



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 27 de junio de 2013*

«Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/20/CE — Artículos 12 y 13 — Tasas administrativas y cánones por los derechos de utilización — Canon aplicable a los operadores de telefonía móvil — Legislación nacional — Método de cálculo del canon — Porcentaje sobre los gastos pagados por los usuarios»

En el asunto C-71/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Qorti Kostituzzjonali (Malta), mediante resolución de 17 de enero de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2012, en el procedimiento entre

Vodafone Malta ltd.,

Mobisle Communications ltd.

y

Avukat Ġenerali,

Kontrollur tad-Dwana,

Ministru tal-Finanzi,

Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y los Sres. E. Jarašiūnas (Ponente), A. Ó Caoimh y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de enero de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Vodafone Malta ltd., por los Sres. I. Refalo, M. Refalo, L. Hurst y J. Pavia y la Sra. M. Borg, avukati, y por la Sra. M. Hall, QC;

* Lengua de procedimiento: maltés.

- en nombre de Mobisle Communications Ltd., por el Sr. F. Galea Salomone, en calidad de agente, asistido por los Sres. I. Gauci y R. Tufigno, avukati;
- en nombre de la Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni, por los Sres. L. Cassar Pullicino y P. Micallef, avukati;
- en nombre del Gobierno maltés, por el Sr. P. Grech y por las Sras. D. Mangion y V. Buttigieg, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y J.-S. Pilczer, en calidad de agentes;
- en nombre de Hungría, por el Sr. Z. Fehér y por las Sras. K. Szíjjártó y Á. Szilágyi, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Braun y K. Mifsud-Bonnici y por la Sra. L. Nicolae, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 12 y 13 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) (DO L 108, p. 21).
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre, por una parte, Vodafone Malta ltd. (en lo sucesivo, «Vodafone Malta») y Mobisle Communications Ltd. (en lo sucesivo, «Mobisle Communications») y, por otra, el Avukat Ġenerali (Fiscal General), el Kontrollur tad-Dwana (inspector de aduanas), el Ministru tal-Finanzi (Ministro de Hacienda) y la Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni (autoridad maltesa de las comunicaciones) en relación con la percepción de un impuesto especial.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 30 y 31 de la Directiva autorización enuncian:
«(30) Pueden imponerse tasas administrativas a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas para financiar las actividades de la autoridad nacional de reglamentación relativas a la gestión del sistema de autorización y el otorgamiento de derechos de uso. Tales tasas deben limitarse a cubrir los gastos administrativos reales de estas actividades. A tal efecto, debe existir transparencia en lo relativo a los ingresos y gastos de las autoridades nacionales de reglamentación mediante la comunicación anual del importe total de las tasas recaudadas y los gastos administrativos soportados. De esta manera, las empresas podrán comprobar que los gastos administrativos y las tasas guardan un equilibrio entre sí.

(31) Los sistemas que regulen las tasas administrativas no deben distorsionar la competencia ni crear barreras a la entrada en el mercado. Con un sistema de autorización general, ya no será posible asignar los costes administrativos, y, por ende, las tasas, a las empresas, excepto en lo que se refiere a la autorización de derechos de uso de números, frecuencias de radio y derechos de instalar recursos. Las tasas administrativas aplicables deben ajustarse a los principios de un sistema de autorización general. Un ejemplo justo, sencillo y transparente de criterio de asignación de tasas podría ser una clave de distribución en función del volumen de negocios. Cuando las tasas administrativas sean muy bajas, también podrían resultar apropiadas unas tasas uniformes o bien unas tasas que combinen una base uniforme con un componente en función del volumen de negocios.»

4 A tenor del artículo 1 de la Directiva autorización, con la rúbrica «Ámbito de aplicación y objetivo»:

«1. La presente Directiva tiene como finalidad la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas mediante la armonización y simplificación de las normas y condiciones de autorización para facilitar su suministro en toda la Comunidad.

2. La presente Directiva se aplicará a las autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.»

5 El artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva da la siguiente definición:

«autorización general: toda disposición de los Estados miembros que otorgue derechos para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que establezca obligaciones específicas al sector que podrán aplicarse a todos o a determinados tipos de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, de conformidad con la presente Directiva».

6 El artículo 12 de la referida Directiva, con la rúbrica «Tasas administrativas», es del siguiente tenor literal:

«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.»

- 7 El artículo 13 de la Directiva autorización, con la rúbrica «Cánones por derecho de uso y derechos de instalar recursos», dispone:

«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 [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)].»

Derecho maltés

- 8 La Ley n° II de 2005 – Ley de ejecución de medidas presupuestarias y por la que se establecen otras medidas administrativas (Att Numru II ta' 1-2005 – Att biex jimplimenta diversi miżuri ta' l-Estmi u biex jipprovd i għal miżuri amministrattivi oħra) (*Gazzetta tal-Gvern ta' Malta* n° 17.734, de 1 de marzo de 2005; en lo sucesivo, «Ley n° II de 2005»), instaure, en su artículo 40, un impuesto especial del 3 % sobre los servicios de telefonía móvil (contratos y tarjetas prepago) y establece, en su artículo 41, las normas relativas a tales servicios.
- 9 El artículo 41 de la Ley n° II de 2005, relativa a dichas normas, reza del siguiente modo:

«Sección G

Normas relativas a los servicios de telefonía móvil

1. Las presentes normas se recogen bajo el título “Normas relativas a los servicios de telefonía móvil”.
2. Las presentes normas se aplicarán a la totalidad de los ingresos generados por los servicios de telefonía móvil, de conformidad con la norma n° 4.
3. Los operadores de telefonía móvil estarán obligados a registrarse en la inspección con arreglo a lo dispuesto en la Ley sobre impuestos especiales, denominada, en lo sucesivo, “Ley”.
4. Se liquidará el impuesto especial sobre todos los pagos percibidos por los operadores de telefonía móvil por sus servicios, incluidos los contratos y las tarjetas prepago.

Considerando que el término “operador” tiene el mismo significado que el que le atribuye el artículo 2 de la Ley (de regulación) de las comunicaciones electrónicas.

Considerando igualmente que no se devengará el impuesto especial por los siguientes servicios:

- a) servicios de itinerancia;
- b) ingresos de interconexión;
- c) donaciones de carácter pecuniario transferidas del donante al beneficiario en forma de servicios propuestos por el operador de telefonía móvil;
- d) tiempo de llamada gratuito.

5. La persona, empresa o sociedad debidamente registrada en la inspección será responsable del pago del impuesto especial, tal como establece el artículo 3 de la Ley, una vez se haya devengado.

6.

- (1) Los documentos justificativos de los ingresos generados por los servicios sujetos al impuesto especial con arreglo a las presentes normas serán puestos a disposición del inspector para que realice las comprobaciones necesarias.
- (2) Se entregará al inspector una declaración periódica en la que consten los detalles de los ingresos generados por los servicios sujetos al impuesto especial, con arreglo a las presentes normas, durante el período que pueda determinar el inspector.
- (3) Cada período contable tendrá una duración de tres meses, o aquella más larga que pueda determinar el inspector, o que pueda ser autorizada o de otro modo acordada o prevista, y deberá presentarse al inspector una nota informativa dentro del plazo de treinta días siguientes al término de cada período contable que sea objeto del informe.
- (4) Quien incumpla lo dispuesto en las presentes normas incurrirá en una infracción y, de ser declarado culpable, será condenado al pago de una multa cuyo importe no podrá exceder de quinientas libras.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 10 Vodafone Malta y Mobisle Communications son operadores en el sector de las telecomunicaciones en Malta, donde son titulares de una autorización general para prestar servicios de telefonía móvil.
- 11 De la resolución de remisión se desprende que el 19 de abril de 2005 Vodafone Malta y Mobisle Communications entablaron, ante la Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Sala Primera del Tribunal de lo Civil), un procedimiento cuyo objeto es la anulación de los artículos 40 y 41 de la Ley n° II de 2005, alegando que, en la medida en que aplican la percepción de un impuesto especial sobre determinados servicios de telefonía móvil, dichos artículos van en contra de los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización.
- 12 El órgano judicial de primera instancia desestimó los recursos de Vodafone Malta y de Mobisle Communications. Consideró, por una parte, que la percepción del impuesto especial controvertido no infringía la Directiva autorización, ya que ésta no priva a los Estados miembros de la posibilidad de percibir otros impuestos sobre los servicios prestados por los operadores de telecomunicaciones que no sean aquellos a los que se refiere. El órgano judicial de primera instancia consideró, por otra parte, que, teniendo en cuenta que el referido impuesto no se calcula sobre el volumen de negocios del operador, sino simplemente sobre el precio de determinados servicios de consumo prestados por el operador a los usuarios, el hecho imponible del impuesto especial no era la autorización concedida al operador de prestar el servicio, sino el consumo de ese servicio.
- 13 El 10 de diciembre de 2008 Vodafone Malta y Mobisle Communications interpusieron un recurso de apelación contra esa sentencia ante la Qorti Kostituzzjonali. Sostienen nuevamente, ante ese tribunal, que debe anularse el impuesto especial controvertido por cuanto va en contra de la Directiva autorización, ya que los Estados miembros no pueden imponer tributos o gravámenes distintos de los previstos en esta Directiva y los impuestos de aplicación general.
- 14 Pues bien, a juicio de dichas entidades, el impuesto especial sobre los servicios de telefonía móvil de que se trata no se corresponde con ningún impuesto de aplicación general, sino que se trata de un tributo de carácter específico que sólo grava a los operadores de telefonía móvil.

- 15 Las demandadas en el procedimiento principal sostienen que el impuesto especial tal como lo establece la Ley nº II de 2005 es distinto de las tasas administrativas a que se refieren los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización. Consideran que se trata de un impuesto basado en el consumo de servicios por el usuario que lo recauda la empresa interesada y que dicho impuesto especial se distingue de los cánones examinados en la sentencia de 18 de septiembre de 2003, Albacom e Infostrada (C-292/01 y C-293/01, Rec. p. I-9449).
- 16 A la luz de la sentencia de 8 de septiembre de 2005, Mobistar y Belgacom Mobile (C-544/03 y C-545/03, Rec. p. I-7723), la Qorti Kostituzzjonali ha expresado ciertas dudas sobre el alcance de la Directiva autorización y se plantea un interrogante sobre si ésta excluye o no la percepción de un impuesto que grava directamente determinados servicios prestados por los operadores de telecomunicaciones móviles.
- 17 En estas circunstancias la Qorti Kostituzzjonali acordó suspender el curso de las actuaciones y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:
- «¿Se oponen las disposiciones de la Directiva [autorización] y, en particular, sus artículos 12 y 13 a que los Estados miembros impongan una carga tributaria a los operadores de telecomunicaciones móviles que:
- a) consiste en un impuesto denominado “especial”, establecido por una normativa nacional;
 - b) se calcula como un porcentaje de los pagos percibidos por los operadores de telefonía móvil a sus usuarios por los servicios que les prestan, salvo aquellos servicios legalmente exentos;
 - c) los usuarios pagan individualmente a los operadores de telefonía móvil y se transfiere posteriormente al inspector de aduanas por todos los operadores que ofrecen servicios de telefonía móvil, pago que únicamente deben efectuar dichos operadores y no las demás empresas, incluidas las que suministran redes de comunicaciones electrónicas y otros servicios?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 18 Mediante su cuestión el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual los operadores que ofrecen servicios de telefonía móvil son responsables del pago de un impuesto denominado «especial», correspondiente a un porcentaje de los pagos que cobran de los usuarios de tales servicios.
- 19 Con carácter preliminar, debe observarse que el artículo 13 de la Directiva autorización se refiere a los criterios de imposición de cánones por los derechos de uso de radiofrecuencias, números o derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, por encima o por debajo de la misma. En cambio, como se desprende de la resolución de remisión, la percepción de un gravamen denominado «impuesto especial», cuya base imponible consiste en todos los pagos percibidos por los operadores de telefonía móvil por sus servicios, como el que es objeto del asunto controvertido en el litigio principal, está vinculado a la «prestación de servicios de telefonía móvil». Por consiguiente, el artículo 13 de la Directiva autorización no es pertinente en el referido asunto.
- 20 En relación con el artículo 12 de la Directiva autorización, debe recordarse que esta Directiva establece no sólo normas relativas a los procedimientos de concesión de autorizaciones generales o de derechos de utilización de radiofrecuencias o de números y al contenido de dichas autorizaciones, sino también normas relativas a la naturaleza, e incluso a la magnitud, de las cargas pecuniarias relacionadas con dichos procedimientos que los Estados miembros pueden imponer a las empresas en el sector de los

servicios de comunicaciones electrónicas (véanse, por analogía, las sentencias Albacom e Infostrada, antes citada, apartados 35 y 36, y de 21 de julio de 2011, Telefónica de España, C-284/10, Rec. p. I-6991, apartado 18).

- 21 Al respecto, del texto del artículo 12 de la Directiva autorización se desprende que los Estados miembros sólo pueden imponer a las empresas que prestan un servicio o que suministran una red al amparo de la autorización general o a las que se haya otorgado un derecho de uso de radiofrecuencias o de números tasas administrativas que cubran los gastos administrativos globales ocasionados por 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 artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva.
- 22 Por consiguiente, las tasas administrativas a que se refiere el artículo 12 de la Directiva autorización tienen un carácter remunerativo, ya que, por una parte, sólo pueden imponerse por los servicios administrativos prestados por las autoridades nacionales de reglamentación en favor de operadores de comunicaciones electrónicas al amparo, en particular, de la autorización general o en méritos de la concesión de un derecho de uso de radiofrecuencias o de números y, por otra, deben cubrir los costes administrativos ocasionados por dichos servicios.
- 23 Así, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en relación más concretamente con las tasas administrativas impuestas por los Estados miembros a los operadores titulares de la autorización general con arreglo al artículo 12 de la Directiva autorización, sólo pueden tener por objeto cubrir los gastos administrativos correspondientes a cuatro actividades administrativas, a saber, la expedición, la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general aplicable (véase, por analogía, la sentencia Telefónica de España, antes citada, apartado 22).
- 24 De todo cuanto antecede se deduce que un tributo cuyo hecho imponible está relacionado con el procedimiento de autorización general que permite acceder al mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización. Los Estados miembros deben garantizar que tal tasa administrativa sólo se imponga al objeto referido en el artículo 12 de la Directiva autorización y cumpla los requisitos que se establecen en dicho precepto.
- 25 Por el contrario, un gravamen cuyo hecho imponible no está vinculado al procedimiento de autorización general que permite acceder al mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas, sino que está relacionado con el uso de los servicios de telefonía móvil prestados por los operadores y que, en definitiva, va a cargo del usuario de éstos, no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización.
- 26 En efecto, debe señalarse que, en los apartados 35 y 36 del auto de 15 de diciembre de 2010, Agrícola Esposito (C-492/09), el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva autorización no se aplicaba a un tributo sobre el uso de equipos terminales de radiocomunicación móvil terrestre pública, por cuanto la base imponible de ésta no era el suministro de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y el uso privado de un servicio de telefonía móvil por un abonado no suponía el suministro de una red ni la prestación de un servicio de comunicaciones electrónicas en el sentido de dicha Directiva.
- 27 En el caso de autos, se deriva de la resolución de remisión que el gravamen controvertido en el asunto principal se denomina «impuesto especial», que al mismo no están sujetos todos los operadores de comunicaciones electrónicas titulares de una autorización general, sino sólo los operadores que prestan servicios de telefonía móvil y que corresponde a un porcentaje de los pagos que tales operadores perciben de los usuarios de los servicios aludidos. El órgano jurisdiccional remitente indica además que «dicho gravamen se paga individualmente a los operadores de telefonía móvil por sus

usuarios y que posteriormente los operadores que prestan servicios de telefonía móvil lo transfieren al inspector de aduanas, pago del que únicamente son responsables estos operadores y no las demás empresas, incluso las que suministran redes de comunicaciones electrónicas y otros servicios».

- 28 En función de estos elementos, resulta que el gravamen controvertido en el asunto principal es comparable a un impuesto sobre el consumo, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. Si es efectivamente así, dicho gravamen no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización.
- 29 Teniendo en cuenta todas las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 12 de la Directiva autorización debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual los operadores que prestan servicios de telefonía móvil están obligados a pagar un tributo denominado «impuesto especial» correspondiente a un porcentaje de los pagos que perciben de los usuarios de tales servicios, siempre que el hecho imponible de éste no se halle relacionado con el procedimiento de autorización general que permite acceder al mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas, sino que esté vinculado al uso de los servicios de telefonía móvil prestados por los operadores, y que, en definitiva, vaya a cargo del usuario de tales servicios, lo que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente.

Costas

- 30 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 12 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), debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual los operadores que prestan servicios de telefonía móvil están obligados a pagar de un tributo denominado «impuesto especial» correspondiente a un porcentaje de los pagos que perciben de los usuarios de tales servicios, siempre que el hecho imponible de éste no se halle relacionado con el procedimiento de autorización general que permite acceder al mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas, sino que esté vinculado al uso de los servicios de telefonía móvil prestados por los operadores, y que, en definitiva, vaya a cargo del usuario de tales servicios, lo que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente.

Firmas