Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 23 de marzo de 2023 [1]

Asunto C-226/22

Nexive Commerce Srl,
Nexive Scarl,
Nexive Services Srl,
Nexive Network Srl,
Nexive SpA,
BRT SpA,
A.I.C.A.I. Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,
DHL Express (Italy) Srl,
TNT Global Express Srl,
Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana,
United Parcel Service Italia Srl,
General Logistics Systems Enterprise Srl,
General Logistics Systems Italy SpA,
Fedex Express Italy Srl
contra
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
con intervención de:
Nexive SpA

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Servicios postales en la Unión Europea — Financiación de la autoridad de reglamentación del sector postal — Necesidad de financiación pública — Obligación para las empresas del sector de contribuir a los costes de funcionamiento de la autoridad de reglamentación del sector postal — Carga financiera asumida exclusivamente por los proveedores del servicio postal, sin distinción entre los proveedores del servicio universal y los del servicio de correo urgente»

[1] Lengua original: español.

1. En Italia, los operadores económicos privados del sector postal han de sufragar los costes de la autoridad nacional de regulación (en lo sucesivo, «ANR»), sin cofinanciación pública alguna. Esa obligación recae tanto sobre los proveedores de servicios de correo urgente como sobre los del servicio universal.

2. En este reenvío prejudicial se pregunta al Tribunal de Justicia, en síntesis, si la normativa nacional aplicada en el litigio *a quo* es compatible con la Directiva 97/67/CE, en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE,[2] así como con los principios de proporcionalidad y de no discriminación.

I. Normativa

A. Derecho de la Unión. Directiva 97/67 (modificada)

3. A tenor de su artículo 9:

«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 efectuar una aportación financiera para sufragar los costes operativos de las autoridades nacionales de reglamentación a que se refiere el artículo 22,

[…]

Las obligaciones y requisitos contemplados en el primer guion y en el artículo 3 solo podrán ser impuestos a los proveedores designados de servicio universal.

[…]

3. Los procedimientos, las obligaciones y los requisitos a que se refieren los apartados 1 y 2 deberán ser transparentes, accesibles, no discriminatorios, proporcionados, precisos y claros, se harán públicos de antemano y se basarán en criterios objetivos […]».

[2] Directiva 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), modificada por 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 (DO 2008, L 52, p. 3) (en lo sucesivo, «Directiva 97/67»).

4. El artículo 22 estipula:

«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. […]

[…]

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.

[…]».

B. Derecho nacional

5. La Directiva 97/67 fue incorporada al derecho italiano mediante el Decreto legislativo n.º 261, de 22 de julio de 1999,[3] cuyo artículo 2, apartado 1, dispuso que «la autoridad de regulación del sector postal es el Ministerio de las comunicaciones».

6. El artículo 1 del Decreto legislativo n.º 58, de 31 marzo 2011,[4] modificó el artículo 2 del Decreto legislativo n.º 261, de 22 de julio de 1999, estableciendo que:

— «Se instituye la Agencia nacional de regulación del sector postal […] que se designa como autoridad reglamentaria nacional para el sector postal en el sentido del artículo 22 de la Directiva 97/67/CEE y sus modificaciones ulteriores» (apartado 1);

— «Las funciones [...] ejercidas por el Ministerio de desarrollo económico […], con los recursos humanos, financieros y funcionales pertinentes, se transferirán a la Agencia» (apartado 12);

— «Se cubrirán los gastos de funcionamiento de la Agencia: a) mediante un fondo específico incluido en el presupuesto del Ministerio de desarrollo económico, al que se imputarán los recursos financieros referidos en el apartado 12; b) mediante una contribución que no exceda el uno por mil de los ingresos del último ejercicio relativos al sector postal, abonada por todos los operadores económicos del sector […]» (apartado 14);

— Por decreto del Ministerio de economía y finanzas, se deberá fijar el montante de los recursos financieros previstos en el apartado 12 (apartado 18).

[3] Decreto Legislativo 22 luglio 1999, 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 servicio (Decreto legislativo n.º 261, de 22 de julio de 1999, por el que se aplica la Directiva 97/67/CE […]) (GURI n.º 182, de 5 de agosto de 1999).

[4] Decreto Legislativo n. 58 — Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (Decreto legislativo n.º 58, de transposición de la Directiva 2008/6/CE […]), de 31 de marzo de 2011 (GURI n.º 98, de 24 de abril de 2011)

7. Las actividades y competencias de la agencia nacional del sector postal fueron transferidas a la Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoridad para la garantía de las comunicaciones; en lo sucesivo, «AGCOM»)[5] mediante el Decreto-ley n.º 201, de 6 de diciembre de 2011.[6] No obstante, no se modificaron las normas vigentes sobre financiación de la mencionada agencia.

8. Los apartados 65 y 66 del artículo 1 de la Ley n.º 266, de 23 de diciembre de 2005,[7] dispusieron:

— «65. A partir de 2007, los gastos relativos al funcionamiento […] de la autoridad de tutela de las comunicaciones […] serán financiados por el sector concernido en la parte no cubierta por la financiación procedente del presupuesto del Estado, según las modalidades previstas por la reglamentación en vigor y en función de los montantes de contribución determinados por decisión de la Autoridad, con respeto de los límites máximos previstos por la ley, y abonados directamente a dicha Autoridad […]».

— «66. Desde su primera aplicación en el año 2006, el montante de la contribución a cargo de las entidades que operan en el sector de las comunicaciones [..] queda fijado en el 1,5 por mil de los ingresos declarados en el último presupuesto previo a la entrada en vigor de la presente Ley. Para los años siguientes, las eventuales variaciones del montante y de las modalidades de la tasa serán adaptadas por la [AGCOM] conforme al apartado 65, con el límite del 2 por mil de los ingresos declarados en el último presupuesto previo a la adopción de la decisión».

9. El cambio en la financiación de la AGCOM se produjo en virtud del artículo 65 del Decreto-ley n.º 50, de 24 de abril de 2017,[8] en estos términos:

«1. A partir de 2017, los gastos de funcionamiento de la Autoridad reguladora de las comunicaciones en relación con sus funciones como autoridad nacional de reglamentación del sector postal se subvendrán exclusivamente mediante las modalidades establecidas en los apartados 65 y 66, segunda frase, del artículo 1 de la Ley n.º 266, de 23 de diciembre de 2005, en función de los ingresos obtenidos por los operadores del sector postal. Las disposiciones del artículo 2, apartados 6 a 21, y del artículo 15, apartado 2 *bis*, del Decreto legislativo n.º 261 de 22 de julio de 1999 quedan derogadas».

10. Con esta modificación se suprimía el sistema mixto, público y privado, de financiación de la autoridad de regulación y se alineaba la aportación de los operadores del sector postal a la AGCOM con la de los otros sectores económicos bajo su supervisión.

[5] La AGCOM fue creada por el artículo 1, apartado 1, de la legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Ley n.º 249, de 13 de julio de 1997, relativa a la creación de la autoridad de tutela de las comunicaciones y de regulación de los sistemas de telecomunicación y de radiotelevisión) (GURI n.º 177, de 31de julio de 1997).

[6] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 — Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.º 214 (Decreto-ley n.º 201, de 6 de diciembre de 2011, por el que se establecen disposiciones urgentes para el crecimiento, la equidad y la consolidación de las cuentas públicas) (GURI n.º 284, de 6 de diciembre de 2011), convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 214, de 22 de diciembre de 2011 (GURI nº 300, du 27 diciembre 2011).

[7] Legge n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)» [Ley n.º 266, de 23 de diciembre de 2005, para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de presupuestos de 2006)] (GURI n.º 302, de 29 de diciembre de 2005).

[8] Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 — Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (GURI, Serie general n.º 95, de 24 de abril de 2017, suplemento ordinario nº 20), (Decreto-ley n.º 50, de 24 de abril de 2017, por el que se establecen disposiciones urgentes en materia financiera, iniciativas a favor de las entidades territoriales, intervenciones adicionales en las zonas afectadas por terremotos y medidas para el desarrollo), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 96, de 21 de junio de 2017) (GURI n.º 144, de 23 de junio de 2017).

II. Hechos, litigio y preguntas prejudiciales

11. En los años 2017 y 2018, la AGCOM adoptó los acuerdos n.º 182/17/CONS, n.º 427/17/CONS y n.º 528/18/CONS (en lo sucesivo, «acuerdos»), mediante los que estableció la cuantía y las modalidades de la aportación que han de realizar a su favor los operadores económicos privados del sector de los servicios postales para los años 2017, 2018 y 2019, respectivamente. En concreto, la AGCOM fijó una tasa del 1,4 por mil (de los ingresos declarados por cada operador) para los años 2017 y 2018 y del 1,35 por mil para el año 2019.

12. Los acuerdos:

— Identificaron como obligados al pago de la aportación a los proveedores del servicio universal y a los demás operadores económicos privados del sector de los servicios postales titulares de una autorización.

— Precisaron la cuantía de la carga, de forma tal que la aportación de los operadores económicos permitiera cubrir la totalidad de los costes generados por las actividades de la AGCOM en aquel sector, sin ninguna cofinanciación pública.

13. Esos costes se calcularon teniendo en cuenta no solo las actividades directamente relacionadas con la reglamentación del mercado de los servicios postales, sino también los servicios comunes a las diversas áreas de la AGCOM, tales como la utilización de inmuebles y las actividades de secretaría. Los costes indirectos derivados de los servicios comunes se repartieron entre los diversos mercados reglamentados por la AGCOM en partes proporcionales.

14. Algunos operadores económicos privados de correo urgente, no comprendidos en el ámbito del servicio universal, recurrieron los acuerdos ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal regional de lo contencioso administrativo del Lacio).

15. En concreto, impugnaron:

— Que los acuerdos establecieran un sistema de aportación íntegramente a cargo de los operadores del mercado, excluyendo cualquier coparticipación estatal.

— Que los costes financiados fueran superiores a los correspondientes a las actividades de reglamentación de la AGCOM en el mercado de los servicios postales.

— La equiparación entre los proveedores de servicios de correo urgente y los del servicio universal.

16. El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal regional de lo contencioso administrativo del Lacio) desestimó los recursos al considerar, en síntesis, que:

— La normativa nacional aplicable *ratione temporis* no impone obligación alguna de cofinanciación estatal de las actividades de la AGCOM, ni autoriza a esta última a fijar un porcentaje de aportación a cargo del Estado, a falta de una previsión en tal sentido en la ley presupuestaria anual.

— El artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67 permite a los Estados miembros cubrir los costes de la ANR mediante la financiación procedente de los operadores del mercado regulado por dicha Autoridad.

— Los servicios previstos en el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 97/67 no se refieren únicamente al servicio universal.

— Los costes correspondientes a los servicios de correo urgente y los costes operativos indirectos, repartidos en partes proporcionales, también constituyen costes financiables.

17. Los demandantes han interpuesto un recurso contra la sentencia de primera instancia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que eleva al Tribunal de Justicia las siguientes preguntas:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, y párrafo tercero, y el artículo 22 de la Directiva 97/67/CE […] en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE […] en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la pertinente en el ordenamiento jurídico italiano (plasmada en los artículos 1, apartados 65 y 66, de la Ley n.º 266, de 23 de diciembre de 2005, y 65 del Decreto-ley n.º 50, de 24 de abril de 2017, convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 96, de 21 de junio de 2017), que permite hacer recaer exclusivamente sobre los proveedores del sector postal, incluidos los que no prestan servicios comprendidos en el ámbito de aplicación del servicio universal, la obligación de contribuir a la financiación de los costes operativos de la autoridad de reglamentación del sector postal, admitiendo así la posibilidad de excluir cualquier forma de cofinanciación pública con cargo a los presupuestos del Estado?

2) ¿Deben interpretarse el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, y el artículo 22 de la Directiva 97/67/CE […] en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE […] en el sentido de que permiten incluir también entre los costes operativos que pueden ser financiados por los proveedores de servicios postales los costes que han de soportarse por actividades de reglamentación relativas a los servicios postales que quedan excluidos del ámbito de aplicación del servicio universal, así como los costes de las estructuras administrativas y de dirección política (las denominadas estructuras "transversales") cuya actividad, aun no estando destinada directamente a la reglamentación de los mercados de los servicios postales, está orientada, no obstante, al desempeño de todas las competencias institucionales de la Autoridad, por lo que pueden asignarse indirecta y parcialmente (a prorrata) al sector de los servicios postales?

3) ¿Se oponen el principio de proporcionalidad, el principio de no discriminación, el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, y párrafo tercero, y el artículo 22 de la Directiva 97/67/CE […], en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE […], a una normativa nacional como la italiana (plasmada en los artículos 1, apartados 65 y 66, de la Ley n.º 266, de 23 de diciembre de 2005, y 65 del Decreto-ley n.º 50, de 24 de abril de 2017, convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 96, de 21 de junio de 2017), que impone a los proveedores del sector postal la obligación de contribuir a la financiación de la autoridad de reglamentación del sector postal, sin que quepa distinguir entre la posición de los proveedores de servicios de correo urgente y la posición de los proveedores del servicio universal y, por tanto, sin que sea posible tener en cuenta la diversa intensidad de la actividad de reglamentación desarrollada por la autoridad nacional de reglamentación (ANR) en relación con los diferentes tipos de servicios postales?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. La petición de decisión prejudicial se registró en el Tribunal de Justicia el 31 de marzo de 2022.

19. Han presentado observaciones escritas General Logistic System Enterprises Srl y General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, la Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.I.) y otros, los Gobiernos belga, griego, italiano, lituano, noruego y portugués, así como la Comisión Europea.

20. No se ha considerado imprescindible la celebración de una vista.

IV. Apreciación

A. Observaciones preliminares

21. La Directiva 97/67, en su versión modificada por la Directiva 2008/6, permite que los Estados miembros supediten la concesión de licencias a los operadores del sector postal, «en su caso», «a la obligación de efectuar una aportación financiera para sufragar los costes operativos de las [ANR]».[9]

22. El abogado general Mengozzi ya advirtió de las dificultades para interpretar el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 97/67, debido a su poco clara redacción.[10] Este asunto confirma su aseveración.

23. Al abordar las preguntas del Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), considero preferible empezar por la segunda, para dilucidar qué tipos de gastos de las ANR del sector postal han de financiar los operadores de ese sector.[11] A continuación, examinaré si la Directiva 97/67 impone necesariamente una financiación mínima de las ANR mediante fondos públicos. En último lugar, analizaré si todos los operadores del sector postal deben hacer aportaciones en función de sus ingresos o si hay que diferenciar entre los proveedores del servicio universal y los del correo urgente.

B. Segunda pregunta prejudicial

24. El tribunal de reemisión quiere saber si el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67, en relación con su artículo 22, incluye entre los costes operativos de las ANR que se financian a cargo de los proveedores de servicios postales:

— Los costes soportados por actividades de reglamentación relativas a los servicios postales excluidos del servicio universal.

[9] Artículo 9, apartado 2, segundo párrafo, cuarto guion, de la Directiva 97/67. Con arreglo al artículo 22, apartado 1, de esta misma Directiva, los Estados miembros designan las ANR.

[10] Conclusiones del abogado general Mengozzi de 16 de marzo de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168), punto 22.

[11] Habrá que precisar si han de ser todos los gastos, incluidos los gastos generales (comunes), o bien únicamente los gastos estrictamente vinculados a las funciones de las ANR en el sector postal. A estos efectos, será crucial interpretar el poco claro concepto de «costes operativos» que emplea la Directiva 97/67.

— Los «costes de las estructuras administrativas y de dirección política (las denominadas estructuras "transversales") cuya actividad, aun no estando destinada directamente a la reglamentación de los mercados de los servicios postales, está orientada, no obstante, al desempeño de todas las competencias institucionales de la Autoridad, por lo que pueden asignarse indirecta y parcialmente (a prorrata) al sector de los servicios postales».

1. Costes soportados por actividades de reglamentación de las ANR relativas a los servicios postales excluidos del servicio universal

25. En cuanto a esta categoría, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia me parece concluyente: «por lo que respecta a la obligación específica de contribuir a financiar a la autoridad de reglamentación responsable del sector postal que se recoge en el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67 […], debe señalarse que las actividades que incumben a las autoridades nacionales de reglamentación conciernen al sector postal en su conjunto y no solo a la prestación de servicios incluidos en el servicio universal». [12]

26. La obligación así configurada es coherente con las funciones de las ANR del sector postal, cuya misión es garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 97/67 y asegurar que se respete la normativa en materia de competencia en ese sector. De este modo, favorecen a todos los operadores postales, y no solo a una u otra categoría de estos.

27. Así pues, el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67 debe interpretarse en el sentido de que todos los proveedores de servicios postales, como contrapartida a las ventajas para ellos derivadas de la actuación de las ANR, pueden «quedar sujetos a la obligación de contribuir a financiar las actividades de dichas autoridades». [13]

28. La obligación engloba, en suma, los costes inherentes a las actividades de las ANR relativas a *todos* los servicios postales, tanto los excluidos como los incluidos en el servicio universal.

2. Costes de las estructuras administrativas y de dirección política

29. Menos evidente me parece la respuesta a la pregunta de si los *costes operativos* del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67 incluyen los denominados «costes de las estructuras y servicios transversales» (en lo sucesivo, «costes transversales») [14] de la ANR, a los que alude el tribunal de reenvío.

30. La Directiva 97/67 no define la noción de «costes operativos», sobre cuya interpretación difieren quienes han intervenido en este procedimiento prejudicial:

— Para la Comisión, esta categoría incluye los costes transversales soportados por las ANR a causa de sus actividades de naturaleza administrativa e institucional, estrechamente vinculados y previos a las actividades regulatorias que deben ejercer.

— Por el contrario, BRT SpA entiende que, si el legislador hubiera estimado que los operadores postales debían sufragar los costes transversales de la ANR, habría utilizado una noción más

[12] Sentencia de 16 de noviembre de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), apartado 29.

[13] Sentencia de 16 de noviembre de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), apartado 31, y conclusiones del abogado general Mengozzi en ese asunto (EU:C:2016:168), punto 46.

[14] En el sentido que a esos términos da el tribunal de remisión.

amplia que la de «costes operativos». En su opinión, el término «operativo» significa que sirve para actuar concretamente y concierne a la fase de ejecución práctica.

31. El recurso a las diferentes versiones lingüísticas no ayuda a una interpretación literal que clarifique el precepto.[15] Por eso, es necesario, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[16] acudir a su interpretación sistemática y finalista.

32. La Directiva 97/67, en sí misma considerada, tampoco ofrece elementos para llevar a cabo una interpretación sistemática que arroje más luz sobre el significado de los «costes operativos».[17]

33. Es cierto, sin embargo, que otras normas del derecho de la Unión, relativas a las comunicaciones electrónicas (en particular, la Directiva 2002/21/CE[18] y la Directiva 2002/20/CE,[19] o sus precedentes), podrían facilitar, desde el punto de vista sistemático, pautas útiles para este reenvío.

34. Así sucedería si esas otras normas,[20] ya interpretadas por el Tribunal de Justicia, hubieran introducido conceptos análogos que pudieran extrapolarse al sector postal.[21]

35. En el ámbito de las comunicaciones electrónicas se prevé, al igual que en el sector postal, que los operadores privados financien las correspondientes ANR. La Directiva 2002/20 utiliza, a estos efectos, el concepto de «gastos administrativos» de las ANR. Estas autoridades han de ser, como la del sector postal, imparciales e independientes y contar con una financiación adecuada.[22]

15 Los «costes operativos» se traducen en la versión francesa de la Directiva 97/67 por «coûts de fonctionnement»; en la versión italiana por «costi operativi»; en la versión alemana por «betrieblichen Aufwendungen»; en la versión inglesa por «operational costs»; en la versión portuguesa por «custos de funcionamento», y en la versión rumana por «costurile operaționale».

16 Sentencia de 12 de noviembre de 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), apartado 42.

17 La imprecisión del artículo 9 de la Directiva 97/67 sobre este extremo contrasta con la detallada regulación de los costes (directos o comunes) que los proveedores del servicio universal han de reflejar en sus sistemas de contabilidad (artículo 14).

18 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicación electrónicos (DO 2002, L 108, p. 33), modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (DO 2009, L 337, p. 37).

19 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO 2002, L 108, p. 21), modificada por la Directiva 2009/140.

20 Las Directivas 2002/20 y 2002/21 estaban en vigor en el momento de los hechos del litigio principal, pero desde el 20 de diciembre de 2020 han sido derogadas por la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DO 2018, L 321, p. 36).

21 Entre el sector postal y del sector de las comunicaciones electrónicas hay unas ciertas concomitancias (en algunos Estados miembros, como Italia, la misma ANR supervisa ambos sectores), pero también diferencias significativas. De ahí que haya que proceder con cautela a la traslación de soluciones derivadas de las Directivas de un sector al otro.

22 Del artículo 3, apartados 3 y 3 *bis*, de la Directiva 2002/21 se desprende, según la sentencia de 28 de julio de 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), apartado 36, que «la Directiva [2002/21] exige actualmente que, para garantizar la independencia e imparcialidad de las ANR, los Estados miembros velarán, esencialmente, por que dispongan, todas ellas, de los *recursos financieros y humanos necesarios para ejecutar las tareas que se les asignen* […]». Cursiva añadida.

36. Las normas que rigen la financiación de las ANR en el sector de las comunicaciones electrónicas contemplan, específicamente, que las aportaciones de los operadores (las tasas que han de pagar para el sostenimiento de la ANR) se circunscriban a la cobertura de ciertos *gastos administrativos reales* vinculados, en concreto, a la gestión de las autorizaciones o de los derechos de uso. [23]

37. En efecto, con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2002/20, las tasas administrativas que se impongan a las empresas para financiar las actividades de la ANR, «cubrirán en total solamente los gastos administrativos que ocasionen la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general, de los derechos de uso y de las obligaciones específicas a que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 6». [24]

38. Las tasas del sector de comunicaciones electrónicas no pueden, por tanto, destinarse a cubrir ni siquiera los gastos relativos a funciones distintas de las enumeradas en dicha norma, y en particular, no otro tipo de gastos administrativos en los que incurran las ANR. [25]

39. Según el Tribunal de Justicia, del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2002/20, en relación con su trigésimo considerando, se desprende que las tasas que gravan a los operadores de comunicaciones electrónicas:

— Deben cubrir los gastos administrativos reales de las actividades mencionadas en el apartado 1, letra a), de dicho artículo y guardar un equilibrio con tales gastos. Así, el total de los ingresos obtenidos en virtud de dicha tasa no puede superar el total de los gastos correspondientes a estas actividades. [26]

— Pueden cubrir los gastos inherentes a todas las actividades de la ANR que menciona aquel artículo, y no solo los correlativos a la actividad de regulación *ex ante* del mercado. [27]

40. Las partes demandantes ante el tribunal de reenvío que han presentado observaciones defienden la extrapolación al sector postal de la solución adoptada para el de las comunicaciones electrónicas por el artículo 12 de la Directiva 2002/20 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que lo interpreta.

[23] A tenor del considerando trigésimo de la Directiva 2002/20, «pueden imponerse tasas administrativas a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas para financiar las actividades de la autoridad nacional de reglamentación relativas a la gestión del sistema de autorización y el otorgamiento de derechos de uso. Tales tasas deben limitarse a cubrir los gastos administrativos reales de estas actividades. […]». El considerando trigésimo primero añade que «los sistemas que regulen las tasas administrativas no deben distorsionar la competencia ni crear barreras a la entrada en el mercado».

[24] Entre esos costes pueden «quedar incluidos gastos de cooperación internacional, armonización y normalización, análisis de mercado, respeto de las normas y otros controles de mercado, así como el trabajo de regulación relativo a la preparación y puesta en práctica de derecho derivado y de decisiones administrativas, como pueden ser decisiones sobre el acceso y la interconexión».

[25] Sentencias de 18 de julio de 2013, Vodafone Omnitel y otros, C-228/12 a C-232/12 y C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, apartados 38 a 40 y 42; y de 28 de julio de 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), apartado 45.

[26] Sentencias de 18 de julio de 2013, Vodafone Omnitel y otros, C-228/12 a C-232/12 y C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, apartados 41 y 42; y de 28 de julio de 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), apartado 46.

[27] Auto de 29 de abril de 2020, BRT Italia y otros (C-399/19, EU:C:2020:346), apartado 43: «el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva [2002/20] debe interpretarse en el sentido de que los gastos que pueden cubrirse mediante una tasa impuesta en virtud de dicha disposición a las empresas que prestan un servicio o suministran una red de comunicaciones electrónicas son únicamente los relativos a las tres categorías de actividades de la ANR mencionadas en esa disposición, incluidas las funciones de regulación, supervisión, resolución de litigios e imposición de sanciones, sin limitarse a los gastos ocasionados por la actividad de regulación *ex ante* del mercado».

41. La propuesta interpretativa puede calificarse de sugerente, a primera vista,[28] pero no de adecuada: pese a las similitudes en las exigencias de independencia de las ANR del sector de las comunicaciones electrónicas y del sector postal, las normas específicas sobre su financiación difieren:

— Las tasas impuestas a los operadores del sector de las comunicaciones electrónicas financian, como acabo de indicar, ciertos *gastos administrativos*, que se especifican en el artículo 12 de la Directiva 2002/20, asociados a la gestión de las autorizaciones o de los derechos de uso, pero no otro tipo de gastos de las ANR, más allá de los mencionados en ese artículo.

— Por el contrario, en los artículos 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, y 22 de la Directiva 97/67, el legislador de la Unión no ha circunscrito los costes financiables por los operadores privados a los de carácter meramente administrativo, y mucho menos a los vinculados a las autorizaciones o a los derechos de uso.

42. La interpretación teleológica de los artículos 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, y 22 de la Directiva 97/67 conduce a defender que con estos preceptos se posibilita que las ANR del sector postal lleven a cabo sus tareas generales, es decir, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 97/67.[29] Para tal fin, deben disponer de una financiación adecuada, que cubra los costes transversales ocasionados por su funcionamiento, sin los que dichas entidades, simplemente, no podrían actuar

43. No hay, pues, razón alguna que impida calificar de costes operativos a los costes transversales de las ANR del sector postal (esto es, los costes comunes, no específicamente destinados a una actividad de regulación o de supervisión), en los que incurren a causa del desempeño de sus competencias institucionales. Coincido en esta línea con la Comisión cuando subraya la estrecha vinculación de esta categoría de costes, previos a cualquier otra actividad, con las funciones propias de la ANR.

44. En fin, como acertadamente destaca el tribunal de reenvío, si una ANR ejerce (como la AGCOM) funciones en otros ámbitos distintos del sector postal, los costes indirectos se dividirán a prorrata entre todos los sectores implicados.

C. Primera pregunta prejudicial

45. El tribunal de remisión quiere saber si la Directiva 97/67 se opone a una reglamentación nacional en cuya virtud la financiación de la ANR del sector postal la asumen únicamente los proveedores privados de servicios, con exclusión de cualquier forma de financiación pública con cargo a los presupuestos del Estado.

46. La contestación a esta primera pregunta está implícita en la que he propuesto para la segunda, sobre la base de los artículos 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, y 22 de la Directiva 97/67.

[28] De hecho, otros aspectos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las ANR de las comunicaciones electrónicas pueden emplearse, sin dificultad, en el sector postal. Véanse los puntos 72 y 79 de estas conclusiones

[29] En particular, establecer procedimientos de supervisión y de regulación dirigidos a garantizar la prestación del servicio universal, así como el cumplimiento de la normativa en materia de competencia en el sector postal (artículo 22, apartado 2, de la Directiva 97/67).

47. Si los costes operativos de las ANR del sector postal engloban tanto los directamente derivados de sus actividades regulatorias y supervisoras, como los procedentes de su estructura administrativa y decisoria, los operadores privados han de sufragar, en principio, la financiación íntegra de la propia ANR.

48. A la duda del tribunal de reenvío (¿puede la totalidad de los costes de las ANR recaer sobre los operadores privados, excluyendo la financiación pública?) se podría responder, pues, en sentido afirmativo.

49. Esta respuesta no se ve afectada por que el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67 utilice los términos «en su caso», para referirse al mecanismo de financiación de las ANR. Con tales términos se respeta la elección de fórmulas dispares, que la Directiva 97/67 deja en manos de los Estados miembros. [30]

50. Conviene, por eso, precisar el alcance de la obligación de «efectuar una aportación financiera», prevista por el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67.

51. La literalidad de esta expresión podría auspiciar una interpretación restrictiva: los operadores tendrían únicamente la obligación de hacer una aportación financiera para asumir *una parte* de los costes operativos de las ANR, pero *no todos* esos costes.

52. Como la interpretación literal no es determinante, hay que recurrir de nuevo a la interpretación sistemática y finalista del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67.

53. Tomando como premisa que la noción de costes operativos incluye el conjunto de costes generados por las ANR del sector postal en el ejercicio de sus funciones, se puede sostener que los Estados miembros conservan la posibilidad de optar entre:

— Un sistema de financiación estrictamente privado, mediante tasas impuestas a los operadores postales.

— Un sistema de financiación público, con cargo a los presupuestos nacionales.

— Un sistema mixto de cofinanciación pública (con cargo al presupuesto nacional) y privada (contribuciones de los operadores del sector postal). Nada impediría que, en este modelo, los costes transversales los asuma la financiación pública y los costes regulatorios y de supervisión, los operadores privados.

54. Según los datos facilitados por la Comisión, basados en un reciente estudio, [31] quince Estados miembros han elegido un sistema de financiación enteramente privado, seis han preferido un sistema público y cinco han optado por un sistema mixto (cuatro de ellos con la mayor parte de la financiación a cargo de los operadores postales).

[30] Como cualquier otro tributo, las tasas fijadas para sufragar los costes del ejercicio de funciones públicas tienen un componente de apreciación política innegable. No parece que una tasa establecida en función de los ingresos de los operadores postales, como la aprobada por Italia, a razón de un tanto por mil de sus ingresos, afecte a la competitividad de los operadores del sector ni amenace su subsistencia.

[31] Peter Dunn, *Postal operators contribute to NRAs' costs but at very different levels* (2021), disponible en https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs–costs-but-at-very-different-levels.html.

55. A mi juicio, el artículo 9 de la Directiva 97/67 no obliga ni impide elegir entre uno u otro modelo de financiación de las ANR. Su apartado 3 se limita a exigir que, salvaguardada la independencia y el funcionamiento de estas autoridades, los elementos del sistema adoptado sean «transparentes, accesibles, no discriminatorios, proporcionados, precisos y claros, se harán públicos de antemano y se basarán en criterios objetivos».

56. Nada impide, repito, que un Estado miembro implante un sistema público o un sistema mixto: ambos se adaptan a la finalidad de la Directiva 97/67, que prevé la existencia de ARN independientes de los operadores del sector postal,[32] a fin de garantizar que cumplen adecuadamente sus funciones regulatorias y de supervisión. Los dos sistemas me parecen compatibles con el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, de la Directiva 97/67, porque preservan la independencia de las ANR respecto a los operadores del sector postal, así como su debido funcionamiento.

57. Lo mismo ocurre con la compatibilidad de los sistemas de financiación estrictamente privados (como el italiano), siempre que garanticen, por un lado, la independencia de la ANR y, por otro lado, que esa ANR disponga, en la práctica, de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones.[33]

58. En realidad, la fuente de financiación de una ANR no determina necesariamente su independencia.[34] Lo que se ha de conseguir es que disponga de los medios financieros imprescindibles, de modo que la propia ANR pueda sustraerse a la influencia indebida de los principales operadores del mercado y de otras autoridades públicas.[35]

59. Ciertamente, la posibilidad de que una ANR vea «bloqueada» su actividad es mayor cuando su financiación depende en exclusiva de las contribuciones de los operadores del sector postal. El caso italiano, como señala el tribunal de remisión,[36] sería paradigmático: según la propia AGCOM, desde que, en 2012, pasó a ser la ANR italiana en el sector postal, no ha conseguido recaudar ninguna contribución de los operadores postales privados y ha tenido que ejercer sus funciones regulatorias y supervisoras con medios financieros detraídos de otros sectores o de sus reservas. La AGCOM indica que la imposibilidad de percibir las contribuciones de los operadores la abocará a no poder ejercer sus funciones en el sector postal italiano.[37]

[32] El considerando cuadragésimo séptimo de la Directiva 2008/6 hace hincapié en la independencia y autonomía de las ANR: «[…] De conformidad con el principio de separación de las funciones reguladoras y las funciones operativas, los Estados miembros deben garantizar la independencia de las autoridades nacionales de reglamentación con el fin de asegurar la imparcialidad de sus decisiones […]».

[33] En el considerando cuadragésimo séptimo de la Directiva 2008/6 se lee que «las autoridades nacionales de reglamentación deben disponer de todos los recursos necesarios en cuanto a personal, competencia y medios financieros para el cumplimiento de su misión».

[34] OCDE, *The Governance of Regulators — Being an independent Regulator*, OECD Publishing, París, 2016, disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, pp. 79 y 80; y OCDE, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Éditions OCDE, París, 2017, disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es , pp. 27 y 28.

[35] OCDE, *The Governance of Regulators — Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, París, 2022, disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, p. 50: «Appropriate funding mechanisms should ensure that regulators receive sufficient funds for an effective and efficient execution of their activities, and should contain adequate safeguards that prevent undue influence in the work of regulators through the appropriation or restriction of funds».

[36] Apartado 78 del auto de reenvío.

[37] El bloqueo económico de una ANR financiada con contribuciones privadas se puede producir, pese a que recaude las tasas por vía ejecutiva, si el cobro se paraliza mediante recursos jurisdiccionales que se dilatan en el tiempo. En este contexto, a falta de otras medidas, la actitud obstruccionista de los operadores del sector postal, únicos financiadores de la ANR, podría dificultar o, incluso, impedir que la ANR desempeñe sus funciones regulatorias y supervisoras (véase el apartado 78 del auto de reenvío).

60. Ahora bien, esa circunstancia parece responder a una patología concreta (y sobrevenida) del sistema de financiación italiano, más que a una deficiencia estructural del modelo acogido. Su remedio puede encontrarse en la potenciación de las competencias recaudatorias de la propia ANR.

61. En definitiva, considero que el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, en relación con el artículo 22 de la Directiva 97/67, deja libertad a los Estados miembros para elegir el sistema de financiación de su ANR del sector postal. Cuando un Estado miembro opte por la financiación estrictamente privada, mediante tasas impuestas a los operadores postales, debe adoptar las medidas necesarias para asegurar, en todo caso, la independencia y la operatividad de la ANR. Esas medidas han de ser lo suficientemente eficaces para evitar prácticas de bloqueo de su actividad.

62. Si el Tribunal de Justicia entendiera, en contra de la interpretación que he propuesto, que el concepto de costes operativos engloba únicamente los derivados de las actividades regulatorias y supervisoras de las ANR, sus costes transversales debería asumirlos el Estado mediante financiación pública, de manera que el funcionamiento de la ANR quede salvaguardado.

D. Tercera pregunta prejudicial

63. El tribunal de reenvío quiere saber si los principios de proporcionalidad y no discriminación, así como el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, y párrafo tercero, y el artículo 22 de la Directiva 97/67, consienten un sistema de financiación de la ANR basado en tasas impuestas a los operadores postales:

— sin tener en cuenta la intensidad de las tareas regulatorias y de supervisión desarrolladas en relación con los diversos tipos de servicios postales; y

— sin hacer distinción, a estos efectos, entre los proveedores del servicio universal y los operadores de correo urgente.

64. La Directiva 97/67 no prevé un modo específico de cálculo de las tasas aplicables a los operadores postales para financiar la ANR. Su artículo 9, apartado 3, se limita a exigir, como ya he subrayado, que se establezcan elementos de cálculo «transparentes, accesibles, no discriminatorios, proporcionados, precisos y claros, [que] se harán públicos de antemano y se basarán en criterios objetivos».

1. Principio de igualdad

65. La igualdad exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente. [38]

[38] Sentencias de 12 de noviembre de 2014, Guardian Industries y Guardian Europe/Comisión (C-580/12 P, EU:C:2014:2363), apartado 51; de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 35; y de 7 de marzo de 2017 RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), apartado 41.

66. Los operadores de correo urgente italiano consideran que no se les debe gravar con contribuciones a favor de la ANR de la misma manera que a los operadores del servicio universal, porque se encuentran en situaciones diferentes. A su juicio, la ANR desarrolla unas actividades de reglamentación y de supervisión mucho mayores sobre los operadores del servicio universal.

67. Recordaré que el artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva 97/67 permite a los Estados miembros someter a las empresas del sector postal a autorizaciones generales, para prestar los servicios no incluidos en el servicio universal. Su apartado 2, párrafo primero, faculta a los Estados miembros para recurrir a procedimientos de autorización respecto de los servicios incluidos en el servicio universal. [39]

68. De conformidad con el considerando decimoctavo de la Directiva 97/67, la diferencia esencial entre los servicios de correo urgente y los del servicio postal universal estriba en el valor añadido (sea cual fuere su forma) que aportan los primeros y que percibe el cliente. Prestaciones de este tipo corresponden a servicios específicos, disociables del servicio de interés general, que responden a las necesidades particulares de ciertos operadores económicos y que exigen determinadas prestaciones adicionales que no ofrece el servicio postal tradicional. [40]

69. La disparidad entre los servicios postales de correo urgente y los servicios postales universales [41] no coloca, sin embargo, a los operadores de una y otra categoría en situaciones diferentes en lo que atañe a su obligación de sufragar los costes de la ANR. Por decirlo en otras palabras, esa disparidad no tiene por qué traducirse, necesariamente, en una contribución de mayor o menor intensidad a la financiación de la ANR.

70. La actividad regulatoria y de supervisión de una ANR se lleva a cabo en relación con todo el sector postal en su conjunto, tanto en lo que atañe al servicio universal como al correo urgente. [42]

71. El método de cálculo de las tasas para financiar la ANR no contiene elementos discriminatorios, porque se basa en un factor porcentual, idéntico para todos los operadores postales y aplicado a los ingresos obtenidos por cada uno de ellos. El Tribunal de Justicia ya ha confirmado el carácter no discriminatorio, objetivo y transparente de este método de cálculo en relación con tasas análogas, impuestas a los operadores correspondientes para financiar ANR de otros sectores económicos. [43]

[39] Sentencias de 16 de noviembre de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), apartado 20.

[40] Sentencias de 31 de mayo de 2018, Confetra y otros (C-259/16 y C-260/16, EU:C:2018:370), apartado 38; y de 21 de noviembre de 2019, Deutsche Post y otros (C-203/18 y C-374/18, EU:C:2019:999), apartado 65.

[41] La evolución del sector postal ha sido rápida y las actividades de los prestadores de servicio universal y de los operadores de correo urgente tienden a converger.

[42] Mediante la modificación de la Directiva 97/67 llevada a cabo por la Directiva 2008/6, el legislador de la Unión pretendía, con arreglo a los considerandos decimotercero y decimosexto de esta última Directiva, culminar el proceso de liberalización del mercado de los servicios postales y confirmar la fecha definitiva de realización del mercado interior de tales servicios, suprimiendo no solo los últimos obstáculos a la apertura total del mercado para determinados proveedores de servicio universal, sino también todos los demás obstáculos a la prestación de servicios postales. Véanse, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260), apartado 31.

[43] Sentencia de 21 de julio de 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513), apartados 31 y 32: «En lo que atañe a la cuestión de si los Estados miembros pueden determinar, como es el caso de la normativa controvertida en el litigio principal, el importe de esta tasa sobre la base de los ingresos brutos de explotación de los sujetos pasivos, debe considerarse que […] se trata de un criterio objetivo, transparente y no discriminatorio. Por otro lado, este criterio de determinación, como ha indicado la Comisión en la vista, no deja de estar relacionado con los costes en que incurre la autoridad nacional competente […] Por consiguiente, la Directiva 97/13 no se opone a que los Estados miembros determinen el importe de una tasa con arreglo al artículo 6 de esta misma Directiva sobre la base de los ingresos brutos de explotación de los sujetos pasivos».

2. Principio de proporcionalidad

72. Según el Tribunal de Justicia, para evaluar la proporcionalidad de una normativa nacional, como la que en Italia transpuso la Directiva 97/67 en cuanto a los títulos habilitantes para prestar servicios postales, «[…] incumbe al órgano jurisdiccional remitente verificar, mediante una apreciación global de todas las circunstancias fácticas y jurídicas pertinentes, si tal normativa es adecuada para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no va más allá de lo necesario para alcanzarlos[…]».[44]

73. Respecto a su idoneidad para «garantizar la consecución del objetivo que persigue, […] una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática».[45]

74. El objetivo del modelo postal italiano (financiación privada) es cubrir los costes operativos de su ANR, en el sentido anteriormente expuesto. La obligación de pagar las tasas, que recae sobre todos los operadores del sector, es apta para garantizar, en principio,[46] el ejercicio de las funciones propias de la ANR.

75. Conviene recordar que, según las informaciones que obran en los autos, la tasa impuesta por legislación italiana no es más elevada que las aplicadas por otros Estados miembros a los operadores privados para financiar su ANR del sector postal.

76. Lo que se discute es si la obligación de que todos los operadores postales contribuyan en función de sus ingresos, sin distinción entre los del servicio universal y los del correo urgente, excede de lo necesario para conseguir la adecuada financiación de la ANR.

77. En mi opinión, el sistema controvertido no infringe el principio de proporcionalidad, en cuanto que la actuación de la ANR tiende a asegurar la liberalización del sector postal en su conjunto y se despliega en relación con todos los operadores postales.

78. Refuerzan mi convicción estos dos argumentos:

— Por un lado, siendo cierto que los proveedores del servicio postal universal tienen su actividad más regulada, también lo es que la liberalización del sector postal ha favorecido más a los proveedores de correo urgente.

— Por otro lado, como ha recordado el Tribunal de Justicia en relación con la financiación de las ANR del sector de las comunicaciones electrónicas, no es imprescindible que haya una plena correlación entre el importe de la tasa impuesta al operador y los gastos en los que haya incurrido efectivamente la ANR en relación con ese operador.[47] Este razonamiento es extrapolable, sin dificultad, a la Directiva 97/67.

44 Sentencia de 31 de mayo de 2018, Confetra y otros (C-259/16 y C-260/16, EU:C:2018:370), apartado 49.

45 Sentencia de 31 de mayo de 2018, Confetra y otros (C-259/16 y C-260/16, EU:C:2018:370), apartado 50.

46 Con los matices expuestos en los puntos 60 a 62 de estas conclusiones.

47 Sentencia de 21 de julio de 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513), apartado 28: «la Directiva 97/13 no puede interpretarse en el sentido de que debe haber plena correlación entre el importe de la tasa impuesta al operador sujeto a ella y los gastos en que haya incurrido efectivamente la autoridad nacional competente en relación con este operador durante un período determinado, dado que ninguna disposición de la Directiva 97/13 exige esta correlación». Lo mismo sucede con la Directiva 97/67.

V. Conclusión

79. Por todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia responder al Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) de la siguiente manera:

«El artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guion, en relación con el artículo 22 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, modificada por 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,

ha de interpretarse en el sentido de que:

— el concepto de costes operativos de las autoridades nacionales de regulación del sector postal, financiables por los proveedores de servicios postales, engloba tanto los costes soportados por actividades de reglamentación relativas a los servicios postales incluidos y excluidos del servicio universal, como los costes transversales derivados de las estructuras administrativas y de dirección política de dichas autoridades;

— una reglamentación nacional que permite imponer a los proveedores de servicios postales la obligación de contribuir a la financiación de los costes operativos de la autoridad nacional de regulación, con exclusión de cualquier forma de financiación pública, es compatible con el derecho de la Unión, siempre que el Estado miembro adopte las medidas necesarias para asegurar la independencia de dicha autoridad y la disponibilidad de medios para desarrollar sus funciones; y

— es asimismo compatible con el derecho de la Unión, en particular, con los principios de proporcionalidad y no discriminación, un sistema de financiación de la autoridad nacional de regulación de un Estado miembro que impone tasas a los operadores postales, calculadas a razón de un tanto por mil de sus ingresos, sin tener en cuenta la intensidad de las tareas regulatorias y de supervisión desarrolladas en relación con los diversos tipos de servicios postales, y sin distinguir, a estos efectos, entre los proveedores del servicio postal universal y los operadores de correo urgente».