

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ080271

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 27 de enero de 2021

Sala 4.^a

Asunto C-764/18

SUMARIO:

Tasa por aprovechamientos especiales en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública. Empresas explotadoras de servicios de suministros. Empresas de telefonía fija y de acceso a Internet. Redes de comunicaciones electrónicas y servicio de comunicaciones electrónicas. La mercantil presentó ante el Ayuntamiento una «autoliquidación» de la tasa por aprovechamiento del dominio público por la actividad de telefonía fija y de acceso a Internet que ejerce en el término municipal. Al considerar que la tasa es contraria a la normativa de la Unión que regula el sector de las telecomunicaciones, en particular a la Directiva autorización, tal como es interpretada por el Tribunal de Justicia, solicitó al Ayuntamiento la rectificación de la «autoliquidación» y la devolución de la suma ingresada, que consideraba indebida. La mercantil alegó que no era titular de las redes que explotaba en el territorio del Ayuntamiento, sino usuaria de las mismas en virtud de derechos de interconexión y que los servicios de telefonía fija y de acceso a Internet estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva autorización, y que era contrario a los arts.12 y 13 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas) imponer un gravamen calculado exclusivamente sobre la base de un porcentaje fijo de los ingresos brutos de la empresa. El Ayuntamiento entendió que el importe de la tasa debida no adolecía de ningún error de hecho o de Derecho y que se había calculado conforme a la ley y que la mercantil era titular de redes de infraestructuras y, por tanto, no podía ser exonerada del pago de la tasa. El Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales [Vid., ATS, de 12 de julio de 2018, recurso n.º 1636/2017 (NFJ071689)]. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide esencialmente que se determine si la Directiva autorización debe interpretarse en el sentido de que es aplicable a las empresas que prestan servicios de telefonía fija y de acceso a Internet. Al respecto, el Tribunal estima que los «servicios de comunicaciones electrónicas», en el sentido de la Directiva marco, son servicios que consisten en transmitir señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, ya sean estas redes fijas o móviles, y que cubren tanto servicios de telefonía, fija o móvil como servicios de acceso a Internet. Dado que el ámbito de aplicación de la Directiva autorización se determina en función de las definiciones que figuran en la Directiva marco, de lo anterior resulta que la Directiva autorización es aplicable a las autorizaciones de suministro tanto de redes como de servicios de acceso a Internet y de telefonía fija, y por consiguiente, la Directiva autorización debe interpretarse en el sentido de que es aplicable también a las empresas que prestan servicios de telefonía fija y de acceso a Internet. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide que se dilucide si los arts. 12 y 13 de la Directiva autorización deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que impone, a las empresas propietarias de infraestructuras o de redes necesarias para las comunicaciones electrónicas y que utilicen las mismas para prestar servicios de telefonía fija y de acceso a Internet, una tasa cuyo importe se determina exclusivamente en función de los ingresos brutos obtenidos anualmente por estas empresas en el territorio del Estado miembro de que se trate. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, se desprende que la tasa por aprovechamiento del dominio público no está incluida en el ámbito de aplicación del art. 12 de la Directiva de autorización, al no tener por objeto cubrir los gastos administrativos globales relativos a las actividades de la autoridad nacional de reglamentación y no puede calificarse de «tasa administrativa», por lo que dicho precepto no se opone a una normativa nacional que prevé una tasa de esta naturaleza. El hecho imponible de la tasa por aprovechamiento del dominio público, al estar vinculado a la concesión del derecho a utilizar los recursos instalados en el suelo, vuelo o subsuelo del dominio público local, no depende del derecho de instalar tales recursos en el sentido del ar.13 de la Directiva autorización, por lo que tampoco la tasa litigiosa está incluida en el ámbito de aplicación de este precepto, que no se opone a una normativa nacional que establece un gravamen como la tasa por aprovechamiento del dominio público. Por tanto, los arts. 12 y 13 de la Directiva autorización deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que impone, a las empresas propietarias de infraestructuras o de redes necesarias para las comunicaciones electrónicas y que utilicen estas para prestar servicios de telefonía fija y de acceso a Internet, una tasa cuyo importe se determina exclusivamente en función de los ingresos brutos obtenidos anualmente por estas empresas en el territorio del Estado miembro de que se trate.

PRECEPTOS:

Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas), arts. 1, 2, 12 y 13.

Directiva 2002/21/CE (Marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas), art. 2.

RDLeg. 2/2004 (TR LHL), art. 24.

Ley Foral 2/1995 de Navarra (Haciendas Locales), art. 105.

Tratado de 25 de marzo de 1957 (TFUE), art. 267.

PONENTE:

Don S. Rodin.

En el asunto C-764/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 12 de julio de 2018, recibido en el Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 2018, en el procedimiento entre

Ayuntamiento de Pamplona

y

Orange España, S. A. U.,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra, D. Šváby y S. Rodin (Ponente) y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de diciembre de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Ayuntamiento de Pamplona, por la Sra. A. Lázaro Gogorza, procuradora, y el Sr. J. L. Guijarro Salvador, abogado;

– en nombre de Orange España, S. A. U., por los Sres. J. Huelin Martínez de Velasco, F. de Vicente Benito, M. Muñoz Pérez y M. García Turrión, abogados;

– en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Jiménez García y la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Nicolae y los Sres. J. Rius y G. Braun, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 12 y 13 de la Directiva 2002/20/CE 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), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 37) (en lo sucesivo, «Directiva autorización»).

2. Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Ayuntamiento de Pamplona y Orange España, S. A. U., en relación con la tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales del suelo, vuelo y subsuelo del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de suministros (en lo sucesivo, «tasa por aprovechamiento del dominio público»), impuesta a esta sociedad.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva marco

3. El marco regulador común de los servicios y las redes de comunicaciones electrónicas, así como de los recursos y los servicios asociados, lo constituyen la Directiva 2002/21/CE 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 comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO 2002, L 108, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 2009/140 (en lo sucesivo, «Directiva marco»), y cuatro directivas específicas, entre las que se encuentra la Directiva 2002/20.

4. El artículo 2 de la Directiva marco, titulado «Definiciones», dispone en sus letras a) y c) lo siguiente:

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

a) red de comunicaciones electrónicas: los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos de red que no son activos, que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada;

[...]

c) servicio de comunicaciones electrónicas: el prestado por lo general a cambio de una remuneración que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión, pero no de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos; quedan excluidos asimismo los servicios de la sociedad de la información definidos en el artículo 1 de la Directiva 98/34/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO 1998, L 204, p. 37).] que no consistan, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas».

Directiva autorización

5. A tenor del artículo 1 de la Directiva autorización:

«1. La presente Directiva tiene como finalidad la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas mediante la armonización y simplificación de las normas y condiciones de autorización para facilitar su suministro en toda la Comunidad.

2. La presente Directiva se aplicará a las autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.»

6. El artículo 2, apartado 2, de la Directiva autorización dispone lo siguiente:

«Será asimismo de aplicación la siguiente definición:

“autorización general”: un marco jurídico establecido por el Estado miembro que otorgue derechos para el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas y establezca obligaciones específicas al sector que podrán aplicarse a todos o a determinados tipos de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, de conformidad con la presente Directiva.»

7. El artículo 12 de la Directiva autorización, que lleva por título «Tasas administrativas», presenta la siguiente redacción:

«1. Las tasas administrativas que se impongan a las empresas que presten un servicio o suministren una red al amparo de la autorización general o a quienes se haya otorgado un derecho de uso:

a) 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, pudiendo 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; y

b) se impondrán a las empresas de una manera objetiva, transparente y proporcional, que minimice los costes administrativos adicionales y las cargas que se deriven de ellos.

2. Cuando las autoridades nacionales de reglamentación impongan tasas administrativas, publicarán un resumen anual de sus gastos administrativos y del importe total de las tasas recaudadas. A la vista de la diferencia entre la suma total de las tasas y los gastos administrativos, deberán introducirse los reajustes adecuados.»

8. El artículo 13 de la Directiva autorización, con el título «Cánones por derechos de uso y derechos de instalar recursos», establece lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán permitir a la autoridad pertinente la imposición de cánones por los derechos de uso de radiofrecuencias [o] números o [por los] derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, que reflejen la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos. Los Estados miembros garantizarán que estos cánones no sean discriminatorios, sean transparentes, estén justificados objetivamente, sean proporcionados al fin previsto y tengan en cuenta los objetivos del artículo 8 de la Directiva [marco].»

Derecho español

9. A tenor del artículo 2, párrafo primero, de la Ordenanza fiscal n.º 22 del Ayuntamiento de Pamplona, reguladora de las tasas por aprovechamientos especiales del suelo, vuelo y subsuelo del dominio público local por las empresas explotadoras de servicios de suministros, de 28 de noviembre de 2013 (BO de Navarra n.º 240, de 16 de diciembre de 2013, p. 12766) (en lo sucesivo, «Ordenanza fiscal n.º 22/2014»):

«Constituye el hecho imponible, la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, en suelo, vuelo y subsuelo, con tendidos, tuberías y galerías para las conducciones de energía eléctrica, agua, gas o cualquier otro fluido, telefonía fija, telefonía móvil y otros servicios de comunicación electrónica, incluidos los postes para líneas, cables, palomillas, cajas de amarre, de distribución o de registro, transformadores, rieles, básculas, antenas, aparatos para venta automática y otros análogos relacionados con la prestación del servicio.»

10. El artículo 4, apartado 3, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 prescribe lo siguiente:

«No estarán obligados al pago de la tasa los operadores de telefonía móvil que no sean titulares de las redes a través de las cuales se presta este servicio, aunque sean titulares de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas.

En los demás casos de servicios de suministro, serán sujetos pasivos tanto los titulares de las redes o infraestructuras utilizadas como los titulares de un derecho de uso, acceso o interconexión a las mismas.»

11. El artículo 5, apartado 1, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 preceptúa que la base imponible de la tasa anual vendrá determinada por los ingresos brutos procedentes de la facturación que los sujetos pasivos obtengan anualmente dentro del término municipal y que los criterios de determinación de la base imponible no se aplicarán a los «operadores de telefonía móvil».

12. Conforme al artículo 6 de la citada Ordenanza fiscal, el tipo impositivo de la tasa se fija en el 1,5 % de los ingresos brutos de explotación facturados por los operadores.

13. El artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE n.º 59, de 9 de marzo de 2004, p. 10284), y el artículo 105,

apartado 1, párrafo tercero, de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BO de Navarra n.º 36, de 20 de marzo de 1995), establecen que, cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquellas consistirá en el 1,5 % de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

14. Orange España presentó ante el Ayuntamiento de Pamplona una «autoliquidación» de la tasa por aprovechamiento del dominio público prevista en la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, correspondiente al segundo trimestre de 2014, por la actividad de telefonía fija y de acceso a Internet que ejerce en el término municipal de Pamplona.

15. No obstante, al considerar Orange España que la mencionada tasa es contraria a la normativa de la Unión que regula el sector de las telecomunicaciones, en particular a la Directiva autorización, tal como es interpretada por el Tribunal de Justicia, solicitó al Ayuntamiento de Pamplona la rectificación de la «autoliquidación» y la devolución de la suma ingresada, que consideraba indebida.

16. Como fundamento de su petición de rectificación, Orange España alegó, en primer lugar, que no era titular de las redes que explotaba en el territorio del Ayuntamiento de Pamplona, sino usuaria de las mismas en virtud de derechos de interconexión. Precisó, a continuación, que los servicios de telefonía fija y de acceso a Internet estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva autorización, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia en lo referente a la imposición de tasas y cánones a las empresas que ejercen sus actividades en el sector de la telefonía móvil. Por último, sostuvo que era contrario a los artículos 12 y 13 de dicha Directiva imponer un gravamen calculado exclusivamente sobre la base de un porcentaje fijo de los ingresos brutos de la empresa.

17. El Ayuntamiento de Pamplona desestimó la referida petición por entender que el importe de la tasa debida no adolecía de ningún error de hecho o de Derecho. Orange España interpuso un recurso contencioso-administrativo contra esta decisión municipal ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pamplona. Este recurso fue desestimado mediante sentencia de 4 de diciembre de 2015 debido a que, por una parte, Orange España era titular de redes de infraestructuras y, por tanto, no podía ser exonerada del pago de la tasa y, por otra parte, el importe de la tasa se había determinado conforme al artículo 105, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley Foral 2/1995.

18. Orange España interpuso recurso de apelación contra esa sentencia ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Este órgano jurisdiccional confirmó que Orange España, en su condición de titular de redes y de infraestructuras que ocupan el dominio público municipal, estaba obligada al pago de la tasa en cuestión, pero estimó parcialmente el recurso, al considerar que el método de determinación del importe de esa tasa era contrario a los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización y que Orange España tenía, por ello, derecho a la rectificación de su «autoliquidación». El citado órgano jurisdiccional consideró que era preciso fijar el importe de dicha tasa a la luz de los principios de objetividad y de proporcionalidad enunciados en tales artículos, y no en función de los ingresos brutos o del volumen de negocios de una empresa, puesto que el importe obtenido en este caso va más allá de lo necesario para garantizar el uso óptimo de recursos escasos.

19. El Ayuntamiento de Pamplona interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, alegando que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra había vulnerado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia aplicable a los operadores de telefonía móvil, dimanante de la sentencia de 12 de julio de 2012, Vodafone España y France Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446), al extenderla a los operadores que prestan servicios de telefonía fija y de acceso a Internet. En su defensa, Orange España sostiene que la Directiva autorización no distingue entre los operadores de servicios de telefonía móvil y los operadores de servicios de telefonía fija. Arguye que la interpretación del artículo 13 de dicha Directiva, efectuada por el Tribunal de Justicia en esa sentencia, es por tanto extensible a toda situación en la que se imponga a los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas tasas a efectos de poder utilizar radiofrecuencias o números o de instalar recursos. Orange España subraya, por otro lado, que el Tribunal de Justicia no se pronunció en esa sentencia sobre el método de cálculo del importe de una tasa de esta naturaleza.

20. En tales circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Si la Directiva [autorización], interpretada por el [Tribunal de Justicia] en relación con empresas que actúan en el sector de las telecomunicaciones móviles, y, específicamente, las limitaciones que la misma contempla en sus artículos 12 y 13 al ejercicio de la potestad tributaria de los Estados miembros, resulta de aplicación a las empresas prestadoras de servicios de telefonía fija e internet.

2) En el caso de que la cuestión anterior fuese respondida afirmativamente (y se declarara la aplicación de aquella Directiva a las prestadoras de servicios de telefonía fija e internet), si los artículos 12 y 13 de la Directiva [autorización] permiten a los Estados miembros imponer una tasa o canon cuantificados exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos anualmente por la empresa —propietaria de los recursos instalados— con ocasión de la prestación del servicio de telefonía fija e internet en el territorio correspondiente.»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

21. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide esencialmente que se determine si la Directiva autorización debe interpretarse en el sentido de que es aplicable a las empresas que prestan servicios de telefonía fija y de acceso a Internet.

22. Del artículo 1, apartado 2, de la Directiva autorización resulta que esta se aplicará a las «autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas».

23. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva autorización estipula que, a efectos de esta, «serán de aplicación las definiciones que figuran en el artículo 2 de la Directiva [marco]».

24. Por consiguiente, para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva autorización, procede remitirse a las definiciones de los términos «redes de comunicaciones electrónicas» y «servicios de comunicaciones electrónicas» que figuran en la Directiva marco.

25. El artículo 2, letra a), de la Directiva marco define la «red de comunicaciones electrónicas» como «los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos de red que no son activos, que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada».

26. A tenor del artículo 2, letra c), de la Directiva marco, un «servicio de comunicaciones electrónicas» es «el prestado por lo general a cambio de una remuneración que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión».

27. En este caso, en el asunto principal, se trata de la prestación de servicios de acceso a Internet y de telefonía fija a través de redes de cable y de otros recursos técnicos.

28. De las disposiciones antes mencionadas resulta que esta Directiva no distingue, al objeto de definir el concepto de «servicios de comunicaciones electrónicas», entre los servicios de telefonía fija y los servicios de telefonía móvil. Tal como constató el Abogado General en el punto 26 de sus conclusiones, el considerando 10 de la Directiva marco indica, sin distinción alguna entre la telefonía fija y la telefonía móvil, que «la telefonía vocal y los servicios de correo electrónico están cubiertos por la presente Directiva».

29. Por lo que respecta al acceso a Internet, el artículo 2, letra a), de la Directiva marco se refiere a este expresamente y, como señaló también el Abogado General en el punto 27 de sus conclusiones, el considerando 10 de esta Directiva precisa que el «acceso a Internet» es un servicio de comunicaciones electrónicas.

30. Así pues, ha de constatarse que los «servicios de comunicaciones electrónicas», en el sentido de la Directiva marco, son servicios que consisten en transmitir señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, ya sean estas redes fijas o móviles, y que cubren tanto servicios de telefonía, fija o móvil como servicios de acceso a Internet. Dado que el ámbito de aplicación de la Directiva autorización se determina en función de las definiciones

que figuran en la Directiva marco, de lo anterior resulta que la Directiva autorización es aplicable a las autorizaciones de suministro tanto de redes como de servicios de acceso a Internet y de telefonía fija.

31. Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la Directiva autorización debe interpretarse en el sentido de que es aplicable también a las empresas que prestan servicios de telefonía fija y de acceso a Internet.

Segunda cuestión prejudicial

32. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide esencialmente, en caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión prejudicial, que se dilucide si los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que impone, a las empresas propietarias de infraestructuras o de redes necesarias para las comunicaciones electrónicas y que utilicen las mismas para prestar servicios de telefonía fija y de acceso a Internet, una tasa cuyo importe se determina exclusivamente en función de los ingresos brutos obtenidos anualmente por estas empresas en el territorio del Estado miembro de que se trate.

33. En virtud de su artículo 1, apartado 2, la Directiva autorización se aplica a las autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 25).

34. La Directiva autorización establece no solo normas relativas a los procedimientos de concesión de autorizaciones generales o de derechos de uso de radiofrecuencias o de números y al contenido de tales autorizaciones, sino también normas relativas a la naturaleza, e incluso a la magnitud, de las cargas pecuniarias relacionadas con dichos procedimientos que los Estados miembros pueden imponer a las empresas en el sector de los servicios de comunicaciones electrónicas (sentencias de 4 de septiembre de 2014, Belgacom y Mobistar, C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149, apartado 29; de 6 de octubre de 2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, apartado 15, y de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 26).

35. Así, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, en el marco de la Directiva autorización, los Estados miembros no pueden percibir tasas o cánones sobre el suministro de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los previstos en ella (sentencia de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 27 y jurisprudencia citada).

36. De lo anterior se deduce que, para que las disposiciones de la Directiva autorización sean aplicables a un gravamen como el controvertido en el litigio principal, su hecho imponible debe estar vinculado al procedimiento de autorización general, que otorga, según el artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, derechos para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (sentencia de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 28 y jurisprudencia citada).

37. A este respecto, ha de recordarse que las tasas administrativas que los Estados miembros pueden imponer, con arreglo al artículo 12 de la Directiva autorización, a las empresas que suministren redes o servicios de comunicaciones electrónicas al amparo de la autorización general o a quienes se haya otorgado un derecho de uso, para financiar las actividades de una autoridad nacional de reglamentación, deben dedicarse exclusivamente a cubrir los gastos administrativos globales relativos a las actividades mencionadas en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la referida Directiva (sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 64).

38. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 13 de la Directiva autorización no se refiere a todos los cánones a los que están sujetas las infraestructuras que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (sentencias de 4 de septiembre de 2014, Belgacom y Mobistar, C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149, apartado 34, y de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 30 y jurisprudencia citada).

39. En efecto, el citado artículo versa sobre los criterios de imposición de cánones por los derechos de uso de radiofrecuencias o números o por los derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma (sentencia de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 31 y jurisprudencia citada).

40. En el presente asunto, el artículo 2, párrafo primero, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 establece que «constituye el hecho imponible, la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, en suelo, vuelo y subsuelo, con tendidos, tuberías y galerías para las conducciones de energía eléctrica, agua, gas o cualquier otro fluido, telefonía fija, telefonía móvil y otros servicios de comunicación electrónica [...]». Además, a tenor del artículo 4, apartado 3, de esta Ordenanza, tanto los titulares de las redes o infraestructuras utilizadas como los titulares de un derecho de uso, acceso o interconexión a las mismas, que no sean operadores de telefonía móvil, serán sujetos pasivos de la mencionada tasa.

41. En lo que respecta a la interpretación del artículo 12 de la Directiva autorización, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, así como de las respuestas dadas por las partes a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, se desprende que la tasa por aprovechamiento del dominio público no está incluida en el ámbito de aplicación de dicho artículo, al no tener por objeto cubrir los gastos administrativos globales relativos a las actividades de la autoridad nacional de reglamentación. Por lo tanto, no puede calificarse de «tasa administrativa» en el sentido del mencionado artículo.

42. Por consiguiente, el artículo 12 de la Directiva autorización no se opone a una normativa nacional que prevé una tasa de esta naturaleza.

43. En cuanto a la interpretación del artículo 13 de la Directiva autorización, el Tribunal de Justicia ha declarado que los términos «recursos» e «instalación», empleados en ese artículo, se refieren, respectivamente, a las infraestructuras físicas que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y a su colocación física en la propiedad pública o privada de que se trate (sentencia de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 34 y jurisprudencia citada).

44. Sin embargo, tal como se ha expuesto en el apartado 38 de la presente sentencia, el artículo 13 de la Directiva autorización no se refiere a todos los cánones a los que están sujetas las infraestructuras que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (sentencia de 4 de septiembre de 2014, Belgacom y Mobistar, C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149, apartado 34).

45. Pues bien, tal como se desprende del apartado 40 de la presente sentencia, el hecho imponible de la tasa por aprovechamiento del dominio público lo constituye la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, en suelo, vuelo y subsuelo, mediante diferentes infraestructuras, siendo por tanto los sujetos pasivos de esta tasa los operadores de redes o de servicios de energía eléctrica, agua, gas o cualquier otro fluido, telefonía fija, telefonía móvil y otros servicios de comunicaciones electrónicas que utilicen o exploten estas infraestructuras.

46. Por otro lado, el artículo 4, apartado 3, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 establece que son sujetos pasivos de la citada tasa no solo los titulares de un derecho de uso, acceso o interconexión a las redes o infraestructuras utilizadas, sino también los titulares de estas, incluidos por tanto los que no exploten personalmente tales redes o infraestructuras.

47. De lo anterior se desprende que el ámbito de aplicación de la tasa por aprovechamiento del dominio público no se limita únicamente a los operadores que suministran redes o servicios de comunicaciones electrónicas o a quienes disfrutan de los derechos previstos en el artículo 13 de la Directiva autorización, extremo que, no obstante, corresponderá comprobar al tribunal remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Belgacom y Mobistar, C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149, apartado 36).

48. Además, la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 no prevé en modo alguno que, respecto a la utilización privativa o el aprovechamiento especial de elementos del dominio público mediante diferentes infraestructuras, sea necesario determinar a tal efecto la persona física o jurídica que haya instalado las infraestructuras, como resulta necesariamente del artículo 13 de la Directiva autorización.

49. Así pues, no puede considerarse que la tasa por aprovechamiento del dominio público, impuesta por la Ordenanza fiscal citada, se aplique a las empresas que suministran redes y servicios de comunicaciones electrónicas como contrapartida al derecho de instalar recursos (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-517/13, EU:C:2015:820, apartado 35).

50. Por consiguiente, el hecho imponible de la tasa por aprovechamiento del dominio público, al estar vinculado, conforme a la referida Ordenanza fiscal, a la concesión del derecho a utilizar los recursos instalados en

el suelo, vuelo o subsuelo del dominio público local, no depende del derecho de instalar tales recursos en el sentido del artículo 13 de la Directiva autorización, recordado en el apartado 43 de la presente sentencia.

51. De ello se infiere que la tasa prevista en la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 no está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización.

52. En consecuencia, el artículo 13 de la Directiva autorización no se opone a una normativa nacional que establece un gravamen como la tasa por aprovechamiento del dominio público.

53. En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que impone, a las empresas propietarias de infraestructuras o de redes necesarias para las comunicaciones electrónicas y que utilicen estas para prestar servicios de telefonía fija y de acceso a Internet, una tasa cuyo importe se determina exclusivamente en función de los ingresos brutos obtenidos anualmente por estas empresas en el territorio del Estado miembro de que se trate.

Costas

54. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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 Cuarta) declara:

1) La Directiva 2002/20/CE 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), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, debe interpretarse en el sentido de que es aplicable también a las empresas que prestan servicios de telefonía fija y de acceso a Internet.

2) Los artículos 12 y 13 de la Directiva 2002/20, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que impone, a las empresas propietarias de infraestructuras o de redes necesarias para las comunicaciones electrónicas y que utilicen estas para prestar servicios de telefonía fija y de acceso a Internet, una tasa cuyo importe se determina exclusivamente en función de los ingresos brutos obtenidos anualmente por estas empresas en el territorio del Estado miembro de que se trate.

Vilaras Piçarra Šváby

Rodin Jürimäe

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de enero de 2021.

El Secretario El Presidente de la Sala Cuarta

A. Calot Escobar M. Vilaras

* Lengua de procedimiento: español.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.