza de servicios de paquetería y, en consecuencia, tienen un efecto directo sobre el funcionamiento del mercado interior.

[…]

(13) Actualmente, los servicios postales están regulados por la Directiva [97/67]. Esta Directiva establece las normas comunes que rigen la prestación de servicios postales y el servicio postal universal en la Unión. Se centra principalmente, aunque no de forma exclusiva, en los servicios universales nacionales, y no aborda la supervisión reguladora de los prestadores de servicios de paquetería. El cumplimiento de los requisitos mínimos del servicio universal establecidos en dicha Directiva está garantizado por las autoridades nacionales de reglamentación designadas por los Estados miembros. Por consiguiente, el presente Reglamento complementa, por lo que a los servicios de paquetería transfronterizos se refiere, las normas establecidas en la Directiva [97/67]. El presente

Reglamento se entiende sin perjuicio de los derechos y garantías establecidos en la Directiva [97/67] incluida, en particular, la prestación continuada de un servicio postal universal a los usuarios.

[…]

(16) Para fines de aplicación del presente Reglamento, es importante ofrecer definiciones claras de paquete, servicios de paquetería y prestador de servicios de paquetería, así como especificar los envíos postales que están cubiertos por estas definiciones. […]

(17) Los prestadores de servicios de paquetería que utilizan modelos empresariales alternativos, por ejemplo basados en la economía colaborativa o en plataformas de comercio electrónico, deben estar sujetos al presente Reglamento si se ocupan de al menos una de las fases de la cadena de distribución postal. Conforme a la práctica actual, los servicios de recogida, clasificación y distribución, incluyendo la recogida por el destinatario, deben considerarse servicios de paquetería, también cuando los efectúan prestadores de servicios de envío urgente y mensajería, así como de servicios de grupaje, en consonancia con la práctica actual. […]

(18) El presente Reglamento no debe aplicarse a las empresas establecidas en un solo Estado miembro y que disponen de redes nacionales de entrega interna solo para satisfacer pedidos de bienes que han vendido ellas mismas en virtud de un contrato de venta en el sentido del artículo 2, punto 5, de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2011, L 304, p. 64)]. Las empresas que también utilizan redes nacionales de entrega interna para la entrega de bienes vendidos por terceros deben estar sujetas a lo dispuesto en el presente Reglamento.»

11 El artículo 2 de este Reglamento, titulado «Definiciones», define en su punto 3 el concepto de «prestador de servicios de paquetería» como «una empresa que presta uno o varios servicios de paquetería, a excepción de las empresas establecidas en un solo Estado miembro, que solo ofrecen servicios de paquetería nacionales como parte de un contrato de venta y como parte de ese contrato entregan personalmente al usuario los bienes objeto de dicho contrato».

12 El artículo 4 de dicho Reglamento, titulado «Comunicación de información», establece lo siguiente:

«1. Todos los prestadores de servicios de paquetería comunicarán a las autoridades nacionales de reglamentación del Estado miembro en el que estén establecidos la información siguiente, a menos que la autoridad nacional de reglamentación ya la haya solicitado y recibido:

a) su nombre, estatuto y forma jurídica, número de registro en el registro mercantil o similar, número de identificación a efectos del IVA, dirección del establecimiento y datos de contacto de una persona de contacto;

b) las características y, cuando sea posible, una descripción detallada de los servicios de paquetería ofrecidos;

c) sus condiciones generales para la prestación de servicios de paquetería, incluida información sobre los procedimientos de reclamación para los usuarios y cualquier eventual limitación de responsabilidad.

2. Los prestadores de servicios de paquetería comunicarán cualquier cambio relativo a la información a que se refiere el apartado 1 a las autoridades nacionales de reglamentación en un plazo de treinta días.

3. A más tardar el 30 de junio de cada año civil, todos los prestadores de servicios de paquetería comunicarán a las autoridades nacionales de reglamentación del Estado miembro en el que estén establecidos la información siguiente, a menos que la autoridad nacional de reglamentación ya la haya solicitado y recibido:

a) el volumen de negocios anual de los servicios de paquetería en el año civil precedente en el Estado miembro en el que estén establecidos, desglosado en servicios de paquetería nacionales y transfronterizos, entrantes y salientes;

b) el número de personas que a lo largo del año civil precedente trabajasen para ellos en la prestación de servicios de paquetería en el Estado miembro en el que estén establecidos, incluyendo un desglose en función de la situación laboral de las personas, en particular el número de trabajadores a tiempo completo, a tiempo parcial, temporales o autónomos;

c) el número de paquetes despachados durante el año civil precedente en el Estado miembro en el que estén establecidos, desglosado en paquetes nacionales y transfronterizos, entrantes y salientes;

d) los nombres de los subcontratistas, junto con cualquier otra información que posean sobre las características de los servicios de paquetería prestados por esos subcontratistas;

e) cuando se disponga de ellas, todas las listas públicas de precios de servicios de paquetería aplicables el 1 de enero de cada año civil.

4. A más tardar el 23 de septiembre de 2018, la Comisión adoptará un acto de ejecución que establezca un formulario para presentar la información a que se refieren los apartados 1 y 3. Dicho acto de ejecución se adoptará de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 12.

5. Las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir requisitos de información adicionales a los recogidos en los apartados 1 y 3, siempre que sean necesarios y proporcionados.

6. Los apartados 1 a 5 no se aplicarán a los prestadores de servicios de paquetería para los que hayan trabajado, durante el año civil precedente, por término medio menos de 50 personas que hayan intervenido en la prestación de servicios de paquetería en el Estado miembro en el que el prestador esté establecido, salvo que el prestador esté establecido en más de un Estado miembro. Las autoridades nacionales de reglamentación podrán incluir en el umbral de 50 personas a las personas que trabajan para subcontratistas del prestador de servicios de paquetería.

7. No obstante lo dispuesto en el apartado 6, las autoridades nacionales de reglamentación podrán solicitar que la información que se exige en los apartados 1 a 5 sea comunicada por los prestadores de servicios de paquetería que hayan empleado, durante el año civil precedente, por

término medio entre 25 y 49 personas, en los casos en los que las especificidades del Estado miembro de que se trate así lo exijan y siempre que ello sea necesario y proporcionado para garantizar la conformidad con el presente Reglamento.»

13 El artículo 5 del mismo Reglamento, titulado «Transparencia de las tarifas transfronterizas», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Todos los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos distintos de los excluidos por el artículo 4, apartados 6 y 7, proporcionarán a la autoridad nacional de reglamentación del Estado miembro en el que estén establecidos la lista pública de tarifas aplicables el 1 de enero de cada año civil para los envíos postales por unidades, distintos de los envíos de correspondencia, pertenecientes a las categorías enumeradas en el anexo. Esta información se facilitará a más tardar el 31 de enero de cada año civil.»

14 El artículo 6 del Reglamento 2018/644, titulado «Evaluación de las tarifas transfronterizas aplicables a los paquetes por unidades», dispone cuanto sigue:

«1. Sobre la base de las listas de tarifas obtenidas de conformidad con el artículo 5, las autoridades nacionales de reglamentación determinarán, respecto de cada uno de los envíos postales por unidades enumerados en el anexo, las tarifas transfronterizas de los prestadores de servicios de paquetería que se originan en su Estado miembro y que están sujetas a una obligación de servicio universal que las autoridades nacionales de reglamentación consideran objetivamente necesario evaluar.

2. Las autoridades nacionales de reglamentación evaluarán objetivamente, de acuerdo con los principios del artículo 12 de la Directiva [97/67], las tarifas transfronterizas determinadas en virtud del apartado 1, con el fin de determinar qué tarifas transfronterizas consideran excesivamente elevadas. En dicha evaluación, las autoridades nacionales de reglamentación tendrán en cuenta, en particular, los elementos siguientes:

a) las tarifas nacionales y cualesquiera otras tarifas pertinentes de servicios de paquetería comparables en el Estado miembro de origen y en el Estado miembro de destino;

[…]».

15 Con arreglo al artículo 7 de este Reglamento, titulado «Información a los consumidores»:

«Por lo que se refiere a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE, siempre que sea posible y aplicable, todos los comerciantes que celebren contratos de venta con usuarios en los que se incluya el envío transfronterizo de paquetes pondrán a disposición de estos, en la fase precontractual, información sobre las opciones de envío transfronterizo en relación con los contratos de venta específicos y sobre los precios para los consumidores por los servicios de paquetería transfronterizos, así como, cuando sea aplicable, sobre sus propias políticas de tramitación de reclamaciones.»

16 El artículo 9 de dicho Reglamento, titulado «Confidencialidad», establece lo siguiente:

«Toda la información comercial de carácter confidencial facilitada a las autoridades nacionales de reglamentación o a la Comisión de conformidad con el presente Reglamento se tratará con arreglo a los requisitos de confidencialidad más estrictos, conforme a las disposiciones aplicables de la normativa de la Unión y nacional.»

Derecho italiano

– *Decreto Legislativo n.º 261/99*

17 El artículo 2, apartado 4, del decreto legislativo n. 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 transposición de la Directiva 97/67), de 22 de julio de 1999 (GURI n.º 182, de 5 de agosto de 1999), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 261/99»), establece que la autoridad nacional de reglamentación del sector postal:

«[…] ejercerá, con plena independencia de apreciación y de decisión, las siguientes funciones:

a) regulación de los mercados postales;

b) participación en los trabajos y actividades de la Unión Europea e internacionales dentro de los límites de sus competencias de atribución;

c) adopción de actos reglamentarios relativos a la calidad y a las características del servicio postal universal a que se refiere el artículo 12, incluida la determinación de los criterios razonables que deberán aplicarse para designar los puntos del territorio nacional necesarios para garantizar una prestación regular y homogénea del servicio;

d) adopción de actos reglamentarios en materia de acceso a la red postal y a los servicios conexos, determinación de las tarifas de los sectores regulados y fomento de la competencia en los mercados postales;

e) ejercicio de la actividad de seguimiento, control y verificación del cumplimiento de los criterios de calidad del servicio postal, incluso a través de terceros;

f) supervisión —ejercida también mediante los órganos territoriales del Ministerio de Desarrollo Económico— del cumplimiento de las obligaciones impuestas al proveedor del servicio universal y de las obligaciones derivadas de licencias y autorizaciones, en particular por lo que se refiere a las condiciones generales de prestación de los servicios postales;

g) análisis y seguimiento de los mercados postales, en particular por lo que se refiere al precio de los servicios, incluida la creación de un observatorio a tal efecto.»

18 El artículo 14 *bis* del Decreto Legislativo n.º 261/99, titulado «Información», dispone lo siguiente:

«1. Los proveedores de servicios postales comunicarán a la autoridad nacional de reglamentación, en caso necesario de forma confidencial, respetando los plazos y el grado de detalle exigidos, toda la información necesaria, incluida información financiera e información sobre la prestación del servicio universal, concretamente a los siguientes efectos:

a) cerciorarse de la observancia de lo dispuesto en el presente Decreto y de las decisiones adoptadas en virtud de este;

b) con fines estadísticos claramente definidos.

2. La autoridad nacional de reglamentación facilitará a la Comisión […], cuando esta lo solicite, la información adecuada y pertinente para que pueda llevar a cabo las funciones que le corresponden.

3. Si una autoridad nacional de reglamentación considera confidencial la información a que se refiere el apartado 1, con arreglo a las normas comunitarias e internas en materia de protección de la confidencialidad empresarial, garantizará su tratamiento confidencial.»

– *Decisión 94/22/CONS*

19 La parte dispositiva de la delibera n. 94/22/CONS recante «Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi» (Decisión 94/22/CONS sobre «Obligaciones reglamentarias en el mercado de los servicios de paquetería»), de 31 de marzo de 2022, de la AGCOM, establece las siguientes obligaciones:

«Artículo 1

Obligaciones generales de información

1. Los operadores facultados […] para prestar al público servicios de paquetería postal que empleen en actividades postales al menos a cincuenta trabajadores y hayan alcanzado, durante al menos tres años consecutivos, en relación con las actividades comprendidas en el ámbito de los servicios postales, tal como se definen en el artículo 1, apartado 2, letra a), del [Decreto Legislativo n.º 261/1999], un volumen de negocios anual superior a 10 millones de euros, transmitirán anualmente a la Autoridad la información contemplada en los apartados siguientes.

2. Los operadores a que se refiere el apartado 1 transmitirán a la Autoridad la información relativa a las condiciones económicas de los servicios ofrecidos al público cuya publicación sea ya obligatoria en virtud del artículo 5, apartado 1, letras d) y e), del anexo A de la Decisión 413/14/CONS. Los operadores también transmitirán las condiciones económicas de referencia (precios medios) para los siguientes grupos de clientes profesionales, identificados en función del volumen de negocios anual:

– más de un millón de euros de volumen de negocios anual;

– 250 000 euros < volumen de negocios anual < 1 millón de euros;

– 50 000 euros < volumen de negocios anual < 250 000 euros;

– 5 000 euros < volumen de negocios anual < 50 000 euros.

3. Los operadores a que se refiere el apartado 1 transmitirán a la Autoridad los contratos en vigor celebrados directamente con las empresas del sector que concurren en la prestación del servicio postal y que regulan sus relaciones comerciales con dichas empresas.

4. Los operadores a que se refiere el apartado 1 transmitirán a la Autoridad 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.

5. Los operadores a que se refiere el apartado 1 transmitirán a la Autoridad los modelos de contrato estandarizados utilizados con respecto al personal perteneciente a las diferentes categorías de cada nivel de organización.

Artículo 2

Obligaciones específicas de información impuestas a Amazon

1. Además de la información enumerada en el artículo 1, Amazon transmitirá a la Autoridad la siguiente información:

a) el precio medio facturado a los minoristas que participan en el programa de Logística de Amazon (denominado «FBA») por el servicio de distribución;

b) el precio medio unitario pagado a los DSP [(Delivery Service Providers, prestadores de servicios de distribución)] por el servicio de distribución;

c) el precio medio unitario pagado a los demás operadores de paquetería por el servicio de distribución.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

20 El 31 de marzo de 2022, la AGCOM adoptó la Decisión 94/22/CONS. Mediante esta Decisión, la autoridad nacional de reglamentación impuso a todos los operadores grandes y medianos que operan en el mercado de los servicios de paquetería la obligación de comunicarle anualmente determinada información general. Además de esta información, dicha Decisión impuso a las sociedades del grupo Amazon unas obligaciones específicas de información.

21 Esas obligaciones generales de información, que el órgano jurisdiccional remitente designa como «simétricas», se aplican a los operadores de servicios postales que empleen en las actividades postales al menos a cincuenta trabajadores y hayan alcanzado un volumen de negocios superior a 10 millones de euros durante al menos tres años consecutivos, en relación con las actividades comprendidas en el ámbito de los servicios postales. Tales obligaciones generales de información se refieren a:

– la información relativa a las condiciones económicas de los servicios ofrecidos al público cuya publicación sea ya obligatoria en virtud de una decisión anterior;

– las condiciones económicas de referencia (precios medios) para determinados grupos de clientes profesionales identificados en función del volumen de negocios anual;

– los contratos en vigor celebrados directamente con las empresas del sector que concurren en la prestación del servicio postal, que regulan sus relaciones comerciales con dichas empresas;

– 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.

22 Las sociedades del grupo Amazon deben transmitir a la AGCOM información adicional. Estas obligaciones específicas de información son designadas por el órgano jurisdiccional remitente como «asimétricas».

23 La Decisión 94/22/CONS fue objeto de cuatro recursos de anulación ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia).

24 El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) estimó esos cuatro recursos. En relación con tres de ellos, interpuestos, respectivamente, por BRT, por la FEDIT y por la AICAI, DHL Express (Italy), TNT Global Express, Fedex Express Italy y United Parcel Service Italia, dicho Tribunal censuró, además de un defecto de instrucción, la falta de necesidad y de proporcionalidad de las obligaciones de información designadas como «simétricas».

25 Por lo que respecta al cuarto recurso, interpuesto por las sociedades del grupo Amazon, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) consideró que estas sociedades no ejercían una actividad transfronteriza y que, por lo tanto, no existía una base jurídica «segura» que permitiera a la AGCOM imponerles obligaciones de información.

26 La AGCOM recurrió en apelación las sentencias del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente, el cual acumuló los cuatro asuntos principales.

27 A la vista de los motivos invocados por la AGCOM, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la existencia y el alcance de la base jurídica que podría fundamentar la competencia de la AGCOM para imponer obligaciones de información como las controvertidas en el litigio principal.

28 Dicho órgano jurisdiccional se plantea, para empezar, el tema de si, respecto de los prestadores de servicios de distribución no transfronterizos, como las sociedades del grupo Amazon, la AGCOM dispone de una base jurídica para imponer tales obligaciones.

29 Las dudas de dicho órgano jurisdiccional al respecto se ven alimentadas por el hecho de que, en su recurso de casación, la AGCOM alega que sus competencias se derivan, en particular, de determinados considerandos de la Directiva 97/67 y del Reglamento 2018/644. Esta autoridad se basa, en particular, en el considerando 51 de la Directiva 2008/6. Pues bien, según el mismo órgano jurisdiccional, esto podría revelar la dificultad de identificar una norma clara y expresa que fundamente las facultades ejercidas por la AGCOM.

30 A continuación, por lo que respecta al alcance de la competencia de la AGCOM, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta cuáles son los límites de la intervención reguladora de dicha autoridad cuando impone obligaciones generales de información. Sobre este particular, dicho órgano jurisdiccional señala que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 97/67 autoriza a los Estados miembros, por lo que respecta a los servicios no incluidos en el servicio universal, a

conceder autorizaciones generales en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales. Se pregunta si las obligaciones de información impuestas por la AGCOM pueden justificarse por uno de los requisitos esenciales definidos en el artículo 2, punto 19, de dicha Directiva y si son proporcionadas.

31 Por lo que se refiere a este último aspecto, dicho órgano jurisdiccional recuerda que el artículo 14 *bis* del Decreto Legislativo n.º 261/99, que tiene por objeto trasponer al Derecho italiano el artículo 22 *bis* de la Directiva 97/67, ha previsto, en materia de obligaciones de información, una facultad general que puede ejercerse caso por caso motivando en cada uno el respeto del principio de proporcionalidad. De este modo, la AGCOM estaría facultada para solicitar información a los operadores con el fin de poder cumplir eficazmente las funciones que le han asignado el legislador de la Unión y el legislador nacional, dirigiéndose a cada uno de los operadores cuyas actividades considera pertinentes para el ejercicio concreto de esas funciones, sobre la base de solicitudes específicas y en relación con dichas funciones.

32 Pues bien, según el órgano jurisdiccional remitente, la respuesta a si las disposiciones anteriormente mencionadas permiten también imponer obligaciones generales de información o si constituyen el fundamento jurídico del ejercicio de las facultades de que se trata en el litigio principal sigue siendo incierta.

33 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que la adopción de la Decisión 94/22/CONS se justificó, en el marco de la normativa favorable a la competencia, por el objetivo de evitar o reducir el riesgo de distorsión de las dinámicas competitivas en el sector de que se trata.

34 Con el fin, en particular, de mejorar la competencia y la transparencia en interés de los consumidores y de las pequeñas y medianas empresas, así como de actuar eficazmente frente a los problemas de competencia que surgen en sectores económicos en los que las plataformas en línea actúan como controladores de acceso (*gatekeepers*), la AGCOM impuso a los operadores del mercado de servicios de paquetería obligaciones de información que, según el órgano jurisdiccional remitente, van más allá de las estrictamente relacionadas con la protección de la competencia y de los consumidores. No obstante, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si no es necesario reconocer a las autoridades nacionales de reglamentación también la facultad de comprobar cómo adquieren y ejercen las empresas su poder y cuáles podrían ser las consecuencias de un poder indebido, no solo para los consumidores, sino también para los competidores del sector en cuestión, los trabajadores y la sociedad en general.

35 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se aplica el Reglamento [2018/644], 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] 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 [2018/644] 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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

36 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento 2018/644 debe interpretarse en el sentido de que, en lo que respecta a la comunicación de información a la autoridad nacional de reglamentación correspondiente, se aplica únicamente a los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos o, con carácter general, a todo prestador de servicios de paquetería, salvo en caso de exclusión específica.

37 Como resulta de su título, el Reglamento 2018/644 se refiere a los servicios de paquetería transfronterizos. Sin embargo, es preciso señalar, en primer lugar, que el artículo 2, primera frase, de ese Reglamento dispone que, a efectos de este, se aplican las definiciones del artículo 2 de la Directiva 97/67. En efecto, dicho Reglamento —como se desprende de su artículo 1, interpretado a la luz de su considerando 13— constituye un complemento de esta Directiva. Pues bien, a tenor del artículo 2, punto 1 *bis*, de esa Directiva, un «proveedor de servicios postales» se define como «la empresa que presta uno o varios servicios postales». Por lo tanto, esta disposición no distingue entre prestadores de servicios nacionales y prestadores de servicios transfronterizos.

38 Además, con arreglo al artículo 2, punto 3, del Reglamento 2018/644, se define al «prestador de servicios de paquetería» como «una empresa que presta uno o varios servicios de paquetería, a excepción de las empresas establecidas en un solo Estado miembro, que solo ofrecen servicios de paquetería nacionales como parte de un contrato de venta y como parte de ese contrato entregan personalmente al usuario los bienes objeto de dicho contrato». Por consiguiente, tampoco cabe deducir de esta disposición que el legislador de la Unión pretendiera referirse únicamente a los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos, de modo que todos los prestadores de servicios de paquetería nacionales quedaran excluidos *a priori* de su ámbito de aplicación.

39 En efecto, como resulta del tenor de dicha disposición, que debe interpretarse a la luz del considerando 18 del Reglamento 2018/644, esta solo excluye de ese ámbito de aplicación una categoría específica de prestadores de servicios de paquetería nacionales, a saber, la de las empresas establecidas en un solo Estado miembro que efectúan tales entregas únicamente para satisfacer pedidos de bienes vendidos a consumidores sobre la base de contratos celebrados entre

esas empresas y esos consumidores. Por lo tanto, esta excepción no se aplica a las empresas que hacen uso de sus redes nacionales de entrega para entregar bienes que han sido vendidos por terceros.

40 De lo anterior se deduce que la excepción prevista en el artículo 2, punto 3, del Reglamento 2018/644 tiene un alcance limitado y no implica que los prestadores de servicios de paquetería queden excluidos del ámbito de aplicación personal de dicho Reglamento por el único motivo de que solo efectúan entregas en el territorio nacional de un Estado miembro.

41 En segundo lugar, es preciso señalar que el artículo 4 del Reglamento 2018/644, que, como resulta de su tenor, se refiere específicamente a la comunicación de información, se aplica, en principio, a todos los prestadores de servicios de paquetería, en el sentido del artículo 2 de dicho Reglamento.

42 En efecto, el artículo 4, apartados 1 y 3, del Reglamento 2018/644 obliga a «todos los prestadores de servicios de paquetería» a comunicar determinada información a la autoridad nacional de reglamentación correspondiente. El artículo 4, apartado 2, de ese Reglamento obliga a «los prestadores de servicios de paquetería» a comunicar dentro del plazo indicado cualquier cambio relativo a la información solicitada en virtud del apartado 1 de este artículo 4, lo que implica que esta obligación se refiere a la misma categoría de prestadores que la contemplada en este último apartado.

43 De este modo, el artículo 4, apartado 3, letra c), de dicho Reglamento obliga a estos prestadores a comunicar el número de paquetes despachados durante el año civil precedente en el Estado miembro en el que estén establecidos, desglosado en paquetes nacionales y transfronterizos. Por lo tanto, el hecho de que los prestadores de servicios de paquetería nacionales solo puedan comunicar a la autoridad nacional de reglamentación información sobre los paquetes nacionales no implica que deban considerarse excluidos del ámbito de aplicación de ese mismo Reglamento.

44 Además, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento 2018/644, que permite a la autoridad nacional de reglamentación solicitar información adicional, hace referencia expresa a los apartados 1 y 3 de este artículo, lo que implica que esas solicitudes pueden dirigirse a los mismos destinatarios, a saber, todos los prestadores de servicios de paquetería, en el sentido del artículo 2 de dicho Reglamento.

45 Si bien el artículo 4, apartado 6, del Reglamento 2018/644 establece la exención de determinadas categorías de prestadores de esos servicios de las obligaciones contempladas en los apartados 1 a 5 de este artículo, dicha exención solo se aplica a las empresas de servicios de paquetería pequeñas que realizan entregas internas y a condición de que estén establecidas en un solo Estado miembro. Por lo demás, el artículo 4, apartado 7, de dicho Reglamento permite a una autoridad nacional de reglamentación solicitar, en determinadas condiciones, información a determinados prestadores de servicios comprendidos, en principio, en el apartado 6 de este artículo.

46 De todas estas disposiciones se desprende que, cualquiera que sea el alcance territorial de los servicios de paquetería prestados, los prestadores de servicios de paquetería a los que se refiere el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2018/644 están sujetos, en principio, a las obligaciones de comunicación de información impuestas por dicho Reglamento.

47 En tercer lugar, es preciso señalar, al igual que el Parlamento Europeo, que el Reglamento 2018/644 presenta el sistema de supervisión reguladora en su capítulo II como compuesto por una serie de etapas interrelacionadas. Así, su artículo 4 permite a las autoridades nacionales de

reglamentación obtener información para comprender la composición y el funcionamiento del mercado de la paquetería, tanto a escala nacional como en lo referente a las entregas transfronterizas. En virtud del artículo 5 de ese Reglamento, los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos proporcionan a las autoridades nacionales de reglamentación las listas públicas de tarifas. Con arreglo al artículo 6 de dicho Reglamento, las autoridades nacionales de reglamentación determinan las tarifas que consideren necesario evaluar y las evalúan. Por último, el artículo 7 del mismo Reglamento obliga, en determinadas condiciones, a los comerciantes que hayan vendido a consumidores bienes que serán objeto de un envío transfronterizo de paquetes a informarles, entre otras cosas, sobre las opciones de envío transfronterizo y los precios correspondientes.

48 El objetivo perseguido por cada una de estas disposiciones justifica la distinción que se establece en el Reglamento 2018/644 entre los destinatarios de la obligación de información en cuestión. En efecto, algunas obligaciones, más específicas por su naturaleza y función, se dirigen concretamente a los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos. De este modo, el artículo 5 de dicho Reglamento solo se aplica a esos prestadores de servicios, ya que tiene por objeto aplicar el objetivo de transparencia de las tarifas de paquetería transfronterizas ya publicadas. La información pertinente a este respecto solo puede obtenerse de quienes prestan tales servicios de entrega. En cambio, otras obligaciones, como las obligaciones generales de información establecidas en el artículo 4 del Reglamento 2018/644, se aplican indistintamente a los prestadores de servicios de paquetería, cualquiera que sea el territorio en el que se realicen esas entregas.

49 Así pues, como señaló el Abogado General en el punto 39 de sus conclusiones, el carácter nacional o transfronterizo del servicio de paquetería no es relevante para delimitar el ámbito de aplicación personal de dicho Reglamento, sino para determinar el tipo de información pertinente que debe comunicarse en relación con el objetivo perseguido por cada una de esas disposiciones.

50 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Reglamento 2018/644 debe interpretarse en el sentido de que, en lo que respecta a la comunicación de información a la autoridad nacional de reglamentación correspondiente, se aplica a todo prestador de servicios de paquetería, con independencia del carácter nacional o transfronterizo de los servicios de que se trate, salvo en caso de exclusión específica.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

51 Como se desprende de su redacción, las cuestiones prejudiciales segunda y tercera se plantean para el supuesto de que la respuesta a la primera cuestión prejudicial implicase que el Reglamento 2018/644 solo se aplica, por lo que respecta a la comunicación de información, a los prestadores de servicios de paquetería transfronterizos.

52 Por lo tanto, habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

Cuarta cuestión prejudicial

53 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 22 y 22 *bis* de la Directiva 97/67 o el artículo 4 del Reglamento 2018/644 deben interpretarse, a la luz del principio de proporcionalidad, en el sentido de que se oponen a que una

autoridad nacional de reglamentación imponga a los prestadores de servicios de paquetería obligaciones generales de información relativas, en particular, a las condiciones aplicadas a los diferentes tipos de clientes, a saber, el público y determinados clientes profesionales, a los contratos que regulan las relaciones con las empresas que, de diversas maneras, concurren en esta prestación de servicios, así como a las condiciones económicas y a la protección jurídica ofrecidas a los trabajadores empleados en distintos conceptos en dicha prestación de servicios.

54 A este respecto, por un lado, es preciso señalar que, como se desprende del artículo 22 *bis*, apartados 1 y 2, de la Directiva 97/67, esta disposición obliga a los Estados miembros a velar por que los proveedores de servicios postales faciliten a las autoridades nacionales de reglamentación, a solicitud de estas últimas, toda la información necesaria, incluida información financiera e información sobre la prestación del servicio universal, concretamente con el fin de que dichas autoridades puedan cerciorarse de la observancia de lo dispuesto en esa Directiva o de las decisiones adoptadas al amparo de esta y con fines estadísticos claramente definidos.

55 Si bien dicho artículo 22 *bis* no contiene limitaciones en cuanto al conjunto de la información que puede ser objeto de tal solicitud de comunicación, habida cuenta de los amplios términos utilizados a este respecto, procede señalar que dicha información debe solicitarse para cumplir las funciones de la autoridad nacional de reglamentación de que se trate o con fines estadísticos claramente definidos. Esta interpretación se ve corroborada por el objetivo perseguido por esta disposición, que consiste precisamente, como se enuncia en el considerando 51 de la Directiva 2008/6, en permitir a las autoridades nacionales de reglamentación recabar información de los agentes del mercado «para desempeñar eficazmente su cometido». De ello se deduce que esta facultad de la autoridad nacional de reglamentación de solicitar información a los proveedores de servicios postales de conformidad con el artículo 22 *bis* de la Directiva 97/67 se delimita en función de la misión que se le encomienda.

56 Como se desprende del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 97/67, dicha misión consiste, en especial, en garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Directiva, en particular estableciendo procedimientos de supervisión y de regulación dirigidos a garantizar la prestación del servicio universal.

57 Por otro lado, el artículo 4, apartados 1 y 3, del Reglamento 2018/644 enumera la información que todos los prestadores de servicios de paquetería deben comunicar a la autoridad nacional de reglamentación correspondiente. Esta información se refiere, entre otras cosas, a las características de los servicios de paquetería ofrecidos, sus condiciones generales, el número de paquetes despachados al año, el número de trabajadores, así como el nombre de sus subcontratistas y cualquier otra información que posean sobre las características de los servicios de paquetería prestados por esos subcontratistas, o incluso todas las listas públicas de precios.

58 Además, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento 2018/644, una autoridad nacional de reglamentación tiene la facultad de exigir información adicional.

59 De las disposiciones anteriormente citadas se desprende que tanto la Directiva 97/67 como el Reglamento 2018/644 permiten atribuir a una autoridad nacional de reglamentación, para el cumplimiento de sus funciones, una amplia facultad en cuanto al tipo o al volumen de información que puede exigir a los prestadores de servicios de paquetería, ya sea en relación con los asuntos a los que debe referirse esa información, su carácter público o confidencial, o incluso la frecuencia con la que puede solicitársela.

60 No obstante, es preciso señalar que el ejercicio de esa amplia facultad debe hacerse respetando el principio de proporcionalidad.

61 En efecto, por un lado, la facultad de solicitar información adicional en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento 2018/644 está supeditada al requisito de que tal solicitud sea «necesaria y proporcionada».

62 Por otro lado, el artículo 22 *bis*, apartado 2, segunda frase, de la Directiva 97/67 establece que la información solicitada por la autoridad nacional de reglamentación debe ser proporcional a las necesidades del cumplimiento de su misión. El considerando 51 de la Directiva 2008/6, a la luz del cual debe interpretarse el artículo 22 *bis* de la Directiva 97/67, manifiesta a este respecto que las solicitudes de información de una autoridad nacional de reglamentación deben ser proporcionadas y no suponer una carga excesiva para las empresas afectadas.

63 En este contexto, procede señalar, por lo demás, que, en virtud del artículo 22, apartado 2, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva 97/67, las autoridades nacionales de reglamentación, además de las funciones impuestas en esta Directiva, como el establecimiento de procedimientos de supervisión y de regulación dirigidos a garantizar la prestación del servicio universal, pueden tener como misión que pueden encomendarles los Estados miembros la de garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de competencia en el sector postal. En efecto, como se deriva de esta disposición, la armonización realizada mediante la Directiva 97/67 es solo parcial y deja a los Estados miembros la libertad de adoptar otras disposiciones en la materia, que podrían, en su caso, encomendar misiones adicionales a las autoridades nacionales de reglamentación correspondientes.

64 A este respecto, es preciso manifestar que, como señaló, en esencia, la Comisión en la vista, la facultad de regular *ex ante* los mercados para fomentar la competencia se distingue de las facultades de garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de competencia, lo que implica la aplicación *ex post* de la normativa sobre competencia establecida, que se efectúa en casos específicos. De ello se deduce que esa aplicación *ex post* de la normativa sobre competencia puede justificar una solicitud de información específica, centrada en la investigación concreta en curso, mientras que el objetivo del fomento de la competencia puede justificar una solicitud de información más amplia, que permita a la autoridad nacional de reglamentación, encargada de tal misión, examinar el mercado de que se trate con el fin de mejorar la competencia de manera prospectiva. De este modo, un conocimiento profundo del mercado, en particular, del poder de determinados operadores que operan en él, de los precios de determinados servicios y de las condiciones de trabajo que podrían comprometer la igualdad de condiciones de competencia en dicho mercado, puede revelar la necesidad de adoptar medidas reguladoras con el fin de evitar un riesgo de distorsión de la competencia en el sector de que se trate.

65 Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente pronunciarse sobre la proporcionalidad de las obligaciones de información controvertidas en el litigio principal. En efecto, ha de recordarse que el artículo 267 TFUE no faculta al Tribunal de Justicia para aplicar las normas del Derecho de la Unión a un asunto determinado, sino tan solo para interpretar los Tratados y los actos adoptados por las instituciones de la Unión. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida en dicho artículo 267 TFUE, puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que puedan proporcionarle todas las indicaciones necesarias para guiarle en su apreciación [sentencias de 19 de septiembre de 2024,

Booking.com y Booking.com (Deutschland), C-264/23, EU:C:2024:764, apartados 45 y 46 y jurisprudencia citada, y de 10 de marzo de 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, apartado 47 y jurisprudencia citada].

66 A tal efecto, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar, en primer lugar, si las obligaciones de información impuestas por la AGCOM son adecuadas para poder alcanzar el objetivo perseguido por la autoridad nacional de reglamentación, a saber, garantizar el cumplimiento de sus funciones; a continuación, si esas obligaciones son necesarias para alcanzar tal objetivo, y, por último, si dichas obligaciones son proporcionadas, concretamente en la medida en que, debido a la carga administrativa que implican, no suponen un perjuicio excesivo a los derechos e intereses protegidos de los prestadores de servicios de paquetería.

67 A este respecto, procede señalar que solo las obligaciones de información «simétricas» impuestas por la AGCOM constituyen el objeto de la cuarta cuestión prejudicial. Esas obligaciones se refieren, según el órgano jurisdiccional remitente, a las condiciones aplicadas a los diferentes tipos de clientes [cuarta cuestión prejudicial, inciso i)], a 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 [cuarta cuestión prejudicial, inciso ii)] y a las condiciones económicas y la protección jurídica ofrecidas a los trabajadores empleados en distintos conceptos en la prestación del servicio [cuarta cuestión prejudicial, inciso iii)]. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, las obligaciones mencionadas en la cuarta cuestión prejudicial, inciso i), corresponden a las establecidas en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 94/22/CONS; las mencionadas en la cuarta cuestión prejudicial, inciso ii), corresponden a las establecidas en el artículo 1, apartado 3, de dicha Decisión, y las mencionadas en la cuarta cuestión prejudicial, inciso iii), corresponden a las establecidas en el artículo 1, apartados 4 y 5, de dicha Decisión.

68 Es preciso manifestar, en primer lugar, que, en la medida en que la información solicitada está comprendida dentro de las categorías de datos contempladas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento 2018/644, el órgano jurisdiccional remitente no aporta ningún elemento que permita cuestionar la proporcionalidad de las obligaciones correspondientes impuestas en dicho Reglamento, cuya validez, a este respecto, no ha sido mencionada por dicho órgano jurisdiccional, como señaló el Abogado General en el punto 83 de sus conclusiones.

69 En este contexto, procede señalar que el artículo 4, apartado 3, letra d), del Reglamento 2018/644 obliga a todos los prestadores de servicios de paquetería a comunicar a la autoridad nacional de reglamentación los nombres de los subcontratistas junto con cualquier otra información que posean sobre las características de los servicios de paquetería prestados por esos subcontratistas, como las modalidades de recogida y distribución de paquetes, en función de su peso o sus dimensiones. De ello se desprende, en primer término, que estas características no se refieren a las condiciones de trabajo del personal empleado por terceras entidades, como los subcontratistas, que concurren a prestar esos servicios, condiciones que son objeto de las obligaciones de información establecidas en el artículo 1, apartados 4 y 5, de la Decisión 94/22/CONS. En segundo término, el artículo 4, apartado 3, letra d), de dicho Reglamento solo se refiere a la información que tal prestador de servicios posea efectivamente. Por lo tanto, esta obligación no implica que dicho prestador de servicios deba recabar información adicional de sus subcontratistas.

70 De lo anterior se deduce, en segundo lugar, que la información que no esté comprendida en las categorías de datos enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento 2018/644 debe ser objeto de un examen de los requisitos del principio de proporcionalidad. Así sucede, en particular, con la información relativa, por lo que se refiere al mercado pertinente, a las condiciones laborales de los trabajadores de los prestadores de servicios o de sus subcontratistas, así como con la relativa a los factores que determinan el precio y la calidad de los servicios de que se trata.

71 Por lo que respecta, en primer término, a la idoneidad de la información solicitada para permitir a la autoridad nacional de reglamentación cumplir sus funciones, es preciso recordar que, de conformidad con el artículo 22, apartado 2, de la Directiva 97/67, las autoridades nacionales de reglamentación tienen como misión, en especial, garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha Directiva, en particular estableciendo procedimientos de supervisión y de regulación dirigidos a garantizar la prestación del servicio universal.

72 En virtud del artículo 9 de la Directiva 97/67, los Estados miembros pueden someter la prestación de servicios postales a una autorización general o a una licencia individual, supeditando al mismo tiempo la concesión de autorizaciones al cumplimiento de determinadas condiciones relativas, en particular, al respeto de las condiciones de trabajo establecidas por la legislación nacional.

73 De la resolución de remisión se desprende que las obligaciones de información «simétricas» controvertidas en el litigio principal se imponen a las empresas que prestan servicios de paquetería siendo titulares de una licencia individual o de una autorización general. No se especifica si los servicios de paquetería prestados por esas empresas están incluidos o no en el servicio universal. Así, BRT señala en sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia que sus servicios no están incluidos en el servicio universal.

74 A este respecto, procede manifestar que el Tribunal de Justicia ha declarado que del examen de la estructura global del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 97/67 resulta que el término «autorizaciones» empleado en esta disposición designa tanto las autorizaciones a las que se refiere el apartado 2, párrafo primero, de dicho artículo como las de su apartado 1, es decir, las autorizaciones relativas tanto a los servicios no incluidos en el servicio universal como a los que sí lo están. Por lo tanto, conforme al artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, quinto guion, de dicha Directiva, todos los prestadores de servicios postales, incluidos los que no prestan servicios incluidos en el servicio universal, pueden quedar sujetos a la obligación de respetar las condiciones de trabajo establecidas por la legislación nacional [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de noviembre de 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, apartados 27 y 28].

75 Por otra parte, es preciso señalar que, en el caso de una prestación de servicios no incluidos en el servicio universal, pueden concederse autorizaciones generales, en virtud del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 97/67, en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales para la prestación de servicios postales. Esos requisitos se definen en el artículo 2, punto 19, de esta Directiva. Entre ellos figura «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».

76 De lo anterior se deduce que cabe considerar que una información relativa a las condiciones de trabajo, como la solicitada por la AGCOM en virtud del artículo 1, apartados 4 y 5, de la Decisión 94/22/CONS, permite a la autoridad nacional de reglamentación cumplir su misión relativa al

control del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los prestadores de servicios de paquetería que son titulares de una licencia individual o de una autorización general, a efectos del artículo 9 de la Directiva 97/67.

77 Por lo que respecta, en segundo término, a la necesidad de la información solicitada, debe considerarse acreditada si, a falta de dicha información, la autoridad nacional de reglamentación no puede cumplir adecuadamente las funciones que se le han atribuido.

78 Como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 88 de sus conclusiones, el ejercicio de la misión de supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las licencias individuales y de las autorizaciones generales concedidas a los prestadores de servicios de paquetería implica que la autoridad nacional de reglamentación disponga de información relativa a las condiciones laborales de los trabajadores y a la protección jurídica ofrecida a los trabajadores que intervienen en la prestación de los servicios de que se trata. Así pues, la obligación de comunicar los contratos estandarizados celebrados con esos trabajadores, en cada nivel de organización, así como la de comunicar una declaración sobre el cumplimiento de las condiciones de trabajo, respecto a todas las personas que intervienen en la prestación del servicio de paquetería, tal como se imponen en el artículo 1, apartados 4, y 5, de la Decisión 94/22/CONS, no parecen ir más allá de lo necesario para cumplir eficazmente dicha misión.

79 Del mismo modo, la misión de garantizar la prestación de servicios postales de calidad, en particular del servicio universal, en interés de los usuarios de estos servicios requiere poder recabar información sobre los factores que determinan el precio y la calidad de los servicios en cuestión, o incluso sobre las condiciones laborales de los trabajadores de los prestadores de servicios presentes en el mercado de que se trate y de quienes concurren en la prestación de dichos servicios. Como ha señalado, en esencia, el Gobierno italiano en sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, el recurso a la externalización de los servicios de que se trata y la utilización de contratos de subcontratación, a menudo en cascada hasta una fragmentación muy acusada de la fase de entrega, pueden hacer poco transparentes las condiciones económicas y laborales en las que estos servicios se prestan. De ello se deduce que el conocimiento de la organización de la red es necesario para permitir a la autoridad nacional de reglamentación supervisar eficazmente el mercado en cuestión y, en su caso, intervenir adoptando medidas de regulación.

80 Desde este punto de vista, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, la imposición de obligaciones de información relativas a las condiciones laborales de los trabajadores que intervienen en la prestación de servicios de que se trata, a los contratos que regulan las relaciones comerciales con las empresas que concurren en dicha prestación de servicios y a los precios y demás condiciones en las que se prestan los servicios de paquetería al público y a determinados clientes profesionales, como las impuestas en el artículo 1, apartados 2 a 5, de la Decisión 94/22/CONS, parece necesaria para alcanzar dichos objetivos.

81 Por último, en tercer término, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente examinar si la información solicitada es proporcionada, en particular en la medida en que no supone una carga excesiva para los prestadores de servicios de paquetería. Esta apreciación consiste en una evaluación de la carga impuesta por las obligaciones de información controvertidas en el litigio principal en términos de tiempo y de recursos económicos y humanos a la luz del tamaño de los prestadores de servicios de paquetería sujetos a dichas obligaciones de información. Supone tener en cuenta diversos factores, como los plazos en los que deben cumplirse esas obligaciones, la naturaleza y la cantidad de la información solicitada, y el grado de detalle requerido.

82 Aunque tal apreciación incumbe al órgano jurisdiccional remitente, de conformidad con la jurisprudencia mencionada en el apartado 65 de la presente sentencia, cabe señalar que, siempre que la remisión de contratos estandarizados permita comunicar la información solicitada a la autoridad nacional de reglamentación, sería excesivo exigir a los prestadores de servicios de paquetería que faciliten todos los contratos en vigor que regulan las relaciones entre el operador habilitado para prestar al público servicios de paquetería y sus trabajadores, así como quienes concurren en dicha prestación de servicios.

83 Además, aun cuando datos como los precios negociados con los clientes profesionales, que en el caso de autos son objeto de la obligación de información impuesta en la Decisión 94/22/CONS, constituían información comercial sensible para los prestadores de servicios de paquetería, procede recordar que la estricta confidencialidad de la información comercial de carácter confidencial facilitada por los prestadores de servicios de paquetería debe protegerse de conformidad con el artículo 9 del Reglamento 2018/644 y con el artículo 22 *bis*, apartado 2, de la Directiva 97/67. Así pues, al garantizar que esos datos no deben ser objeto de anonimización por parte de dichos prestadores, lo que implicaría una carga administrativa considerable para estos últimos, parece que el legislador de la Unión ponderó, por un lado, los intereses de aquellos en el ejercicio de la libertad de empresa garantizada en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, por otro lado, los de una autoridad nacional de reglamentación en obtener esa información a fin de cumplir sus funciones.

84 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que los artículos 22 y 22 *bis* de la Directiva 97/67 y el artículo 4 del Reglamento 2018/644 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una autoridad nacional de reglamentación imponga a prestadores de servicios de paquetería obligaciones generales de información relativas, en particular, a las condiciones aplicadas a los diferentes tipos de clientes, a saber, el público y determinados clientes profesionales, a los contratos que regulan las relaciones con las empresas que, de diversas maneras, concurren en esta prestación de servicios, así como a las condiciones económicas y a la protección jurídica ofrecidas a los trabajadores empleados en distintos conceptos en la referida prestación de servicios, siempre que las obligaciones impuestas sean adecuadas para poder cumplir las funciones asignadas a dicha autoridad, necesarias a tal fin y proporcionadas en la medida en que no suponen una carga excesiva para dichos prestadores de servicios.

Costas

85 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

1) **El Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos,**

debe interpretarse en el sentido de que,

en lo que respecta a la comunicación de información a la autoridad nacional de reglamentación correspondiente, se aplica a todo prestador de servicios de paquetería,

con independencia del carácter nacional o transfronterizo de los servicios de que se trate, salvo en caso de exclusión específica.

2) **Los artículos 22 y 22 *bis* de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, y el artículo 4 del Reglamento 2018/644**

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a que una autoridad nacional de reglamentación imponga a prestadores de servicios de paquetería obligaciones generales de información relativas, en particular, a las condiciones aplicadas a los diferentes tipos de clientes, a saber, el público y determinados clientes profesionales, a los contratos que regulan las relaciones con las empresas que, de diversas maneras, concurren en esta prestación de servicios, así como a las condiciones económicas y a la protección jurídica ofrecidas a los trabajadores empleados en distintos conceptos en la referida prestación de servicios, siempre que las obligaciones impuestas sean adecuadas para poder cumplir las funciones asignadas a dicha autoridad, necesarias a tal fin y proporcionadas en la medida en que no suponen una carga excesiva para dichos prestadores de servicios.

Firmas