



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 9 de octubre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/22/CE — Artículo 32 — Servicios obligatorios adicionales — Mecanismo de compensación de los costes derivados de la prestación de esos servicios — Concepto de “órgano jurisdiccional” en el sentido del artículo 267 TFUE — Incompetencia del Tribunal de Justicia»

En el asunto C-222/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Teleklagenævnet (Dinamarca), mediante resolución de 22 de abril de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de abril de 2013, en el procedimiento entre

TDC A/S

y

Erhvervsstyrelsen,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader y los Sres. E. Jarašiūnas (Ponente) y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de marzo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de TDC A/S, por el Sr. O. Spiermann, advokat;
- en nombre del Erhvervsstyrelsen, por el Sr. J. Pinborg, advokat;
- en nombre del Gobierno danés, inicialmente por la Sra. V. Pasternak Jørgensen, y posteriormente por el Sr. C. Thorning, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. J. Pinborg y P. Biering, advokater;
- en nombre de la Comisión Europea, inicialmente por la Sra. M. Simonsen, y posteriormente por la Sra. L. Nicolae y el Sr. G. Conte, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: danés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de junio de 2014;
dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 32 de la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal) (DO L 108, p. 51), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337, p. 11) (en lo sucesivo, «Directiva servicio universal»).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre TDC A/S (en lo sucesivo, «TDC») y la Erhvervsstyrelsen (Oficina danesa para la empresa), relativo a la denegación de una solicitud de compensación de los costes derivados de la prestación de servicios obligatorios adicionales.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1 de la Directiva servicio universal, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«En el marco 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)], la presente Directiva tiene por objeto el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas a los usuarios finales. La presente Directiva tiene por objeto garantizar la existencia de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, de buena calidad, en toda la [Unión Europea] a través de una competencia y una libertad de elección reales, y tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado. La Directiva incluye asimismo disposiciones relativas a determinados aspectos de los equipos terminales destinados a facilitar el acceso de usuarios finales con discapacidad.»

- 4 El artículo 32 de la Directiva servicio universal, titulado «Servicios obligatorios adicionales», establece:

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

Derecho danés

- 5 La Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (Ley sobre competencia y consumidores en el mercado de las telecomunicaciones), aplicable al litigio principal, transpuso la Directiva servicio universal al Derecho danés.
- 6 Según el Teleklagenævnet (Comité de Reclamaciones en materia de Telecomunicaciones), el artículo 16, apartado 2, de dicha Ley, en su versión codificada mediante el Decreto n° 780, de 28 de junio de 2007, y modificada por la Ley n° 1412, de 27 de diciembre de 2008 (en lo sucesivo,

«Ley de 2007»), disponía que, mediante la designación de uno o varios operadores de servicio universal, debían garantizarse los siguientes servicios: la telefonía fija, los servicios de Red Digital de Servicios Integrados (RDSI), las líneas arrendadas, los servicios destinados a los discapacitados, los servicios de información sobre números de abonados y los servicios de seguridad.

- 7 Se desprende asimismo de la resolución de remisión que el artículo 20 de la Ley de 2007 contenía normas relativas a la compensación de los déficits resultantes de la prestación del servicio universal. Tales normas se reprodujeron en términos sustancialmente idénticos a los de dicho artículo en la lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og — tjenester (Ley n° 169, relativa a las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas), de 3 de marzo de 2011 (en lo sucesivo, «Ley n° 169»).
- 8 A raíz de la notificación por la Comisión Europea al Reino de Dinamarca de un escrito de requerimiento y de un dictamen motivado, la Ley n° 169 fue modificada mediante la Ley n° 250, de 31 de marzo de 2012, contemplando desde entonces la posibilidad de que las empresas afectadas obtengan la cobertura de los déficits surgidos con posterioridad al 1 de abril de 2012 por la prestación de los servicios de emergencia y de seguridad marítimas, sin deducción de los beneficios realizados por la prestación de otros servicios incluidos en la obligación de servicio universal de dicha empresa.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 9 TDC, que pertenecía al Estado hasta su privatización en 1997, es el principal operador del sector de los servicios de comunicaciones electrónicas en Dinamarca.
- 10 Desde 1998, TDC se encarga de prestar servicios de emergencia y seguridad marítimas en Dinamarca y Groenlandia que permiten a los buques solicitar auxilio cuando se encuentran en peligro. Por otra parte, TDC presta en Dinamarca servicios incluidos en las obligaciones de servicio universal, en el sentido del capítulo II de la Directiva servicio universal, y en particular, de telefonía básica.
- 11 En virtud de la Ley de 2007, TDC únicamente podía percibir una compensación del Estado por el coste neto resultante de esos servicios de emergencia y seguridad marítimas si el conjunto de las obligaciones de servicio universal y de los servicios obligatorios adicionales eran deficitarios.
- 12 TDC presentó una denuncia ante la Comisión alegando que dicha Ley no se ajustaba al artículo 32 de la Directiva servicio universal. Tras varios intercambios de opiniones con las autoridades danesas y TDC, la Comisión dirigió al Reino de Dinamarca un escrito de requerimiento y un dictamen motivado el 27 de enero y el 29 de septiembre de 2011, respectivamente.
- 13 Según se desprende de la resolución de remisión, el Reino de Dinamarca decidió modificar la normativa danesa controvertida con efectos desde el 1 de abril de 2012. A partir de esa fecha, el Estado debe asumir el coste de los servicios de emergencia y seguridad marítimas prestados en Dinamarca y en Groenlandia. En consecuencia, la Comisión renunció a interponer un recurso por incumplimiento contra dicho Estado miembro.
- 14 Tras las referidas modificaciones, la normativa danesa obliga al Estado a compensar el coste neto de los servicios de emergencia y seguridad marítimas, con independencia de que las restantes obligaciones de servicio universal generen beneficios o resulten deficitarias.
- 15 El 29 de julio de 2011, TDC solicitó a la Erhvervsstyrelsen la compensación de los gastos derivados de la prestación de los servicios de emergencia y seguridad marítimas originados en 2010. El 26 de septiembre de 2011, dicha empresa presentó una solicitud idéntica correspondiente al período comprendido entre 2007 y 2009.

- 16 El 24 de noviembre de 2011, la Erhvervsstyrelsen denegó esas solicitudes de compensación alegando, en particular, que el crédito relativo al año 2007 había prescrito, que el plazo de presentación de tal solicitud en relación con los años 2008 y 2009 había expirado y que la Ley de 2007, entonces vigente, no permitía aceptar la solicitud de compensación correspondiente al año 2010 sin deducir los beneficios resultantes de los servicios incluidos en las obligaciones de servicio universal, en el sentido del capítulo II de la Directiva servicio universal.
- 17 TDC recurrió las resoluciones de la Erhvervsstyrelsen por las que se denegaban sus solicitudes ante el Teleklagenævnet, que, mediante resolución de 17 de septiembre de 2012, confirmó las resoluciones de la Erhvervsstyrelsen relativas a las solicitudes de compensación correspondientes a los años 2007 a 2009.
- 18 Por lo que respecta a la solicitud de compensación relativa al año 2010, el Teleklagenævnet decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se opone la [Directiva servicio universal], en particular su artículo 32, a que un Estado miembro establezca normas que no permiten a una empresa reclamar contra el Estado miembro para cobrar de forma independiente los costes netos soportados por la prestación de servicios obligatorios adicionales no comprendidos en el capítulo II de dicha Directiva, cuando los beneficios de la empresa derivados de otros servicios que están comprendidos en las obligaciones de servicio universal de dicha empresa con arreglo al capítulo II de la citada Directiva son superiores a las pérdidas vinculadas a la prestación de tales servicios obligatorios adicionales?
 - 2) ¿Se opone la Directiva servicio universal a que un Estado miembro establezca normas que únicamente permiten a las empresas reclamar contra el Estado miembro para cobrar los costes netos soportados por la prestación de servicios obligatorios adicionales no comprendidos en el capítulo II de dicha Directiva cuando los costes netos suponen una carga injustificada para las empresas?
 - 3) En caso de respuesta negativa a la cuestión 2, ¿está facultado el Estado miembro para determinar que no se ha generado una carga injustificada derivada de la prestación de servicios obligatorios adicionales no comprendidos en el capítulo II de la [Directiva servicio universal] si la empresa sujeta a una obligación de servicio universal, en su conjunto, ha obtenido beneficios de la prestación de todos los servicios comprendidos en dicha obligación, incluidos aquellos que la empresa también habría prestado sin tener la obligación de servicio universal?
 - 4) ¿Se opone la Directiva servicio universal a que un Estado miembro establezca normas en el sentido de que los costes netos de una determinada empresa derivados de la prestación del servicio universal con arreglo al capítulo II de dicha Directiva deben calcularse sobre la base de todos los ingresos y costes derivados de la prestación del servicio en cuestión, incluidos los ingresos y gastos que la empresa también habría tenido sin estar sujeta a una obligación de servicio universal?
 - 5) ¿Influye en las respuestas a las cuestiones 1 a 4 el hecho de que se exija la prestación de un servicio obligatorio adicional en Groenlandia que, con arreglo al anexo II del [Tratado FUE], es un país o territorio de ultramar, cuando las autoridades danesas impongan tal obligación a una empresa con domicilio en Dinamarca que no tiene ninguna otra actividad en Groenlandia?
 - 6) ¿Qué relevancia tienen los artículos 107 TFUE, apartado 1, y 108 TFUE, apartado 3, y la Decisión [2012/21/UE] de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106 TFUE, apartado 2, a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [(DO 2012, L 7, p. 3)] para las respuestas a las cuestiones 1 a 5?

- 7) ¿Qué relevancia tiene el principio de mínima distorsión de la competencia previsto, entre otras disposiciones, en los artículos 1, apartado 2, y 3, apartado 2, en los considerandos cuarto, decimoctavo, vigesimotercero y vigesimosexto de la exposición de motivos, y en la parte B del anexo IV de la Directiva servicio universal, para las respuestas a las cuestiones 1 a 5?
- 8) En caso de que las disposiciones de la Directiva servicio universal se opongan a una normativa nacional como la mencionada en las cuestiones 1, 2 y 4, ¿tienen dichas disposiciones o prohibiciones efecto directo?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 19 La Comisión ha puesto en duda el carácter de órgano jurisdiccional del Teleklagenævnet, en el sentido del artículo 267 TFUE, señalando que dicho organismo no responde a todos los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para poder ser calificado como órgano jurisdiccional. Subraya, por una parte, que el recurso a dicho organismo no es obligatorio, ya que los recursos contra las resoluciones de la Erhvervsstyrelsen pueden interponerse o bien ante el Teleklagenævnet, o bien directamente ante los tribunales. Por otra parte, según ella, la normativa danesa no prevé garantías particulares en lo que respecta al cese de los miembros del Teleklagenævnet o la anulación de su nombramiento, y, por consiguiente, no puede impedir las injerencias o las presiones indebidas del ejecutivo sobre los miembros de este organismo.
- 20 En su resolución de remisión, el Teleklagenævnet considera que responde a todos los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para calificar a un organismo de un Estado miembro como órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.
- 21 En primer lugar, el Teleklagenævnet expone que es un organismo público permanente de resolución de litigios instituido por la Ley n° 169 y que su funcionamiento se rige por el Decreto n° 383, de 21 de abril de 2011.
- 22 En segundo lugar, precisa que resuelve con carácter definitivo en materia administrativa los recursos contra las resoluciones adoptadas por la Erhvervsstyrelsen y que sus resoluciones son vinculantes para las partes, sin perjuicio de la interposición de un recurso ante los órganos jurisdiccionales ordinarios en el plazo de ocho semanas. La Erhvervsstyrelsen no puede en principio recurrir las resoluciones del Teleklagenævnet ante los órganos jurisdiccionales ordinarios.
- 23 En tercer lugar, el Teleklagenævnet indica que sus miembros son nombrados por el Ministro de Empresa y Crecimiento por un período de cuatro años, siendo su mandato renovable. Dicho Ministro puede designar, entre esos miembros, a un jurista en calidad de Vicepresidente, que puede sustituir al Presidente en caso de impedimento o recusación de éste. Estos miembros son independientes de la Administración en el plano personal y profesional y no están sujetos a la autoridad del citado Ministro. El Teleklagenævnet añade que está compuesto por un Presidente, que ha de ser jurista, y por entre cuatro y seis miembros más. Resuelve por mayoría simple y, en caso de empate, prevalece el voto del Presidente.
- 24 En cuarto lugar, el Teleklagenævnet menciona que el procedimiento sustanciado ante él es exclusivamente escrito, pero que debe procurarse que las partes puedan presentar observaciones para esclarecer todas las circunstancias relevantes del asunto, con arreglo al principio de contradicción.
- 25 El Teleklagenævnet sostiene, por lo tanto, que tiene origen legal, está establecido de forma permanente, sus miembros ofrecen todas las garantías de independencia, su jurisdicción es obligatoria y aplica las normas jurídicas así como un procedimiento análogo al sustanciado ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, respetando el principio de contradicción.

- 26 El Gobierno danés, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, sostiene que el Teleklagenævnet debe ser calificado como órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE. Subraya que dicho organismo responde a los criterios relativos al origen legal, a la permanencia y a la aplicación de normas jurídicas. Indica además que, si bien es cierto que las condiciones de cese de los miembros de dicho organismo no están específicamente definidas en la normativa danesa, tales miembros están protegidos contra su cese arbitrario y abusivo, de conformidad con las normas generales del Derecho administrativo y del Derecho laboral. En la vista, el citado Gobierno subrayó que la competencia para cesar a los citados miembros corresponde a quien tiene competencia para nombrarlos, esto es, el Ministro de Empresa y Crecimiento.
- 27 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, cuestión que pertenece únicamente al ámbito del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento y la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas, así como su independencia (véanse, en particular, la sentencia *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, apartado 38, y el auto *Merck Canada*, C-555/13, EU:C:2014:92, apartado 16).
- 28 Procede examinar, en primer lugar, el criterio relativo a la independencia del Teleklagenævnet.
- 29 El concepto de independencia, que es inherente a la función de juzgar, implica ante todo que el órgano de que se trate tenga la calidad de tercero con respecto a la autoridad que haya adoptado la decisión recurrida (sentencia *RTL Belgium*, C-517/09, EU:C:2010:821, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 30 Este concepto consta de dos aspectos. El primer aspecto, externo, implica que el órgano esté protegido contra injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios de los que conozcan (véanse, en este sentido, las sentencias *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 51, y *Torresi*, C-58/13 y C-59/13, EU:C:2014:2088, apartado 18).
- 31 El segundo aspecto, interno, se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de aquél. Este aspecto exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica (sentencia *Wilson*, EU:C:2006:587, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 32 Estas garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio (sentencia *Wilson*, EU:C:2006:587, apartado 53 y jurisprudencia citada). Para considerar cumplido el requisito relativo a la independencia del órgano de remisión, la jurisprudencia exige, en particular, que los supuestos de cese de los miembros de ese órgano estén previstos en disposiciones legales expresas (sentencia *D. y A.*, C-175/11, EU:C:2013:45, apartado 97, y auto *Pilato*, C-109/07, EU:C:2008:274, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 33 En el caso de autos, por lo que respecta a las reglas de nombramiento de los miembros del Teleklagenævnet, ha de señalarse que resulta, en particular, de las observaciones presentadas por el Gobierno danés que éstos son nombrados por el Ministro de Empresa y Crecimiento por un período de cuatro años, siendo su mandato renovable.

- 34 Por lo que respecta a la cuestión del cese de los miembros del Teleklagenævnet, el Gobierno danés confirmó en la vista que éstos podían ser relevados de sus funciones por el citado Ministro, que tiene asimismo competencia para nombrarlos.
- 35 Pues bien, se desprende de la resolución de remisión y de las observaciones presentadas por el Gobierno danés que, mientras la normativa danesa establece un procedimiento especial para el cese de los jueces de los órganos jurisdiccionales ordinarios, los miembros del Teleklagenævnet pueden ser cesados y las condiciones de su cese no están contempladas en una normativa específica, aplicándose únicamente las normas generales del Derecho administrativo y del Derecho laboral en caso de cese abusivo.
- 36 Por lo tanto, no parece que el cese de los miembros del Teleklagenævnet esté sujeto a garantías particulares que disipen toda duda legítima sobre la independencia de dicho organismo (véase, por analogía, el auto Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, apartado 28).
- 37 Por otra parte, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, cabe un recurso contra las resoluciones del Teleklagenævnet ante los órganos jurisdiccionales ordinarios. De interponerse tal recurso, el Teleklagenævnet tiene la calidad de parte demandada. Esta participación del Teleklagenævnet en un procedimiento en el que se impugna su propia resolución implica que, cuando adopta dicha resolución, el Teleklagenævnet no tiene la calidad de tercero con respecto a los intereses enfrentados y carece de la imparcialidad requerida (véase, en este sentido, la sentencia RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, apartado 47). Esta organización del sistema de recursos contra una resolución del Teleklagenævnet pone de manifiesto el carácter no jurisdiccional de las resoluciones dictadas por este organismo (véase, por analogía, el auto MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, apartado 19).
- 38 Se desprende del conjunto de las consideraciones anteriores que, sin que proceda examinar si el Teleklagenævnet responde a los restantes criterios que permiten apreciar si dicho organismo tiene carácter de órgano jurisdiccional, en el sentido del artículo 267 TFUE, debe declararse que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a las cuestiones planteadas.

Costas

- 39 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 Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente para responder a las cuestiones planteadas por el Teleklagenævnet (Dinamarca) en su resolución de 22 de abril de 2013.

Firmas