



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 16 de julio de 2020¹

Asunto C-764/18

**Ayuntamiento de Pamplona
contra
Orange España, S. A. U.,**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo)

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2002/20/CE — Ámbito de aplicación — Concepto de servicio de comunicaciones electrónicas — Artículos 12 y 13 — Canon por derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma»

1. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2002/20/CE (en lo sucesivo, «Directiva autorización»),² que, de conformidad con su artículo 1, apartado 1, tiene como finalidad armonizar y simplificar las normas y condiciones de autorización para facilitar el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas en toda la Unión Europea. Se centra en la interpretación de los artículos 12 y 13 de esa Directiva, que permiten a los Estados miembros imponer, respectivamente, tasas que cubran los gastos que ocasione la gestión del régimen de autorización general y cánones por derechos de uso de radiofrecuencias, números o derechos de instalación de recursos en una propiedad pública, o por encima o por debajo de la misma.

2. Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Orange España, S. A. U., un proveedor de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet, y el Ayuntamiento de Pamplona, en relación con una tasa impuesta por el uso del dominio público local para instalar infraestructuras que permiten la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

3. El órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal Supremo, pide que se dilucide si dicha tasa está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva autorización y, de ser así, si la forma de cuantificar esa tasa exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos anualmente por una empresa por la prestación de determinados servicios de comunicaciones electrónicas es compatible con los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización. Cabe señalar que estas cuestiones se plantean a la luz de la sentencia de 12 de julio de 2012, Vodafone España y France Telecom España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446) (en lo sucesivo, «sentencia Vodafone España y France Telecom España»), en la que el Tribunal de Justicia declaró que un canon que se percibía por un uso similar del dominio público estaba excluido del ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva

¹ Lengua original: inglés.

² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO 2002, L 108, p. 21).

autorización, dado que se aplicaba a operadores que, sin ser propietarios de los recursos instalados en el dominio público, los utilizaban para prestar servicios de telefonía móvil, y en la que, por tanto, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre el fondo del asunto, es decir, sobre la compatibilidad de la forma de calcular el canon con esta disposición.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. A tenor del artículo 12 de la Directiva autorización, que lleva por título «Tasas administrativas»:

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

- (a) cubrirán en total solamente los gastos administrativos que ocasionen la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general, de los derechos de uso y de las obligaciones específicas a que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 6, pudiendo quedar incluidos gastos de cooperación internacional, armonización y normalización, análisis de mercado, respeto de las normas y otros controles de mercado, así como el trabajo de regulación relativo a la preparación y puesta en práctica de derecho derivado y de decisiones administrativas, como pueden ser decisiones sobre el acceso y la interconexión; y
- (b) se impondrán a las empresas de una manera objetiva, transparente y proporcional, que minimice los costes administrativos adicionales y las cargas que se deriven de ellos.

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

5. El artículo 13 de la Directiva autorización, titulado «Cánones por derechos de uso y derechos de instalar recursos», establece:

«Los Estados miembros podrán permitir a la autoridad pertinente la imposición de cánones por los derechos de uso de radiofrecuencias, números o derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, que reflejen la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos. Los Estados miembros garantizarán que estos cánones no sean discriminatorios, sean transparentes, estén justificados objetivamente, sean proporcionados al fin previsto y tengan en cuenta los objetivos del artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco).»

B. Derecho español

6. El artículo 2, párrafo primero, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014³ dispone:

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

7. Con arreglo al artículo 4, apartado 3, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014:

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

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

8. El artículo 5 de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 establece:

«1. La base sobre la que se aplicará el tipo para hallar la cuota vendrá determinada por los ingresos brutos procedentes de la facturación que los sujetos pasivos obtengan anualmente dentro del término municipal. Los criterios de determinación de la base imponible no se aplicarán a los operadores de telefonía móvil.

2. Tienen la consideración de ingresos brutos procedentes de la facturación aquellos que, siendo imputables a cada entidad, hayan sido obtenidos por la misma como contraprestación por los servicios prestados en este término municipal, en desarrollo de su actividad ordinaria. Solo se excluirán los ingresos originados por hechos o actividades extraordinarias.

3. Cuando para el disfrute del aprovechamiento especial el sujeto pasivo haya utilizado redes ajenas, la base imponible de la tasa estará constituida por la cifra de ingresos brutos obtenidos anualmente en el término municipal minorada en las cantidades que deba abonar al titular de la red en concepto de acceso o interconexión a su red. Las empresas titulares de tales redes deberán computar las cantidades percibidas por tal concepto entre sus ingresos brutos.

[...]»

9. A tenor del artículo 6 de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, la cuantía de la tasa se determina aplicando el tipo impositivo del 1,5 % a la base imponible definida en el artículo 5 de la misma Ordenanza.

³ Ordenanza fiscal n.º 22/2014 del Ayuntamiento de Pamplona, reguladora de la tasa por aprovechamientos especiales del suelo, vuelo y subsuelo del dominio público local por las empresas explotadoras de servicios de suministros.

II. Antecedentes de hecho, litigio principal y cuestiones prejudiciales

10. Orange España, que, tal como se ha mencionado en el punto 2 de las presentes conclusiones, presta servicios de telefonía fija y de acceso a Internet en el municipio de Pamplona, ante cuyo Ayuntamiento presentó una autoliquidación de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local, en suelo, vuelo y subsuelo, establecida en la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 (en lo sucesivo, «tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014»), correspondiente al segundo trimestre de 2014, por la prestación de los servicios antes mencionados (en lo sucesivo, «autoliquidación»). En la autoliquidación, se aplicó el tipo impositivo del 1,5 % previsto en el artículo 6 de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 a unos ingresos brutos de 1 188 269,59 euros, arrojando una cuantía de 7 928,71 euros a abonar por Orange España al Ayuntamiento de Pamplona.

11. No obstante, al considerar Orange España que, en primer lugar, no es titular de la red a través de la cual presta servicios en el municipio de Pamplona y, por tanto, no es sujeto pasivo a los efectos de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, y que, en segundo lugar, los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización se oponen a la imposición de una tasa o canon cuantificados exclusivamente en un porcentaje fijo de los ingresos brutos de una empresa, solicitó al Ayuntamiento de Pamplona que rectificara su autoliquidación y, en consecuencia, reembolsara la cuantía abonada de forma indebida (en lo sucesivo, «petición de rectificación»).

12. Mediante resolución de 18 de septiembre de 2014, la directora de Hacienda del Ayuntamiento de Pamplona denegó la petición de rectificación por entender que no existía error de hecho o de Derecho en la autoliquidación y que esta era conforme con la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, dado que dicha Ordenanza «solo determina que deba excluirse del ámbito subjetivo de la tasa a los operadores de telefonía móvil que no sean titulares de la infraestructura por tener derechos de uso, acceso o interconexión a redes ajenas».

13. Mediante sentencia de 4 de diciembre de 2015, el juez de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pamplona desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la directora de Hacienda del Ayuntamiento de Pamplona, sobre la base de que, en primer lugar, Orange España era titular de la red a través de la cual prestaba servicios y, por lo tanto, no podía ser exonerada del pago de la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, y, en segundo lugar, el sistema de cálculo de dicha tasa era compatible con el artículo 105, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

14. Se interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia, el cual fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra mediante sentencia de 15 de noviembre de 2016, en la que este declaró que, dado que los servicios de telefonía fija y de acceso a Internet deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas, están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva autorización. Asimismo, concluyó que, aunque los artículos 12 y 13 de esta Directiva no se oponen a la imposición de una tasa a los titulares de las redes utilizadas para suministrar servicios de telefonía fija, de telefonía móvil y de acceso a Internet, sin embargo, sí se oponen a que la cuantía de dicha tasa se determine sobre la base de los ingresos brutos o el volumen de negocios de una empresa, dado que esta forma de cálculo no es ni objetiva ni proporcionada. Por consiguiente, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra declaró que debía suprimirse el término «móvil» en el inciso segundo del artículo 5, apartado 1, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 (que establecía que «los criterios de determinación de la base imponible no se aplicarán a los operadores de telefonía móvil») por ser contrario a Derecho. En consecuencia, declaró que Orange España tenía derecho al reembolso de la cantidad abonada a raíz de su autoliquidación.

15. El Ayuntamiento de Pamplona interpuso un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra ante el Tribunal Supremo.

16. El Tribunal Supremo consideró que, si bien en la sentencia Vodafone España y France Telecom España se trataba, como sucede en el presente asunto, de un canon por el aprovechamiento especial del dominio público, en esa sentencia, dicho canon se imponía a los proveedores de servicios de telefonía *móvil*, mientras que, en el presente asunto, se percibe de Orange España como proveedor de servicios de telefonía *fija* y de *acceso a Internet*. El Tribunal Supremo también consideró que el Tribunal de Justicia aún no se había pronunciado sobre la compatibilidad con los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización de la forma de cuantificación de las tasas o cánones consistente en un porcentaje aplicado a los ingresos brutos obtenidos anualmente por un operador por la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en un territorio determinado.

17. En consecuencia, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Si la Directiva [autorización], interpretada por el TJUE en relación con empresas que actúan en el sector de las telecomunicaciones móviles, y, específicamente, las limitaciones que la misma contempla en sus artículos 12 y 13 al ejercicio de la potestad tributaria de los Estados miembros, resulta de aplicación a las empresas prestadoras de servicios de telefonía fija e internet.
- 2) En el caso de que la cuestión anterior fuese respondida afirmativamente (y se declarara la aplicación de aquella Directiva a las prestadoras de servicios de telefonía fija e internet), si los artículos 12 y 13 de la Directiva [autorización] permiten a los Estados miembros imponer una tasa o canon cuantificados exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos anualmente por la empresa —propietaria de los recursos instalados— con ocasión de la prestación del servicio de telefonía fija e internet en el territorio correspondiente.»

18. Presentaron observaciones escritas el Ayuntamiento de Pamplona, Orange España, el Gobierno español y la Comisión Europea. Estas partes formularon alegaciones orales en la vista celebrada el 18 de diciembre de 2019.

III. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

19. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente al Tribunal de Justicia que dilucide si los servicios de telefonía fija y de acceso a Internet deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas a los efectos de la Directiva autorización, incluidos los artículos 12 y 13 de esta.

20. El Ayuntamiento de Pamplona, Orange España y la Comisión alegan que la Directiva autorización comprende la prestación de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet. El Gobierno español comparte esta postura.⁴

21. Por las razones que expondré a continuación, no me cabe duda de que los servicios de telefonía fija y de acceso a Internet deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas a los efectos de la Directiva autorización, incluidos los artículos 12 y 13 de esta.

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

⁴ Más concretamente, el Gobierno español aduce que la Directiva autorización «parece efectivamente referirse» a todas las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, tanto fijas como móviles.

23. A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva autorización, son de aplicación las definiciones que figuran en el artículo 2 de la Directiva 2002/21/CE (en lo sucesivo, «Directiva marco»).

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

25. De conformidad con el artículo 2, letra a), de la Directiva marco, las «red[es] de comunicaciones electrónicas» son los sistemas de transmisión y equipos «que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico».

26. En primer término, en lo referente a los servicios de telefonía fija, me parece que consisten en el transporte de señales por los medios a los que se refiere el artículo 2, letra a), de la Directiva marco.⁶ A este respecto, debo señalar que el considerando 10 de esta, el cual especifica que los servicios de «telefonía vocal» está comprendidos en esta Directiva, no establece ninguna distinción entre telefonía fija y móvil. También debo señalar que, como indican el considerando 5 de la Directiva marco y el considerando 2 de la Directiva autorización, la convergencia entre las diferentes redes y servicios de comunicaciones electrónicas y sus tecnologías exige que estén sujetos a las mismas normas. De ello se deduce que tanto los servicios de telefonía fija como los de telefonía móvil deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas a los efectos de la Directiva marco y, por tanto, de la Directiva autorización.

27. En segundo término, por lo que respecta a los servicios de acceso a Internet, también deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva marco. Esto obedece a que el artículo 2, letra a), de la misma Directiva establece que las redes terrestres fijas que permitan el transporte de señales, «incluido Internet», deben considerarse redes de comunicaciones electrónicas a los efectos de dicha Directiva. Asimismo, según la última frase del considerando 10 de la Directiva marco, el «acceso a Internet» es un servicio de comunicaciones electrónicas. Además, el artículo 2, párrafo segundo, punto 2, del Reglamento (UE) 2015/2120⁷ define el concepto de «servicio de acceso a internet» como un «servicio de comunicaciones electrónicas a disposición del público que proporciona acceso a internet»,⁸ en el bien entendido de que la definición de los servicios de comunicaciones electrónicas prevista en el artículo 2, letra c), de la Directiva marco es aplicable a los efectos del Reglamento 2015/2120.⁹ Finalmente, la Directiva (UE) 2018/1972,¹⁰ que

5 Directiva 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).

6 Debo precisar que no existen pruebas de que sea aplicable al caso de autos alguna de las dos excepciones previstas en el artículo 2, letra c), de la Directiva marco, a saber, los servicios que suministren contenidos y los servicios de la sociedad de la información que no consistan, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas (véase la sentencia de 13 de junio de 2019, Google, C-193/18, EU:C:2019:498, apartado 29).

7 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO 2015, L 310, p. 1).

8 El subrayado es mío.

9 Se debe hacer referencia al artículo 2, párrafo primero, del Reglamento 2015/2120, el cual dispone que, «a efectos del presente Reglamento, serán aplicables las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Directiva [marco]».

10 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el código europeo de las comunicaciones electrónicas (DO 2018, L 321, p. 36). Véase el artículo 2, punto 4, letra a), de esta Directiva. Entró en vigor el 20 de diciembre de 2018 y debe transponerse a más tardar el 21 de diciembre de 2020 y, por lo tanto, no es aplicable al litigio principal (véanse sus artículos 124 y 126).

derogó y sustituyó, entre otras, a la Directiva marco y la Directiva autorización, aclara que los servicios de comunicaciones electrónicas «incluye[n]», en particular, los «servicio[s] de acceso a internet» entendido[s] según la definición del punto 2) del párrafo segundo del artículo 2 del [Reglamento 2015/2120]».

28. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los servicios de telefonía fija y de acceso a Internet deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva marco y, por tanto, servicios de comunicaciones electrónicas a los efectos de la Directiva autorización, incluidos los artículos 12 y 13 de esta.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

29. Mediante la segunda cuestión prejudicial, que únicamente deberá responderse si el Tribunal de Justicia estima que la Directiva autorización es aplicable a los proveedores de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet, el órgano jurisdiccional remitente pide que se determine si los artículos 12 y 13 de dicha Directiva permiten a los Estados miembros imponer una tasa o un canon cuantificados exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos anualmente por una empresa con ocasión de la prestación de estos servicios en un territorio determinado.

30. A continuación examinaré, en primer lugar, si una tasa o un canon como la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 están comprendidos en el ámbito de aplicación de los artículos 12 o 13 de la Directiva autorización y, en segundo lugar, en caso de que resulte aplicable cualquiera de estas dos disposiciones, si se opone a que la tasa o canon sean cuantificados exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos anualmente por una empresa con ocasión de la prestación de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet en un territorio determinado.

1. Aplicabilidad de los artículos 12 o 13 de la Directiva autorización

31. En la vista, el Ayuntamiento de Pamplona alegó que la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 quedaba fuera del ámbito de aplicación de la Directiva autorización, dado que dicha tasa se impone no solo a los operadores de comunicaciones electrónicas, sino a todos los operadores de redes que prestan servicios de interés general.¹¹

32. El Gobierno español coincide con el Ayuntamiento de Pamplona en que la Directiva autorización no es aplicable a la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014. Destaca que esa Directiva no pretende lograr una armonización fiscal. En consecuencia, según el Gobierno español, no es necesario responder a las cuestiones prejudiciales planteadas.

33. Orange España y la Comisión consideran que la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización.

¹¹ En la vista, el Ayuntamiento de Pamplona destacó que la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 difiere del canon de que se trata en la sentencia Vodafone España y France Telecom España, dado que este último se imponía únicamente a los proveedores de servicios de telefonía móvil. El Ayuntamiento de Pamplona explicó que varios municipios percibían el canon de que se trata en dicha sentencia como una excepción a la tasa impuesta, por un importe del 1,5 % de los ingresos brutos, de todos los proveedores de servicios de interés general como contraprestación por la ocupación del dominio público y que dicho canon se cuantificaba utilizando una fórmula cuyos factores incluían el consumo telefónico medio estimado por unidad urbana, la parte del consumo de telefonía móvil, el número de líneas de telefonía fija instaladas en el municipio, el número de habitantes de este y el consumo medio estimado de servicios y telefonía por teléfono móvil (véanse, a este respecto, las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados Vodafone España, C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162, puntos 29 y 30).

34. Antes de examinar si una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 12 o del artículo 13 de la Directiva autorización, determinaré a continuación si esta Directiva impide a los Estados miembros imponer tasas o cánones por el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, distintos de los previstos en sus artículos 12 y 13.

a) ¿Impide la Directiva autorización a los Estados miembros imponer tasas o cánones distintos de los previstos en sus artículos 12 y 13?

35. En mi opinión, la Directiva autorización no se opone a que se impongan tasas o cánones distintos de los previstos en sus artículos 12 y 13 por el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, a condición, no obstante, de que dichas tasas o cánones no comprometan la efectividad de tal Directiva.

36. Es cierto que, en la sentencia de 18 de septiembre de 2003, *Albacom e Infostrada* (C-292/01 y C-293/01, EU:C:2003:480) (en lo sucesivo, «sentencia *Albacom*»), el Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros no podían imponer a «las empresas titulares de licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, por el mero hecho de poseer tales licencias», tasas o cánones «distint[os] de l[os] autorizad[os] y que se añaden a est[os]»¹² en alguno de los supuestos expresamente mencionados en los artículos 6 y 11 de la Directiva 97/13/CE.¹³ Según el Tribunal de Justicia, esto era debido a que el objetivo de la Directiva 97/13, a saber, la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, se vería amenazado si se diera libertad a los Estados miembros para determinar las cargas pecuniarias a que deben hacer frente las empresas del sector y, por tanto, para crear obstáculos a la libre prestación de servicios de telecomunicaciones.¹⁴ Como señaló el Abogado General Léger, de la sentencia *Albacom* se deduce que «la lista de las cargas económicas que los Estados miembros pueden imponer a las empresas de telecomunicaciones en el marco de los procedimientos de autorización o de las propias autorizaciones presenta un carácter exhaustivo: si la carga de que se trata no pertenece a una de las categorías previstas en la Directiva 97/13, está prohibida».¹⁵

37. El Tribunal de Justicia adoptó una postura similar en la sentencia *Vodafone España y France Telecom España* en relación con un canon por el uso del dominio público impuesto, con arreglo al Derecho español, a los proveedores de servicios de telefonía móvil. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que el artículo 13 de la Directiva autorización no comprende ese canon, dado que se aplica a los operadores que no son propietarios de los recursos instalados en el dominio público local, sino que únicamente utilizan tales recursos para prestar servicios de telefonía móvil, y, en segundo lugar, que la citada disposición se opone a que se aplique ese canon a los mismos operadores.¹⁶ El motivo de que el Tribunal de Justicia concluyera que el artículo 13 de la Directiva autorización se oponía a dicho canon se encuentra en el apartado 28 de la sentencia, en el que el Tribunal de Justicia declaró que, «en el marco de la Directiva autorización, los Estados miembros no pueden percibir cánones ni gravámenes sobre el suministro de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los previstos en ella».

¹² Sentencia *Albacom* (apartados 28 y 42).

¹³ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones (DO 1997, L 117, p. 15). La Directiva 97/13 fue derogada por la Directiva marco. Los artículos 6 y 11 de la Directiva 97/13 corresponden a los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización.

¹⁴ Sentencia *Albacom* (apartados 37, 40 y 41).

¹⁵ Conclusiones del Abogado General Léger presentadas en los asuntos acumulados *Mobistar* y *Belgacom Mobile* (C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:203), punto 27.

¹⁶ Sentencia *Vodafone España y France Telecom España* (apartados 34 y 35).

38. Sin embargo, en sentencias posteriores a la sentencia *Albacom* y a la sentencia *Vodafone España y France Telecom España*, el Tribunal de Justicia, tras haber declarado que la tasa o el canon examinados no estaban comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 12 o 13 de la Directiva autorización, concluyó, no obstante, que esas disposiciones *no* se oponían a la imposición de la tasa o canon en cuestión.¹⁷ En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia no tuvo en cuenta el objetivo o el marco de la Directiva autorización, en los que se había basado en la sentencia *Albacom* y en la sentencia *Vodafone España y France Telecom España* para declarar que la mencionada Directiva se oponía a que los Estados miembros impusieran, en relación con el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, tasas o cánones que no estuvieran comprendidos en el ámbito de aplicación de sus artículos 12 o 13. De estas sentencias se deduce que, tal como señaló el Abogado General Wahl, «el artículo 13 de la Directiva autorización no establece un listado exhaustivo del conjunto de los cánones y gravámenes que pueden imponerse a los operadores de comunicaciones electrónicas».¹⁸

39. Ciertamente, se podría argumentar que la sentencia *Albacom* y la sentencia *Vodafone España y France Telecom España* pueden conciliarse con las sentencias citadas en la nota 17 de las presentes conclusiones si se considera que, únicamente «en el marco de la Directiva autorización»,¹⁹ los Estados miembros no pueden imponer tasas o cánones distintos de los previstos en los artículos 12 y 13 de esta. Si se siguiera este enfoque, se debería interpretar la Directiva autorización en el sentido de que se opone a la percepción de tasas o cánones distintos de los previstos en sus artículos 12 y 13 *cuando dichos cánones o tasas estén vinculados al suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas*²⁰ y, por el contrario, en el sentido de que no se opone a la imposición de tales tasas o cánones cuando no estén vinculados al suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas.²¹

40. Sin embargo, creo que el enfoque descrito en el punto anterior no sería compatible con la apreciación realizada por el Tribunal de Justicia, en las sentencias de 6 de octubre de 2015, *Base Company* (C-346/13, EU:C:2015:649) (en lo sucesivo, «sentencia *Base Company*»), y de 17 de diciembre de 2015, *Proximus* (C-517/13, EU:C:2015:820) (en lo sucesivo, «sentencia *Proximus*»), en el sentido de que la Directiva autorización *no* se opone, respectivamente, a la imposición de un canon a los propietarios de torres o de postes de difusión de telefonía móvil²² o a la imposición de una tasa a la persona física o jurídica que explota una torre y/o una unidad de transmisión y de recepción de la red de telefonía móvil,²³ *a pesar de que ninguno de esos gravámenes estaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización*. En mi opinión, dado que las torres, postes y unidades de transmisión o recepción de telefonía móvil permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, cabe considerar que solo los

17 Sentencias de 27 de junio de 2013, *Comisión/Francia* (C-485/11, no publicada, EU:C:2013:427), apartados 34 y 39; de 27 de junio de 2013, *Vodafone Malta y Mobisle Communications* (C-71/12, EU:C:2013:431), apartados 28 y 29; de 4 de septiembre de 2014, *Belgacom y Mobistar* (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149), apartados 37 y 38; de 6 de octubre de 2015, *Base Company* (C-346/13, EU:C:2015:649), apartados 22 a 24, y de 17 de diciembre de 2015, *Proximus* (C-517/13, EU:C:2015:820), apartados 35 y 36.

18 Conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *Base Company* (C-346/13, EU:C:2015:446), punto 32. Cabe decir lo mismo respecto del artículo 12 de la Directiva autorización (como señaló el Abogado General Wahl en el punto 34 de sus conclusiones).

19 Sentencias de 18 de julio de 2006, *Nuova società di telecomunicazioni* (C-339/04, EU:C:2006:490), apartado 35; de 10 de marzo de 2011, *Telefónica Móviles España* (C-85/10, EU:C:2011:141), apartado 21; de 12 de julio de 2012, *Vodafone España y France Telecom España* (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:446), apartado 28; de 21 de marzo de 2013, *Belgacom y otros* (C-375/11, EU:C:2013:185), apartado 40; de 4 de septiembre de 2014, *Belgacom y Mobistar* (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149), apartado 30; de 6 de octubre de 2015, *Base Company* (C-346/13, EU:C:2015:649), apartado 16; de 17 de diciembre de 2015, *Proximus* (C-454/13, EU:C:2015:819), apartado 20, y de 30 de enero de 2018, *X y Visser* (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 79.

20 Ya que el ámbito de aplicación de la Directiva autorización se define en su artículo 1, apartado 2, en el sentido de que comprende «las autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas».

21 Véanse a este respecto las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *Base Company* (C-346/13, EU:C:2015:446), puntos 31 a 37. Véanse también las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados *Vodafone España* (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), punto 67, a cuyo tenor «una tasa o canon están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva autorización si gravan el acceso al mercado de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas o a los recursos como números, radiofrecuencias y “derechos de paso”. Si es así, los Estados miembros únicamente pueden imponer cánones y tasas a los fines y con los requisitos enunciados en los artículos 12 y 13. No pueden imponer otros cánones o tasas. [...] Así pues, [...] considero que un Estado miembro no está autorizado a imponer una tasa que no se halle comprendida en el artículo 12 o el artículo 13 de la Directiva autorización».

22 Sentencia *Base Company* (apartados 5 a 9 y 22).

23 Sentencia *Proximus* (apartados 11 a 14 y 33).

gravámenes controvertidos en esas dos sentencias están vinculados al suministro de tales redes y servicios y que, por tanto, se imponen «en el marco de la Directiva autorización». Por consiguiente, si se siguiera el enfoque descrito en el punto precedente, se llegaría a la conclusión de que la mencionada Directiva se opone a esos gravámenes. Sin embargo, el Tribunal de Justicia declaró que no era así.

41. A mi juicio, de ello se deduce que debe considerarse que la apreciación del Tribunal de Justicia en las sentencias citadas en la nota 17 de las presentes conclusiones, en el sentido de que la Directiva autorización no se opone a la percepción de un canon o una tasa distintos de los previstos en los artículos 12 y 13 de dicha Directiva, da un giro a la jurisprudencia anterior, y en particular la sentencia Vodafone España y France Telecom España.²⁴ Debo señalar a este respecto que, en el auto de 30 de enero de 2014, France Telecom España (C-25/13, no publicado, EU:C:2014:58) (en lo sucesivo, «auto France Telecom España»), que tenía por objeto una tasa «de la misma naturaleza» que la examinada en la sentencia Vodafone España y France Telecom España,²⁵ el Tribunal de Justicia adoptó un enfoque algo distinto al seguido en esta sentencia. Tanto en la sentencia como en el auto citados, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 13 de la Directiva autorización impedía la imposición de la tasa. Sin embargo, en dicha sentencia, se consideró que la tasa quedaba fuera del ámbito de aplicación del artículo 13 de la citada Directiva, mientras que, en el referido auto, se consideró que estaba comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición.²⁶ También debo señalar que, en las sentencias Base Company y Proximus, la conclusión de que «el artículo 13 de la Directiva autorización [...] no se refiere a todos los cánones a que están sujetas las infraestructuras que permiten el suministro de redes y de servicios de comunicación electrónicos»²⁷ condujo al Tribunal de Justicia a declarar que *no* se prohíbe a los Estados miembros imponer cánones respecto a las infraestructuras que permiten el suministro de tales redes y servicios *aun cuando dichos cánones queden fuera del ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización*.²⁸

42. En consecuencia, considero que la Directiva autorización no se opone a la imposición de tasas o cánones distintos de los previstos en sus artículos 12 y 13 por el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, siempre y cuando tales tasas o cánones no comprometan la efectividad de esta Directiva, es decir, que no obstaculicen el libre suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas o el fomento de la competencia en el suministro de redes y servicios de ese tipo.²⁹

43. Ahora pasaré a examinar si una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 12 o del artículo 13 de la Directiva autorización.

b) ¿Está comprendida una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 en el ámbito de aplicación del artículo 12 o del artículo 13 de la Directiva autorización?

44. En primer lugar, es indudable que dicha tasa no está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización.

45. Según la jurisprudencia, las tasas administrativas que los Estados miembros pueden imponer, con arreglo al artículo 12 de la Directiva autorización, a las empresas que suministren redes o servicios de comunicaciones electrónicas al amparo de la autorización general o a quienes se haya otorgado un derecho de uso, para financiar las actividades de la autoridad nacional de reglamentación, deben dedicarse exclusivamente a cubrir los gastos administrativos relativos a las actividades mencionadas en

24 Véase, a este respecto, Pilczer, J.-S., «Les redevances sur les opérateurs de communications électroniques: peut-on se faire une idée claire et précise de la portée de l'article 13 de la directive "autorisation"», en *Bulletin fiscal*, 2015, 5, pp. 268 a 275.

25 Auto France Telecom España (apartado 27).

26 Véanse el apartado 34 de la sentencia Vodafone España y France Telecom España y el apartado 28 del auto France Telecom España.

27 Sentencias Base Company (apartado 18) y Proximus (apartado 30).

28 Sentencias Base Company (apartado 24) y Proximus (apartado 36).

29 Véanse las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Base Company (C-346/13, EU:C:2015:446), punto 37.

el artículo 12, apartado 1, letra a), de la referida Directiva.³⁰ Sin embargo, no hay nada en la documentación aportada al Tribunal de Justicia que sugiera que la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 pretende cubrir los gastos administrativos relativos a una o más de tales actividades. Tampoco se ha alegado que sea así, dado que, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, todas las partes coincidieron en que dicha tasa no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización.

46. En segundo lugar, creo que una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización.

47. Como se ha mencionado en el punto 41 de las presentes conclusiones, el artículo 13 de la Directiva autorización no se refiere a todos los cánones a los que están sujetas las infraestructuras que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. A tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una tasa cuyo hecho imponible está vinculado a *la concesión de derechos de instalación de recursos* en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización.³¹

48. Es cierto que, en el auto France Telecom España, se declaró que una tasa cuyo hecho imponible no estaba vinculado a la concesión de derechos para la *instalación* de recursos en una propiedad pública, o por encima o por debajo de la misma, sino al *aprovechamiento* de dichos recursos, estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización. Sin embargo, este criterio —que, hasta donde sé, el Tribunal de Justicia no ha aplicado en otras sentencias o autos— no es compatible con la redacción del artículo 13 de la Directiva autorización, que se refiere de forma expresa a los cánones impuestos por los derechos de «instalación» de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma.

49. En cuanto al significado de los términos «recursos» e «instalación», empleados en el artículo 13 de la Directiva autorización, se refieren, respectivamente, a las infraestructuras físicas que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y a su colocación física en la propiedad pública o privada de que se trate.³²

50. En el presente asunto, el párrafo primero del artículo 2 de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 establece que «constituye el hecho imponible, la *utilización* privativa o *aprovechamiento* especial del dominio público local, en suelo, vuelo y subsuelo, con tendidos, tuberías y galerías para las conducciones de [...] telefonía fija, telefonía móvil y otros servicios de comunicación electrónica [...]». ³³ Asimismo, con arreglo al artículo 4, apartado 3, de dicha Ordenanza, en relación con los servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los servicios de telefonía móvil, son sujetos pasivos tanto los titulares de las infraestructuras que permiten la prestación de tales servicios como los titulares de derechos de uso o acceso a dichas infraestructuras.

30 Sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 64.

31 Sentencia de 4 de septiembre de 2014, Belgacom y Mobistar (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149), apartado 37; sentencias Base Company (apartado 22) y Proximus (apartado 35), y sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 71. Véanse también las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Base Company (C-346/13, EU:C:2015:446), punto 54, a cuyo tenor los cánones están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización «[cuando el] hecho imponible consista en la concesión de los derechos de uso de radiofrecuencias [...], así como los derechos de instalación de recursos entendidos en un sentido amplio».

32 Sentencia Vodafone España y France Telecom España (apartado 32) y conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados Vodafone España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), punto 52. Véanse también la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Belgacom y Mobistar (C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149), apartado 33; las sentencias Base Company (apartado 21) y Proximus (apartado 34), y la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 68.

33 El subrayado es mío.

51. En consecuencia, el hecho imponible de la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 está vinculado a la concesión de derechos de *utilización o aprovechamiento* de los recursos en el suelo, vuelo y subsuelo del dominio público local y, por tanto, del dominio público local, no a la concesión de derechos de *instalación* de tales recursos.

52. Por lo tanto, esa tasa no se asemeja a la tasa/canon de que se trata en la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartados 69 y 70, que se imponía a los suministradores de redes de comunicaciones electrónicas como contraprestación por el derecho a *instalar* cables en o sobre suelo público para una red pública de comunicaciones electrónicas y que se consideró que se incluía en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización.

53. De ello se desprende que la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 queda fuera del ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización.

54. Como se ha mencionado en el punto 42 de las presentes conclusiones, la Directiva autorización no se opone a que se impongan tasas o cánones distintos de los previstos en sus artículos 12 y 13 por el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, siempre y cuando tales tasas o cánones no comprometan la efectividad de dicha Directiva. En el presente asunto, considero que —como se expone en los puntos 76 a 79 de las presentes conclusiones y sin perjuicio de su comprobación por el órgano jurisdiccional remitente— no hay razones para considerar que la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 obstaculice el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas o el fomento de la competencia en el suministro de tales redes y servicios.

55. De ello se deduce que los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización no se oponen a la imposición de una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014.

56. Por consiguiente, en mi opinión, no es preciso examinar si la forma de cuantificar una tasa exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos anualmente por una empresa con ocasión de la prestación de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet es compatible con el artículo 13 de la Directiva autorización. Sin embargo, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 está comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición, examinaré a continuación esta cuestión.

2. Aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización

57. La tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, según los artículos 5 y 6 de esta, se cuantifica aplicando el tipo impositivo del 1,5 % a los ingresos brutos obtenidos anualmente por una empresa por la prestación (en este caso) de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet en el municipio de que se trata. En la sentencia recurrida en el litigio principal, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra declaró que los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización se oponen a dicha forma de cuantificar una tasa, dado que ni es objetiva (debido a que se efectúa en atención a los ingresos brutos anuales de una empresa) ni es proporcionada (debido al uso de parámetros de cálculo que arrojan un montante que va más allá de lo necesario para garantizar el uso óptimo de recursos escasos).³⁴ Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si esta interpretación de los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización es correcta.

58. El Ayuntamiento de Pamplona sostiene que el artículo 13 de la Directiva autorización no se opone a una forma de cuantificar la tasa exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos por una empresa. El Ayuntamiento de Pamplona arguye, en particular, que: (i) en la sentencia Vodafone España y France Telecom España, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre la compatibilidad de la forma de cuantificar el canon con el artículo 13 de la Directiva autorización; (ii) esta disposición no hace

³⁴ Véase el punto 14 de las presentes conclusiones.

referencia a esa forma de cuantificar el canon; (iii) el cálculo del canon en atención a los ingresos brutos de una empresa es un método objetivo y no discriminatorio, que evita tener que estimar el valor de la utilización del dominio público, y (iv) una parte de esos ingresos representa el valor de mercado de la utilización del dominio público. El Gobierno español apoya la posición del Ayuntamiento de Pamplona.

59. Orange España sostiene que el artículo 13 de la Directiva autorización se opone a una forma de cuantificar el canon exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos por una empresa. Orange España invoca, en particular, las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados Vodafone España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), punto 77, a cuyo tenor el canon debe basarse en parámetros relacionados con la necesidad de garantizar el uso óptimo de los derechos de paso, como la intensidad, la duración o el valor del uso que haga la empresa de la propiedad en cuestión, y las sentencias de 10 de marzo de 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141), apartado 28, y de 21 de marzo de 2013, Belgacom y otros (C-375/11, EU:C:2013:185), apartado 51, donde se declara que el canon debe fijarse a un nivel adecuado para reflejar el valor de la utilización de los recursos escasos a los que tengan acceso los operadores. La Comisión comparte la posición de Orange España.

60. Por las razones que expondré a continuación, considero que el artículo 13 de la Directiva autorización³⁵ se opone a una forma de cuantificación del canon exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos por una empresa por el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas en un territorio determinado.

61. En primer lugar, es cierto que el artículo 13 de la Directiva autorización no establece un método concreto para la determinación de la cuantía de un canon por el derecho a instalar recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma.³⁶

62. No obstante, el artículo 13 de la Directiva autorización exige a los Estados miembros que velen, en primer término, por que los cánones por los derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, sirvan para garantizar el uso óptimo de dicha propiedad y, en segundo término, por que dichos cánones «no sean discriminatorios, sean transparentes, estén justificados objetivamente, sean proporcionados al fin previsto y tengan en cuenta los objetivos del artículo 8 de [la Directiva marco]». Estas condiciones son acumulativas.³⁷

63. Por lo tanto, los Estados miembros gozan de una facultad de apreciación para determinar la forma de cuantificar el canon por el derecho a instalar recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, con sujeción a las condiciones mencionadas en el punto precedente, que examinaré a continuación.

64. En segundo lugar, aunque se puede calcular una tasa administrativa que esté incluida en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización en atención al volumen de negocios o a los ingresos brutos de una empresa, de ello no se deduce que suceda lo mismo respecto de un canon que esté comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de esa Directiva.

35 No examinaré si el artículo 12 de la Directiva autorización se opone a dicha forma de cuantificar el canon, ya que no cabe duda de que dicho canon no tiene por objeto cubrir gastos administrativos relativos a la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general (véanse los puntos 44 y 45 de las presentes conclusiones).

36 Sentencia de 21 de marzo de 2013, Belgacom y otros (C-375/11, EU:C:2013:185), apartado 49.

37 Conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Base Company (C-346/13, EU:C:2015:446), punto 77.

65. Esto se debe a que, si bien el considerando 31 de la Directiva autorización indica expresamente que «una clave de distribución en función del volumen de negocios» es una forma «just[a], sencill[a] y transparente» de cuantificar una tasa administrativa,³⁸ no existe ningún equivalente a esta afirmación en relación con los cánones en el sentido del artículo 13 de dicha Directiva.

66. En tercer lugar, en mi opinión, resulta dudoso que una forma de cuantificar el canon exclusivamente en atención a los ingresos brutos obtenidos por una empresa por la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas garantice el uso óptimo de los recursos que permiten la prestación de dichos servicios y, por lo tanto, de la propiedad pública en la que se instalan, o por encima o por debajo de la misma.

67. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el objetivo de garantizar que las empresas utilicen óptimamente los recursos escasos a los que tengan acceso implica que el importe de dicho canon debe fijarse a un nivel adecuado para reflejar el valor de la utilización de tales recursos, lo que exige tomar en consideración la situación económica y tecnológica del mercado de que se trate.³⁹ Como observa la Abogada General Sharpston, la cuantía del canon debe «guarda[r] relación con la intensidad del uso del recurso “escaso” y el valor presente y futuro de dicho uso».⁴⁰

68. Considero que un canon basado en los ingresos brutos obtenidos por una empresa por la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas guarda tan solo una relación indirecta con el valor de la utilización de la propiedad pública en la que se instala la infraestructura que permite la prestación de tales servicios, o por encima o por debajo de la misma, y, en consecuencia, es dudoso que tal canon calculado de esa manera pueda garantizar el uso óptimo de dicha propiedad pública. En palabras de la Abogada General Sharpston, «parece probable que la finalidad principal de un canon basado en los ingresos brutos obtenidos por una compañía consista en generar ingresos»⁴¹ y, por tanto, es incompatible con el artículo 13 de la Directiva autorización.

69. A este respecto, el Gobierno español alega que es difícil determinar el valor de la utilización de la propiedad pública, dado que, por definición, no existe un mercado para dicha propiedad o su uso. Según el Gobierno español, la forma de cuantificar un canon en atención a los ingresos brutos obtenidos por una empresa por la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas posibilita la estimación del valor del uso de la propiedad pública, ya que dichos ingresos se generan utilizando esa propiedad. Asimismo, el Ayuntamiento de Pamplona sostiene que una parte de los ingresos brutos obtenidos por una empresa por la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas representa el valor de la utilización del dominio público en cuyo suelo, vuelo o subsuelo se han instalado los recursos que permiten la prestación de esos servicios.

70. A mi juicio, esta alegación no puede prosperar, puesto que la relación entre los ingresos brutos obtenidos por la prestación de tales servicios y el valor de la utilización del dominio público tan solo es indirecta. El importe de los ingresos brutos de una empresa no depende solo de la intensidad del uso de los recursos instalados en una propiedad pública, sino también de varios otros factores, como las decisiones sobre precios adoptadas por la empresa. Además, los ingresos brutos de una empresa solo pueden constituir una indicación del valor del uso de la propiedad pública por parte de esa empresa. Como afirma la Comisión, no constituye una indicación del valor de un uso *eficiente*, u «óptimo», de la propiedad pública, como exige el artículo 13 de la Directiva autorización.

38 Véase la sentencia de 21 de julio de 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513), apartado 32.

39 Sentencias de 10 de marzo de 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141), apartado 28, y de 21 de marzo de 2013, Belgacom y otros (C-375/11, EU:C:2013:185), apartado 51.

40 Conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados Vodafone España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), punto 76.

41 Conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados Vodafone España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), punto 79.

71. En cuarto lugar, en caso de que la forma de cuantificar el canon por el uso de los recursos instalados en una propiedad pública, o por encima o por debajo de la misma, sea distinta según se trate de operadores de telefonía fija o móvil, o en función de que sean titulares o usuarios de dichos recursos, cuando tales empresas no se encuentren en una situación distinta, esto supondría un trato discriminatorio contrario al artículo 13 de la Directiva autorización.

72. A este respecto, debo señalar que, con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, la tasa que esta prevé se cuantifica en atención a los ingresos brutos obtenidos por una empresa en lo tocante a los operadores de telefonía fija, pero no en relación con los operadores de telefonía móvil.⁴²

73. El Ayuntamiento de Pamplona considera que esto no supone un trato discriminatorio. Según este, mientras que la prestación de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet requiere la instalación de cables en el subsuelo del dominio público, la prestación de servicios de telefonía móvil (por lo general) no precisa de cables soterrados, de modo que se puede tratar a los proveedores del primer tipo de servicios de forma diferente a los proveedores del segundo tipo de servicios en lo referente a la tasa que se impone por el uso de los cables instalados en el subsuelo del dominio público.

74. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si, debido al hecho de que los proveedores de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet hacen un uso más intensivo de los recursos instalados por debajo de la propiedad pública que los proveedores de servicios de telefonía móvil, se encuentran en una situación diferente. Si así fuera, este hecho podría justificar una diferencia de trato, como una forma distinta de cuantificar el canon por el uso de dichos recursos. Sin embargo, si se estima que no es así, la diferencia de trato no estaría justificada, a la luz, en particular, de la obligación de evitar toda discriminación por el uso de una tecnología específica establecida en el considerando 2 de la Directiva autorización.⁴³

75. En cualquier caso, debo señalar que, para el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente estime que la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 no es discriminatoria, las condiciones establecidas en el artículo 13 de la Directiva autorización son acumulativas.⁴⁴ Por lo tanto, para que dicha tasa sea incompatible con esta última disposición, basta con que, tal como se ha expuesto en los puntos 66 a 70 de las presentes conclusiones, no tenga por objeto garantizar el uso óptimo de los recursos instalados por debajo de una propiedad pública, sin que sea necesario demostrar que esa tasa es también discriminatoria.

76. En quinto lugar, en caso de que el canon por la utilización de recursos instalados en una propiedad pública, o por encima o por debajo de la misma, no tenga en cuenta los objetivos establecidos en el artículo 8 de la Directiva marco y, en particular, el fomento de la competencia en el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y el desarrollo del mercado interior de dichas redes y servicios, ese canon sería incompatible con el artículo 13 de la Directiva autorización.

77. Según la jurisprudencia, la exigencia de tener en cuenta esos objetivos implica que el importe del gravamen no puede tener como consecuencia obstaculizar la entrada de nuevos operadores en el mercado o reducir la capacidad de innovación de los operadores de servicios de telecomunicaciones. También supone que la competencia no debe estar falseada, lo que tan solo será posible si se garantiza la igualdad de oportunidades entre los diferentes agentes económicos.⁴⁵

⁴² Véase, a este respecto, la supresión, por el Tribunal Superior de Navarra, del término «móvil» en el inciso segundo del artículo 5, apartado 1, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014, mencionada en el punto 14 de las presentes conclusiones.

⁴³ Conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados Vodafone España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), puntos 88 y 89.

⁴⁴ Véase el punto 62 de las presentes conclusiones.

⁴⁵ Sentencia de 10 de marzo de 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141), apartado 30. Véase también la sentencia de 20 de octubre de 2005, ISIS Multimedia Net y Firma O2 (C-327/03 y C-328/03, EU:C:2005:622), apartado 39.

78. En el presente asunto, el artículo 5, apartado 3, de la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 establece que, cuando un operador utiliza una red de la que sea titular otra empresa, la base imponible de la tasa que debe abonar dicho operador estará constituida por la cifra de ingresos brutos obtenidos minorada en las cantidades que deba abonar al titular de la red en concepto de uso de dicha red (debiéndose computar estas últimas cantidades en los ingresos brutos del titular de la red).

79. Por lo tanto, no cabe cuestionar —sin perjuicio de la verificación por parte del órgano jurisdiccional remitente— que no está garantizada la igualdad de oportunidades entre, por un lado, los operadores que son *titulares* de los recursos utilizados para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y, por otro lado, los operadores que *usan* esos recursos, dado que estos últimos pueden deducir de la base imponible de la tasa establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 los importes abonados por el uso de los recursos y, por consiguiente, no soportan un doble gravamen.⁴⁶

80. Si el órgano jurisdiccional remitente estima que está efectivamente garantizada la igualdad de oportunidades, esto, no obstante, no debe llevar a la conclusión de que una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 es conforme con el artículo 13 de la Directiva autorización, dado que, como se ha mencionado en el punto 62 de las presentes conclusiones, las condiciones establecidas en dicha disposición son acumulativas.

81. Debo concluir que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que una tasa como la establecida por la Ordenanza fiscal n.º 22/2014 —cuyo hecho imponible no es la instalación, sino la utilización de los recursos instalados en el suelo, vuelo o subsuelo del dominio público— está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva autorización, esa disposición debe interpretarse en el sentido de que se opone a una forma de cuantificar dicha tasa exclusivamente en atención al volumen de negocios bruto obtenido por una empresa por la prestación de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet en el municipio de que se trata.

IV. Conclusión

82. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo de la siguiente manera:

- «1) Los servicios de telefonía fija y de acceso a Internet deben considerarse servicios de comunicaciones electrónicas en el sentido del artículo 2, letra c), 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), y, por tanto, servicios de comunicaciones electrónicas a los efectos de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), incluidos los artículos 12 y 13 de esta.
- 2) Los artículos 12 y 13 de la Directiva 2002/20 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la imposición de una tasa como la controvertida en el litigio principal, cuyo hecho imponible es la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, en suelo, vuelo o subsuelo, respecto a infraestructuras que permiten la prestación de servicios de telefonía fija y de acceso a Internet.»

⁴⁶ Véanse las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en los asuntos acumulados Vodafone España (C-55/11, C-57/11 y C-58/11, EU:C:2012:162), punto 63.