Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 19 de octubre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/21/CE — Artículo 3 — Imparcialidad e independencia de las autoridades nacionales de reglamentación — Reforma institucional — Fusión de la autoridad nacional de reglamentación con otras autoridades nacionales de reglamentación — Cese del presidente y de un consejero de la autoridad nacional de reglamentación fusionada antes de la expiración de sus mandatos — Causa de cese no prevista por el Derecho nacional»

En el asunto C-424/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 3 de julio de 2015, recibido en el Tribunal de Justicia el 31 de julio de 2015, en el procedimiento entre

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

y

Administración del Estado,

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. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno belga, por las Sras. J. Van Holm y M. Jacobs, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. Langer y por las Sras. M. Bulterman y M. de Ree, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: español.

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

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de junio de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación 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; corrección de errores en DO 2013, L 241, p. 8) (en lo sucesivo, «Directiva marco»).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre los Sres. Xabier Ormaetxea Garai y Bernardo Lorenzo Almendros y la Administración del Estado, en relación con sendos reales decretos que pusieron fin a sus mandatos de consejero y presidente, respectivamente, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en lo sucesivo, «CMT»), una autoridad nacional de reglamentación (en lo sucesivo, «ANR»), en el sentido de la Directiva marco.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva marco

3 Según el considerando 11 de la Directiva marco:

«De conformidad con el principio de separación de las funciones de regulación y de explotación, los Estados miembros deben garantizar la independencia de la [o las ANR] con el fin de asegurar la imparcialidad de sus decisiones. Este requisito de independencia se entiende sin perjuicio de la autonomía institucional y de las obligaciones constitucionales de los Estados miembros, ni del principio de neutralidad con respecto a las normas de los Estados miembros por las que se rige el régimen de la propiedad establecido en el artículo 345 [TFUE]. Las [ANR] deben disponer de todos los recursos necesarios en cuanto a personal, competencia y medios financieros para el cumplimiento de sus misiones.»

4 El artículo 2, letra g), de la Directiva marco define la «[ANR]» como «el organismo u organismos a los cuales ha encomendado un Estado miembro cualquiera de las misiones reguladoras asignadas en la presente Directiva y en las directivas específicas». La letra l) del mencionado artículo 2 enumera las Directivas que además de la Directiva marco componen el marco normativo aplicable en materia de comunicaciones electrónicas y que se recogen como «Directivas específicas».

5 La Directiva 2009/140 introdujo, en la redacción inicial del artículo 3 de la Directiva marco unos nuevos apartados 3 a 3 *quater*, relativos a la independencia de las ANR. El considerando 13 de la Directiva 2009/140 precisa a este respecto lo siguiente:

«Debe reforzarse la independencia de las [ANR] para garantizar una aplicación más efectiva del marco regulador y para aumentar su autoridad y la previsibilidad de sus decisiones. A tal efecto, debe disponerse expresamente en el Derecho nacional que, en el ejercicio de sus cometidos, la [ANR] responsable de la regulación *ex ante* del mercado o de la solución de litigios entre empresas esté protegida de intervenciones exteriores o presiones políticas que puedan comprometer su evaluación independiente de los asuntos que se le sometan. [...] A tal efecto, deben establecerse desde el inicio las normas relativas a los motivos de cese del responsable de la [ANR] a fin de disipar cualquier duda razonable en cuanto a la neutralidad de este organismo y su impermeabilidad a factores exteriores. Es importante que las [ANR] responsables de la regulación *ex ante* del mercado dispongan de su propio presupuesto, que les permita, en particular, contratar personal cualificado en número suficiente. Para garantizar la transparencia, este presupuesto debe hacerse público anualmente.»

6 El artículo 3 de la Directiva marco, titulado «[ANR]» establece:

«1. Los Estados miembros velarán por que cada una de las misiones asignadas a las [ANR] en la presente Directiva y en las directivas específicas sea desempeñada por un organismo competente.

2. Los Estados miembros garantizarán la independencia de las [ANR], velando por que sean jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de todas las entidades suministradoras de redes, equipos o servicios de comunicaciones electrónicas. Los Estados miembros que mantengan la propiedad o el control de empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas velarán por que exista una separación estructural efectiva entre la función de regulación y las actividades relacionadas con la propiedad o el control.

3. Los Estados miembros velarán por que las [ANR] ejerzan sus competencias con imparcialidad, transparencia y a su debido tiempo. Los Estados miembros velarán por que las [ANR] dispongan de recursos financieros y humanos adecuados para desempeñar las tareas que se les hayan asignado.

3 *bis* Sin perjuicio de las disposiciones de los apartados 4 y 5, las [ANR] encargadas de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas [...] actuarán con independencia y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún otro organismo en relación con la ejecución de las tareas que les asigne la legislación nacional por la que se aplique el Derecho comunitario. Esto no impedirá la supervisión de conformidad con el Derecho constitucional nacional. Solamente los organismos de recurso creados de conformidad con el artículo 4 estarán facultados para suspender o revocar las decisiones de las [ANR].

Los Estados miembros velarán por que el responsable de la [ANR] o, cuando proceda, los miembros del órgano colegiado que desempeñen dicha función en el seno de la [ANR] a la que se refiere el párrafo primero o sus sustitutos solo puedan ser cesados en caso de que dejen de cumplir las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones, que hayan sido establecidas de antemano en el Derecho nacional. La decisión de cesar al responsable de la [ANR] de que se trate o, si procede, a los miembros del órgano colegiado que desempeñen dicha función se hará pública en el momento del cese. El responsable de la [ANR] que haya sido cesado o, si procede, los miembros del órgano colegiado que desempeñen dicha función recibirán una exposición de los motivos de la decisión y tendrá derecho a solicitar que sea publicada, cuando no lo haya sido, en cuyo caso deberá atenderse su solicitud.

Los Estados miembros velarán por que las [ANR] a las que se refiere el párrafo primero tengan presupuestos anuales separados. Los presupuestos se harán públicos. Los Estados miembros velarán asimismo por que las [ANR] cuenten con los recursos financieros y humanos suficientes para

participar activamente en las actividades del Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) [creado por el Reglamento (CE) n.º 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina (DO 2009, L 337, p. 1)] y contribuir a las mismas.

[...]

4. Los Estados miembros publicarán las misiones que incumben a las [ANR] de forma fácilmente accesible, en particular cuando dichas misiones se asignen a más de un organismo. Los Estados miembros garantizarán, si procede, la consulta y la cooperación, en asuntos de interés común, tanto entre estas autoridades como entre ellas y las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación sobre competencia y las responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores. [...]

5. Las [ANR] y las autoridades nacionales en materia de competencia se transmitirán mutuamente la información necesaria para la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva y de las Directivas específicas. [...]

6. Los Estados miembros notificarán a la Comisión [Europea] todas las [ANR] que tengan asignadas misiones con arreglo a la presente Directiva y a las directivas específicas, así como sus respectivas responsabilidades.»

7 El artículo 4 de la Directiva marco, titulado «Derecho de recurso», dispone, en esencia, que los Estados miembros velarán por que existan mecanismos de recurso eficaces que permitan a nivel nacional a todo usuario o a toda empresa afectada por una decisión de una ANR interponer un recurso ante un organismo independiente de las partes interesadas.

Directiva 95/46/CE

8 El artículo 28 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO 1995, L 281, p. 31), se titula «Autoridad de control». Dicho artículo establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva.

Estas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia.»

Derecho español

9 La CMT fue creada por el Real Decreto-ley 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones (BOE n.º 139, de 8 de junio de 1996, p. 18973), como órgano independiente encargado de velar por la aplicación de los principios de libre competencia, transparencia e igualdad de trato en el sector de las telecomunicaciones y de arbitrar los conflictos entre los operadores del sector.

10 La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE n.º 55, de 5 de marzo de 2011, p. 25033), tenía por objeto reformar el estatuto de determinados organismos de regulación y de supervisión existentes, al objeto, en particular, de reforzar su independencia. De este modo, su artículo 13

estableció nuevas reglas relativas a la designación del presidente y de los consejeros de estos organismos, a la duración de sus mandatos y a las modalidades de su renovación. Este artículo, que se aplicaba entre otras entidades a la CMT, disponía:

«1. El Presidente y los Consejeros serán nombrados por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio competente, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, previa comparecencia del Ministro y de las personas propuestas como Presidente y Consejeros ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados [...].

2. El mandato del Presidente y los Consejeros será de seis años sin posibilidad de reelección como miembro del Consejo. La renovación de los Consejeros se hará parcialmente para fomentar la estabilidad y continuidad del Consejo.»

11 El artículo 16 de la Ley 2/2011 establecía:

«El Presidente y los Consejeros cesarán en su cargo:

a) Por renuncia.

b) Por expiración del término de su mandato.

c) Por incompatibilidad sobrevenida.

d) Por haber sido condenado por delito doloso.

e) Por incapacidad permanente.

f) Mediante separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de los deberes de su cargo o el incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades, conflictos de interés, y del deber de reserva. [...]»

12 La disposición adicional novena de la Ley 2/2011 instauraba medidas transitorias destinadas a adaptar la composición de los consejos de los organismos de regulación y supervisión de que se trataba y de la Comisión Nacional de la Competencia a la reforma que dicha Ley aplicaba. Esta disposición preveía, en particular, que, en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno acordaría, mediante Real Decreto, el cese de aquellos miembros de los consejos de los organismos cuyo mandato hubiera expirado en el momento de la entrada en vigor del citado Real Decreto, y que la designación de nuevos presidentes tendría lugar a partir del momento en que expirara el mandato de quienes ocupaban ese cargo en aquel momento, y la de nuevos consejeros a partir del momento en que el número de consejeros cuyo mandato no hubiera expirado fuera inferior a seis. En relación con los vicepresidentes, esta disposición establecía que, a la entrada en vigor de la Ley, continuarían en su cargo hasta la expiración de su mandato, momento en el cual el cargo de vicepresidente en cada organismo quedaría suprimido.

13 El 10 de mayo de 2011, se publicaron el Real Decreto 667/2011, de 9 de mayo, por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (BOE n.º 111, de 10 de mayo de 2011, p. 47215), y el Real Decreto 669/2011, de 9 de mayo, por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (BOE n.º 111, de 10 de mayo de 2011, p. 47217). Estos nombramientos fueron efectuados con arreglo al artículo 13 y a la disposición adicional novena de la Ley 2/2011.

14 La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE n.º 134, de 5 de junio de 2013, p. 42191), derogó el artículo 13 de la Ley 2/2011.

15 El preámbulo de la Ley 3/2013 precisa, en particular, que la reforma que esa Ley establece, que consiste en la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo, «CNMC»), que agrupará las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados y sectores supervisados hasta ese momento por diferentes autoridades de reglamentación, está destinada a optimizar las economías de escala y garantizar el enfoque consistente de la regulación en todas las industrias de red, en beneficio de los consumidores y usuarios. El preámbulo indica también que la CNMC está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actuará con pleno sometimiento a la ley, con autonomía orgánica y funcional y con plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de cualquier interés empresarial y comercial.

16 Con arreglo al artículo 6 de la Ley 3/2013, la CNMC supervisa y controla el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas. Otras disposiciones de esta Ley le encomiendan distintas funciones, como la de preservar y promover la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos y supervisar y controlar los mercados del sector eléctrico y del gas natural, del sector postal, de la comunicación audiovisual y del sector ferroviario.

17 El apartado 1 de la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013 dispone que la constitución de la CNMC implicará la extinción de la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional de Energía, la CMT, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Juego, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

18 El artículo 23, apartado 1, de la Ley 3/2013 establece, en esencia, las mismas causas de cese de los miembros del Consejo de la CNMC que las que figuraban en el artículo 16 de la Ley 2/2011.

19 El Real Decreto 657/2013, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, fue adoptado el 30 de agosto de 2013 (BOE n.º 209, de 31 de agosto de 2013, p. 63623).

20 El 10 de septiembre de 2013, se publicaron los Reales Decretos de 9 de septiembre de 2013 por los que se nombraba al presidente, al vicepresidente y a los consejeros de la CNMC (BOE n.º 217, pp. 66444 y siguientes).

21 El 11 de octubre de 2013, se adoptaron el Real Decreto 795/2013, por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (BOE n.º 247, de 15 de octubre de 2013, p. 83736), y el Real Decreto 800/2013, por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (BOE n.º 247, de 15 de octubre de 2013, p. 83741). Estos dos Reales Decretos establecían además que dichos ceses tenían efectos retroactivos a 7 de octubre de 2013.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

22 Los Sres. Ormaetxea Garai y Lorenzo Almendros impugnan ante el Tribunal Supremo los Reales Decretos 795/2013 y 800/2013, que les cesaron en sus puestos de consejero y presidente de la CMT, respectivamente. En apoyo de su recurso, alegan en particular que su cese infringe el artículo 3, apartado 3 *bis*, de la Directiva marco, debido a que, mediante estos Reales Decretos, se les cesó en sus funciones antes de la expiración de sus mandatos sin que existiera causa legal de cese, ya que estas causas están taxativamente previstas en el Derecho nacional. Subrayan también que la adopción de estos Reales Decretos no ha estado precedida de ningún procedimiento disciplinario, que no están motivados y que no se les comunicaron las razones de sus ceses.

23 El tribunal remitente, refiriéndose al artículo 3, apartado 3 *bis*, párrafo segundo, de la Directiva marco y a las sentencias de 6 de marzo de 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), de 6 de octubre de 2010, Base y otros (C-389/08, EU:C:2010:584), y de 8 de abril de 2014, Comisión/Hungría (C-288/12, EU:C:2014:237), se pregunta si la creación de un único organismo de supervisión y regulación de los mercados y de la competencia, que fusiona varias autoridades nacionales de reglamentación que eran responsables de diferentes sectores, entre ellas la ANR en el sentido de la Directiva marco, es compatible con las disposiciones de dicha Directiva. En efecto, según el mencionado tribunal, ésta podría entenderse en el sentido de que exige que, para que la independencia y la competencia técnica de las ANR en el sentido de la antedicha Directiva estén suficientemente garantizadas, deben estar dotadas de una estructura propia, no integrada en otra entidad.

24 El tribunal remitente se pregunta también si, con motivo de tal reforma institucional, y suponiendo que sea válida a la luz de la Directiva marco, es posible no respetar la totalidad de la duración de los mandatos inicialmente conferidos a los consejeros y al presidente de la ANR anteriormente nombrados. A este respecto, señala que tal reforma y los ceses que se derivan de ella podrían estar incluidos en la libertad de los Estados miembros de determinar el modelo de sus ANR. Sin embargo, según dicho tribunal, el hecho de que la reforma haya entrañado el cese anticipado de los mandatos de los consejeros anteriormente nombrados, siendo así que no se ha demostrado la existencia de ninguna de las causas de cese expresamente previstas en el artículo 16 de la Ley 2/2011, y a falta de disposiciones transitorias que permitan la finalización de los mandatos, podría considerarse contrario al requisito de independencia de las ANR previsto en el artículo 3, apartados 2 y 3 *bis*, de la Directiva marco.

25 En este marco, el mencionado tribunal se pregunta, en particular, si el concepto de «independencia» de las ANR recogido en la Directiva marco debe interpretarse a la luz de las consideraciones realizadas en la sentencia de 8 de abril de 2014, Comisión/Hungría (C-288/12, EU:C:2014:237), a propósito del requisito de independencia de las autoridades de control de la protección de datos personales prevista en el artículo 28 de la Directiva 95/46.

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

«1) La interpretación de la [Directiva marco] ¿permite considerar compatible con ella, desde la perspectiva de salvaguarda efectiva de los intereses generales que competen al órgano nacional de regulación en [materia de redes y servicios de comunicaciones electrónicas], la creación por el legislador nacional de un órgano de regulación y supervisión que responda a un modelo institucional de carácter no especializado, que fusiona en un solo organismo los órganos de control en el ámbito de la energía, las telecomunicaciones y la competencia, entre otros, existentes hasta entonces?

2) ¿Las condiciones de "independencia" de las [ANR] en materia de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, a las que se refiere el artículo 3, apartados 2 y 3 *bis*, de la [Directiva marco], han de ser análogas a las requeridas para las autoridades nacionales de control de protección de datos personales según el artículo 28 de la Directiva [95/46]?

3) ¿Sería aplicable la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal de Justicia [...] de 8 de abril de 2014, [Comisión/Hungría (C-288/12, EU:C:2014:237),] al supuesto en que los responsables de una [ANR] de las telecomunicaciones son cesados antes de la expiración de su mandato por exigencia de un nuevo marco legal que crea un órgano de supervisión en el que se agrupan diversas [ANR] de sectores regulados? Dicho cese anticipado, por la mera entrada en vigor de una nueva ley nacional y no por la pérdida sobrevenida de las condiciones personales de sus titulares que fueron establecidas de antemano en el derecho nacional ¿puede considerarse compatible con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 3 *bis*, de la [Directiva marco]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

27 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita, en esencia, que se dilucide si la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional que lleva a cabo la fusión de una ANR, en el sentido de dicha Directiva, con otras autoridades nacionales de reglamentación, como las responsables de la competencia, del sector postal o del sector de la energía, para crear un organismo de reglamentación multisectorial al que se encomiendan, en particular, las funciones confiadas a las ANR en el sentido de dicha Directiva.

28 Con arreglo al artículo 2, letra g), de la Directiva marco, el concepto de «ANR» designa al organismo u organismos a los cuales ha encomendado un Estado miembro cualquiera de las misiones reguladoras asignadas en dicha Directiva y en las Directivas específicas. Sin embargo, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, ni la Directiva marco ni las Directivas específicas designan los organismos de los Estados miembros a los que éstos han de confiar las misiones reguladoras asignadas a sus ANR (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2010, Base y otros, C-389/08, EU:C:2010:584, apartado 23).

29 A este respecto, debe recordarse que del artículo 288 TFUE resulta que, al adaptar el Derecho interno a las disposiciones de una directiva, los Estados miembros están obligados a garantizar la plena eficacia de ésta, a la vez que disponen de un amplio margen de apreciación respecto de la elección de los medios. Por tanto, esta libertad no menoscaba la obligación de los Estados miembros destinatarios de aquélla de adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2010, Base y otros, C-389/08, EU:C:2010:584, apartados 24 y 25 y jurisprudencia citada).

30 En consecuencia, si bien, en estas circunstancias, los Estados miembros gozan de autonomía institucional en la materia respecto de la organización y estructuración de sus ANR, en el sentido del artículo 2, letra g), de la Directiva marco, dicha autonomía sólo puede ejercerse respetando plenamente los objetivos y las obligaciones establecidos en esa Directiva (sentencias de 6 de marzo de 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, apartado 24; de 6 de octubre de 2010, Base y otros, C-389/08, EU:C:2010:584, apartado 26, y de 17 de septiembre de 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, apartado 53).

31 De este modo, en el marco de una reforma institucional como la controvertida en el litigio principal, un Estado miembro sólo puede atribuir a un organismo de reglamentación multisectorial las tareas que incumben a las ANR en virtud de la Directiva marco y de las Directivas específicas si en el ejercicio de dichas funciones el organismo cumple los requisitos de organización y funcionamiento a los que estas Directivas someten a las ANR (véase, por analogía, la sentencia de 6 de octubre de 2010, Base y otros, C-389/08, EU:C:2010:584, apartado 27).

32 A este respecto, se desprende del artículo 3, apartados 1 a 3, de la Directiva marco que los Estados miembros deben velar por que un organismo competente desempeñe cada una de las funciones asignadas a las ANR, que deben garantizar la independencia de estas ANR de modo que sean jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de todas las entidades suministradoras de redes, equipos o servicios de comunicaciones electrónicas y que deben velar por que dichas ANR ejerzan sus competencias con imparcialidad, transparencia y a su debido tiempo y por que dispongan de recursos financieros y humanos adecuados para desempeñar las tareas que se les hayan asignado.

33 Además, en virtud del artículo 3, apartado 3 *bis*, de la Directiva marco, sin perjuicio de los supuestos de consulta y cooperación con otras autoridades nacionales previstos en los apartados 4 y 5 de dicho artículo, las ANR responsables de la regulación *ex ante* del mercado o de la solución de litigios entre empresas han de actuar con independencia y no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún otro organismo en relación con la ejecución de las tareas que se les asignen. En virtud de ese mismo artículo 3, apartado 3 *bis*, los Estados miembros deberán velar por que estas ANR tengan presupuestos anuales separados que se hagan públicos y cuenten con los recursos financieros y humanos suficientes para participar activamente en las actividades del ORECE.

34 El artículo 3, apartados 4 y 6, de la Directiva marco establece asimismo que los Estados miembros publicarán las misiones que incumben a las ANR de forma fácilmente accesible y notificarán a la Comisión todas las ANR que tengan asignadas misiones con arreglo a la Directiva marco y a las Directivas específicas, así como sus respectivas responsabilidades.

35 Además, con arreglo al artículo 4 de la misma Directiva, las decisiones de las ANR deben poder ser objeto de un recurso efectivo ante un organismo independiente de las partes implicadas.

36 Por consiguiente, debe señalarse que, en principio, la Directiva marco no se opone a que una ANR, en el sentido de dicha Directiva, se fusione con otras ANR y que dicho conjunto forme un único organismo de reglamentación multisectorial, sin perjuicio de que, en el ejercicio de las funciones que la Directiva marco y las Directivas específicas atribuyen a las ANR, este organismo cumpla con los requisitos de competencia, independencia, imparcialidad y transparencia establecidos por la Directiva marco y que las decisiones que adopte puedan ser objeto de un recurso efectivo ante un organismo independiente de las partes implicadas (véanse, por analogía, las sentencias de 6 de octubre de 2010, Base y otros, C-389/08, EU:C:2010:584, apartado 30, y de 17 de septiembre de 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, apartado 57).

37 Incumbe al tribunal remitente comprobar si la CNMC responde a estos requisitos cuando interviene en el sector de las comunicaciones electrónicas como ANR. Sin embargo, a este respecto puede observarse que parece deducirse de la Ley 3/2013 que ésta contiene las disposiciones necesarias al objeto de garantizar que la CNMC ejerza las funciones atribuidas a las ANR por la Directiva marco y las Directivas específicas, que la CNMC está estructurada de forma que se tienen en cuenta las diferentes funciones que se le atribuyen, que sus órganos directivos están compuestos de miembros cuya autoridad y competencia profesional están reconocidos en los sectores de los que la CNMC es responsable y que dispone de un patrimonio propio, independiente del de la Administración General del Estado, y de la autonomía suficiente y de la capacidad jurídica necesaria para la gestión de estos recursos. También se deduce del tenor de la Ley 3/2013 que están previstos recursos contra las resoluciones de la CNMC.

38 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que, en principio, no se opone a una norma nacional que consiste en fusionar una ANR, en el sentido de esta Directiva, con otras autoridades nacionales de reglamentación, como las responsables de la competencia, del sector postal o del sector de la energía, para crear un organismo de reglamentación multisectorial al que se encomiendan, en particular, las funciones delegadas a las ANR en el sentido de dicha Directiva, siempre que, en el ejercicio de estas funciones, ese organismo cumpla los requisitos de competencia, independencia, imparcialidad y transparencia establecidos por ella y que las decisiones que adopte puedan ser objeto de un recurso efectivo ante un organismo independiente de las partes implicadas, lo que incumbe comprobar al tribunal remitente.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

39 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si el artículo 3, apartado 3 *bis*, de la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, por el mero hecho de una reforma institucional consistente en fusionar una ANR, responsable de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas, con otras ANR para crear un organismo de reglamentación multisectorial responsable, en particular, de las funciones encomendadas a las ANR, en el sentido de dicha Directiva, el Presidente y un Consejero de la ANR fusionada sean cesados antes de la finalización de sus mandatos.

40 El artículo 3, apartado 3 *bis*, párrafo segundo, de la Directiva marco establece, en sustancia, que los Estados miembros velarán por que el responsable de la ANR encargada de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas o, cuando proceda, los miembros del órgano colegiado que desempeñen dicha función en el seno de la ANR sólo puedan ser cesados en caso de que dejen de cumplir las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones, que hayan sido establecidas de antemano en el Derecho nacional. Además, en virtud de dicha disposición, la resolución de cese debe ser pública y la motivación del cese debe ser comunicada al responsable cesado o a los miembros cesados del órgano colegial que desempeñen esta función, quienes tienen derecho a solicitar su publicación si no se produce de oficio.

41 En el caso de autos, ha de señalarse que consta, por un lado, que la CMT, que era responsable, en particular, de la resolución de litigios entre empresas del sector de las telecomunicaciones, estaba dirigida por un órgano colegial y, por otro, que el cese del Presidente y del Consejero de la CMT, demandantes en el litigio principal, que tuvo lugar antes de la expiración de sus mandatos respectivos, no resulta de la aplicación de una de las causas de cese en sus funciones previstas en el artículo 16 de la Ley 2/2011, sino de la reforma institucional controvertida en el litigio principal, que entrañó la supresión de la CMT y la asunción de sus funciones como ANR, en el sentido de la Directiva marco, por la CNMC.

42 También consta que, si bien cuando se produjo la reforma resultante de la Ley 2/2011 se previeron medidas transitorias, no fue el caso en lo que atañe a la reforma resultante de la Ley 3/2013, que tuvo por efecto poner fin anticipadamente a los mandatos de Presidente y de Consejero de la CMT de los demandantes en el litigio principal.

43 Por consiguiente, debe afirmarse, visto el tenor del artículo 3, apartado 3 *bis*, párrafo segundo, de la Directiva marco, que el cese controvertido en el litigio principal no responde a los requisitos establecidos en esta disposición, ya que se ha producido por una razón distinta del hecho de que dichos demandantes ya no cumplan las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones, que hayan sido establecidas de antemano en el Derecho nacional.

44 Sin embargo, el tribunal remitente se pregunta si, debido a la autonomía institucional reconocida a los Estados miembros en la organización y estructuración de sus ANR, una reforma institucional como la controvertida en el litigio principal puede no obstante ser un motivo legítimo de cese anticipado, que no menoscabe la independencia de las ANR tal como la garantiza la Directiva marco.

45 A este respecto, debe recordarse que, a pesar de que el artículo 3 de la Directiva marco, en su versión inicial, tenía esencialmente por objeto garantizar la independencia e imparcialidad de las ANR asegurando la separación de las funciones de reglamentación y explotación, el legislador de la Unión, mediante la Directiva 2009/140, y como indica su considerando 13, pretendió reforzar la independencia de las ANR para garantizar una aplicación más eficaz del marco normativo e incrementar su autoridad y la previsibilidad de sus decisiones (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, apartados 32 y 34).

46 De este modo, el considerando 13 de la Directiva 2009/140 enuncia que, a tal efecto, debe disponerse expresamente en el Derecho nacional que, en el ejercicio de sus funciones, la ANR responsable de la regulación del mercado *ex ante* o de la resolución de litigios entre empresas esté protegida de intervenciones exteriores o presiones políticas que puedan comprometer su evaluación independiente de los asuntos que se le sometan, y que, a tal fin, procede establecer con carácter previo normas relativas a las causas de cese del responsable de la ANR para disipar toda duda razonable en cuanto a la neutralidad de dicho organismo y a su impermeabilidad frente a factores externos.

47 Ahora bien, este objetivo de refuerzo de la independencia y la imparcialidad de las ANR perseguido ahora por la Directiva marco, que halla su expresión en el artículo 3, apartado 3 *bis*, de ésta, se vería comprometido si, por el mero hecho de una reforma institucional, como la controvertida en el litigio principal, estuviera permitido poner fin de forma anticipada e inmediata al mandato de uno o varios miembros de la instancia colegial que dirige la ANR en cuestión. En efecto, si se admitiera, el riesgo de cese inmediato por una razón distinta de las previamente establecidas por la ley, al que aun un solo miembro de tal órgano colegial podría estar sometido, podría generar dudas razonables en cuanto a la neutralidad de la ANR afectada y a su impermeabilidad a los factores externos y menoscabar su independencia, su imparcialidad y su autoridad.

48 También ha de subrayarse que, como señaló el Abogado General, en esencia en el punto 45 de sus conclusiones, las ANR, en el marco de las funciones que les asignan la Directiva marco y las Directivas específicas, tienen concretamente que atribuir derechos individuales y resolver litigios entre empresas, están dotadas de cierta facultad normativa, concretamente en materia de control de precios, y pueden imponer obligaciones a las empresas que tienen una presencia significativa en un mercado. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en el ejercicio de las funciones de regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas que les ha atribuido la Directiva marco, las ANR disfrutan de una amplia facultad para poder apreciar la necesidad de regulación de un mercado en función de cada situación, caso por caso (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2009, Comisión/Alemania, C-424/07, EU:C:2009:749, apartados 55 a 61).

49 En este marco, es preciso recordar que, aunque la Directiva 2009/140 reforzó la independencia de las ANR, como se ha recordado en el apartado 45 de la presente sentencia, para garantizar una aplicación más eficaz del marco normativo e incrementar su autoridad y la previsibilidad de sus decisiones, sigue siendo cierto que, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 30 de la presente sentencia, los Estados miembros disfrutan, con el límite del pleno respeto de los objetivos y obligaciones establecidos por la Directiva marco, de una autonomía institucional en la organización y la estructuración de sus ANR.

50 Por consiguiente, la necesidad de respetar la imparcialidad e independencia del responsable de una ANR encargada de la regulación del mercado *ex ante* o de la resolución de litigios entre empresas, o, en su caso, de los miembros del órgano colegial que ejerce esta función, no puede obstar a que una reforma institucional, como la controvertida en el litigio principal, tenga lugar cuando sus mandatos están aún vigentes.

51 No obstante, incumbe al Estado miembro de que se trate, para cumplir las obligaciones fijadas en el artículo 3, apartado 3 *bis*, de la Directiva marco, prever normas que garanticen que el cese antes de la finalización de sus mandatos no menoscabe la independencia y la imparcialidad de las personas afectadas.

52 De todas las consideraciones anteriores se desprende que procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 3, apartado 3 *bis*, de la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, por el mero hecho de una reforma institucional consistente en fusionar una ANR, responsable de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas, con otras autoridades nacionales de reglamentación para crear un organismo de reglamentación multisectorial responsable, en particular, de las funciones encomendadas a las ANR,

en el sentido de dicha Directiva, el Presidente y un Consejero, miembros del órgano colegial que dirige la ANR fusionada, sean cesados antes de la finalización de sus mandatos, siempre que no estén previstas reglas que garanticen que tal cese no menoscaba su independencia e imparcialidad.

Costas

53 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 Segunda) declara:

1) **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, debe interpretarse en el sentido de que, en principio, no se opone a una norma nacional que consiste en fusionar una autoridad nacional de reglamentación, en el sentido de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, con otras autoridades nacionales de reglamentación, como las responsables de la competencia, del sector postal o del sector de la energía, para crear un organismo de reglamentación multisectorial al que se encomiendan, en particular, las funciones delegadas a las autoridades nacionales de reglamentación en el sentido de dicha Directiva, siempre que, en el ejercicio de estas funciones, ese organismo cumpla los requisitos de competencia, independencia, imparcialidad y transparencia establecidos por ella y que las decisiones que adopte puedan ser objeto de un recurso efectivo ante un organismo independiente de las partes implicadas, lo que incumbe comprobar al tribunal remitente.**

2) **El artículo 3, apartado 3 *bis*, de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, por el mero hecho de una reforma institucional consistente en fusionar una autoridad nacional de reglamentación, responsable de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas, con otras autoridades nacionales de reglamentación para crear un organismo de reglamentación multisectorial responsable, en particular, de las funciones encomendadas a las autoridades nacionales de reglamentación, en el sentido de dicha Directiva en su versión modificada, el Presidente y un Consejero, miembros del órgano colegial que dirige la autoridad nacional de reglamentación fusionada, sean cesados antes de la finalización de sus mandatos, siempre que no estén previstas reglas que garanticen que tal cese no menoscaba su independencia e imparcialidad.**

Firmas