



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 28 de julio de 2016\*

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/21/CE — Artículo 3 — Imparcialidad e independencia de las autoridades nacionales de reglamentación — Directiva 2002/20/CE — Artículo 12 — Tasas administrativas — Sumisión de una autoridad nacional de reglamentación a las normas aplicables en materia de finanzas públicas y a las disposiciones sobre contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas»

En el asunto C-240/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 15 de mayo de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de mayo de 2015, en el procedimiento entre

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni**

e

**Istituto Nazionale di Statistica — ISTAT,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

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

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

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, por el Sr. M. Clarich, avvocato;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y M. de Ree, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. V. Di Bucci y G. Braun y por la Sra. L. Nicolae, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de abril de 2016;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del 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 2002, L 108, p. 33; en lo sucesivo, «Directiva marco, en su redacción inicial»), modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 37 y corrección de errores DO 2013, L 241, p. 8) (en lo sucesivo, «Directiva marco»), y del 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) (DO 2002, L 108, p. 21).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones, Italia; en lo sucesivo, «Autoridad») y el Istituto Nazionale di Statistica — ISTAT (Instituto Nacional de Estadística, Italia; en lo sucesivo, «Instituto»), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) y el Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Finanzas, Italia) respecto a la inscripción de la Autoridad en la lista de administraciones públicas incluidas en la cuenta de resultados consolidada de los poderes públicos.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

#### Directiva marco

- 3 El considerando 11 de la Directiva marco declara:  
  
«De conformidad con el principio de separación de las funciones de regulación y de explotación, los Estados miembros deben garantizar la independencia de la autoridad o autoridades nacionales de reglamentación con el fin de asegurar la imparcialidad de sus decisiones. Este requisito de independencia se entiende sin perjuicio de la autonomía institucional y de las obligaciones constitucionales de los Estados miembros, ni del principio de neutralidad con respecto a las normas de los Estados miembros por las que se rige el régimen de la propiedad establecido en el artículo [345 TFUE]. Las autoridades nacionales de reglamentación deben disponer de todos los recursos necesarios en cuanto a personal, competencia y medios financieros para el cumplimiento de sus misiones.»
- 4 El artículo 2, letra g), de la Directiva marco define el concepto de «autoridad nacional de reglamentación» (en lo sucesivo, «ANR») como «el organismo u organismos a los cuales ha encomendado un Estado miembro cualquiera de las misiones reguladoras asignadas en la presente Directiva y en las directivas específicas». Conforme al propio artículo 2, letra l), la Directiva autorización forma parte de las directivas específicas.

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

«Debe reforzarse la independencia de las [ANR] para garantizar una aplicación más efectiva del marco regulador y para aumentar su autoridad y la previsibilidad de sus decisiones. A tal efecto, debe disponerse expresamente en el Derecho nacional que, en el ejercicio de sus cometidos, la [ANR] responsable de la regulación *ex ante* del mercado o de la solución de litigios entre empresas esté protegida de intervenciones exteriores o presiones políticas que puedan comprometer su evaluación independiente de los asuntos que se le sometan. Tal influencia exterior hace que un órgano legislativo nacional resulte inadecuado para actuar como [ANR] con arreglo al marco regulador. [...] Es importante que las [ANR] responsables de la regulación *ex ante* del mercado dispongan de su propio presupuesto, que les permita, en particular, contratar personal cualificado en número suficiente. Para garantizar la transparencia, este presupuesto debe hacerse público anualmente.»

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

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

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

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

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

[...]

Los Estados miembros velarán por que las [ANR] a las que se refiere el párrafo primero tengan presupuestos anuales separados. Los presupuestos se harán públicos. Los Estados miembros velarán asimismo por que las [ANR] cuenten con los recursos financieros y humanos suficientes para participar activamente en las actividades del Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) [creado por el Reglamento (CE) n.º 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina (DO 2009, L 337, p. 1)].

[...]»

## Directiva autorización

7 El considerando 30 de la Directiva autorización declara:

«Pueden imponerse tasas administrativas a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas para financiar las actividades de la [ANR] 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 [ANR] 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.»

8 El artículo 12 de la Directiva autorización, titulado «Tasas administrativas», establece lo siguiente:

«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 [...], 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 [ANR] 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.»

### *Derecho italiano*

- 9 La Autoridad fue creada por la legge n. 249 — Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Ley n.º 249, por la que se crea la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones y se establecen disposiciones relativas a los sistemas de telecomunicaciones y de radiotelevisión), de 31 de julio de 1997 (suplemento ordinario de la GURI n.º 177, de 31 de julio de 1997). El artículo 1, apartado 9, de dicha ley establece que la Autoridad «adoptará un reglamento relativo a la organización y el funcionamiento, los presupuestos, los informes financieros y la gestión de los gastos, incluso mediante el establecimiento de excepciones a las normas generales en materia de contabilidad pública, así como al régimen jurídico y económico de su personal».
- 10 El artículo 7, apartado 2, del Decreto Legislativo n.º 259 — Codice delle comunicazioni elettroniche (Decreto Legislativo n.º 259, por el que se adopta el código de las comunicaciones electrónicas), de 1 de agosto de 2003 (suplemento ordinario de la GURI n.º 214, de 15 de septiembre de 2003), confiere a la Autoridad las funciones de ANR a efectos del artículo 3 de la Directiva marco.

- 11 La legge n. 311 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) [Ley n.º 311, por la que se establece el presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de presupuestos para 2005)], de 30 de diciembre de 2004 (suplemento ordinario de la GURI n.º 306, de 31 de diciembre de 2004; en lo sucesivo, «Ley n.º 311»), establece un límite al incremento de gastos de las administraciones públicas. Así, su artículo 1, apartado 5, prevé:

«Con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de financiación pública fijados en el ámbito de la Unión Europea [...] para el trienio 2005–2007, el gasto total de las Administraciones Públicas incluidas en la cuenta de resultados consolidada, que figura para 2005 en el anexo 1 de la presente Ley y que para los siguientes años se determinará mediante resolución del [Instituto], que se publicará en la [GURI] a más tardar el 31 de julio de cada año, no podrá ser superior al dos por ciento de las correspondientes previsiones actualizadas del año anterior, de conformidad con el estado financiero.»

- 12 La legge n. 266 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [Ley n.º 266, por la que se establece el presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de presupuestos para 2006)], de 23 de diciembre de 2005 (suplemento ordinario de la GURI n.º 302, de 29 de diciembre de 2005), concede a determinadas autoridades administrativas independientes, entre las que se encuentra la Autoridad, una importante autonomía financiera. Concretamente, el artículo 1, apartado 65, de dicha Ley establece que:

«A partir del año 2007 los gastos de funcionamiento [...] de la [Autoridad] [...] serán financiados por el mercado de su competencia, en la parte no cubierta por la financiación a cargo de los presupuestos del Estado, conforme a los mecanismos establecidos en la normativa vigente y en las cantidades que cada Autoridad determine mediante decisión, dentro de los límites máximos legalmente establecidos, que se pagarán directamente a las propias autoridades. [...]»

- 13 El decreto-legge n. 223 — Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (Decreto-ley n.º 223, por el que se establecen disposiciones urgentes para la reactivación económica y social, para la contención y la racionalización del gasto público, así como actuaciones en materia de ingresos fiscales y de lucha contra el fraude fiscal), de 4 de julio de 2006 (GURI n.º 153, de 4 de julio de 2006, p. 4), convalidado como ley, con modificaciones, por la Ley n.º 248, de 4 de agosto de 2006 (suplemento ordinario de la GURI n.º 186, de 11 de agosto de 2006) (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 223»), contiene disposiciones dirigidas a reducir los gastos de funcionamiento de las administraciones y de los organismos públicos no territoriales. Su artículo 22, apartado 1, dispone:

«Los importes asignados para el año 2006 a gastos por consumos intermedios de los presupuestos de entidades y organismos públicos no territoriales [...], determinados con arreglo al artículo 1, apartados 5 y 6, de la [Ley n.º 311], [con algunas excepciones] se reducirán en un diez por ciento [...]»

- 14 La legge n. 196 — Legge di contabilità e finanza pubblica (Ley n.º 196, por la que se establece la normativa en materia de contabilidad y finanzas públicas), de 31 de diciembre de 2009 (suplemento ordinario de la GURI n.º 303, de 31 de diciembre de 2009), en su redacción aplicable en el momento en que tuvieron lugar los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley n.º 196»), contiene la nueva normativa general nacional en materia de contabilidad y finanzas públicas. Su artículo 1, apartado 2, establece:

«A efectos de aplicar las disposiciones en materia de financiación pública, tendrán la consideración de Administraciones Públicas, para el año 2011, los organismos y entidades indicados con fines estadísticos en la lista objeto del comunicado del [Instituto] de 24 de julio de 2010, publicada en la misma fecha en la [GURI] n.º 171, así como, a partir de 2012, los organismos y entidades incluidos con fines estadísticos por el [Instituto] en la lista objeto de su comunicado de 30 de septiembre de 2011, publicada en la misma fecha en la [GURI] n.º 228, y las sucesivas actualizaciones llevadas a cabo

con arreglo al apartado 3 del presente artículo, de conformidad con las definiciones adoptadas por las disposiciones pertinentes de la Unión Europea, las Autoridades independientes y las Administraciones contempladas en el artículo 1, apartado 2, del Decreto Legislativo n.º 165 de 30 de marzo de 2001 y sus sucesivas modificaciones.»

- 15 El 28 de septiembre de 2012, el Instituto publicó en la GURI el Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (lista de Administraciones Públicas incluidas en la cuenta de resultados consolidada de los poderes públicos, a efectos del artículo 1, apartado 3, de la Ley n.º 196, GURI n.º 227, de 28 de septiembre de 2012, p. 92; en lo sucesivo, «lista del Instituto»). En dicha lista figura la Autoridad.

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- 16 La autoridad, que, en su calidad de ANR en el sentido de la Directiva marco, lleva a cabo las actividades de regulación *ex ante* del mercado y de resolución de litigios entre empresas, interpuso ante el Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) un recurso mediante el que impugnó en particular la elección del legislador italiano de aplicar a las autoridades independientes las disposiciones en materia de finanzas públicas y, concretamente, la aplicación a la Autoridad de determinadas disposiciones de contención y racionalización del gasto público.
- 17 Mediante sentencia de 12 de junio de 2013, el Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) desestimó el recurso.
- 18 La Autoridad presentó un recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia). Ante este órgano, la Autoridad sostiene que su sumisión sin condiciones a las disposiciones nacionales en materia de finanzas públicas, prevista en el artículo 1, apartado 2, de la Ley n.º 196, y su sujeción a las disposiciones específicas de contención y racionalización de los gastos y costes de funcionamiento de las administraciones públicas, prevista en el artículo 1, apartado 5, de la Ley n.º 311 y en el artículo 22, apartado 1, del Decreto-ley n.º 223, tiene como efecto imponerle limitaciones de carácter organizativo y financiero que pueden disminuir la eficacia de su acción reguladora en el sector de las telecomunicaciones. La Autoridad alega que el legislador italiano debería haber adoptado respecto a ella disposiciones más favorables, similares a las previstas para la Banca d'Italia (Banco de Italia), o, cuando menos, debería haber limitado las reducciones de gastos imputadas a la parte de su presupuesto financiada por el Estado.
- 19 El Instituto, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas solicitan que se desestime el recurso planteado por la Autoridad.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente señala, con carácter preliminar, que el artículo 1, apartado 5, de la Ley n.º 311 persigue en particular objetivos específicos de reducción de gastos atribuibles al «sector público en sentido amplio» y, para ello, impone a las administraciones que figuran en la lista del Instituto la obligación de respetar determinadas disposiciones en materia de reducción del gasto público.
- 21 Dicho órgano señala que, para resolver el litigio del que conoce, debe determinar si la normativa nacional controvertida vulnera los principios de imparcialidad y de independencia que los Estados miembros deben garantizar a las ANR, también en el ámbito financiero y organizativo, y el principio conforme al cual las ANR autofinancian en gran medida las actividades de gestión, de control y de aplicación del régimen de autorización general a efectos del artículo 12 de la Directiva autorización.

Pese a que la postura de la Autoridad no le parece totalmente carente de fundamento, el órgano remitente considera, sin embargo, que es más probable que el Derecho de la Unión no se oponga a la normativa nacional controvertida.

- 22 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera, en primer término, que, pese a que las ANR disfrutaran de prerrogativas específicas de independencia e imparcialidad, su estatuto no puede sin embargo ser distinto al del resto de administraciones públicas hasta el punto de que tenga por efecto convertir automáticamente en ilegal la aplicación a dicha Autoridad de normas en materia de finanzas públicas y de contención y racionalización del gasto público dirigidas a todas las administraciones públicas. Según el órgano jurisdiccional remitente, únicamente se vulneraría el Derecho de la Unión si se demostrase que, por su importe o por su naturaleza, la restricción impuesta impide de forma efectiva y concreta a la ANR disponer de todos los recursos necesarios, en términos de personal, competencia y medios financieros, para el ejercicio de sus funciones. Según el órgano remitente, la existencia de dicho obstáculo no puede sin embargo presumirse y la Autoridad no ha aportado ninguna prueba en ese sentido.
- 23 En segundo lugar, según este órgano jurisdiccional, no puede acogerse la alegación de la Autoridad cuando afirma que sólo procedería imponerle objetivos y obligaciones de resultado, como se prevé en el caso del Banco de Italia, en concreto porque la Autoridad no ha demostrado que, en lo que respecta a la cuestión controvertida, es asimilable a esta institución. Además, las dos disposiciones concretas de contención y racionalización de los gastos a las que se refiere la Autoridad le otorgan apreciables márgenes de maniobra.
- 24 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que no puede deducirse de las disposiciones de la Directiva autorización que el legislador nacional no puede imponer medidas de contención y racionalización de gastos a una ANR respecto a la parte autofinanciada de los gastos, como es el caso de más del 90 % de los gastos de la Autoridad, considerando, en particular, que los gravámenes administrativos percibidos por la Autoridad tienen, según la jurisprudencia italiana, un carácter fiscal y, por tanto, forman parte de la potestad tributaria general del Estado.
- 25 En esas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los principios de imparcialidad y de independencia contemplados en el artículo 3 de la Directiva marco, que deben ser reconocidos por los Estados miembros a las ANR también desde una perspectiva financiera y administrativa, así como el principio de autofinanciación sustancial establecido en el artículo 12 de la Directiva autorización, a una normativa nacional (como la que es objeto del presente procedimiento), que somete a tales ANR, con carácter general, a la legislación aplicable en materia de finanzas públicas y, con carácter particular, a las disposiciones específicas aplicables en materia de contención y racionalización del gasto de las Administraciones Públicas?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 26 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el artículo 3 de la Directiva marco y el artículo 12 de la Directiva autorización deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que somete a una ANR, en el sentido de la Directiva marco, a disposiciones nacionales aplicables en materia de finanzas públicas y, en concreto, a normas de contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas, como las controvertidas en el litigio principal.
- 27 De la resolución de remisión se desprende que las disposiciones controvertidas en el litigio principal son, esencialmente, en primer lugar, el artículo 1, apartado 2, de la Ley n.º 196, en cuya virtud las administraciones públicas enumeradas por el Instituto están sujetas a la normativa general italiana

aplicable en materia de contabilidad y de finanzas públicas, en segundo lugar, el artículo 1, apartado 5, de la Ley n.º 311, en cuya virtud, para los años 2005 a 2007, el total de gastos de las administraciones públicas incluidas en la cuenta de resultados consolidada de los poderes públicos, enumeradas por el Instituto, no puede exceder en más del dos por ciento las previsiones actualizadas del año anterior, y, en tercer lugar, el artículo 22, apartado 1, del Decreto-ley n.º 223, en cuya virtud los importes asignados para el año 2006 a gastos por consumos intermedios de los presupuestos de entidades y organismos públicos no territoriales, a los que se refiere en particular el artículo 1, apartado 5 de la Ley n.º 311, se reducirán en un diez por ciento.

- 28 Procede destacar de entrada que, a la vista de la redacción de estas dos últimas disposiciones, como fueron expuestas en la petición de decisión prejudicial, no resulta claro en qué medida son aplicables a la Autoridad. En efecto, ésta impugna, ante el órgano jurisdiccional remitente, su inscripción en la lista del Instituto tal como fue publicada el 28 de septiembre de 2012, pese a que dichas normas sólo parecían aplicables para los años 2005 a 2007, en un caso, y para el año 2006, en otro.
- 29 Por otra parte, la Autoridad, en las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, invocó, además de las normas citadas por el órgano jurisdiccional remitente, otras disposiciones específicas en materia de finanzas públicas que le son aplicables y que, según ella, reducen su independencia más allá de lo que ya resulta de las disposiciones específicamente indicadas por dicho órgano jurisdiccional.
- 30 Sin embargo, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE, no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la aplicabilidad de disposiciones nacionales ni determinar los hechos pertinentes para la resolución del litigio principal. Por el contrario, incumbe al Tribunal de Justicia tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se inserta la cuestión prejudicial, tal como lo define la resolución de remisión (véanse en particular, en este sentido, las sentencias de 13 de noviembre de 2003, *Neri*, C-153/02, EU:C:2003:614, apartados 34 y 35, y de 30 de junio de 2005, *Tod's y Tod's France*, C-28/04, EU:C:2005:418, apartado 14).
- 31 Por tanto, el Tribunal de Justicia no puede sustituir el criterio del órgano jurisdiccional remitente por el suyo propio sobre la cuestión de si las dos últimas disposiciones mencionadas se aplicaban aún a la Autoridad cuando se planteó ante dicho órgano el litigio principal (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 1999, *Gruber*, C-249/97, EU:C:1999:405, apartado 19) y debe tener por acreditado que así es. Además, el Tribunal de Justicia debe responder a la cuestión planteada únicamente a la vista de las disposiciones expuestas por el órgano jurisdiccional remitente.
- 32 En lo que respecta, en primer lugar, al artículo 3 de la Directiva marco, procede destacar que este precepto, en su redacción inicial, pretendía, esencialmente, conforme al considerando 11 de dicha Directiva, garantizar la independencia y la imparcialidad de las ANR asegurando la separación de las funciones de regulación y de explotación (sentencia de 6 de marzo de 2008, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, apartado 13).
- 33 No obstante, el considerando 11 de la Directiva marco, en su redacción inicial, precisaba ya que «[l]as [ANR] deben disponer de todos los recursos necesarios en cuanto a personal, competencia y medios financieros para el cumplimiento de sus misiones». Sin embargo, este objetivo no encontraba traducción expresa en los artículos de la Directiva, más allá de la precisión aportada por el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, en su redacción inicial, conforme al cual los Estados miembros velarán por que cada una de las misiones asignadas a las ANR en la Directiva y en las Directivas específicas sea desempeñada por un organismo competente, y la aportada por el apartado 3 del mismo artículo, conforme al cual los Estados miembros velarán por que las ANR ejerzan sus competencias con imparcialidad y transparencia.

- 34 Como se desprende del considerando 13 de la Directiva 2009/140, con esta Directiva el legislador de la Unión quiso reforzar la independencia de las ANR para garantizar una aplicación más efectiva del marco regulador y para aumentar su autoridad y la previsibilidad de sus decisiones. Así, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva marco prevé actualmente de forma expresa que los Estados miembros velarán por que las ANR ejerzan sus competencias con imparcialidad, transparencia y a su debido tiempo y por que dispongan de recursos financieros y humanos adecuados para desempeñar las tareas que se les hayan asignado.
- 35 El artículo 3, apartado 3 *bis*, párrafo primero, de la Directiva marco exige, además, que las ANR responsables de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas actúen con independencia y no soliciten ni acepten instrucciones de ningún otro organismo en relación con la ejecución de las tareas que les asigne la legislación nacional por la que se aplique el Derecho de la Unión, si bien precisa que «[e]sto no impedirá la supervisión de conformidad con el Derecho constitucional nacional». Por su parte, el párrafo tercero de ese mismo apartado, precisa que los Estados miembros velarán por que las ANR a las que se refiere el párrafo primero tengan presupuestos anuales separados, que se harán públicos, y cuenten con los recursos financieros y humanos suficientes para participar activamente en las actividades del ORECE.
- 36 Se desprende de esas disposiciones que la Directiva marco exige actualmente que, para garantizar la independencia e imparcialidad de las ANR, los Estados miembros velarán, esencialmente, por que dispongan, todas ellas, de los recursos financieros y humanos necesarios para ejecutar las tareas que se les asignen, y en el caso de las ANR responsables de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas, por que actúen con independencia. Sin embargo, nada en esas disposiciones indica que el respeto de dichas exigencias excluya, por principio, que una ANR esté sometida a las normas nacionales aplicables en materia de finanzas públicas, y, en concreto, a disposiciones de contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas, como las controvertidas en el litigio principal.
- 37 A este respecto, procede destacar que el artículo 3, apartado 3 *bis*, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva marco prevé expresamente que, si bien las ANR encargadas de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas actuarán con independencia y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún otro organismo en relación con la ejecución de las tareas que se les asignen, «[e]sto no impedirá la supervisión de conformidad con el Derecho constitucional nacional».
- 38 Ahora bien, como destaca, esencialmente, el Abogado General en los puntos 43 y 44 de sus conclusiones, este precepto implica que las ANR pueden, según el artículo 3 de la Directiva marco, ser sometidas válidamente a determinadas normas de control presupuestario por el Parlamento Nacional, lo que incluye el sometimiento *ex ante* a medidas de contención del gasto público.
- 39 Dichas medidas de contención sólo pueden, por tanto, ser consideradas contrarias a la independencia e imparcialidad de las ANR, tal como quedan garantizadas por la Directiva marco, y, por ello, incompatibles con el artículo 3 de la propia Directiva, si es posible apreciar que pueden impedir que las ANR de que se trata ejerzan de forma satisfactoria las funciones que les asignan dicha Directiva y las Directivas específicas o que son contrarias a los requisitos cuyo respeto impone la Directiva marco a los Estados miembros para que se cumpla el grado de independencia e imparcialidad de las ANR que dicha Directiva exige.
- 40 Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las disposiciones nacionales controvertidas en el litigio principal pueden impedir que la Autoridad disponga de los recursos financieros y humanos necesarios para ejecutar las tareas que se le asignen de forma satisfactoria, y, concretamente, en su calidad de ANR responsable de la regulación *ex ante* del mercado y de la resolución de litigios entre empresas, que le permitan participar activamente en las actividades del ORECE. El órgano jurisdiccional remitente destaca a este respecto que la Autoridad no ha aportado

ninguna prueba en este sentido y que se ha limitado a afirmar, de forma genérica, que las normas controvertidas en el litigio principal vulneran su autonomía financiera y, como resultado de ello, su independencia.

- 41 Procede destacar también que, como se desprende de la resolución de remisión y del apartado 27 de la presente sentencia, las normas concretas de contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas, controvertidas en el litigio principal, se limitan, en lo que respecta a la primera, a limitar el aumento del importe del gasto que puede ser decidido por la Autoridad y, la segunda, a imponer únicamente la reducción de los «gastos por consumos intermedios». Además, como señaló el órgano jurisdiccional remitente, estas dos normas, debido a su carácter genérico, conceden a la Autoridad un apreciable margen de maniobra para su aplicación. Se trata, además, de normas aplicables al conjunto de administraciones y organismos públicos.
- 42 Por lo demás, no se cuestiona, en el litigio principal, que la Autoridad sigue disponiendo de un presupuesto anual separado y hecho público conforme al artículo 3, apartado 3 *bis*, párrafo tercero, de la Directiva marco.
- 43 Por otra parte, como destacó también, esencialmente, el Abogado General en los puntos 48 a 50 de sus conclusiones, a la vista de sus funciones fundamentalmente diferentes, la Autoridad no puede sostener válidamente que la Directiva marco obliga a los Estados miembros a garantizar a las ANR el mismo régimen de independencia que el Derecho de la Unión prevé para los bancos centrales.
- 44 En esas circunstancias, procede declarar que, sin perjuicio de la verificación que incumbe al órgano jurisdiccional remitente, el artículo 3 de la Directiva marco no puede oponerse a que se apliquen a una ANR, en el sentido de esta Directiva, normas nacionales en materia de finanzas públicas y, en concreto, disposiciones de contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas, como las controvertidas en el litigio principal.
- 45 En lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 12 de la Directiva autorización, procede recordar que las tasas administrativas que los Estados miembros pueden imponer, con arreglo a dicho artículo, 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, para financiar las actividades de la ANR, deben dedicarse exclusivamente a cubrir los gastos administrativos relativos a las actividades mencionadas en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la mencionada Directiva. No pueden por tanto destinarse a cubrir gastos relativos a funciones distintas de las enumeradas en dicha norma, y en particular, no a los gastos administrativos de todo tipo soportados por la ANR (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Vodafone Omnitel y otros, C-228/12 a C-232/12 y C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, apartados 38 a 40 y 42).
- 46 Por otro lado, del artículo 12, apartado 2, de la Directiva autorización, en relación con el trigésimo considerando de ésta, se desprende que dichas tasas deben cubrir los gastos administrativos reales de las actividades mencionadas en el apartado 1, letra a), de dicho artículo y guardar un equilibrio con tales gastos. Así, el total de los ingresos obtenidos en virtud de dicha tasa no puede superar el total de los gastos correspondientes a estas actividades (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Vodafone Omnitel y otros, C-228/12 a C-232/12 y C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, apartados 41 y 42).
- 47 Si bien el artículo 12 de la Directiva autorización permite por tanto a las ANR financiar una parte de sus actividades mediante la imposición de tasas administrativas, no se puede considerar que este precepto confiere a la Autoridad un derecho absoluto para establecer el importe de esas tasas sin tener en cuenta las normas nacionales aplicables en materia de finanzas públicas dirigidas a contener y limitar el gasto público. En efecto, dichas tasas presentan, como se desprende de la resolución de remisión, un carácter fiscal y forman parte de la potestad tributaria general del Estado italiano. La

determinación de su importe por parte de la Autoridad no puede por ello eludir la aplicación de tales normas dado que, además, esas normas no incumplen el artículo 3 de la Directiva marco, de conformidad con lo expuesto en el apartado 39 de la presente sentencia.

- 48 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 3 de la Directiva marco y el artículo 12 de la Directiva autorización deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que somete a una ANR, en el sentido de la Directiva marco, a normas nacionales aplicables en materia de finanzas públicas y, en concreto, a disposiciones de contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas, como las controvertidas en el litigio principal.

### **Costas**

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

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

**El 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), modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, y 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) deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que somete a una autoridad nacional de reglamentación, en el sentido de la Directiva 2002/21, modificada por la Directiva 2009/140, a normas nacionales aplicables en materia de finanzas públicas y, en concreto, a disposiciones de contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas, como las controvertidas en el litigio principal.**

Firmas