

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Auto de 25 de junio de 2025**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Recurso n.º 4578/2024**

**SUMARIO:**

**Tasa general de operadores. Base imponible. Principio de equivalencia.** La sentencia recurrida estimó que la liquidación de la tasa general de operadores girada por la CNMV carece de sustento en datos y antecedentes seguros y fehacientes. Para ello debe constar el detalle y concreción de la contabilidad de los costes desagregados unida a los recursos de la tasa general de operadores. Puesto que esta información brilla por su ausencia, la Administración se desentiende del estándar de prueba autoimpuesta de que la tasa impugnada responde a un cálculo racional de costes, del que depende el respeto al principio de equivalencia. La cuestión que presenta interés casacional consiste en precisar, una vez en vigor la Ley General de Telecomunicaciones de 2014, cuál es el alcance de la obligación de documentar la realidad de los gastos que genera la actividad administrativa que se sufraga con la Tasa General de Operadores, bien con la exigencia de una aportación completa de la contabilidad analítica de las Autoridades Nacionales de Reglamentación, sobre la base de una praxis aplicada a ejercicios anteriores a dicha ley o, por el contrario, si hay que estar a lo que a tal efecto prescribe ésta, es decir la Memoria de continua referencia, todo ello a los efectos de tener por cumplido o no vulnerado el principio de equivalencia en la Tasa.

**TRIBUNAL SUPREMO**

**AUTO**

**Magistrados/as**

RAFAEL TOLEDANO CANTERO  
PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA  
LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ  
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY  
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Fecha del auto: 25/06/2025  
Tipo de procedimiento: R. CASACION  
Número del procedimiento: 4578/2024  
Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4578/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Excmos. Sres.

Síguenos en...

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente  
D. Luis María Díez-Picazo Giménez  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Diego Córdoba Castroverde  
D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 25 de junio de 2025.

## **HECHOS**

### **PRIMERO.- Preparación del recurso de casación.**

1.La representación de la Administración General del Estado preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 5 de marzo de 2024, por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que estimó el recurso n.º 2747/2022 deducido frente a la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 8 de junio de 2020, por el que se desestima el recurso de alzada formulado contra resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid (TEARM) de 29 de septiembre de 2022 que desestimó a su vez la reclamación económico-administrativa número 00/03579/2021 interpuesta contra liquidación de la tasa general de operadores (TGO) del año 2016, que ascendió a la cantidad de 24.347,77 euros.

2.Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos los artículos 71, apartado 6 y, por su remisión, del Anexo I, apartado 3, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), aplicable *ratione temporis* ejercicio 2016.

3.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que estima la pretensión anulatoria sobre la base de negar todo valor a la Memoria y restantes documentos aportados u obrantes al expediente, sin considerar si se ajustaban o no a lo requerido a los efectos que aquí importan por la LGTel 2014, y ello porque su comparación con los aportados en otros procesos, relativos al ejercicio 2013 en que la LGTel de 2014 no estaba en vigor, resulta, en su criterio, desventajosa.

4.Las normas que entiende vulneradas forman parte del Derecho estatal.

5.Según se desprende de la fundamentación de su escrito, el recurrente considera que puede apreciarse interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque concurren las circunstancias contenidas en el artículo 88.2, letras b) y c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), así como las presunciones contempladas en las letras a) y d) del artículo 88.3 LJCA.

**SEGUNDO.-** Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 21 de mayo de 2024, habiendo comparecido la parte recurrente ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de quince días señalado en el artículo 89.5 LJCA. También lo ha hecho la sociedad Xtra Telecom, S.A., como recurrida, representada por el procurador don Vicente Ruigómez Muriedas, que se opone a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

## **RAZONAMIENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación.**

1.El escrito de preparación fue presentado en plazo ( artículo 89.1 LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación ( artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y la Administración recurrente se encuentra legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia ( artículo 89.1 LJCA).

2.Dicho escrito acredita el cumplimiento de los requisitos reglados, identifica con precisión las normas del ordenamiento jurídico alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la Sala de instancia o que esta hubiera debido observar aun sin ser alegadas. También puede entenderse justificado que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [ artículo 89.2 LJCA, letras a), b), d) y e)].

3.El escrito de preparación fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque la sentencia impugnada (i)sienta una doctrina sobre dichas normas que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales [ artículo 88.2.b) LJCA]; (ii)afecta a un gran número de situaciones por trascender del caso objeto del proceso [ artículo 88.2.c) LJCA]; (iii)aplica una norma en la que se sustenta la razón de decidir respecto

Síguenos en...



de la que no existe jurisprudencia [ artículo 88.3.a) de la LJCA] y, finalmente, (iv) porque resuelve recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional [ artículo 88.3.d) de la LJCA].

**SEGUNDO.- Objeto del presente recurso de casación.**

La cuestión de interés casacional se centra en la ponderación del principio de equivalencia y el estándar probatorio en cuanto a si resulta conforme a Derecho la adopción de una decisión basada en el contraste entre la prueba aportada en recursos sobre casos anteriores a la vigencia de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, la cual ya estaba vigente en el ejercicio al que se refiere el presente recurso.

**TERCERO.- Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.**

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales, nos lleva a destacar como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación los siguientes:

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) practicó la liquidación de la TGO del ejercicio 2016 a la mercantil Xtra, en aplicación de lo dispuesto en la LGTel/2014.
2. Frente a dicho acuerdo liquidatorio la mercantil obligada interpuso reclamación económico-administrativa, argumentando «la falta de especificación para la justificación de los gastos [...] sin que pueda analizarse debidamente el incremento sufrido de los gastos financiables con dicha Tasa, lo que impide comprobar el cumplimiento del principio de equivalencia" y falta de motivación.
3. La reclamación fue desestimada mediante resolución del TEAC de 29 de septiembre de 2022.
4. No conforme con este acuerdo, la mercantil dedujo recurso judicial ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que dictó sentencia estimatoria el 5 de marzo de 2024.

Interesa destacar la *ratio decidende* de la sentencia, contenida en el fundamento jurídico primero, que señala lo siguiente:

«Nuestra misión como Tribunal del orden contencioso-administrativo se reduce a determinar si la liquidación contestada por la recurrente responde a cálculos razonables, efectuados en aplicación de los parámetros legalmente establecidos, como defiende la Administración demandada, o si, por el contrario, estamos ante una determinación de la deuda cuyos fundamentos son ya desconocidos, ya carentes de sustento en datos y antecedentes seguros y fehacientes (...) Es de nuevo suficiente con que el Tribunal se remita al nivel de elaboración, detalle y concreción de la contabilidad de costes desagregados unida a los recursos relativos a la TGO 2013 para convencerse de que por contraposición, la unida al presente recurso no cumple, prima facie, -los mismos criterios de calidad informativa (...) Resultado de la aplicación de la metodología diseñada al ejercicio 2013 es el denominado "Informe sobre el coste de las actividades de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en el ejercicio 2013 TTLINF 2015/227" que articula un recorrido por fases (Tabla I: Elementos de Coste del ejercicio. Tabla II: Distribución de los elementos de costes entre centros de Costes. Tabla III: Distribución de Centros de Costes CN-x a Centros de CN (principales). Tabla IV: Distribución del Coste de centros Principales(sic) a Actividades. Tabla V: Número de Resoluciones del Ejercicio. Tabla VI: Coste de Actividades primaria. Tabla VII: Coste de Actividades final. Puesto que esta información brilla por su ausencia en el presente recurso y como. es claro que la Administración se desentiende del estándar de prueba auto-impuesto en otros ejercicios impositivos, dada la dificultad de convencerse de que la tasa impugnada por Xtra Telecom responde a un cálculo racional de costes, del que depende el respeto al principio de equivalencia, la Sala se siente obligada a estimar el presente recurso, anulando el acuerdo recurrido, al igual que la tasa de que trae causa. La ausencia de motivación justificante de la deuda tributaria recurrida impone el sentido estimatorio de nuestro fallo».

La sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

**CUARTO.- Marco jurídico.**

El artículo 71.6 LGTel dispone:

«1. Las tasas en materia de telecomunicaciones gestionadas por la Administración General del Estado serán las recogidas en el anexo I de esta Ley.

Síguenos en...



6. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, respecto de las tasas a las que se refiere el apartado I, V las administraciones competentes que gestionen V liquiden tasas. subsumibles en el apartado 2 de este artículo, publicarán un resumen anual de los gastos administrativos que justifican su imposición V del importe total de la recaudación. Asimismo, las administraciones competentes que gestionen y liquiden tasas subsumibles en el apartado 3 de este artículo publicarán anualmente el importe total de la recaudación obtenida de los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. »

Por su parte, en el Anexo I del mismo texto se puede leer:

«ANEXO I Tasas en materia de telecomunicaciones.

I. Tasa general de operadores

1. Sin perjuicio de la contribución económica que pueda imponerse a los operadores para la financiación del servicio universal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 y en el Título III, todo operador estará obligado a satisfacer una tasa anual que no podrá exceder el 1 por mil de sus ingresos brutos de explotación y que estará destinada a sufragar los gastos que se generen incluidos los de gestión control y ejecución por la aplicación del régimen jurídico establecido en esta Ley por las autoridades nacionales de reglamentación a que se refiere el artículo 68. En concreto los gastos a sufragar serán los gastos de personal y gastos corrientes en que incurran los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de sus funciones directamente relacionadas con la aplicación del régimen jurídico establecido en esta Ley como Autoridad Nacional de Reglamentación de Telecomunicaciones.

3. El importe de esta tasa anual no podrá exceder de los gastos que se generen, incluidos los de gestión, control y ejecución, por la aplicación del régimen jurídico establecido en esta Ley, anteriormente referidos.

A tal efecto, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo hará público antes del 30 de abril de cada año una memoria que contenga los gastos en que han incurrido en el ejercicio anterior las autoridades nacionales de reglamentación a que se refiere el artículo 68 por la aplicación del régimen jurídico establecido en esta Ley.

La memoria contemplará, de forma separada, los gastos en los que haya incurrido la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por la aplicación del régimen jurídico establecido en esta Ley, que servirán de base para fijar la asignación anual de la Comisión con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y garantizar la suficiencia de recursos financieros de la Comisión para la aplicación de esta Ley.

El importe de la tasa resultará de aplicar al importe de los gastos en que han incurrido en el ejercicio anterior las autoridades nacionales de reglamentación a que se refiere el artículo 68 por la aplicación del régimen jurídico establecido en esta Ley y que figura en la citada memoria, el porcentaje que individualmente representan los ingresos brutos de explotación de cada uno de los operadores de telecomunicaciones en el ejercicio anterior sobre el total de los ingresos brutos de explotación obtenidos en ese mismo ejercicio por los operadores de telecomunicaciones.».

#### **QUINTO.-** *Cuestiones en las que existe interés casacional.*

Conforme a lo expuesto y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el 90.4 de la misma norma, procede admitir a trámite el recurso de casación preparado, al apreciar esta Sección de Admisión que el mismo presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia respecto de la siguiente cuestión:

*Precisar, una vez en vigor la Ley General de Telecomunicaciones de 2014, cuál es el alcance de la obligación de documentar la realidad de los gastos que genera la actividad administrativa que se sufraga con la Tasa General de Operadores, bien con la exigencia de una aportación completa de la contabilidad analítica de las Autoridades Nacionales de Reglamentación, sobre la base de una praxis aplicada a ejercicios anteriores a dicha ley o, por el contrario, si hay que estar a lo que a tal efecto prescribe ésta, es decir la Memoria de continua referencia, todo ello a los efectos de tener por cumplido o no vulnerado el principio de equivalencia en la Tasa.*

#### **SEXTO.-** *Justificación suficiente de que el recurso planteado cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.*

1. Esta cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque en la sentencia recurrida se han aplicado normas que sustentan la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo [ artículo 88.3.a) LJCA], no en vano, son numerosas las sentencias de este Tribunal dictadas resolviendo cuestiones relacionadas con la

Síguenos en...



Ley general de Telecomunicaciones, pero todas ellas, aplicando la versión de 2003, y no, como en este caso, la del año 2014.

2. Además, la cuestión planteada afecta a un gran número de situaciones [ artículo 88.2.c) LJCA], justificándolo adecuadamente el recurrente cuando refiere la pendencia de más de cien recursos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional interpuestos contra resoluciones confirmatorias de esta Tasa, la mayoría de ellas de ejercicios en los que ya estaba en vigor la Ley de 2014 (la sentencia de 21 de enero de 2022, recurso de casación nº 6114/2019 y las posteriores que la citan, cita la ley de 2014, pero de forma tangencial y en relación con el derecho al uso privativo del dominio público radioeléctrico).

Todo ello hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que las esclarezca, en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho ( artículos 9.3 y 14 CE).

3. Por último, recordar que las presunción de la letra d) del artículo 88.3 LJCA no tiene encaje en el presente recurso, porque la sentencia recurrida no resuelve un recurso contra un acto o disposición de una agencia estatal cuyo conocimiento corresponda en única instancia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional [vid. auto de 18 de abril de 2017 (RCA 114/2016 ), FJ 1º], lo que resuelve es un recurso contra una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central [ artículo 11.1.d) LJCA].

**SÉPTIMO.- Admisión del recurso de casación. Normas que en principio serán objeto de interpretación.**

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 LJCA, procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión descrita en el razonamiento jurídico quinto.

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 71, apartado 6 y, por su remisión, del Anexo I, apartado 3, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), aplicable racione temporis al ejercicio 2016.

Ello sin perjuicio de que la sentencia que resuelva la presente casación haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

**OCTAVO.-** Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

**NOVENO.-** Comunicación inmediata a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

**LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:**

1º) Admitir el recurso de casación n.º 4578/2024, preparado por la Administración General del Estado contra la sentencia dictada el 5 de marzo de 2024, por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que estimó el recurso n.º 2747/2022.

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

*Precisar, una vez en vigor la Ley General de Telecomunicaciones de 2014, cuál es el alcance de la obligación de documentar la realidad de los gastos que genera la actividad administrativa que se sufraga con la Tasa General de Operadores, bien con la exigencia de una aportación completa de la contabilidad analítica de las Autoridades Nacionales de Reglamentación, sobre la base de una praxis aplicada a ejercicios anteriores a dicha ley o, por el contrario, si hay que estar a lo que a tal efecto prescribe ésta, es decir la Memoria de continua referencia, todo ello a los efectos de tener por cumplido o no vulnerado el principio de equivalencia en la Tasa.*

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación los artículos 71, apartado 6 y, por su remisión, del Anexo I, apartado 3, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), aplicable racione temporis al ejercicio 2016, sin perjuicio de que la sentencia que resuelva la presente casación haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

Síguenos en...

4º) Publicar este auto en la página *web* del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme ( artículo 90.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

