



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. YVES BOT  
presentadas el 12 de junio de 2014<sup>1</sup>

**Asunto C-222/13**

**TDC A/S**  
**contra**  
**Erhvervsstyrelsen [Petición de decisión prejudicial**

planteada por el Teleklagenævnet (Dinamarca)]

«Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial — Concepto de “órgano jurisdiccional nacional” en el sentido del artículo 267 TFUE — Independencia del órgano remitente — Sector de las telecomunicaciones — Servicio universal y derechos de los usuarios — Directiva 2002/22/CE — Suministro por el prestador del servicio universal de servicios obligatorios adicionales en el sentido del artículo 32 de la Directiva — Financiación de los servicios obligatorios adicionales — Cálculo del coste neto — Determinación de la carga injusta»

1. Mediante la presente remisión prejudicial, el Teleklagenævnet (Dinamarca) solicita al Tribunal de Justicia que proporcione detalles sobre la regulación de la financiación de un servicio obligatorio adicional prestado con arreglo al artículo 32 de la Directiva 2002/22/CE<sup>2</sup> por la empresa proveedora del servicio universal.

2. La Directiva «servicio universal» pretende establecer un marco regulador armonizado que garantice, en toda la Unión Europea, un acceso asequible a servicios de comunicaciones esenciales y de buena calidad.<sup>3</sup> Estos servicios están expresamente establecidos por el legislador de la Unión en el capítulo II de dicha Directiva. En la medida en que se prestan por un precio que difiere de un precio fijado con arreglo a unas prácticas comerciales normales, el Estado miembro compensa a la empresa proveedora de servicio universal mediante financiación pública o lo hacen las empresas del sector a través de fondos sectoriales.

3. Con arreglo al principio de subsidiariedad, los Estados miembros pueden sobrepasar los estrechos límites del servicio universal y de sus facilidades adicionales,<sup>4</sup> poniendo a disposición de los usuarios finales, en sus territorios, a precios accesibles, «servicios obligatorios adicionales» cuando el mercado no llega a ofrecer un nivel capaz de satisfacer las exigencias de los usuarios finales.

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 marzo de 2002 relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva «servicio universal») (DO L 108, p. 51), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337, p. 11) (en lo sucesivo, «Directiva servicio universal»).

3 — Véase el artículo 1, apartados 1 y 2, de esta Directiva.

4 — Véase el artículo 29 de la Directiva «servicio universal».

4. El artículo 32 de la Directiva «servicio universal», cuyo contenido debe ahora interpretarse, dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán imponer en su propio territorio la disponibilidad al público de otros servicios adicionales, al margen de los servicios correspondientes a las obligaciones de servicio universal definidas en el Capítulo II; en tal caso, sin embargo, no podrán aplicar ningún mecanismo de compensación dirigido a empresas concretas.»

5. Esta disposición deja a los Estados miembros una gran libertad en cuanto a cuáles son los servicios que pueden prestarse en su territorio en concepto de «servicio obligatorio adicional». Y así, en el presente asunto, el Reino de Dinamarca encargó a TDC A/S (en lo sucesivo, «TDC»), el principal proveedor de servicios de telecomunicaciones en Dinamarca, que suministrara servicios de emergencia y de seguridad marítimas por radio en su territorio y también en Groenlandia. Estos servicios de radio se suministran de forma gratuita a todos los buques que se hacen a la mar, al margen de su pabellón, y permiten a éstos efectuar llamadas de socorro en caso de emergencia.<sup>5</sup>

6. Sin embargo, contrariamente a lo que ocurre con las normas reguladoras de la compensación que ha de abonarse a los suministradores del servicio universal, el legislador de la Unión no precisa las condiciones en las cuales un Estado miembro debe compensar a la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional. Así, aunque excluya expresamente la financiación sectorial, no precisa en qué medida están los Estados miembros obligados a indemnizar la prestación de un servicio obligatorio adicional ni de qué manera deben éstos calcular los costes que se derivan de esta prestación a los efectos de una financiación pública.

7. Así, en el asunto principal, el organismo competente en materia de telecomunicaciones<sup>6</sup> denegó a TDC una compensación por los gastos derivados de la prestación de los servicios de emergencia y de seguridad marítimas de que trata correspondientes al año 2010. En efecto, dicho organismo consideró que, con arreglo a la legislación nacional aplicable hasta el 31 de marzo de 2012, TDC no tenía derecho a ninguna compensación por los gastos derivados de la prestación de dicho servicio obligatorio adicional al haber obtenido un beneficio neto derivado de sus obligaciones de servicio universal y de los servicios obligatorios adicionales tomadas en su conjunto.<sup>7</sup> De la resolución de remisión se desprende que, en la práctica, los gastos derivados de los servicios de seguridad en cuestión ascendían a 60 000 000 de coronas danesas (DKK) al año, aproximadamente, (es decir, unos 8 036 000 euros), de los cuales casi la mitad se referían a la prestación de estos servicios en Groenlandia.

5 — De la resolución de remisión se desprende que, en la práctica, en Groenlandia, los servicios de seguridad son prestados por Tele Greenland A/S, empresa que es propiedad del Gobierno autónomo de Groenlandia, y TDC se limita a cubrir los gastos derivados de la prestación de dichos servicios.

6 — De la resolución de remisión se desprende que, cuando ocurrieron los hechos a que se refiere el procedimiento principal, el organismo competente en materia de telecomunicaciones era el Den danske telemyndighed. Desde entonces, las competencias de dicho organismo han sido transferidas a la Erhvervsstyrelsen. Se trata de una autoridad nacional de reglamentación (en lo sucesivo, «ANR») que se encarga, entre otros cometidos, de la supervisión del sector, con arreglo al artículo 3 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 L 108, p. 33).

7 — De la resolución de remisión se desprende que, a raíz del escrito de requerimiento y del dictamen motivado que le fueron notificados por la Comisión los días 27 de enero y 29 de septiembre de 2011, respectivamente, el Gobierno danés modificó su legislación de manera que, a partir del 1 de abril de 2012, se sufragaran los costes del servicio obligatorio adicional de que se trata. Al estimar, no obstante, que la legislación anterior no era contraria a la Directiva «servicio universal», el Gobierno danés consideró que esta modificación no tenía, en modo alguno, efectos retroactivos y no le permitía hacerse cargo de los gastos derivados de la prestación de servicios de seguridad en cuestión anteriores al 1 de abril de 2012.

8. En el marco del recurso que le ha sido sometido, el órgano jurisdiccional remitente se interroga acerca de los principios y de las normas que regulan la financiación de este servicio obligatorio adicional, en el sentido del artículo 32 de la Directiva «servicio universal». Al albergar dudas acerca de la interpretación de esta disposición, el Teleklagenævnet decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se opone la [Directiva servicio universal], en particular su artículo 32, a que un Estado miembro establezca normas que no permiten a una empresa reclamar contra el Estado miembro para cobrar de forma independiente los costes netos soportados por la prestación de servicios obligatorios adicionales no comprendidos en el capítulo II de dicha Directiva, cuando los beneficios de la empresa derivados de otros servicios que están comprendidos en las obligaciones de servicio universal de dicha empresa con arreglo al capítulo II de la citada Directiva son superiores a las pérdidas vinculadas a la prestación de tales servicios obligatorios adicionales?
- 2) ¿Se opone la Directiva servicio universal a que un Estado miembro establezca normas que únicamente permiten a las empresas reclamar contra el Estado miembro para cobrar los costes netos soportados por la prestación de servicios obligatorios adicionales no comprendidos en el capítulo II de dicha Directiva cuando los costes netos suponen una carga injustificada para las empresas?
- 3) En caso de respuesta negativa a la cuestión 2, ¿está facultado el Estado miembro para determinar que no se ha generado una carga injustificada derivada de la prestación de servicios obligatorios adicionales no comprendidos en el capítulo II de la [Directiva servicio universal] si la empresa sujeta a una obligación de servicio universal, en su conjunto, ha obtenido beneficios de la prestación de todos los servicios comprendidos en dicha obligación, incluidos aquellos que la empresa también habría prestado sin tener la obligación de servicio universal?
- 4) ¿Se opone la Directiva servicio universal a que un Estado miembro establezca normas en el sentido de que los costes netos de una determinada empresa derivados de la prestación del servicio universal con arreglo al capítulo II de dicha Directiva deben calcularse sobre la base de todos los ingresos y costes derivados de la prestación del servicio en cuestión, incluidos los ingresos y gastos que la empresa también habría tenido sin estar sujeta a una obligación de servicio universal?
- 5) ¿Influye en las respuestas a las cuestiones 1 a 4 el hecho de que se exija la prestación de un servicio obligatorio adicional en Groenlandia que, con arreglo al anexo II del [Tratado FUE], es un país o territorio de ultramar, cuando las autoridades danesas impongan tal obligación a una empresa con domicilio en Dinamarca que no tiene ninguna otra actividad en Groenlandia?
- 6) ¿Qué relevancia tienen los artículos 107 TFUE, apartado 1, y 108 TFUE, apartado 3, y la Decisión [2012/21/UE] de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo [106 TFUE, apartado 2], a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [<sup>8</sup>] para las respuestas a las cuestiones 1 a 5?
- 7) ¿Qué relevancia tiene el principio de mínima distorsión de la competencia previsto, entre otras disposiciones, en los artículos 1, apartado 2, y 3, apartado 2, en los considerandos cuarto, decimotercero, vigesimotercero y vigesimosexto de la exposición de motivos, y en la parte B del anexo IV de la Directiva servicio universal, para las respuestas a las cuestiones 1 a 5?

8 — DO 2012, L 7, p. 3.

8) En caso de que las disposiciones de la Directiva servicio universal se opongan a una normativa nacional como la mencionada en las cuestiones 1, 2 y 4, ¿tienen dichas disposiciones o prohibiciones efecto directo?»

9. En el asunto que ahora se examina, tengo serias dudas, en particular, con respecto a la cuestión de la independencia judicial de los miembros que componen el órgano remitente, en la medida en que estos últimos, nombrados y cesados por el Ministro competente, no gozan, en particular, de ninguna garantía particular en cuanto a su cese, a excepción de las establecidas en Derecho laboral.

## I. Derecho de la Unión

### A. Directiva «servicio universal»

10. Con arreglo a su artículo 1, la Directiva «servicio universal» tiene por objeto garantizar la existencia de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, de buena calidad, en toda la Unión a través de una competencia y una libertad de elección reales, y tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado. A estos efectos, establece los derechos de los usuarios finales y las correspondientes obligaciones de que las empresas proporcionen redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

11. Con arreglo al artículo 3, apartado 2, de la Directiva «servicio universal», los Estados miembros deben determinar el enfoque más eficaz y adecuado para garantizar la aplicación del servicio universal, respetando los principios de objetividad, transparencia, no discriminación y proporcionalidad. Asimismo, deben tratar de reducir al mínimo las distorsiones del mercado, en particular cuando la prestación de servicios se realice a precios o en condiciones divergentes de las prácticas comerciales normales, salvaguardando al mismo tiempo el interés público.

12. El ámbito del servicio universal viene precisado en los artículos 4 a 7 de la Directiva «servicio universal». Incluye una conexión desde una ubicación fija a la red de comunicaciones pública y también un servicio de información general sobre números de abonados, y una guía general de abonados a disposición de los usuarios finales. Incluye asimismo la oferta de teléfonos públicos de pago, que permita, entre otras posibilidades, realizar llamadas de emergencia, así como medidas específicas que garanticen el acceso a dichos servicios por parte de los usuarios con discapacidad.

13. La financiación de los costes derivados de la prestación del servicio universal está regulada en los artículos 12 a 14 de la Directiva «servicio universal».

14. El artículo 12 de la Directiva «servicio universal», titulado «Cálculo de costes de las obligaciones de servicio universal», establece en su apartado 1:

«Cuando las [ANR] consideren que la prestación del servicio universal establecida en los artículos 3 a 10 pueda constituir una carga injusta para las empresas designadas para suministrar dicho servicio, calcularán el coste neto de esa prestación.

A tal efecto, las [ANR]:

- a) calcularán el coste neto derivado de la obligación de servicio universal, teniendo en cuenta los beneficios, si los hubiere, que revierten en el mercado a una empresa designada para prestar un servicio universal, de conformidad con lo establecido en la Parte A del Anexo IV; o bien
- b) harán uso de los costes netos de la prestación de servicio universal establecidos por un mecanismo de designación con arreglo al apartado 2 del artículo 8.»

15. La parte A del anexo IV de la Directiva «servicio universal» describe la manera en que ha de calcularse el coste neto de las obligaciones de servicio universal.

16. El artículo 13, apartados 1 y 2, de dicha Directiva establece las normas de financiación de las obligaciones de servicio universal. Dicha disposición señala lo siguiente:

«1. Cuando, sobre la base del cálculo de costes netos indicado en el artículo 12, las [ANR] consideren que una empresa está sometida a una carga injusta, los Estados miembros, a petición de una empresa designada, decidirán:

- a) introducir un mecanismo de compensación, con cargo a los fondos públicos y en condiciones de transparencia, a favor de dicha empresa por los costes netos que se determine; o también
- b) repartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal entre los proveedores de servicios y redes de comunicaciones electrónicas.

2. Cuando el coste neto se comparta con arreglo a la letra b) del apartado 1, los Estados miembros establecerán un mecanismo de reparto administrado por la [ANR] o por un órgano independiente de los beneficiarios, bajo la supervisión de la [ANR].

Sólo podrá financiarse el coste neto correspondiente a las obligaciones establecidas en los artículos 3 a 10, calculado de conformidad con el artículo 12.»

17. De este modo, los Estados miembros pueden indemnizar al proveedor con cargo a fondos públicos. Pueden también repartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal entre todos los operadores de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas que presten servicios en su territorio creando un fondo sectorial. Estas normas están definidas en los considerandos vigesimoprimeros a vigesimoterceros y también en la parte B del anexo IV de la Directiva «servicio universal».

18. Por último, el artículo 32 de la citada Directiva, titulado «Servicios obligatorios adicionales», cuyo texto debo ahora interpretar, dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán imponer en su propio territorio la disponibilidad al público de otros servicios adicionales, al margen de los servicios correspondientes a las obligaciones de servicio universal definidas en el Capítulo II; en tal caso, sin embargo, no podrán aplicar ningún mecanismo de compensación dirigido a empresas concretas.»

#### B. Directiva 2002/77/CE

19. El artículo 6 de la Directiva 2002/77/CE,<sup>9</sup> titulado «Obligaciones de servicio universal», precisa en su apartado 1:

«Todo régimen nacional aplicado con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [«servicio universal»] que sirva para repartir el coste neto del cumplimiento de obligaciones de servicio universal se basará en criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios y se ajustará a los principios de proporcionalidad y de distorsión mínima del mercado. Concretamente, cuando se impongan íntegra o parcialmente obligaciones de servicio universal a empresas públicas que presten servicios de comunicaciones electrónicas, se tendrá en cuenta esta circunstancia a la hora de calcular cualquier contribución al coste neto de las obligaciones de servicio universal.»

<sup>9</sup> — Directiva de la Comisión de 16 de septiembre de 2002 relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (DO L 249, p. 21).

## II. Mi análisis en relación con la competencia del Tribunal de Justicia

20. En el marco del asunto principal, a la vista de la identidad del órgano remitente, se plantea la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia.

21. En su resolución de remisión, el Teleklagenævnet expone las razones por las cuales considera que cumple el conjunto de requisitos exigidos para ser considerado un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE y puede, en consecuencia, plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

22. En cambio, en sus observaciones, la Comisión expresó algunas dudas a este respecto. En consecuencia, el Tribunal de Justicia requirió al Gobierno danés a que detallara las normas que regulan la actividad del Teleklagenævnet y, en particular, las que garantizan su independencia, así como las relativas al carácter obligatorio de su jurisdicción. En las precisiones aportadas al Tribunal de Justicia, el Gobierno danés sostiene que el Teleklagenævnet cumple el conjunto de criterios establecidos por la jurisprudencia para poder ser calificado de «órgano jurisdiccional» y que, por lo tanto, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales formuladas por dicho organismo.

23. Según reiterada jurisprudencia, la cuestión de la naturaleza de un órgano remitente pertenece únicamente al ámbito del Derecho de la Unión. Para apreciar si dicho órgano encaja en el concepto de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte de dicho órgano de normas jurídicas, así como su independencia.<sup>10</sup>

24. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia determina el carácter de este organismo en función tanto de criterios estructurales como funcionales, teniendo cuidado en situarse en el contexto normativo particular en el que dicho organismo se ve obligado a pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie.<sup>11</sup> En otras palabras, el Tribunal de Justicia verifica *in concreto* cuál es la naturaleza específica de las funciones que el órgano remitente ejerce. Sobre esta base, un organismo nacional puede tener la consideración en parte de «órgano jurisdiccional» y en parte de «órgano administrativo», dependiendo de si en el caso concreto ejerce funciones jurisdiccionales o de carácter administrativo.<sup>12</sup> Sobre este extremo, el Tribunal de Justicia presta particular atención a la cuestión de si está pendiente ante el órgano remitente un litigio y si éste debe adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional.<sup>13</sup>

25. A continuación, expondré las razones por las que considero que, en el marco del asunto principal, el Teleklagenævnet no es competente para plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial arreglo al artículo 267 TFUE.

26. Ciertamente, según la resolución de remisión, se cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el origen legal del órgano remitente, su carácter permanencia, el carácter contradictorio del procedimiento y la aplicación de las normas jurídicas.

10 — Véanse, en particular, las sentencias Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413), apartado 23; Syfait y otros (C-53/03, EU:C:2005:333), apartado 29; RTL Belgium (C-517/09, EU:C:2010:821), apartado 36, y Belov (C-394/11, EU:C:2013:48), apartado 38 y la jurisprudencia citada, y, para una aplicación más reciente, el auto Merck Canada (C-555/13, EU:C:2014:92), apartado 16.

11 — Véase la sentencia Belov (EU:C:2013:48), apartados 40 y 41.

12 — Autos ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589), apartado 22 y RAI (C-440/98, EU:C:1999:590), apartado 13, en relación con la Corte dei Conti (Italia).

13 — Véase, en particular, sentencia Belov (EU:C:2013:48), apartado 39 y jurisprudencia citada.

27. En efecto, el Teleklagenævnet es un organismo público permanente dedicado a la resolución de discrepancias creado en virtud del artículo 68, apartado 1, de la Ley n° 169, de 3 de marzo de 20011, sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester).<sup>14</sup> Por consiguiente, no puede discutirse su origen legal. Su funcionamiento se rige por el Reglamento n° 383, de 21 de abril de 2011, relativo a la actividad del Teleklagenævnet (bekendtgørelse nr. 383 om teleklagenævnets virksomhed).<sup>15</sup>

28. Además, con arreglo al artículo 70, apartado 1, de la Ley sobre telecomunicaciones, dicho organismo adopta sus resoluciones con arreglo a normas jurídicas, concretamente, con arreglo a la Ley sobre telecomunicaciones.

29. Por otra parte, de la resolución de remisión se desprende que el procedimiento ante el Teleklagenævnet es escrito en todos sus trámites, aunque dicho organismo se asegura de que las partes puedan presentar sus alegaciones con arreglo al principio de contradicción.

30. Sin embargo, el carácter obligatorio de su competencia y la independencia de los miembros que lo forman pueden suscitar algunas reservas.

#### *A. Carácter obligatorio de la competencia del Teleklagenævnet*

31. En el asunto Dorsch Consult (EU:C:1997:413), el Tribunal de Justicia precisó el concepto de jurisdicción obligatoria. Según el Tribunal de Justicia, este concepto abarca dos realidades. Aclara que una jurisdicción es «obligatoria», primero, en el supuesto de que el órgano remitente constituya, en realidad, la única vía de recurso posible y, segundo, cuando dicho organismo emita resoluciones con fuerza obligatoria.<sup>16</sup> En aquel asunto, el Tribunal de Justicia no tuvo ocasión de facilitar un criterio de delimitación claro y preciso que permita dar prioridad a la primera o a la segunda de las interpretaciones posibles.

32. En el caso de autos, la Comisión expresa sus dudas con respecto al carácter obligatorio de la competencia del Teleklagenævnet, en la medida en que la reclamación ante dicho organismo no constituye la única vía de recurso posible, dado que el operador afectado puede interponer directamente un recurso ante los órganos jurisdiccionales ordinarios.

33. En primer lugar, a tenor de la información de que dispongo, parece que la Ley sobre telecomunicaciones ha establecido dos procedimientos alternativos que permiten al operador económico que, al igual que TDC, se considere lesionado en su derecho recurrir una resolución emitida por la autoridad administrativa encargada de la supervisión del sector de las telecomunicaciones, concretamente, el Erhvervsstyrelsen, que depende del Ministerio de la Empresa y del crecimiento económico. Parece, en efecto, que el operador económico tiene la opción de presentar un recurso ante el Teleklagenævnet (que depende del Ministerio de Investigación, Innovación y Enseñanza superior) o de hacerlo directamente ante los órganos jurisdiccionales ordinarios.<sup>17</sup>

14 — En lo sucesivo, «Ley sobre las telecomunicaciones».

15 — En lo sucesivo, «Reglamento n° 383».

16 — Apartados 28 y 29.

17 — Parece que no se reconoce la misma libertad al Erhvervsstyrelsen, que, según la jurisprudencia nacional, no puede impugnar «ante los tribunales las resoluciones que contra él se dictan, salvo que concurren circunstancias del todo excepcionales» (apartado 21 de la respuesta del Gobierno danés a las preguntas que le dirigió el Tribunal de Justicia).

34. Contrariamente a lo que ocurría en el asunto *Belov* (EU:C:2013:48), parece que estos dos procedimientos no son autónomos. En efecto, como precisó el Gobierno danés en su respuesta a las preguntas que le dirigió el Tribunal de Justicia, ni el haber recurrido ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, ni tampoco el compromiso arbitral impiden al *Teleklagenævnet* conocer del recurso.<sup>18</sup> El Gobierno danés aclara que, con arreglo al artículo 345 de la Ley relativa a la administración de justicia (*Retsplejeloven*), si así ocurriera, el juez ordinario debería entonces suspender el procedimiento a la espera de la resolución del *Teleklagenævnet*.

35. Además, el Gobierno danés indica que, al parecer, no se han dado en la práctica casos de impugnación directa de resoluciones del *Erhvervsstyrelsen* ante los órganos jurisdiccionales ordinarios en que los no se haya interpuesto previamente un recurso ante el *Teleklagenævnet*.

36. En segundo lugar, y en el supuesto de que el operador económico afectado inicie un recurso ante el *Teleklagenævnet*, del artículo 71, apartado 2, de la Ley sobre telecomunicaciones se desprende que las decisiones de aquél son vinculantes para las partes, a menos que éstas interpongan un recurso judicial en el plazo de ocho semanas.

37. En efecto, a tenor del artículo 71, apartado 1, de la Ley sobre telecomunicaciones, el *Teleklagenævnet* resuelve con carácter definitivo en materia administrativa, sin que sus resoluciones puedan impugnarse ante ninguna otra instancia administrativa.

38. Todos estos datos en su conjunto no parecen oponerse a que se reconozca al *Teleklagenævnet* una competencia obligatoria, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

39. Muy distinta es la cuestión de la independencia de dicho organismo, en la que, a mi parecer, se concentran todas las dificultades.

#### *B. Independencia del Teleklagenævnet*

40. La Comisión estima que el *Teleklagenævnet* no presenta suficientes garantías en lo relativo a su independencia. Señala, en efecto, que este organismo está vinculado a la estructura organizativa del Ministerio de Investigación, Innovación y Enseñanza superior por el hecho de que este último pone a disposición del primero servicios de secretaría, con arreglo al artículo 69, apartado 2, de la Ley sobre telecomunicaciones. El Gobierno danés rebate esta observación.

41. Como recordó el Tribunal de Justicia en la sentencia *Wilson*,<sup>19</sup> el concepto de independencia es inherente a la función de juzgar e implica ante todo que el órgano de que se trata tenga la cualidad de tercero en relación con la autoridad que haya adoptado la decisión recurrida.<sup>20</sup>

42. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de independencia entraña dos aspectos.

43. El primer aspecto es externo. Supone que el órgano remitente ha de estar protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios que se les someta.<sup>21</sup> Implica reconocer a aquellos que están llamados a enjuiciar, algunas garantías, como la inamovilidad.

18 — El Gobierno danés se refiere al artículo 2, apartado 6, del Reglamento n° 383.

19 — Asunto C-506/04, EU:C:2006:587.

20 — Apartado 49 y jurisprudencia citada.

21 — Véase, en particular, la sentencia *Wilson* (EU:C:2006:587), apartados 50 y 51 así como jurisprudencia citada; auto *Pilato* (C-109/07, EU:C:2008:274), apartado 23 y sentencia *RTL Belgium* (EU:C:2010:821), apartado 39.

44. El segundo aspecto examinado por el Tribunal de Justicia en relación con la independencia del órgano remitente es interno. Se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de aquél.<sup>22</sup> Este aspecto exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica.

45. Según el Tribunal de Justicia, tales garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros. Estas normas deben permitir excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad del organismo frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que el requisito relativo a la independencia del órgano remitente sólo se cumple cuando los supuestos de cese de los miembros de dichos órganos están previstos en disposiciones legales expresas.<sup>23</sup>

46. Pues bien, en el presente asunto, no se cumplen estos requisitos y he de reconocer que ninguno de los datos facilitados por el Gobierno danés al dar respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia y durante la vista me ha permitido disipar mis dudas en cuanto a la independencia de juicio de los miembros del Teleklagenævnet y a la impermeabilidad de este organismo frente a elementos externos.

47. La composición del Teleklagenævnet viene regulada en el artículo 68 de la Ley sobre telecomunicaciones.

48. De los apartados 2 y 3 del precepto citado se desprende que el número de miembros de que se compone el Teleklagenævnet es de entre cinco y siete. El Gobierno danés confirmó, durante la vista, que el Teleklagenævnet puede estar formado por un número de miembros par, como así ocurre, justamente, en la actualidad, y que, en caso de empate, el Presidente de dicho organismo dispone de voto dirimente, con arreglo al artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 383.

49. Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el hecho de que el Presidente pueda tener un voto dirimente justifica doblemente que se examine en profundidad su independencia e imparcialidad, y también las de la formación a la que pertenece.<sup>24</sup> De este modo, en su sentencia Grande Stevens y otros c. Italia, antes citada, pronunciada por la Gran Sala, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tuvo en cuenta, al realizar dicho examen, el método de designación de los miembros del organismo de que se trataba, la duración de su mandato, la existencia de una protección frente a presiones del exterior, su imparcialidad subjetiva y objetiva, y la apariencia de independencia.

22 — Sentencias Wilson (EU:C:2006:587), apartado 52 y jurisprudencia citada, y RTL Belgium (EU:C:2010:821), apartado 40.

23 — Auto Pilato (EU:C:2008:274), apartado 24 y jurisprudencia citada.

24 — Los criterios de apreciación de la independencia y de la imparcialidad de un órgano jurisdiccional han sido desarrollados ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, recientemente, recordados en su sentencia Grande Stevens y otros c. Italia, de 4 de marzo de 2014 (§ 132 y ss.). Véase, también, TEDH, sentencia Partido laborista georgiano c. Georgia de 8 de julio de 2008, en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos subrayó, en relación con las comisiones electorales de Georgia, que el hecho de que siete de los quince miembros de cada una de estas comisiones, cuyos presidentes —con voto dirimente—, eran nombrados por el Presidente de Georgia y su partido podía comprometer la imparcialidad y la independencia del órgano a la hora de dirimir un litigio (§ 106). El citado Tribunal subrayó que la composición de las comisiones electorales no podía frenar el poder presidencial y que estas comisiones no cumplían el requisito de independencia exigido, pero no apreció la existencia de una infracción del artículo 3 del Protocolo adicional n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en París el 20 de marzo de 1952, al no haberse probado ningún acto de abuso de poder (§§ 110 y 111).

50. Sobre esta cuestión, se desprende de la legislación aplicable que los miembros del Teleklagenævnet son nombrados por el Ministerio del Comercio, de la Empresa y del Crecimiento. A tenor del artículo 68, apartado 2, segunda frase, de la Ley sobre telecomunicaciones, este último debe velar por que las personalidades que lo forman no sólo estén cualificadas en las distintas disciplinas jurídicas, y, en particular, en Derecho de la competencia, en economía y en comercio, sino que también posean competencias técnicas en el ámbito de las telecomunicaciones.<sup>25</sup> No obstante, se desprende del artículo 68, apartado 4, de dicha Ley que el Presidente del Teleklagenævnet ha de ser un jurista. En virtud de esta misma disposición, el Ministro del Comercio, de la Industria y del Crecimiento podrá designar, entre sus miembros, a un jurista como Vice-presidente, a quien corresponderá remplazar al Presidente en caso de impedimento o recusación.

51. En relación con la independencia de los miembros del Teleklagenævnet, el Gobierno danés señala, en su respuesta escrita a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, que, con arreglo al artículo 69, apartado 3, de la Ley sobre telecomunicaciones, el Teleklagenævnet es independiente en su funcionamiento, frente a cualquier instrucción sobre la tramitación o resolución de un determinado asunto.

52. En particular, por lo que respecta al cese de los miembros que forman parte de dicho organismo, el Gobierno danés aclara también que el «cese de los miembros del Teleklagenævnet no se rige ni por la Ley sobre telecomunicaciones ni por el Reglamento [nº 383]». No obstante, señala que estos últimos son nombrados por un período de cuatro años y que están «protegidos frente a un cese arbitrario o abusivo con arreglo a las disposiciones generales del Derecho administrativo y del Derecho laboral». Durante la vista, el Gobierno danés señaló también que la facultad de revocación corresponde a la misma persona que tiene la facultad de nombramiento, esto es, al Ministerio de la Empresa y del Crecimiento. Sin embargo, el Gobierno danés señaló que, según los datos de que dispone, no se ha dado ningún caso en que se haya cesado a un miembro del Teleklagenævnet.

53. Esta información no basta para convencerme de que, por su independencia e imparcialidad, los miembros del Teleklagenævnet puedan sustraerse de toda presión del exterior.

54. En efecto, no existe ninguna disposición legislativa expresa que establezca los supuestos en los cuales los miembros del Teleklagenævnet pueden ser cesado o en que pueda anularse su nombramiento. Por otra parte, las garantías destinadas a proteger a los miembros de los órganos jurisdiccionales ordinarios no les son aplicables por analogía.

55. Por consiguiente, los miembros del Teleklagenævnet, quienes, por otra parte, son nombrados y cesados por la misma autoridad, no disponen de ninguna garantía específica en materia de cese, a excepción de las previstas en las disposiciones generales del Derecho administrativo y del Derecho laboral. Pues bien, considero que esto no es suficiente, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puesto que su cese ha de estar regulado en disposiciones específicas, fuera del Derecho común. Por último, es evidente que la duración de cuatro años de su mandato no puede garantizarles la inamovilidad.

56. Estos elementos nos parecen obstáculos insalvables y se oponen, en mi opinión a que pueda reconocerse al Teleklagenævnet la condición de «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 267 TFUE, dado que el conjunto de estas circunstancias más bien demuestra que dicho organismo se asemeja más a una autoridad administrativa.

25 — En el punto 33 de las conclusiones que presentó en el asunto Syfait y otros (EU:C:2004:673), el Abogado General Jacobs consideró que el número limitado de plazas reservadas para juristas dentro de la Comisión de la Competencia griega no era suficiente para descartar su carácter «jurisdiccional», en la medida en que dicho organismo debía adoptar decisiones en un campo técnico complejo, en el que se necesitan conocimientos económicos y técnicos además de cualificaciones jurídicas.

57. Sin embargo, en este punto de mi análisis, debo precisar que las resoluciones del Teleklagenævnet pueden, con arreglo al artículo 71, apartado 2, de la Ley sobre telecomunicaciones, ser objeto de un recurso ante los órganos judiciales dentro del plazo de ocho semanas. La existencia de este recurso permite, por tanto, garantizar la efectividad del mecanismo de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE y la interpretación unitaria del Derecho de la Unión que dicha disposición del Tratado FUE pretende garantizar, en particular, en el presente caso, la de la Directiva «servicio universal». En efecto, para retomar los términos de una reiterada jurisprudencia, estos órganos jurisdiccionales nacionales disponen, con arreglo al artículo 267 TFUE, de la facultad, o, en su caso, tienen la obligación, de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia cuando para poder emitir su fallo sea necesaria una decisión sobre la interpretación o sobre la validez del Derecho de la Unión.<sup>26</sup>

58. En consecuencia, estimo que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse acerca de las cuestiones prejudiciales planteadas por el Teleklagenævnet.

59. Con carácter, por tanto, subsidiario, y para el supuesto de que el Tribunal de Justicia deba, pese a todo ello, considerarse competente, examinaré las cuestiones prejudiciales planteadas por dicho órgano remitente.

### III. Examen, con carácter subsidiario, de las cuestiones prejudiciales

60. El conjunto de las cuestiones planteadas por el Teleklagenævnet van dirigidas a establecer en qué condiciones un Estado miembro está obligado, con arreglo al artículo 32 de la Directiva «servicio universal», a abonar una compensación a una empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional.

61. A los efectos de mi análisis, examinaré estas cuestiones en un orden distinto al seguido por el órgano remitente.

62. Empezaré este estudio por el examen de la quinta cuestión, que, en mi opinión, plantea una cuestión preliminar, a saber, la de la incidencia del lugar de ejecución de la prestación de que se trata en las respuestas que hayan de darse a las cuestiones primera a cuarta.

63. Después, continuaré mi análisis con el estudio de las cuestiones relativas a la interpretación de la Directiva «servicio universal».

64. En un primer momento, abordaré el examen de la cuarta cuestión, relativa al método de cálculo de los costes netos de las obligaciones de servicio universal.

65. En un segundo momento, examinaré las cuestiones relativas a las condiciones de financiación de los servicios obligatorios adicionales. En este marco, analizaré conjuntamente las cuestiones primera, sexta y séptima, al referirse cada una de ellas a las normas básicas aplicables a la concesión y al cálculo de la indemnización debida por la prestación de estos servicios. Con ese motivo, examinaré la cuestión octava, relativa al efecto directo del artículo 32 de la Directiva «servicio universal». Por último, analizaré las cuestiones segunda y tercera, que se refieren con más detalle al cálculo de dicha indemnización.

26 — Véase la sentencia Belov (EU:C:2013:48), apartado 52.

A. Sobre la quinta cuestión prejudicial, relativa al estatuto particular de Groenlandia

66. Con su quinta cuestión, el Teleklagenævnet se interroga en cuanto a si el hecho de que TDC presta el servicio obligatorio adicional en cuestión en Groenlandia influye en las respuestas que han de darse a las preguntas primera a cuarta, relativas a la interpretación del artículo 32 de la Directiva «servicio universal».

67. Por lo tanto, la problemática suscitada por el presente asunto viene dada por el hecho de que TDC no ofrece únicamente el servicio de emergencia y de seguridad marítimas en el territorio de un Estado miembro de la Unión, sino también en un PTU. Por consiguiente, se trata de determinar si el especial estatuto de que goza Groenlandia requiere por parte del Tribunal de Justicia un enfoque distinto del que adoptaría si el operador prestara ese servicio únicamente en el territorio del Estado miembro, en cuanto a la interpretación de la Directiva «servicio universal», por una parte, y en cuanto a la aplicación de las normas relativas a las ayudas de Estado, por otra.

68. En primer lugar, considero que el hecho de que TDC preste el servicio de que se trata en Groenlandia no incide en modo alguno en cuanto a la aplicabilidad de las normas relativas a las ayudas de Estado al caso de autos. En efecto, la financiación en cuestión es una financiación pública, procedente de recursos del Reino de Dinamarca, y beneficia a una empresa danesa instalada en territorio nacional. Esta cuestión no plantea ninguna dificultad particular.

69. La cuestión de la aplicabilidad de la Directiva «servicio universal» es bien distinta. Para entender bien el alcance de esta cuestión, procede referirse brevemente a la situación particular y al estatuto de Groenlandia en relación con el Derecho de la Unión.

70. Los PTU, contemplados en el anexo II del Tratado FUE, de los cuales forma parte Groenlandia, son «territorios» vinculados a un Estado miembro por razones históricas o políticas. No constituyen Estados soberanos dotados de personalidad jurídica internacional. Por lo que se refiere a Groenlandia, forma parte integrante del Reino de Dinamarca. No obstante, dispone de un Estatuto de Autonomía, alcanzado el 1 de mayo de 1979, en virtud del cual forma una «comunidad diferenciada dentro del Reino de Dinamarca», y reforzado a raíz de la Ley sobre la Autonomía de Groenlandia adoptada por el Parlamento danés el 20 de junio de 2009.

71. Como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia *Antillean Rice Mills y otros/Comisión*,<sup>27</sup> «aunque los PTU sean países y territorios asociados especialmente vinculados a la [la Unión], no forman, sin embargo, parte de esta última».<sup>28</sup> Por lo tanto, los Tratados y, en particular, los artículos 52 TUE y 355 TFUE, apartado 2, conceden a dichos territorios un estatuto particular, basado en un régimen especial de asociación centrado en el desarrollo económico y social de los PTU. Este régimen aparece definido de manera general en el marco de la cuarta parte del Tratado FUE, que agrupa los artículos 198 TFUE a 204 TFUE, y, por lo que se refiere a Groenlandia, en el marco del Protocolo (nº 34) sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia, anexo a los Tratados UE y FUE.

72. Desafortunadamente, estas disposiciones no permiten determinar con certeza si el régimen especial de asociación de los PTU instaura un ordenamiento jurídico autónomo y propio en el que sólo serían aplicables los artículos 198 TFUE a 204 TFUE y los actos adoptados con fundamento en éstos o si dicho régimen constituye una *lex specialis*, que se aplica en caso de necesidad, en sustitución de las normas generales del Tratado FUE.

27 — C-390/95 P, EU:C:1999:66.

28 — Apartado 36.

73. En efecto, las disposiciones que figuran en la última parte del Tratado FUE están redactadas en unos términos ambiguos y, por otra parte, la jurisprudencia no aporta una respuesta clara. El Abogado General Cruz Villalón definió muy bien estas dificultades en las conclusiones que presentó en el asunto *Prunus y Polonium*.<sup>29</sup> Después de haber descrito las dos líneas jurisprudenciales del Tribunal de Justicia,<sup>30</sup> el Abogado General Cruz Villalón consideró que «la calificación de un PTU como Estado miembro o Estado tercero es algo que no admite soluciones categóricas, sino que se adapta, caso a caso, en función del marco jurídico relevante, y atendiendo muy atentamente a los objetivos que persigue el régimen especial de asociación previsto en la cuarta parte del Tratado FUE».<sup>31</sup>

74. Comparto esta opinión. Considero, en efecto, que las disposiciones del Tratado FUE y de su Derecho derivado deberían ser aplicables a los PTU, a menos que deban aplicarse en su lugar normas específicas previstas en los artículos 198 TFUE a 204 TFUE o a menos que comprometan los objetivos perseguidos en el marco del régimen de asociación.

75. Pues bien, en el asunto principal, es evidente que la prestación de un servicio obligatorio adicional en las condiciones previstas en el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» contribuye a los objetivos del régimen de asociación celebrado con Groenlandia, al contribuir al desarrollo económico y social de dicho territorio y favorece los intereses de sus habitantes de conformidad con los objetivos a que se refieren los artículos 198 TFUE y 199 TFUE. Por otra parte, no hay ninguna disposición específica prevista en el marco de los artículos 198 TFUE a 203 TFUE o en el marco del Protocolo (nº 34) sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia, anexo a los Tratados UE y FUE que se oponga a tal aplicabilidad.

76. Por consiguiente, mi opinión es que, en una situación como la del asunto principal, el hecho de que la empresa encargada del servicio obligatorio adicional a que se refiere el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» no sólo preste dicho servicio en el territorio del Estado miembro sino también en el territorio de un PTU no influye en la interpretación que deba darse a las disposiciones de dicha Directiva ni en la aplicación de las normas relativas a las ayudas de Estado.

#### *B. Sobre la cuarta cuestión prejudicial, relativa al método de cálculo del coste neto de las obligaciones de servicio universal*

77. Mediante su cuarta cuestión, el *Teleklagenævnet* pregunta al Tribunal de Justicia si la Directiva «servicio universal» se opone a que un Estado miembro tenga en cuenta, a efectos del cálculo del coste neto soportado por una empresa proveedora de servicio universal, todos los ingresos y gastos derivados la prestación del servicio en cuestión, y en particular, aquellos que la empresa habría obtenido de no haberse encargado de dichas obligaciones.

78. La respuesta a esta cuestión se encuentra en el propio texto de la Directiva «servicio universal».

29 — Asunto C-384/09 (EU:C:2010:759), apartados 23 a 40.

30 — Véanse los puntos 37 a 39 de las conclusiones. El Abogado General Cruz Villalón menciona, por una parte, la sentencia *Eman y Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545), en la que el Tribunal de Justicia declaró que un nacional de un Estado miembro cuya residencia radica en un PTU puede invocar los derechos de ciudadanía de la Unión previstos en los artículos 18 del Tratado FUE y siguientes, extendiendo así el derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo a quienes residen en un PTU (punto 29). El Abogado General Cruz Villalón explica que, en ese caso, estamos ante una situación en la que, efectivamente, el Tratado FUE no se pronuncia claramente sobre su grado de aplicabilidad. Por otra parte, se refiere a la sentencia *van der Kooy* (C-181/97, EU:C:1999:32), en la que, al contrario, el Tribunal de Justicia ha considerado que los PTU eran merecedores de un tratamiento equivalente al de un Estado tercero (puntos 34 a 39). Procede animismo referirse a los Dictámenes 1/78 (EU:C:1979:224) y 1/94 (EU:C:1994:384), en los que el Tribunal de Justicia declaró que los PTU no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, por consiguiente, se encuentran en la misma situación que los países terceros con respecto a la Unión (apartados 61 y 62, respectivamente, y apartado 17).

31 — Punto 39 de las presentes conclusiones.

79. Tal como dispone el cuarto considerando de esta Directiva, el hecho de garantizar el servicio universal puede implicar la prestación de algunos servicios a algunos usuarios finales a precios que difieran de los resultantes de unas condiciones de mercado normales. Por este motivo, el legislador de la Unión dispuso, según se desprende del decimoctavo considerando de dicha Directiva, que, si fuera necesario, los Estados miembros deben establecer mecanismos que permitan la financiación del coste neto derivado de las obligaciones de servicio universal en los casos en que quede demostrado que dichas obligaciones sólo pueden cumplirse con pérdidas o a un coste neto no conforme a las prácticas comerciales normales.

80. Así, con arreglo al artículo 12, párrafo primero, apartado 1, de la Directiva «servicio universal», las ANR deben calcular el coste neto derivado de la prestación del servicio universal cuando consideren que ésta puede constituir una carga injusta para la empresa proveedora.

81. El legislador de la Unión ha detallado los métodos de cálculo del coste neto de las obligaciones de servicio universal en el artículo 12, párrafo primero, apartado 2, letra a), de la Directiva «servicio universal», aclarándolos en el decimonoveno considerando y en el anexo IV, parte A, de dicha Directiva.

82. Lo primero que se desprende del artículo 12, párrafo primero, apartado 2, letra a), de dicha Directiva es que los Estados miembros deben calcular el coste neto de la obligación de servicio universal teniendo en cuenta los beneficios, si los hubiere, que obtiene del mercado la empresa proveedora.

83. Después, del anexo IV, parte A, de la Directiva «servicio universal» se desprende que el coste neto de las obligaciones de servicio universal se determinará calculando la diferencia entre el coste neto que para una empresa tiene el operar con obligaciones de servicio universal y el correspondiente a operar sin dichas obligaciones. El legislador de la Unión añade que, entonces, los Estados miembros deberán prestar la debida atención a la evaluación correcta de todos los costes que cualquier empresa habría decidido evitar si no se le hubiera impuesto obligación alguna.

84. Por último, el legislador de la Unión precisa que todo cálculo del coste neto ha de tener en cuenta no sólo los gastos y los ingresos, sino también los beneficios intangibles resultantes de la prestación del servicio universal.<sup>32</sup>

85. Debe también añadirse que, en el decimoséptimo considerando de su Decisión 2012/21, la Comisión indicó, con respecto a la compensación de las empresas encargadas de un servicio de interés general, que el coste neto debía calcularse, bien como la diferencia entre los costes incurrido en la operación del servicio de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG») y los ingresos obtenidos de este servicio, bien como la diferencia entre el coste neto de la obligación de operar el servicio público y el coste neto o la ganancia de la operación sin la obligación de servicio público.

86. Así pues, a la vista de todo ello, considero que el artículo 12, párrafo primero, apartado 2, letra a), de la Directiva «servicio universal» ha de interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro tiene en cuenta, a efectos del cálculo del coste neto de las obligaciones de servicio universal, todos los ingresos y gastos derivados de la prestación de este servicio, y, en particular aquellos que la empresa habría tenido de no haber suministrado dicho servicio.

32 — Estos beneficios se corresponden, por ejemplo, con la ventaja técnica y comercial que resulta de la ampliación de la red del proveedor de los servicios, en comparación con un operador que actúe en condiciones de mercado normales, o la imagen de marca asociada a la posición de un operador de servicio universal.

*C. Sobre las cuestiones prejudiciales primera, sexta y séptima, relativas a las normas y a los principios aplicables a la indemnización de una empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional*

87. Con las cuestiones prejudiciales primeras, sexta y séptima se invita al Tribunal de Justicia a precisar las normas y los principios que regulan la financiación por el Estado miembro de los servicios obligatorios adicionales.

88. En su primera cuestión prejudicial, el Teleklagenævnet pregunta, en lo esencial, al Tribunal de Justicia si el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» se opone a que un Estado miembro se niegue a compensar a una empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional basándose en que el coste de este servicio está cubierto por los beneficios realizados por dicha empresa como consecuencia de sus obligaciones de servicio universal.

89. Mediante su sexta cuestión, el Teleklagenævnet se interroga acerca de la incidencia sobre la interpretación de dicha disposición de las normas relativas a las ayudas de Estado establecidas no sólo en los artículos 107 TFUE, apartado 1 y 108 TFUE, apartado 3, sino también en la Decisión 2012/21. La citada Decisión detalla los requisitos con arreglo a los cuales un Estado miembro está exento de notificar previamente a la Comisión una ayuda de Estado abonada en forma de compensación por la prestación de un SIEG, cuando dicha compensación puede considerarse compatible con el artículo 106 TFUE, apartado 2.

90. De la misma forma, el Teleklagenævnet se interroga, con su séptima cuestión, acerca de la incidencia respecto de la interpretación del artículo 32 de la Directiva «servicio universal» del principio de mínima distorsión del mercado, en el que el legislador de la Unión se basa en el marco de dicha Directiva.<sup>33</sup>

91. Examinaré conjuntamente estas tres cuestiones en la medida en que las normas y los principios contemplados por el Teleklagenævnet en sus cuestiones prejudiciales sexta y séptima no sólo influyen, sino que regulan la ejecución de las obligaciones derivadas de la Directiva «servicio universal», y, en particular, los mecanismos de compensación que han de establecerse a los efectos de la financiación del servicio universal y de los servicios obligatorios adicionales.

92. Por las razones que expondré a continuación, estimo que, en virtud del artículo 32 de la Directiva «servicio universal», un Estado miembro no puede negarse a compensar a una empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional basándose en que el coste de este servicio está cubierto por los beneficios realizados por dicha empresa como consecuencia de sus obligaciones de servicio universal.

93. Al igual que la Comisión, considero que los regímenes de compensación establecidos en la Directiva «servicio universal» relativos, por una parte, al servicio universal y, por otra parte, a los servicios obligatorios adicionales son independientes uno de otro y que los costes netos en que se incurre por cada uno de estos servicios deben ser objeto de una contabilidad separada, de manera que se garantice que la totalidad de los ingresos obtenidos en el marco del servicio universal no entre en el cálculo del coste neto del servicio obligatorio adicional y no condicione la concesión de la compensación debida por la prestación de este servicio.

94. Bien es cierto que la obligación de llevar una contabilidad separada no está expresamente contemplada en lo relativo a la financiación de los servicios obligatorios adicionales. No obstante, este requisito se infiere de los principios establecidos por el legislador de la Unión en el marco de la Directiva «servicio universal» y de la aplicabilidad de las normas relativas a las ayudas de Estado.

<sup>33</sup> — El legislador de la Unión define el principio de la distorsión mínima del mercado en el vigesimotercer considerando de la Directiva «servicio universal». El cumplimiento de este principio exige, según dicho legislador, que las contribuciones se recauden de modo que se reduzca al mínimo posible la repercusión de las cargas financieras en los usuarios finales, por ejemplo, repartiendo las contribuciones sobre una base lo más amplia posible.

95. En primer lugar, las normas establecidas en el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» implican que la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional sea compensada. Ciertamente, el legislador de la Unión no precisa de forma detallada los principios aplicables a dicha indemnización. Se contenta con prohibir a los Estados miembros que repercutan el coste de este servicio a los operadores de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas presentes en el mercado nacional.<sup>34</sup> De este modo, el legislador de la Unión se asegura de que las contribuciones abonadas por los agentes del mercado están directamente vinculadas a la prestación del servicio universal y no abarcan actividades relacionadas o accesorias. Su objetivo es reducir al mínimo la distorsión del mercado por medio de la creación de un fondo sectorial, evitando imponer una carga financiera desproporcionada a los operadores del sector y, en particular, a aquellos que acceden al mercado.<sup>35</sup> Por lo tanto, no debe requerirse la contribución de ninguna de las empresas del sector, entre las que se cuenta la empresa proveedora, a la financiación de un servicio obligatorio adicional.

96. El texto del artículo 32 de la Directiva «servicio universal» implica, por tanto, que la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional no tenga que soportar el coste derivado de la prestación de este servicio y pueda obtener del Estado miembro una compensación por este coste.

97. En mi opinión, los términos de esta disposición son, a este respecto, suficientemente precisos e incondicionales para tener efecto directo.

98. En estas circunstancias, considero que un Estado miembro no puede adoptar una normativa nacional que, en último término, tienda a privar a la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional de una indemnización.

99. En segundo lugar, las normas relativas a la financiación del servicio universal implican una separación contable entre las actividades pertenecientes al servicio universal y aquellas incluidas en otro tipo de servicios, entre los cuales figuran los servicios obligatorios adicionales. Así, a los efectos del cálculo de la indemnización, los Estados miembros están obligados a tener en cuenta únicamente los ingresos obtenidos por el suministrador del servicio universal en el marco de la prestación de este servicio.<sup>36</sup>

100. La exigencia de una separación contable figura en el artículo 13, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/21. Con arreglo a esta disposición, las empresas tienen la obligación de llevar una contabilidad separada que permita identificar todas las partidas de costes e ingresos relacionadas con sus actividades de suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas cuando posean, además, derechos especiales o exclusivos para la prestación de servicios en otros sectores, en el mismo Estado miembro.

101. Esta exigencia ha sido recogida en el marco de la Directiva «servicio universal» en lo relativo a la prestación del servicio universal.

34 — A este respecto, véase el vigesimoprimer considerando de la Directiva «servicio universal», en el que el legislador de la Unión precisa que los «Los mecanismos de financiación que se adopten deben velar por que los participantes en el mercado contribuyan *exclusivamente a financiar las obligaciones de servicio universal, y no otras actividades no vinculadas directamente con el cumplimiento de dichas obligaciones*» (el subrayado es mío). Véase, igualmente, el vigesimoquinto considerando de dicha Directiva, en el que se añade que, aunque cada Estado miembro es libre de imponer medidas especiales ajenas al alcance de las obligaciones de servicio universal, debe, no obstante, prever una financiación que sea conforme al Derecho de la Unión y que no implique contribuciones procedentes de los agentes del mercado.

35 — Véase el punto 2.5 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa [COM(2011) 900 final].

36 — Véase, a este respecto, el decimonoveno considerando de la Directiva «servicio universal», que establece que «todo cálculo del coste neto del servicio universal ha de tener debidamente en cuenta los gastos y los ingresos, así como los beneficios intangibles *resultantes de la prestación del servicio universal*» (el subrayado es mío).

102. En efecto, el respeto a los principios establecidos por el legislador de la Unión en los artículos 12 a 14 de dicha Directiva, que deben leerse a la luz de los considerandos tercero, decimoctavo, vigesimosegundo a vigesimoquinto, y del anexo IV de dicha Directiva, implica que el régimen de compensación ha de basarse en el coste neto generado por las obligaciones de servicio universal, extremo que, por otra parte, el Tribunal de Justicia ha confirmado en su jurisprudencia.<sup>37</sup> Así, de los considerandos tercero y decimoctavo de la Directiva «servicio universal» se desprende que los Estados miembros están obligados a compensar a las empresas encargadas por los costes netos «específicos en que se incurra» por la prestación del servicio universal. El respeto a estos principios exige que las ANR distingan entre, por una parte, el coste neto vinculado al servicio universal y, por otra, los costes derivados de la prestación de servicios no incluidos en el capítulo II de esta Directiva, tanto si se trata de servicios obligatorios adicionales como de servicios comerciales. Precisamente, en relación con este punto, el legislador de la Unión ha previsto formas de financiación diferentes en función de la naturaleza del servicio, excluyendo así expresamente la financiación sectorial en el marco de la ejecución del artículo 32 de dicha Directiva.<sup>38</sup>

103. El requisito de una separación contable no sólo contribuye a la transparencia del procedimiento de financiación,<sup>39</sup> sino que permite también garantizar que la financiación del servicio universal se realice de modo neutral desde el punto de vista de la competencia.<sup>40</sup>

104. Tal exigencia también garantiza, de conformidad con el decimoctavo considerando de la Directiva «servicio universal», que la financiación del servicio universal y de los servicios obligatorios adicionales respete las normas relativas a las ayudas de Estado.<sup>41</sup>

105. En efecto, la separación contable es una exigencia que rige en la concesión por parte de los Estados miembros de las compensaciones correspondientes a la prestación de servicios de interés económico general.

106. Es del todo evidente que la prestación de un servicio obligatorio adicional se encuadra, al igual que el servicio universal, en un servicio de interés económico general, en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2. Aunque los servicios obligatorios adicionales no puedan ser calificados de «servicio universal», en el sentido de la Directiva «servicio universal», no es menos cierto que, por su naturaleza y finalidad, responden a las mismas preocupaciones que aquellas a las que responde el servicio universal y se prestan en las mismas condiciones.<sup>42</sup> De esta manera, la mayoría de las veces, la prestación de un servicio obligatorio adicional suele ejecutarse por un precio que se aparta del que se fija de acuerdo con unas prácticas comerciales normales.

37 — Sentencia Comisión/Bélgica (C-222/08, EU:C:2010:583), apartados 49 a 52.

38 — En efecto, en el marco de la financiación de las obligaciones de servicio universal, la mayoría de los Estados miembros ha optado por una financiación sectorial. En 2011, solamente la República Checa, la República de Finlandia y el Reino de Suecia adoptaron disposiciones para que estos costes fueran cubiertos únicamente mediante financiación pública, mientras que la República de Malta y la República Portuguesa establecieron una financiación mixta, público-privada (véase, a este respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas: informe sobre el resultado de la consulta pública y de la tercera revisión periódica del alcance de ese servicio conforme al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE [COM(2011) 795 final, p. 13]).

39 — El decimonoveno considerando de la Directiva «servicio universal» dispone que los «costes netos de las obligaciones de servicio universal deben calcularse *sobre la base de procedimientos transparentes*» (el subrayado es mío).

40 — Véanse los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 2, de la Directiva «servicio universal», y la sentencia Comisión/Francia (C-220/07, EU:C:2008:354), apartado 29.

41 — Véanse también el tercer considerando de la Directiva «servicio universal» y el artículo 6 de la Directiva 2002/77. Véase también la sentencia Comisión/Francia (EU:C:2008:354), apartado 30.

42 — Consultando el sitio web del Erhvervsstyrelsen, puede comprobarse, a este respecto, que la prestación de los servicios de que se trata ha sido integrada dentro de las obligaciones incluidas en el servicio universal.

107. Pues bien, las compensaciones concedidas por los Estados miembros por la prestación de un servicio de interés económico general están sujetas al cumplimiento de las normas establecidas por el legislador de la Unión en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE. Para evitar que estas compensaciones sean calificadas de «ayudas de Estado» incompatibles con el artículo 107 TFUE, apartado 1, la intervención estatal debe cumplir los cuatro requisitos acumulativos establecidos por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*.<sup>43</sup> Éstos son los requisitos:

- en primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar realmente encargada de las obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas;
- en segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que ésta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria respecto a las empresas competidoras;
- en tercer lugar, la compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable, y
- en cuarto lugar, cuando la empresa no ha sido seleccionada a través de un procedimiento de contratación pública, el nivel de compensación debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios necesarios, habría soportado.

108. Si no se cumplen estos criterios y se dan las condiciones generales de aplicabilidad del artículo 107 TFUE, apartado 1, las compensaciones abonadas por el Estado miembro a la empresa proveedora del servicio de interés económico general constituirán, entonces, ayudas de Estado y estarán sujetas a lo dispuesto en los artículos 106 TFUE, 107 TFUE y 108 TFUE.

109. La Comisión aclaró cada una de las condiciones en su Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general.<sup>44</sup> Pues bien, en cuanto a los principios que rigen la concesión y el cálculo de una compensación, la Comisión se cuida de aclarar, en el punto 56 de dicha Comunicación, que «a este respecto, sólo pueden tenerse en cuenta los *costes directamente vinculados a la prestación del SIEG*».<sup>45</sup>

110. La Comisión también precisó, en el artículo 5, apartado 3, de su Decisión 2012/21, que toda compensación concedida a una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general se basa en el principio de una contabilidad analítica que permita identificar cada uno de los costes derivados de la prestación del servicio en cuestión.

111. Debe observarse que esta exigencia de separación contable ya estaba presente en la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas.<sup>46</sup> Con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2006/111, todas las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general que reciban una compensación por servicio público en relación con dicho servicio y que ejerza otras actividades están obligadas a llevar cuentas separadas que permitan imputar todos los costes e ingresos a las distintas actividades de que se trate.

43 — C-280/00, EU:C:2003:415, apartados 88 a 94.

44 — DO 2012, C 8, p. 4.

45 — El subrayado es mío.

46 — DO L 318, p. 17.

112. Ahora, en un asunto como el del procedimiento principal, el cumplimiento de tal obligación permite, además, garantizar que la empresa que provee al mismo tiempo el servicio universal y el servicio obligatorio adicional no se vea penalizada. En efecto, esta separación contable permite evitar que se tengan en cuenta dos veces los ingresos que la empresa obtiene de sus obligaciones de servicio universal, a saber, por una parte, a los efectos del cálculo del coste neto de la obligación de servicio universal y, por consiguiente, de la compensación concedida por este concepto y, por otra parte, a los efectos del cálculo del coste neto del servicio obligatorio adicional y, por consiguiente, de la concesión de la compensación abonada en concepto de servicio obligatorio adicional. Tal práctica penalizaría necesariamente a la empresa proveedora puesto que supondría hacerle soportar el coste del servicio obligatorio adicional, y ello, en contra de los propios términos del artículo 32 de la Directiva «servicio universal».

113. Como se verá en los razonamientos que expondré más adelante, esto no excluye, sin embargo, que los ingresos obtenidos en el marco de las obligaciones de servicio universal puedan ser tenidas en cuenta en una fase posterior, al apreciarse el carácter excesivo o injusto de la carga que recae en la empresa proveedora.

114. A la vista del conjunto de estos elementos, considero, por tanto, que el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite al Estado miembro denegar una compensación solicitada por una empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional basándose en que el coste de este servicio está cubierto por los beneficios realizados por dicha empresa como consecuencia de sus obligaciones de servicio universal.

115. Habida cuenta de la respuesta que propongo dar a esta cuestión, procede ahora examinar la octava cuestión planteada por el Teleklagenævnet.

*D. Sobre la octava cuestión, relativa al efecto directo del artículo 32 de la Directiva «servicio universal»*

116. Mediante su octava cuestión, el Teleklagenævnet quiere averiguar si debe considerarse que el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» tiene efecto directo.

117. Según reiterada jurisprudencia, siempre que las disposiciones de una directiva resulten ser, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, los particulares podrán invocarlas frente al Estado, en particular cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva dentro del plazo señalado o cuando haya procedido a una adaptación incorrecta.<sup>47</sup>

118. En el presente asunto, es verdad que el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» no precisa las normas de cálculo que un Estado miembro está obligado a adoptar a los efectos de la concesión de una compensación a la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional. Sobre este particular, y siempre que respeten las normas relativas a las ayudas de Estado, los Estados miembros disponen, en consecuencia, de un margen maniobra.

119. Sin embargo, el artículo 32 de la Directiva «servicio universal» hace nacer para la empresa proveedora del servicio obligatorio adicional el derecho a conseguir una compensación por los costes derivados de la prestación del servicio. Al excluir la financiación sectorial, el legislador de la Unión prohíbe a los Estados miembros hacer recaer el coste de dicho servicio en las empresas del sector entre las que se encuentre la empresa proveedora e impone una compensación pública. En mi opinión, los términos de esta disposición son suficientemente precisos e incondicionales para revestir, en este aspecto, efecto directo.

47 — Véase, en este sentido, la sentencia El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), apartado 46.

120. En estas circunstancias, un Estado miembro no puede adoptar un método de cálculo de los costes derivados de la prestación del servicio obligatorio adicional que conduzca a privar a la empresa proveedora de este servicio del derecho a ser indemnizada.

121. A la vista de estas consideraciones, mi opinión es que el artículo 32 de la Directiva «servicio universal», en la medida en que genera a favor de la empresa proveedora del servicio obligatorio adicional el derecho a obtener una compensación de los costes derivados del suministro de este servicio, tiene efecto directo.

*E. Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, relativas a la existencia de una carga injusta que da derecho a una indemnización*

122. Con las dos últimas cuestiones que voy a abordar, se solicita al Tribunal de Justicia que precise las condiciones en las cuales los Estados miembros pueden tener en cuenta la existencia de una carga injusta para la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional a los efectos de la concesión de una indemnización.

123. Mediante su segunda cuestión, el Teleklagenævnet pregunta, en primer lugar, al Tribunal de Justicia si la Directiva «servicio universal» se opone a una normativa nacional que supedita la concesión de tal compensación a la existencia de una carga injusta para la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional.

124. En la hipótesis de que esta Directiva no se opusiera a tal normativa nacional, pregunta, con su tercera cuestión, si, a los efectos de la apreciación del carácter injusto de esta carga, un Estado miembro puede tener en cuenta los beneficios que la empresa proveedora del servicio obligatorio adicional ha obtenido en el marco de sus obligaciones de servicio universal.

125. En mi opinión, nada se opone a una normativa de esa índole.

126. En efecto, ni del artículo 32 de la Directiva «servicio universal» ni de ninguna otra disposición de la misma se desprende que el legislador de la Unión haya pretendido establecer los requisitos con arreglo a los cuales las ANR deben calcular los costes del suministro de un servicio obligatorio adicional ni las condiciones en las que aquéllas deben considerar que dicho suministro puede representar una carga injustificada para la empresa proveedora.

127. En estas circunstancias, al faltar una normativa específica, considero que los Estados miembros son libres de fijar en qué condiciones debe calcularse el coste del servicio obligatorio adicional y debe determinarse la carga resultante para la empresa proveedora, pero siempre que se cumplan las normas relativas a las ayudas de Estado en el sentido que resultan de las condiciones enunciadas por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) y, en particular, los principios que rigen la concesión por los Estados miembros de compensaciones por servicio público.

128. Por consiguiente, estos últimos son libres de examinar si la empresa proveedora del servicio obligatorio adicional está efectivamente sometida a una carga injusta antes de poner en funcionamiento un mecanismo de compensación en razón de los costes soportados por esta empresa.

129. Tal es el sistema que el legislador de la Unión ha establecido en los artículos 12 y 13 de la Directiva «servicio universal», en el marco de la financiación del servicio universal.

130. En efecto, del vigesimoprimer considerando de la Directiva «servicio universal» se desprende que el legislador de la Unión ha querido vincular los mecanismos de financiación de los costes netos generados por la prestación del servicio universal a la existencia de una carga excesiva para la empresa.

131. Por lo tanto, para proceder a la indemnización, los Estados miembros deben calcular el coste neto que representa la prestación del servicio para cada una de las empresas afectadas, con arreglo al método de cálculo establecido en el artículo 12 de la Directiva «servicio universal» y detallado en el decimonoveno considerando y en el anexo IV, parte A, de ésta.<sup>48</sup> Una vez se haya determinado este coste neto, los Estados miembros pueden entonces apreciar si la empresa proveedora de servicio universal está en efecto sometida a una carga injusta o excesiva y adoptar, a petición de esta empresa, las formas de compensación en razón de dicho costes.

132. Efectivamente, como señaló el Tribunal de Justicia, el coste neto del servicio universal no supone necesariamente una carga excesiva para todas las empresas afectadas y el coste neto vinculado a la prestación del servicio universal no da lugar automáticamente a un derecho a ser compensado.<sup>49</sup>

133. El Tribunal de Justicia definió el concepto de carga excesiva o injusta en su jurisprudencia. Se trata de la carga que presenta un carácter excesivo para cada empresa afectada según su capacidad para soportarla, habida cuenta del conjunto de características que le son propias, en particular, del nivel de sus equipos, su situación económica y financiera, así como de su cuota de mercado.<sup>50</sup>

134. Cuando una obligación de servicio universal represente una carga excesiva para una empresa, el Estado miembro puede entonces compensarla a través de un mecanismo de cobertura o de compensación de los costes. Al suponer esta compensación la transferencia de fondos, los Estados miembros están obligados a garantizar que se efectúen de manera objetiva y transparente, respetando las normas relativas a las ayudas de Estado y de la manera que suponga la menor distorsión posible para la competencia y la demanda.

135. No encuentro ninguna razón que pueda impedir que un Estado miembro aplique por analogía estas disposiciones a los efectos de determinar la compensación que deba abonarse por la prestación de servicios obligatorios adicionales. Muy al contrario. El objetivo de las normas establecidas en los artículos 12 y 13 de la Directiva «servicio universal» es garantizar los principios de transparencia, objetividad, no-discriminación y proporcionalidad,<sup>51</sup> en los que se basa la financiación. También responden a las preocupaciones expresadas por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) y a los requisitos establecidos por éste para que las compensaciones de servicio público permanezcan fuera del ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1.

136. A excepción de las normas específicas vinculadas a la naturaleza de la financiación, considero perfectamente lógico que la indemnización de la empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional reúna los mismos requisitos que los establecidos para la prestación del servicio universal.

137. En efecto, como he señalado, aunque los servicios obligatorios adicionales no puedan calificarse de «servicio universal» en el sentido de la Directiva «servicio universal», no es menos cierto que, por su naturaleza y finalidad, responden a las mismas preocupaciones que aquellas a las que responde el servicio universal y se prestan en las mismas condiciones. De este modo, la prestación de un servicio obligatorio adicional se ejecuta, la mayor parte de las veces, por un precio que se aparta del que

48 — En los puntos 81 a 84 de las presentes conclusiones, he detallado este método de cálculo.

49 — Sentencia Comisión/Bélgica (EU:C:2010:583), apartado 49.

50 — *Ibidem*.

51 — Véase la sentencia Comisión/Francia (EU:C:2008:354), apartado 29, y el artículo 6 de la Directiva 2002/77.

resulta de unas prácticas comerciales normales. En el marco de la Directiva «servicio universal», el legislador de la Unión somete la prestación de los servicios obligatorios adicionales, al igual que la prestación del servicio universal, al cumplimiento de los mismos principios y, en particular, al cumplimiento de las normas relativas a las ayudas estatales.

138. Con respecto a la compensación de los costes vinculados al suministro de servicios obligatorios adicionales, los Estados miembros siguen obligados a respetar necesariamente las normas relativas a las ayudas de Estado, tal y como se desprenden de los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) y, en particular, los principios que rigen la concesión por parte de los Estados miembros de las compensaciones por servicio público.

139. De esta manera, los Estados miembros deben asegurarse de que los parámetros de cálculo de la compensación no supongan ninguna distorsión de la competencia del mercado y no comporten, en consecuencia, ninguna ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria con respecto a las empresas competidoras. En consecuencia, según la Comisión, esta compensación no puede exceder de lo necesario para cubrir la totalidad o parte de los costes netos en que se haya incurrido específicamente para llevar a cabo las obligaciones de servicio público, habida cuenta de los ingresos obtenidos de ello, so pena de constituir una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior. Por lo tanto, los Estados miembros están asimismo obligados a garantizar a la empresa proveedora un beneficio razonable.<sup>52</sup>

140. Al vincular, en el marco del servicio universal, la financiación de los costes netos generados por la prestación del servicio a la existencia de una carga excesiva para la empresa, el legislador de la Unión da respuesta al conjunto de estas preocupaciones.

141. Por los motivos que acabo de exponer, y al no haber, en mi opinión, ninguna razón para distinguir la regulación de la compensación de las empresas en función de si se refiere a la prestación de un servicio universal o a la prestación de un servicio obligatorio adicional (a excepción, evidentemente, de aquello que se refiere a la naturaleza de la financiación), estimo que un Estado miembro puede supeditar el pago de una compensación por la prestación de un servicio obligatorio adicional a la existencia de una carga injusta para la empresa proveedora.

142. Habida cuenta de la respuesta que propongo dar a esta cuestión, procede ahora examinar la tercera cuestión planteada por el *Teleklagenævnet* al Tribunal de Justicia.

143. Éste se pregunta si un Estado miembro puede tener en cuenta el beneficio que la empresa proveedora del servicio obligatorio adicional ha obtenido en el marco de sus obligaciones de servicio universal para apreciar si la carga soportada por ésta por la prestación del servicio obligatorio adicional representa una carga injusta o excesiva.

144. Recordaré que el Tribunal de Justicia define el concepto de carga excesiva o injusta en su jurisprudencia como la carga que presente carácter excesivo para cada empresa afectada según su capacidad para soportarla, habida cuenta del conjunto de características que le son propias, en particular, del nivel de sus equipos, su situación económica y financiera, así como de su cuota de mercado.<sup>53</sup>

52 — Véanse el tercer considerando de la Directiva «servicio universal»; los puntos 3.4 y 3.5 de la Comunicación de la Comisión mencionada en el punto 109 de las presentes conclusiones, y el decimoquinto considerando de la Decisión 2012/21.

53 — Sentencia Comisión/Bélgica (EU:C:2010:583), apartado 49.

145. Pues bien, los ingresos que la empresa obtiene en el marco de sus obligaciones de servicio universal contribuyen directamente a su capacidad económica y financiera. Por consiguiente, considero que estos ingresos pueden tenerse en cuenta no en el cálculo del coste neto del servicio obligatorio adicional, sino a la hora de apreciar el carácter injusto o excesivo de la carga que debe soportar la empresa por la prestación de este servicio.

146. A la vista del conjunto de todos estos elementos, considero que la Directiva «servicio universal» no se opone a una normativa nacional que supedita el pago de una compensación por la prestación de un servicio obligatorio adicional a la existencia de una carga injusta para la empresa proveedora de dicho servicio. A este respecto, un Estado miembro puede, a efectos de la apreciación del carácter injusto de esta carga, tener en cuenta los beneficios que esta empresa haya obtenido en el marco de sus obligaciones de servicio universal.

#### IV. Conclusión

147. A la vista de las consideraciones que anteceden, estimo que el Tribunal de Justicia no tiene competencia para dar respuesta a las cuestiones planteadas por el Teleklagenævnet en su resolución de remisión de 25 de abril de 2013.

148. Subsidiariamente, propongo al Tribunal de Justicia que responda como sigue a las cuestiones prejudiciales formuladas por el Teleklagenævnet:

- «1) En una situación como la del asunto principal, el hecho de que la empresa encargada del servicio obligatorio adicional a que se refiere el artículo 32 de la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva «servicio universal»), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, no sólo preste dicho servicio en el territorio del Estado miembro sino también en el territorio de un país o territorio de ultramar no influye en la interpretación que deba darse a las disposiciones de dicha Directiva ni en la aplicación de las normas relativas a las ayudas de Estado.
- 2) El artículo 12, párrafo primero, apartado 2, letra a), de la Directiva «servicio universal», en su versión modificada por la Directiva 2009/136, ha de interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro tiene en cuenta, a efectos del cálculo del coste neto de las obligaciones de servicio universal, todos los ingresos y gastos derivados de la prestación de este servicio, y, en particular, aquellos que la empresa habría tenido de no haber suministrado dicho servicio.
- 3) El artículo 32 de la Directiva «servicio universal», en su versión modificada por la Directiva 2009/136, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite al Estado miembro denegar una compensación solicitada por una empresa proveedora de un servicio obligatorio adicional basándose en que el coste de este servicio está cubierto por los beneficios realizados por dicha empresa como consecuencia de sus obligaciones de servicio universal.
- 4) El artículo 32 de la Directiva «servicio universal», en su versión modificada por la Directiva 2009/136, en la medida en que genera a favor de la empresa proveedora del servicio obligatorio adicional el derecho a obtener una compensación de los costes derivados del suministro de este servicio, tiene efecto directo.

- 5) La Directiva «servicio universal», en su versión modificada por la Directiva 2009/136, no se opone a una normativa nacional que supedita el pago de una compensación por la prestación de un servicio obligatorio adicional a la existencia de una carga injusta para la empresa proveedora de dicho servicio. A este respecto, un Estado miembro puede, a efectos de la apreciación del carácter injusto de esta carga, tener en cuenta los beneficios que esta empresa ha obtenido en el marco de sus obligaciones de servicio universal.»