Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 13 de octubre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/21/CE — Artículo 4, apartado 1 — Derecho de recurso contra una decisión de una autoridad nacional de reglamentación — Mecanismo de recurso eficaz — Mantenimiento de la decisión de una autoridad nacional de reglamentación a la espera del resultado del procedimiento de recurso — Efectos temporales de una resolución de un órgano jurisdiccional nacional por la que se declara la anulación de una decisión de una autoridad nacional de reglamentación — Posibilidad de anular una decisión de la autoridad nacional de reglamentación con efecto retroactivo — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima»

En el asunto C-231/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), mediante resolución de 18 de febrero de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de mayo de 2015, en el procedimiento entre

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,**

**Petrotel sp. z o.o. w Płocku**

y

**Polkomtel sp. z o.o.,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal, el Sr. A. Rosas, la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas (Ponente), Jueces;

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

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, por el Sr. L. Ochniewicz, radca prawny;

— en nombre de Petrotel sp. z o.o. w Płocku, por la Sra. K. Stompel, adwokat;

— en nombre de Polkomtel sp. z o.o., por la Sra. E. Barembruch, radca prawny;

* Lengua de procedimiento: polaco.

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Braun y por las Sras. J. Hottiaux y L. Nicolae, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de junio de 2016;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, primera y tercera frases, y párrafo segundo, de 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/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 37) (en lo sucesivo, «Directiva marco»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, el Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Presidente de la Oficina de Comunicaciones Electrónicas; en lo sucesivo, «Presidente de la UKE») y Petrotel sp. z o.o. w Płocku (en lo sucesivo, «Petrotel»), y, por otro, Polkomtel sp. z o.o. en relación con una decisión adoptada por el Presidente de la UKE en una controversia entre esas dos empresas relativa a las tarifas de terminación de llamadas aplicadas por Polkomtel en su red de telefonía móvil.

### Marco jurídico

3 El artículo 4 de la Directiva marco, relativo al derecho de recurso contra una decisión de una autoridad nacional de reglamentación (en lo sucesivo, «ANR»), dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que exista a nivel nacional un mecanismo eficaz en virtud del cual cualquier usuario o empresa suministradora de redes o servicios de comunicaciones electrónicas que esté afectado por una decisión de una [ANR] pueda recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas. Este organismo, que podrá ser un tribunal, tendrá la experiencia adecuada para poder desempeñar sus funciones con eficacia. Los Estados miembros velarán por que el fondo del caso se tenga debidamente en cuenta, así como que haya un mecanismo de recurso eficaz.

A la espera del resultado del recurso, la decisión de la [ANR] seguirá siendo válida, a no ser que se concedan medidas cautelares con arreglo al Derecho nacional.»

### Litigio principal y cuestión prejudicial

4 En un procedimiento anterior al del litigio principal, el Presidente de la UKE, tras un análisis del mercado pertinente, adoptó, el 30 de septiembre de 2008, una decisión por la que obligó a Polkomtel, como empresa que ostentaba un poder significativo en el mercado de referencia, a adaptar las tarifas de terminación de llamadas de voz en su red de telefonía móvil a una cuantía fijada en dicha decisión (en lo sucesivo, «Decisión de 30 de septiembre de 2008»). Polkomtel impugnó dicha Decisión.

5 Mientras se sustanciaba el procedimiento de recurso contra la Decisión de 30 de septiembre de 2008 ante el órgano jurisdiccional competente, Polkomtel llevó a cabo negociaciones con Petrotel relativas, en particular, a la modificación de las tarifas de terminación de llamadas de voz en su red de telefonía móvil. Ante la falta de consenso entre dichas empresas, se pidió al Presidente de la UKE que resolviera la controversia entre ellas.

6 Mediante decisión de 17 de marzo de 2009, por la que se ejecuta la Decisión de 30 de septiembre de 2008, el Presidente de la UKE zanjó la controversia modificando, en particular, las condiciones del contrato celebrado entre Petrotel y Polkomtel relativas a las tarifas de terminación de llamadas de voz en la red de telefonía móvil de Polkomtel (en lo sucesivo, «Decisión de 17 de marzo de 2009»). Mediante esta Decisión, el Presidente de la UKE obligó a Polkomtel a adaptar esas tarifas a la cuantía fijada en su Decisión de 30 de septiembre de 2008. Polkomtel impugnó también la Decisión de 17 de marzo de 2009 ante el Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunal Regional de Varsovia — Tribunal de Protección de la Competencia y del Consumidor, Polonia).

7 Mientras se sustanciaba el recurso contra la Decisión de 17 de marzo de 2009, la Decisión de 30 de septiembre de 2008 fue anulada mediante sentencia de 23 de marzo de 2011 del Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunal Regional de Varsovia — Tribunal de Protección de la Competencia y del Consumidor), que fue confirmada mediante sentencia de 30 de enero de 2012 del Sąd Apelacyjny w Warszawie (Tribunal de Apelación de Varsovia, Polonia).

8 Mediante sentencia de 26 de octubre de 2012, el Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunal Regional de Varsovia — Tribunal de Protección de la Competencia y del Consumidor) anuló también la Decisión de 17 de marzo de 2009, basándose en que esta Decisión, por la que se ejecutaba la Decisión de 30 de septiembre de 2008, ya no tenía fundamento, puesto que las obligaciones establecidas por la Decisión de 30 de septiembre de 2008 habían sido suprimidas con carácter retroactivo. Por consiguiente, consideró que la anulación de la Decisión de 17 de marzo de 2009 suponía también la anulación, con efecto retroactivo, de la obligación de Polkomtel de adaptar sus tarifas a la cuantía fijada en la Decisión de 30 de septiembre de 2008.

9 El Presidente de la UKE y Petrotel recurrieron la sentencia del Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunal Regional de Varsovia — Tribunal de Protección de la Competencia y del Consumidor) de 26 de octubre de 2012 ante el Sąd Apelacyjny w Warszawie (Tribunal de Apelación de Varsovia), el cual desestimó sus recursos mediante sentencia de 19 de septiembre de 2013, por considerar, en particular, que no procedía aplicar en la materia los principios del procedimiento administrativo establecidos por la jurisprudencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo polacos según los cuales la anulación de una resolución administrativa sólo produce efectos *ex nunc*. El Presidente de la UKE y Petrotel han recurrido en casación contra esta sentencia ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia).

10 El órgano jurisdiccional remitente aprueba el planteamiento seguido por el Sąd Apelacyjny w Warszawie (Tribunal de Apelación de Varsovia) y considera que la aplicación de los principios del procedimiento administrativo mencionados en el apartado anterior en circunstancias como las del litigio del que conoce no permite garantizar la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y al artículo 4 de la Directiva marco. El órgano jurisdiccional remitente considera que estaba justificado que los tribunales que conocieron de un litigio en materia de regulación de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas elaboraran un planteamiento autónomo en lo que respecta a los efectos de la anulación de la Decisión de 30 de septiembre de 2008.

11 Señala que, según este planteamiento, el tribunal que conoció del recurso contra la Decisión de 17 de marzo de 2009, que era inmediatamente ejecutiva y aplicaba la Decisión de 30 de septiembre de 2008, podía, una vez anulada esta última, bien modificar las tarifas de terminación de llamadas de voz en la red de telefonía móvil respecto al período cubierto por la Decisión de 17 de marzo de 2009, bien anular esta última, suprimiendo la obligación de aplicar dichas tarifas fijadas para el mismo período. El órgano jurisdiccional remitente entiende que la anulación de la Decisión de 17 de marzo de 2009 no menoscaba la eficacia del Derecho de la Unión en materia de comunicaciones eléctricas y permite a la ANR adoptar una nueva decisión que establezca la cuantía de las tarifas de terminación de llamadas de voz en la red de telefonía móvil previstas en el contrato que vinculaba a las empresas suministradoras de una red para el período cubierto por la Decisión de 17 de marzo de 2009.

12 Sin embargo, puesto que Petrotel sostiene que la Decisión de 17 de marzo de 2009 se mantuvo en el sentido del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva marco, y que la anulación de la Decisión de 30 de septiembre de 2008 no puede tener efectos *ex tunc*, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si esa disposición limita la autonomía procesal de los Estados miembros y alberga dudas en cuanto al significado que debe darse a la aplicación del principio de tutela judicial efectiva a efectos de dicho artículo, interpretado en relación con el artículo 47 de la Carta.

13 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, considerar que el principio de tutela judicial efectiva justifica la modificación o anulación de una decisión de la ANR con efecto retroactivo contribuye a garantizar un equilibrio entre el principio de efectividad del Derecho de la Unión en materia de regulación de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas y el principio de tutela judicial efectiva, y no es contrario a los principios de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima.

14 En estas circunstancias, el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, [párrafo primero,] primera y tercera frases, de la [Directiva marco] en el sentido de que, cuando un proveedor de red de comunicaciones electrónicas recurre la decisión de la [ANR] relativa a las tarifas aplicables a la remuneración de la terminación de llamadas en la red de dicho proveedor [primera Decisión] y, a continuación, la decisión dictada por la [ANR] en cumplimiento de la [primera Decisión] y mediante la cual se modifica un contrato celebrado entre el destinatario de la [primera Decisión] y otro proveedor, adaptando las tarifas aplicables a la remuneración de la terminación de llamadas en la red del destinatario de la [primera Decisión] satisfecha por ese otro proveedor a las tarifas fijadas en la [primera Decisión] (Decisión de ejecución), el órgano jurisdiccional nacional que haya constatado la anulación de la [primera Decisión] no podrá anular la Decisión de ejecución, habida cuenta del artículo 4, apartado 1, [párrafo segundo], de la [Directiva marco] y de los intereses de la empresa beneficiada por la Decisión de ejecución inferidos de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica, o debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, [párrafo primero] primera y tercera frases, de la [Directiva marco], en relación con el artículo 47 de la [Carta], en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional puede anular la Decisión de ejecución dictada por la [ANR] y, por lo tanto, dejar sin efecto las obligaciones impuestas mediante dicha Decisión respecto al período de tiempo anterior a la fecha de la resolución judicial, siempre que así lo estime necesario para garantizar la tutela judicial efectiva de la empresa que impugnó la decisión dictada por la [ANR] con la finalidad de ejecutar las obligaciones impuestas por la [primera Decisión] posteriormente anulada?»

## Sobre la cuestión prejudicial

### *Sobre la admisibilidad*

15 Polkomtel sostiene que la cuestión planteada por el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) es inadmisible debido a que, por una parte, el órgano jurisdiccional remitente no indica las disposiciones de Derecho polaco aplicables y no describe concretamente la relación que establece entre las disposiciones del Derecho nacional y las del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita, y, por otra parte, la cuestión prejudicial planteada reviste carácter general e hipotético, ya que consiste en solicitar una apreciación general de los efectos de una resolución de un tribunal nacional por la que se declara la anulación de una decisión de la ANR, cuando esta apreciación no es necesaria para la solución del litigio principal.

16 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder eficazmente a las cuestiones planteadas (sentencia de 16 de abril de 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, apartado 37 y jurisprudencia citada).

17 Ahora bien, no sucede así en el presente asunto. En efecto, por una parte, la resolución de remisión expone de manera suficiente el marco fáctico y jurídico y el análisis de la jurisprudencia de los tribunales polacos para poder determinar el alcance de la cuestión prejudicial planteada. Por otra parte, de la petición de decisión prejudicial se desprende claramente que el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco permite a un tribunal nacional anular con efecto retroactivo una decisión de la ANR y que la respuesta a esta cuestión le resulta necesaria para pronunciarse sobre los recursos de casación interpuestos contra la sentencia del Sąd Apelacyjny w Warszawie (Tribunal de Apelación de Varsovia), que anuló con efecto retroactivo la Decisión de 17 de marzo de 2009.

18 Por consiguiente, la cuestión prejudicial planteada es admisible.

### *Sobre el fondo*

19 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, primera y tercera frases, y párrafo segundo, de la Directiva marco, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que un tribunal nacional que conoce de un recurso contra una decisión de la ANR debe poder anularla con efecto retroactivo si considera que ello es necesario para garantizar una protección efectiva de los derechos de la empresa que ha interpuesto el recurso.

20 Ha de señalarse, desde un principio, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 4 de la Directiva marco constituye una manifestación del principio de tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, en virtud del cual incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros ofrecer una tutela judicial de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, apartado 33 y jurisprudencia citada).

21 Así, el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, primera y tercera frases, de la Directiva marco obliga a los Estados miembros a establecer mecanismos de recurso eficaces que permitan que cualquier usuario o empresa suministradora de redes o servicios de comunicaciones electrónicas que esté afectado por una decisión de una ANR pueda recurrir esa decisión. En virtud del párrafo segundo de ese apartado, la decisión de la ANR se mantendrá, a la espera del resultado del recurso, a no ser que se concedan medidas cautelares con arreglo al Derecho nacional.

22 Dicho artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco no prescribe normas de procedimiento particulares para ejecutar la obligación de garantizar un mecanismo de recurso eficaz y no regula los efectos temporales de una resolución de un tribunal nacional por la que se declara la anulación de una decisión de la ANR.

23 Ante la inexistencia de normativa de la Unión en la materia, corresponde, en principio, a los Estados miembros, en el marco de su autonomía procesal y sin perjuicio del respeto de las exigencias que se derivan de los principios de equivalencia y de efectividad, establecer las normas procesales aplicables a un recurso como el controvertido en el litigio principal (véanse, por analogía, las sentencias de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 27 de junio de 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, apartado 35).

24 Ahora bien, como resulta del apartado 20 de la presente sentencia, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco, que establece la obligación de garantizar un mecanismo de recurso eficaz, constituye una manifestación del principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, consagrado en el artículo 47 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 44), que debe respetarse en cada caso.

25 Por consiguiente, un tribunal nacional que conoce de un recurso contra una decisión de la ANR debe poder anularla con efecto retroactivo si lo considera necesario para garantizar una protección efectiva de los derechos de la empresa que ha interpuesto el recurso.

26 El artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva marco no impide en modo alguno ni restringe esta posibilidad.

27 En efecto, de esta disposición sólo resulta que el recurso interpuesto contra una decisión de la ANR no tiene efecto suspensivo, a no ser que se concedan medidas cautelares con arreglo al Derecho nacional. Por lo tanto, la decisión de la ANR se aplica, en principio, mientras se sustancie el procedimiento, lo que no excluye la posibilidad de que, una vez concluido, se anule dicha decisión con efecto retroactivo, si el tribunal nacional lo considera necesario para garantizar una protección efectiva de los derechos de la empresa que ha interpuesto el recurso.

28 Por otra parte, como señala el órgano jurisdiccional remitente, la posibilidad de que un tribunal nacional anule una decisión de la ANR con efecto retroactivo no es contraria al respeto de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

29 A este respecto, debe recordarse que el principio de seguridad jurídica, que tiene por corolario el principio de protección de la confianza legítima, exige, por una parte, que las normas de Derecho sean claras y precisas y, por otra, que su aplicación sea previsible para los justiciables (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de septiembre de 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 77 y jurisprudencia citada).

30 De la redacción del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva marco se desprende claramente que la decisión de la ANR que haya sido recurrida se mantendrá, en virtud de esta disposición, sólo hasta que finalice el procedimiento de recurso. Por consiguiente, los operadores económicos que sean parte en un recurso como el previsto en el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva no pueden confiar legítimamente en que, en caso de anulación de la decisión de la ANR, dicha anulación no producirá efectos *ex tunc*.

31 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, primera y tercera frases, y párrafo segundo, de la Directiva marco, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que un tribunal nacional que conoce de un recurso contra una decisión de la ANR debe poder anularla con efecto retroactivo si considera que ello es necesario para garantizar una protección efectiva de los derechos de la empresa que ha interpuesto el recurso.

## Costas

32 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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 Segunda) declara:

**El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, primera y tercera frases, y párrafo segundo, de 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), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que un tribunal nacional que conoce de un recurso contra una decisión de la autoridad nacional de reglamentación debe poder anularla con efecto retroactivo si considera que ello es necesario para garantizar una protección efectiva de los derechos de la empresa que ha interpuesto el recurso.**

Firmas