SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 21 de julio de 2011 *

En el asunto C-284/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 20 de abril de 2010, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de junio de 2010, en el procedimiento entre

Telefónica de España, S.A.,

y

Administración del Estado,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. D. Šváby, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: español.

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de mayo de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Telefónica de España, S.A., por el Sr. J.A. García San Miguel y Orueta, procurador, asistido por el Sr. M. Ferre Navarrete, abogado;

— en nombre del Gobierno español, por los Sres. J.M. Rodríguez Cárcamo y M. Muñoz Pérez, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y S. Gonçalves do Cabo, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Braun y G. Valero Jordana, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 6 de la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones (DO L 117, p. 15).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Telefónica de España, S.A. (en lo sucesivo, «Telefónica»), y la Administración del Estado en relación con las liquidaciones practicadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en lo sucesivo, «CMT») para el ejercicio de 2000, en concepto de tasa por la titularidad de autorizaciones generales y licencias individuales para la prestación de servicios de telecomunicaciones a terceros.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 97/13

3 Según se desprende de su primer considerando, la Directiva 97/13 se proponía como objetivo obtener la «liberalización completa de los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones el 1 de enero de 1998 a más tardar, con períodos transitorios para algunos Estados miembros».

4 En virtud del tercer considerando de dicha Directiva, «debe establecerse un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales concedidas por los Estados miembros en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones».

5 El cuarto considerando de la Directiva 97/13 precisaba que, «a fin de alcanzar objetivos de interés público en beneficio de los usuarios de las telecomunicaciones, se requiere que las autorizaciones estén sujetas a condiciones» y señalaba que «el régimen reglamentario en el ámbito de las telecomunicaciones debe [...] tener en cuenta la necesidad de facilitar la introducción de nuevos servicios y la aplicación generalizada de las innovaciones tecnológicas».

6 A tenor de su quinto considerando, esta Directiva «supondrá, por lo tanto, una contribución significativa a la entrada de nuevos operadores en los mercados con vistas al desarrollo de la sociedad de la información».

7 Conforme al duodécimo considerando de la Directiva 97/13, «todo canon o gravamen impuesto a las empresas en el marco de los procedimientos de autorización debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y transparentes».

8 En lo que concierne a los cánones y gravámenes aplicables a los procedimientos de autorización general, el artículo 6 de la Directiva 97/13 disponía:

«Sin perjuicio de la contribución financiera a la prestación del servicio universal de conformidad con lo dispuesto en el Anexo, los Estados miembros garantizarán que todo canon impuesto a las empresas en el marco de los procedimientos de autorización tenga por único objetivo cubrir los gastos administrativos que ocasione la expedición, [gestión,] control […] y ejecución del régimen de autorización general aplicable. Dichos cánones se publicarán de manera adecuada y suficientemente detallada, a fin de facilitar el acceso a la información relativa a éstos.»

9 En cuanto a los cánones y gravámenes aplicables a las licencias individuales, el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 establecía:

«Los Estados miembros garantizarán que todo canon impuesto a las empresas en el marco de los procedimientos de autorización tenga por único objetivo cubrir los gastos administrativos que ocasione la expedición, gestión, control y ejecución del régimen de licencias individuales aplicable. Los cánones por una licencia individual deberán ser proporcionados en relación con el trabajo que supongan y se publicarán de manera adecuada y suficientemente detallada, a fin de facilitar el acceso a la información relativa a los mismos.»

Directiva 2002/20/CE

10 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 L 108, p. 21), indica lo siguiente en su trigésimo primer considerando:

«[…] Las tasas administrativas aplicables deben ajustarse a los principios de un sistema de autorización general. Un ejemplo justo, sencillo y transparente de criterio de asignación de tasas podría ser una clave de distribución en función del volumen de negocios. Cuando las tasas administrativas sean muy bajas, también podrían resultar apropiadas unas tasas uniformes o bien unas tasas que combinen una base uniforme con un componente en función del volumen de negocios.»

11 Por lo que se refiere a estas tasas administrativas, el artículo 12 de dicha Directiva dispone:

«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, […] 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.»

Derecho nacional

12 El artículo 71 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (BOE nº 99, de 25 de abril de 1998, p. 13909), dispone:

«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 39 y en el Título III, todo titular de una autorización general o de una licencia individual para la prestación de servicios a terceros, estará obligado a satisfacer a la Administración General del Estado una tasa anual que no podrá exceder del 2 por 1.000 de sus ingresos brutos de explotación y que estará destinada a sufragar los gastos que se generen, incluidos los de gestión, a la [CMT], por la aplicación del régimen de licencias y autorizaciones generales establecido en esta Ley.

A efectos de lo señalado en el párrafo anterior, se entiende por ingresos brutos el conjunto de ingresos que obtenga el titular de la licencia o de la autorización, derivados de la explotación de las redes o de la prestación de los servicios de telecomunicaciones incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.

La tasa se devengará con carácter anual. El procedimiento para su exacción se establecerá reglamentariamente.

A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Ley de Presupuestos Generales del Estado establecerá anualmente, tomando en consideración la relación entre los ingresos derivados del cobro de la tasa y los gastos ocasionados por la expedición y el control del aprovechamiento de las licencias individuales y las autorizaciones generales, el porcentaje a aplicar sobre los ingresos brutos de explotación que obtenga el operador, con el límite determinado en este artículo, para la fijación del importe de la tasa.

La diferencia entre los ingresos presupuestados por este concepto y los realmente obtenidos será tenida en cuenta a efectos de reducir o incrementar el porcentaje a fijar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año siguiente. Se tomará como objetivo conseguir el equilibrio entre los ingresos por la tasa y los gastos derivados de la citada actividad, realizada por la [CMT].»

13 Esta última disposición fue desarrollada por el Real Decreto 1750/1998, de 31 de julio, por el que se regulan las tasas establecidas en la Ley 11/1998 (BOE nº 205, de 27 de agosto de 1998, p. 29227), que, en sus artículos 3 a 8, establece lo siguiente:

«*Artículo 3.*

Hecho imponible.

Constituye el hecho imponible la actividad que realice la [CMT] dirigida a la aplicación del régimen de las autorizaciones generales o de las licencias individuales para la prestación de servicios a terceros.

Artículo 4.

Sujeto pasivo.

Serán sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas titulares de las autorizaciones generales y de las licencias individuales para la prestación de servicios a terceros.

Artículo 5.

Base imponible.

La base imponible estará constituida por los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, tal como están definidos en el artículo 71 de la Ley [11/1998].

Artículo 6.

Tipo de gravamen.

El tipo inicialmente aplicable será el determinado en la disposición transitoria tercera, apartado 1, en tanto no se sustituya por el resultante de la aplicación de la normativa vigente en cada momento.

Artículo 7.

Cuota tributaria.

Será la que resulte de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen vigente, establecido en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 8.

Devengo.

La tasa se devengará el 31 de diciembre de cada año.

No obstante, si por causa imputable al titular, la autorización o la licencia quedasen sin efecto en fecha anterior al 31 de diciembre, la tasa se devengará en la fecha en que esta circunstancia se produzca.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

14 Telefónica interpuso, contra las liquidaciones que le había dirigido la CMT, un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que ésta desestimó mediante sentencia de 10 de febrero de 2004 por entender que existía plena correspondencia entre el hecho imponible, que consistía en la titularidad de autorizaciones generales o licencias individuales, y la base imponible, constituida por los ingresos

brutos obtenidos por el titular de la autorización o de la licencia. Telefónica recurrió en casación esta sentencia ante el Tribunal Supremo.

15 Al considerar que la resolución del litigio dependía de la interpretación de la Directiva 97/13, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Puede permitir la Directiva 97/13 […], y en particular su articulo 6, que los Estados Miembros impongan al titular de una autorización general el pago de una tasa anual calculada sobre la base de un porcentaje de los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, sin exceder del 2 por [1000], destinada a sufragar los gastos que se generen, incluidos los de gestión, al organismo de telecomunicación, por la aplicación del régimen de licencias y autorizaciones generales, como disponía el artículo 71 de la Ley 11/1998 […]?»

Sobre la cuestión prejudicial

16 Con la cuestión que ha planteado, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si el artículo 6 de la Directiva 97/13 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que impone una tasa a los titulares de una autorización general que se calcula de manera anual sobre la base de los ingresos brutos de explotación de los operadores sujetos a la tasa y que se destina a sufragar los gastos administrativos relacionados con la aplicación del régimen de autorizaciones generales y de licencias individuales.

17 A este respecto, debe precisarse, en primer lugar, que aun cuando la normativa nacional controvertida en el litigio principal se aplica tanto a los titulares de autorizaciones generales como a los titulares de licencias individuales, la petición de decisión prejudicial se refiere tan sólo a la interpretación de las disposiciones de la Directiva 97/13 que versan sobre las tasas que se imponen a los primeros.

18 Como se desprende de sus considerandos primero y tercero a quinto, la Directiva 97/13 forma parte de las medidas encaminadas a conseguir una liberalización completa de los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones. A estos efectos, ha establecido un marco común para los regímenes de autorizaciones, destinado a facilitar significativamente la entrada de nuevos operadores en el mercado. Dicho marco comprende, por una parte, normas relativas a los procedimientos de concesión de autorizaciones y al contenido de éstas y, por otra, 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 telecomunicaciones (sentencias de 18 de septiembre de 2003, Albacom e Infostrada, C-292/01 y C-293/01, Rec. p. I-9449, apartados 35 y 36, y de 10 de marzo de 2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, Rec. p. I-1575, apartado 20).

19 El marco común que la Directiva 97/13 pretende instaurar carecería de eficacia si los Estados miembros pudieran determinar libremente las cargas fiscales que deben soportar las empresas del sector. Así pues, los Estados miembros no pueden percibir, en relación con los procedimientos de autorización, cánones ni gravámenes distintos de los previstos en la Directiva 97/13 (sentencia de 18 de julio de 2006, Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, Rec. p. I-6917, apartado 35, y Telefónica Móviles España, antes citada, apartado 21).

20 Como se precisa en el duodécimo considerando de la Directiva 97/13, dichas cargas deben basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y transparentes. Por otra parte, no deben ser de tal naturaleza que se opongan al objetivo de liberalización completa del mercado, que implica una total apertura del mismo a la competencia (sentencias, antes citadas, Albacom e Infostrada, apartado 37, y Telefónica Móviles España, apartado 22).

21 Por lo que respecta, más concretamente, a las tasas impuestas por los Estados miembros a las empresas titulares de autorizaciones generales, el artículo 6 de la Directiva 97/13 prevé que, sin perjuicio de la contribución financiera a la prestación del servicio universal, tendrán por único objetivo cubrir los gastos administrativos relacionados con los procedimientos de autorización general.

22 Se desprende del tenor de dicho artículo que estas tasas sólo pueden cubrir los gastos correspondientes a cuatro actividades administrativas: la expedición, la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general aplicable.

23 Si bien tales tasas pueden cubrir los denominados gastos administrativos «generales», éstos han de estar exclusivamente relacionados con las cuatro actividades mencionadas en el apartado anterior, lo que excluye que las tasas abarquen gastos correspondientes a otras tareas, como la actividad general de vigilancia de la autoridad nacional de reglamentación y, en particular, el control de los eventuales abusos de posición dominante. Este tipo de control excede del trabajo que estrictamente genera la ejecución de autorizaciones generales (véase, por analogía, en lo que atañe a las tasas impuestas en virtud del artículo 11 de la Directiva 97/13, la sentencia de 19 de septiembre de 2006, i-21 Germany y Arcor, C-392/04 y C-422/04, Rec. p. I-8559, apartados 32, 34 y 35).

24 Además, las tasas impuestas a las empresas por los procedimientos de autorización general deben, conforme a los propios términos del artículo 6 de la Directiva 97/13, publicarse de manera adecuada y suficientemente detallada, a fin de facilitar el acceso a la información.

25 Sin embargo, el artículo 6 de la Directiva 97/13 no prevé ni un método específico para la determinación del importe de la tasa ni las modalidades para su percepción.

26 De lo que antecede se desprende que los Estados miembros pueden imponer a los titulares de autorizaciones generales una tasa como la controvertida en el litigio principal para sufragar las actividades de la autoridad nacional competente en materia de gestión del sistema de autorización general cuando su importe se determine en función de criterios objetivos, no discriminatorios y transparentes.

27 Resulta también de lo anteriormente expuesto que esta tasa sólo puede cubrir los costes resultantes de las actividades administrativas a que se refiere el apartado 22 de la presente sentencia. De este modo, el total de los ingresos obtenidos por los Estados miembros en virtud de la tasa de que se trata no puede exceder del total de los costes correspondientes a estas actividades administrativas, extremo que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente.

28 No obstante, en contra de lo que afirma Telefónica en las observaciones escritas que ha presentado ante el Tribunal de Justicia, 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.

29 A este respecto, debe señalarse, por un lado, que la Directiva 97/13 se limita a disponer, en sus artículos 6 y 11, que las tasas impuestas a los titulares de autorizaciones generales y a los titulares de licencias individuales, respectivamente, tan sólo pueden tener por «objetivo» cubrir los gastos administrativos que ocasionen la expedición, la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorizaciones generales o de licencias individuales aplicable. Por otro lado, si bien el artículo 11, apartado 1, segunda frase, de esta Directiva prevé expresamente que el importe de la tasa reclamada debe ser proporcional al trabajo requerido (véase, en este sentido, la sentencia i-21 Germany y Arcor, antes citada, apartado 39), ha de señalarse que el artículo 6 no impone la exigencia de una relación proporcional entre la tasa aplicable a las autorizaciones generales concedidas a los operadores sujetos a dicha tasa y el volumen de trabajo

necesario para la expedición, la gestión, el control y la ejecución de tales autorizaciones en beneficio de éstos.

30 Por otro lado, esta apreciación se ve corroborada por el artículo 12 de la Directiva autorización, que, aun cuando no sea aplicable *ratione temporis* al procedimiento principal, prevé en su apartado 1, letra b), que las tasas administrativas ocasionadas por la aplicación del régimen de autorización general se impondrán a las empresas de manera proporcional. Se deriva de lo anterior que el criterio de proporcionalidad, previsto en el mencionado artículo 12, se refiere al reparto de los gastos administrativos entre los sujetos pasivos y no a la relación entre la tasa aplicable a las autorizaciones generales y el volumen de trabajo requerido.

31 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, como señalan los Gobiernos español y portugués y la Comisión en las observaciones escritas que han presentado ante el Tribunal de Justicia, 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.

32 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.

33 Esta interpretación resulta, además, confirmada por el trigésimo primer considerando de la Directiva autorización, en virtud del cual el volumen de negocios puede constituir un criterio justo, sencillo y transparente de asignación de dicha tasa entre los titulares de autorizaciones generales.

34 En lo que atañe a la cuestión de si los Estados miembros pueden imponer a los titulares de autorizaciones generales el pago de una tasa de carácter anual destinada a sufragar los gastos administrativos, procede señalar que puede exigírseles el pago de una tasa que cubra, además de los gastos de expedición de la autorización general, los gastos administrativos que ocasionen la gestión, el control y la ejecución de la autorización durante el período de validez de ésta. Se trata de gastos relativos a actividades que, por lo general, se ejercen de manera continuada después de la concesión de una autorización general. Por este motivo, el artículo 6 de la Directiva 97/13 no se opone a que se imponga, de manera periódica, a los titulares de autorizaciones generales una tasa destinada a sufragar los gastos administrativos relacionados con los procedimientos de autorización general, como la tasa anual controvertida en el asunto principal.

35 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que el articulo 6 de la Directiva 97/13 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que impone a los titulares de una autorización general una tasa que se calcula con periodicidad anual sobre la base de los ingresos brutos de explotación de los operadores sujetos a ella y que se destina a sufragar los gastos administrativos relacionados con los procedimientos de expedición, gestión, control y ejecución de dichas autorizaciones, siempre que el total de los ingresos obtenidos por el Estado miembro en virtud de dicha tasa no exceda del total de los gastos administrativos mencionados, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Costas

36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Séptima) declara:

El articulo 6 de la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que impone a los titulares de una autorización general una tasa que se calcula con periodicidad anual sobre la base de los ingresos brutos de explotación de los operadores sujetos a ella y que se destina a sufragar los gastos administrativos relacionados con los procedimientos de expedición, gestión, control y ejecución de dichas autorizaciones, siempre que el total de los ingresos obtenidos por el Estado miembro en virtud de dicha tasa no exceda del total de los gastos administrativos mencionados, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas