



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 30 de enero de 2018\*

«Procedimiento prejudicial — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Ámbito de aplicación — Artículo 2, apartado 2, letra c) — Exclusión de los servicios y de las redes de comunicaciones electrónicas — Artículo 4, punto 1 — Concepto de “servicio” — Comercio minorista de productos — Capítulo III — Libertad de establecimiento de los prestadores — Aplicabilidad en situaciones puramente internas — Artículo 15 — Requisitos por evaluar — Límite territorial — Plan urbanístico que prohíbe la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad — Protección del entorno urbano — Autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/20/CE — Cargas pecuniarias vinculadas a los derechos de instalación de recursos destinados a una red pública de comunicaciones electrónicas»

En los asuntos acumulados C-360/15 y C-31/16,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos) (C-360/15) y por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) (C-31/16), mediante resoluciones de 5 de junio de 2015 y de 13 de enero de 2016, recibidas en el Tribunal de Justicia, respectivamente, el 13 de julio de 2015 y el 18 de enero de 2016, en los procedimientos entre

**College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort**

y

**X BV** (C-360/15),

y entre

**Visser Vastgoed Beleggingen BV**

y

**Raad van de gemeente Appingedam** (C-31/16),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (Ponente), C.G. Fernlund y C. Vajda, Presidentes de Sala, y el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader, los Sres. M. Safjan y D. Šváby, las Sras. M. Berger y A. Prechal y los Sres. E. Jarašiūnas y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de febrero de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort, por los Sres. J. de Groot y P. Fruytier, advocaten;
- en nombre de Visser Vastgoed Beleggingen BV, por el Sr. I. Haverkate, advocaat;
- en nombre de X BV, por la Sra. M. Robichon-Lindenkamp, advocaat;
- en nombre del Raad van de gemeente Appingedam, por los Sres. H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden y R. Louwes y la Sra. H. Pot, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M.H.S. Gijzen y M.K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. T. Müller, M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze y la Sra. K. Stranz, en calidad de agentes;
- en nombre de Irlanda, por las Sras. E. Creedon, M. Browne y G. Hodge y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. N. Butler, SC, y el Sr. C. Keeling, BL;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. C. Colelli y el Sr. P. Gentili, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. H. Tserepa-Lacombe y los Sres. L. Malferrari y F. Wilman, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de mayo de 2017;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), y de los artículos 34 TFUE a 36 TFUE y 49 TFUE a 55 TFUE.
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de dos litigios entre, en primer lugar, el College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (Pleno del Ayuntamiento de Amersfoort, Países Bajos) (en lo sucesivo, «Pleno») y X BV, respecto al pago de tasas (leges) en relación con la instalación de cables de fibra óptica para una red pública de comunicaciones electrónicas, y, en segundo lugar, Visser Vastgoed Beleggingen BV (en lo sucesivo «Visser») y el Raad van de gemeente

Appingedam (Junta de Gobierno de Appingedam, Países Bajos), en relación con normas incluidas en un plan urbanístico en virtud de las cuales determinadas zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad se destinan exclusivamente al comercio minorista de bienes voluminosos.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

#### *Directiva 2002/21/CE*

- 3 El artículo 1 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 su versión 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) (en lo sucesivo, «Directiva Marco»), titulado «Ámbito de aplicación y objetivo», dispone en su apartado 1:

«La presente Directiva establece un marco armonizado para la regulación de los servicios de comunicaciones electrónicas, las redes de comunicaciones electrónicas, los recursos y servicios asociados y algunos aspectos de los equipos terminales, destinados a facilitar el acceso de los usuarios con discapacidad. Fija las misiones de las autoridades nacionales de reglamentación e instaura una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la [Unión].»

- 4 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- g) autoridad nacional de reglamentación: 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;

[...]»

- 5 Según el artículo 11 de la citada Directiva, titulado «Derechos de paso»:

«1. Los Estados miembros velarán por que, cuando una autoridad competente examine:

- una solicitud de concesión de derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de las mismas, a favor de una empresa autorizada a suministrar redes públicas de comunicaciones, o
- una solicitud de concesión de derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de las mismas, a favor de una empresa autorizada a suministrar redes de comunicaciones electrónicas no disponibles para el público

la autoridad competente:

- actuará según procedimientos sencillos, eficientes, transparentes y accesibles al público, aplicados sin discriminaciones y sin demora, y, en cualquier caso, adoptará su decisión en el plazo de seis meses tras presentarse la solicitud, salvo en caso de expropiación, y

- aplicará los principios de transparencia y no discriminación al establecer condiciones para el ejercicio de dichos derechos.

[...]

2. Los Estados miembros velarán por que, cuando las autoridades públicas o locales mantengan la propiedad o el control de empresas explotadoras de redes públicas de comunicaciones electrónicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, exista una separación estructural efectiva entre la función de otorgamiento de los derechos a los que se refiere el apartado 1 y las actividades asociadas con la propiedad o el control.

[...]»

- 6 El artículo 12 de la misma Directiva, titulado «Cubicación y uso compartido de elementos de redes y recursos asociados para los suministradores de redes de comunicaciones electrónicas», dispone en sus apartados 1 y 4:

«1. Cuando una empresa suministradora de redes de comunicaciones electrónicas disfrute, con arreglo a la legislación nacional, del derecho a instalar recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, o pueda beneficiarse de un procedimiento de expropiación o utilización de una propiedad, las autoridades nacionales de reglamentación podrán imponer el uso compartido de tales recursos o propiedades, teniendo plenamente en cuenta el principio de proporcionalidad, incluyendo los edificios, las entradas a edificios, el cableado de edificios, mástiles, antenas, torres y otras estructuras de soporte, conductos, cámaras subterráneas, bocas de inspección y distribuidores.

[...]

4. Los Estados miembros garantizarán que las autoridades nacionales competentes puedan exigir a las empresas que suministren, cuando lo soliciten las autoridades competentes, la información necesaria para que dichas autoridades puedan elaborar, en colaboración con las autoridades nacionales de reglamentación, un inventario detallado de la naturaleza, la disponibilidad y el emplazamiento geográfico de las instalaciones a que se refiere el apartado 1, y facilitar dicho inventario a las partes interesadas.»

#### *Directiva 2002/20/CE*

- 7 El considerando 1 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), en su versión modificada por la Directiva 2009/140 (en lo sucesivo, «Directiva autorización»), indica lo siguiente:

«El resultado de la consulta pública sobre la revisión de 1999 del marco regulador de las comunicaciones electrónicas, según se refleja en la Comunicación de la Comisión de 26 de abril de 2000, y las constataciones de la Comisión recogidas en sus comunicaciones referentes a los informes quinto y sexto sobre la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones han confirmado la necesidad de que la regulación del acceso al mercado de redes y servicios de comunicaciones electrónicas esté más armonizada y resulte menos gravosa en toda la [Unión].»

- 8 El artículo 1 de la Directiva autorización, titulado «Ámbito de aplicación y objetivo», dispone:
- «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 [Unión].
2. La presente Directiva se aplicará a las autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.»
- 9 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece en su apartado 1:
- «A efectos de la presente Directiva, serán de aplicación las definiciones que figuran en el artículo 2 de la Directiva [Marco].»
- 10 El artículo 4 de la Directiva autorización, titulado «Lista mínima de derechos derivados de la autorización general», indica en su apartado 1:
- «Las empresas autorizadas en virtud del artículo 3 estarán habilitadas para:
- a) suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas;
- b) que se les considere su solicitud de derechos necesarios para instalar recursos de conformidad con el artículo 11 de la Directiva [Marco].»
- 11 Según el artículo 12 de la Directiva autorización, titulado «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.»
- 12 De conformidad con el artículo 13 de dicha Directiva, titulado «Cánones por derechos de uso y derechos de instalar recursos»:
- «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 [Marco].»

*Directiva 2006/123*

13 Los considerandos 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 y 76 de la Directiva 2006/123 tienen la siguiente redacción:

«(2) Para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea resulta esencial un mercado competitivo de servicios. [...] Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación transfronteriza de servicios y que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionaría a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos.

[...]

(5) Por tanto, procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él, procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogiéndose a la libre circulación de servicios. Los prestadores deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro.

[...]

(7) La presente Directiva establece un marco jurídico general que beneficia a una amplia gama de servicios sin por ello descuidar las peculiaridades de cada tipo de actividad o de profesión y de sus respectivos sistemas de regulación. Este marco se basa en un enfoque dinámico y selectivo, consistente en suprimir de forma prioritaria las barreras que se pueden eliminar rápidamente y, respecto a las demás, iniciar un proceso de evaluación, consulta y armonización complementaria de cuestiones específicas para permitir modernizar de forma progresiva y coordinada los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios, operación que es indispensable para realizar un auténtico mercado interior de servicios de aquí a 2010. Conviene prever una combinación equilibrada de medidas relativas a la armonización selectiva, a la cooperación administrativa, a la disposición sobre la libre prestación de servicios y al estímulo para la elaboración de códigos de conducta sobre determinadas cuestiones. Esta coordinación de las legislaciones nacionales debe garantizar un elevado grado de integración jurídica comunitaria y un alto nivel de protección de los objetivos de interés general y, especialmente, la protección de los consumidores, que es indispensable para establecer una confianza entre los Estados miembros.

[...]

[...]

(9) La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada.

[...]



(19) Teniendo en cuenta que, en 2002, se adoptó una serie de instrumentos legislativos relativos a los servicios y redes de comunicaciones electrónic[a]s, así como a los recursos y servicios asociados, mediante los cuales se estableció un marco normativo para facilitar el acceso a estas actividades en el mercado interior, principalmente mediante la supresión de la mayoría de los regímenes de autorización individual, conviene que las cuestiones que se rigen por dichos instrumentos queden excluidas del ámbito de aplicación de la presente Directiva.

(20) Las excepciones al ámbito de aplicación de la presente Directiva relativas a los servicios de comunicaciones electrónicas amparados por [la Directiva Marco y la Directiva autorización deberían aplicarse] no solo [...] a cuestiones tratadas concretamente en esas Directivas sino también a asuntos respecto de los cuales las Directivas dan explícitamente a los Estados miembros la posibilidad de adoptar determinadas medidas a escala nacional.

[...]

(33) En la presente Directiva, el concepto de “servicio” incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan [...] servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, como [...] la distribución [...].

[...]

(40) El concepto de “razones imperiosas de interés general” al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva [...] abarca al menos los ámbitos siguientes: [...] la protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural [...].

[...]

(76) La presente Directiva no afecta a la aplicación de los artículos [34 TFUE a 36 TFUE], relativos a la libre circulación de mercancías. Las restricciones prohibidas en virtud de la disposición sobre la libre prestación de servicios tienen por objeto los requisitos aplicables al acceso a las actividades de servicios o a su ejercicio y no los aplicables a los bienes como tales.»

14 El artículo 1 de la Directiva 2006/123, titulado «Objeto», dispone en su apartado 1:

«En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.»

15 A tenor del artículo 2 de esta Directiva, titulado «Ámbito de aplicación»:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

[...]

c) los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados en lo que se refiere a las materias que se rigen por las Directivas [Marco y autorización];

[...]

j) los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado;

[...]

3. La presente Directiva no se aplicará a la fiscalidad.»

16 El artículo 3 de la Directiva 2006/123, titulado «Relaciones con las demás disposiciones del Derecho [de la Unión]», establece en su apartado 3:

«Los Estados miembros aplicarán lo dispuesto en la presente Directiva de acuerdo con las normas del Tratado [FUE] por las que se rigen el derecho de establecimiento y la libre circulación de servicios.»

17 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Definiciones», dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- 1) “servicio”, cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE];
- 2) “prestador”, cualquier persona física con la nacionalidad de un Estado miembro o cualquier persona jurídica de las contempladas en el artículo [54 TFUE] y establecida en un Estado miembro, que ofrezca o preste un servicio;

[...]

- 5) “establecimiento”, ejercicio efectivo de una actividad económica a que se hace referencia en el artículo [49 TFUE] por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios;
- 6) “régimen de autorización”, cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio;
- 7) “requisito”, cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva;
- 8) “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: [...] la protección del medio ambiente y del entorno urbano [...]

[...]»

18 El capítulo III de la Directiva 2006/123, titulado «Libertad de establecimiento de los prestadores», comprende los artículos 9 a 15 de esta Directiva.



- 19 El artículo 9 de dicha Directiva, titulado « Regímenes de autorización», establece en su apartado 1:
- «Los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:
- a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;
  - b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;
  - c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.»
- 20 El artículo 10 de la misma Directiva, titulado «Condiciones para la concesión de la autorización», dispone en su apartado 1:
- «Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.»
- 21 El artículo 13 de la Directiva 2006/123, titulado «Procedimientos de autorización», señala en su apartado 2:
- «Los procedimientos y trámites de autorización no deberán tener carácter disuasorio ni complicar o retrasar indebidamente la prestación del servicio. Se deberá poder acceder fácilmente a ellos y los gastos que ocasionen a los solicitantes deberán ser razonables y proporcionales a los costes de los procedimientos de autorización y no exceder el coste de los mismos.»
- 22 De conformidad con el artículo 14 de la Directiva 2006/123, titulado «Requisitos prohibidos»:
- «Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos:
- [...]
- 5) aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente; esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general;
- [...]»
- 23 A tenor del artículo 15 de esta Directiva, titulado «Requisitos por evaluar»:
- «1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

- a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores;

[...]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

- a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;
- b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

[...]»

24 El capítulo IV de la Directiva 2006/123, titulado «Libre circulación de servicios», comprende los artículos 16 a 21 de ésta:

25 El artículo 16 de la citada Directiva, titulado «Libre prestación de servicios», establece en su apartado 1, párrafo primero:

«Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.»

26 El artículo 18 de la misma Directiva, titulado «Excepciones en casos individuales», indica en su apartado 1:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 16 y con carácter excepcional, los Estados miembros podrán tomar medidas relativas a la seguridad de los servicios respecto de un prestador que tenga su establecimiento en otro Estado miembro.»

### ***Derecho neerlandés***

#### *Asunto C-360/15*

27 El artículo 5.2, apartado 1, de la Telecommunicatiewet (Ley sobre las telecomunicaciones), de 19 de octubre de 1998 (Stb. 1998, n.º 610), establece que «el titular o gestor del suelo público está obligado a tolerar que se tiendan, mantengan o retiren cables al objeto de construir una red pública de comunicación electrónica en o sobre tal suelo».

28 El artículo 5.4 de dicha Ley dispone:

«1. El operador de una red pública de comunicaciones electrónicas que se proponga desarrollar actividades en o sobre suelo público en relación con el tendido, instalación o retirada de cables, podrá proceder a la realización de dichas actividades únicamente si:

- a. ha comunicado por escrito su propósito a tal respecto al alcalde y a los concejales del municipio en cuyo territorio se llevarían a cabo tales actividades, y
- b. ha obtenido la aprobación del alcalde y de los concejales en relación con el lugar, la fecha y la modalidad de ejecución de las actividades.

2. El alcalde y los concejales podrán incluir en el acuerdo de aprobación prescripciones por razones de orden público, de seguridad pública, para impedir o limitar sobrecargas, o por razones de accesibilidad de las fincas o edificios o bien de ordenación subterránea.

3. Las prescripciones podrán versar únicamente sobre:

- a. la ubicación de las actividades;
- b. las fechas de las actividades, en el bien entendido de que la fecha autorizada de comienzo, a menos que concurran razones imperiosas de interés público en el sentido del apartado 2, no podrá ser posterior a 12 meses contados a partir de la fecha de adopción del acuerdo de aprobación;
- c. la modalidad de ejecución de las actividades;
- d. el fomento del uso compartido de instalaciones;
- e. la concertación de las actividades propuestas con los gestores de las demás obras que se realicen en el suelo.»

29 En virtud del artículo 229, apartado 1, letra b), de la Gemeentewet (Ley de régimen municipal), podrán percibirse derechos por los servicios prestados por la administración local o en su nombre.

30 Según el artículo 1 del Verordening leges 2010 (Reglamento sobre tasas de 2010), adoptado por el ayuntamiento de Amersfoort, «con la denominación de “tasas” [“leges”] se percibirán derechos por el disfrute de servicios prestados por la administración local o por intermediación de ésta, mencionados en el presente Reglamento y en la tabla de tarifas adjunta a él.»

31 El artículo 19.1 del citado Reglamento establece la tarifa que se aplica por la tramitación de las solicitudes de autorización a que se refiere el artículo 5.4 de la Ley sobre las telecomunicaciones.

#### *Asunto C-31/16*

32 Con arreglo al artículo 3.1, apartado 1, de la Wet ruimtelijke ordening (Ley de ordenación del territorio), de 20 de octubre de 2006 (Stb. 2006, n.º 566), la Junta de Gobierno adoptará, para todo el territorio del municipio, uno o varios planes urbanísticos que determinarán el destino de los terrenos sujetos al plan y establecerán normas al respecto para una buena ordenación del territorio.

33 Según el artículo 18, apartado 18.1, del plan urbanístico elaborado por la Junta de Gobierno de Appingedam mediante acuerdo de 19 de junio de 2013, los terrenos destinados al «comercio minorista — 2» se destinarán exclusivamente al comercio minorista de bienes voluminosos.

- 34 A tenor del artículo 1, apartado 1.128, punto 2, del citado plan urbanístico, se entenderá por «comercio minorista de bienes voluminosos» «el comercio que, dada la naturaleza voluminosa de los bienes vendidos, no puede integrarse fácilmente en los centros comerciales existentes, en particular [...] el comercio minorista de automóviles, barcos, caravanas y tiendas, cocinas, cuartos de baño, muebles, materiales de construcción, maquinaria agrícola, artículos de jardinería, equipamiento hípico, bicicletas y accesorios de automóviles.»
- 35 El artículo 18, apartado 18.1, de dicho plan urbanístico no prevé la posibilidad de establecer excepciones a las normas fijadas por éste. Sin embargo, con arreglo al artículo 2.12, apartado 1, de la *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Ley sobre disposiciones generales en materia de Derecho de medio ambiente), de 6 de noviembre de 2008 (Stb. 2008, n.º 496), cualquier persona afectada puede solicitar una «autorización medioambiental» que establezca una excepción al plan urbanístico.

### **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

#### *Asunto C-360/15*

- 36 Como resulta de la resolución de remisión, en virtud de un contrato celebrado en diciembre de 2009 con el municipio de Amersfoort, se encargó a X el tendido de una red de fibra óptica en dicho municipio.
- 37 Para ello, X solicitó al Pleno, para cada parte del trazado de la red, una autorización relativa al lugar, la fecha y las modalidades de ejecución de las obras de excavación para el tendido de cables de fibra óptica, de conformidad con el artículo 5.4, apartado 1, letra b), de la Ley sobre las telecomunicaciones.
- 38 Por la tramitación de estas solicitudes de autorización, el ayuntamiento de Amersfoort liquidó a X, con arreglo al Reglamento sobre tasas de 2010, unas tasas por un importe total de 149 949 euros.
- 39 Mediante recurso contencioso-administrativo, X impugnó el importe de estas tasas ante el *rechtbank te Utrecht* (Tribunal de Primera Instancia de Utrecht, Países Bajos).
- 40 Tras la desestimación de este recurso, X interpuso recurso de apelación ante el *gerechtshof Arnhem-Leeuwarden* (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leeuwaeden, Países Bajos). Mediante sentencia de 2 de julio de 2013, dicho tribunal consideró, en primer lugar, que resultaba aplicable al litigio el artículo 12 de la Directiva autorización, puesto que, por una parte, las tasas reclamadas a X se referían a servicios de comunicaciones electrónicas y, por otra parte, el ayuntamiento de Amersfoort era una autoridad nacional de reglamentación (en lo sucesivo, «ANR») en el sentido de las Directivas Marco y autorización. A continuación, llegó a la conclusión de que el importe de esas tasas superaba el límite máximo establecido en el artículo 12 de la Directiva autorización, por lo que la liquidación dirigida a X era ilegal.
- 41 El Pleno interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia ante el *Hoge Raad der Nederlanden* (Tribunal Supremo de los Países Bajos). Por su parte, X se adhirió a la casación.
- 42 En el recurso de casación principal, se reprocha al *gerechtshof Arnhem-Leeuwarden* (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leeuwaeden) haber considerado que resultaba aplicable al litigio el artículo 12 de la Directiva autorización, cuando el ayuntamiento de Amersfoort no había sido designado nunca como ANR en el sentido de las Directivas Marco y autorización.
- 43 El órgano jurisdiccional remitente considera que este motivo es fundado, ya que, en los Países Bajos, sólo pueden calificarse de ANR el legislador nacional, la *Kroon* (Corona, Países Bajos), el *Minister van Economische Zaken* (Ministro de Asuntos Económicos, Países Bajos) y la *Onafhankelijke Post* en

Telecommunicatie Autoriteit (Autoridad Independiente de Correos y Telecomunicaciones, Países Bajos) —que ha pasado a ser, desde el 1 de abril de 2013, la Autoriteit Consument en Markt (Autoridad de Consumidores y Mercados, Países Bajos)—. En consecuencia, en su opinión, el artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 no puede invocarse en relación con el artículo 12 de la Directiva autorización.

- 44 Por otra parte, en la adhesión a la casación, se reprocha al gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leeuwaeden) no haber tenido en cuenta el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2006/123.
- 45 Sin embargo, a este respecto, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si el cobro de las tasas controvertidas en el litigio principal está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, por cuanto, en primer lugar, el artículo 2, apartado 3, de dicha Directiva indica que ésta no se aplica a la fiscalidad; en segundo lugar, la situación de que se trata en el litigio principal es una situación puramente interna en el Reino de los Países Bajos que no presenta ningún elemento de extranjería y, en tercer lugar, la autorización de las obras de excavación parece depender de la normativa relativa a la ordenación de zonas urbanas y rurales, es decir, un tipo de normativa cuyas exigencias no están incluidas en el ámbito de aplicación de la citada Directiva, conforme se indica en el considerando 9 de ésta.
- 46 En estas circunstancias, el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2006/123 en el sentido de que esta disposición es aplicable a la percepción de tasas [leges] por un órgano de un Estado miembro en relación con la tramitación de una solicitud de aprobación relativa a la fecha, el lugar y la modalidad de ejecución de actividades de excavación para el tendido de cables para una red pública de comunicaciones electrónicas?
  - 2) ¿Debe interpretarse el capítulo III de la Directiva 2006/123 en el sentido de que también es aplicable a situaciones puramente internas?
  - 3) ¿Debe interpretarse el capítulo III de la Directiva 2006/123, habida cuenta de su considerando 9, en el sentido de que dicha Directiva no se opone a una normativa nacional que exige que el propósito de realizar actividades de excavación en relación con el cableado, mantenimiento y retirada de cables para una red pública de telecomunicaciones electrónicas sea notificado al alcalde y a los concejales, siendo así que el alcalde y los concejales no están facultados para prohibir las actividades notificadas, sino para establecer requisitos en relación con el lugar, el momento y la modalidad de realización de las actividades, así como en relación con el fomento del uso conjunto de instalaciones y la concertación de las actividades con los gestores de las demás obras que se realicen en el suelo?
  - 4) ¿Debe interpretarse el artículo 4, punto 6, de la Directiva 2006/123 en el sentido de que esta disposición es aplicable a un acuerdo de aprobación que versa sobre el lugar, el momento y la modalidad de ejecución de actividades de excavación en relación con el tendido de cables para una red pública de telecomunicaciones electrónicas, sin que el órgano en cuestión de un Estado miembro esté facultado para prohibir dichas actividades en sí?
  - 5)
    - a) Si, a la vista de la respuesta a las cuestiones precedentes, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2006/123 es aplicable en el caso de autos, ¿tiene efecto directo esta disposición?

- b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 5, letra a), ¿implica el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2006/123 que los gastos que se repercutan [a los solicitantes] deben calcularse sobre la base de los gastos estimados para todos los procedimientos de solicitud, o bien sobre la base de los gastos de todas las solicitudes como la del caso de autos, o sobre la base de los gastos de las solicitudes individuales?
- c) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 5, letra a), ¿conforme a qué criterios deben imputarse los gastos indirectos y fijos a solicitudes de autorización concretas de conformidad con el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2006/123?»

### *Asunto C-31/16*

- 47 Como se desprende de la resolución de remisión, en el territorio del municipio de Appingedam existe, fuera del barrio de comercio histórico del centro de la ciudad, una zona comercial para comercios de bienes voluminosos, denominada Woonplein. Esta zona comercial acoge, entre otros, comercios de muebles, cocinas, decoración, bricolaje, materiales de construcción, artículos de jardinería, bicicletas, equipamiento hípico, automóviles y piezas de recambio para automóviles.
- 48 En virtud del artículo 18 del plan urbanístico del ayuntamiento de Appingedam, la Woonplein se destinó exclusivamente al comercio minorista de bienes voluminosos.
- 49 Visser, propietaria de superficies comerciales en la Woonplein, desea arrendar una de ellas a Bristol BV, que explota una cadena de tiendas de descuento de ropa y calzado en régimen de autoservicio.
- 50 Visser impugnó ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) la decisión de la Junta de Gobierno de Appingedam por la que se adoptaba el plan urbanístico, debido a que éste no autoriza la instalación en la Woonplein de comercios minoristas de ropa y calzado. En apoyo de su recurso, alega que el plan infringe los artículos 9 y 10 de la Directiva 2006/123.
- 51 La Junta de Gobierno de Appingedam responde que consideraciones de ordenación del territorio justifican que un comercio minorista de ropa y calzado sólo pueda instalarse en el centro de la ciudad. Señala que esta norma pretende mantener la habitabilidad del centro de la ciudad, garantizar el buen funcionamiento del centro comercial que se encuentra en ella y evitar en la mayor medida posible la desocupación estructural de locales en el centro de la ciudad.
- 52 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
  - «1) ¿Debe interpretarse el concepto de “servicio” contenido en el artículo 4, punto 1, de la Directiva de servicios en el sentido de que el comercio minorista que consiste en la venta a consumidores de mercancías tales como zapatos y ropa constituye un servicio al que son aplicables las disposiciones de la Directiva de servicios en virtud del artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva?
  - 2) Con la finalidad de preservar la habitabilidad del centro de la ciudad y evitar la desocupación de inmuebles en zona urbana, la norma [controvertida] prohíbe determinadas formas de comercio minorista, tales como la venta de zapatos y ropa, fuera del centro de la ciudad. A la vista del considerando 9 de la Directiva [2006/123], ¿queda una norma de este tipo excluida del ámbito de aplicación de dicha Directiva puesto que tales normas deben tener la consideración “de normas relativas a la ordenación del territorio [...] que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada”?



- 3) Para considerar que existe una situación transfronteriza, ¿basta con que no quepa excluir en modo alguno que una empresa de comercio minorista procedente de otro Estado miembro pueda establecerse en el lugar o con que los compradores de la empresa minorista puedan proceder de otro Estado miembro, o bien deben existir indicios reales en tal sentido?
  - 4) ¿Es aplicable el capítulo III (libertad de establecimiento) de la Directiva [2006/123] a situaciones puramente internas o bien, al examinar la cuestión de la aplicabilidad de dicho capítulo, ha de atenderse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las disposiciones del Tratado sobre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en situaciones puramente internas?
  - 5) a) ¿Queda comprendida una norma como la [controvertida] en el ámbito de aplicación del concepto de “requisito” establecido en el artículo 4, punto 7, y en el artículo 14, [...] punto 5, de la Directiva [2006/123], y no en el ámbito de aplicación del concepto “régimen de autorización” establecido en el artículo 4, punto 6, y en los artículos 9 y 10 de la Directiva [2006/123]?
  - b) ¿Se opone el artículo 14, punto 5, de la Directiva [2006/123] —si una norma como la [controvertida] queda comprendida en el ámbito de aplicación del concepto de “requisito”— o bien los artículos 9 y 10 de dicha Directiva —si una norma como la [controvertida] queda comprendida en el ámbito de aplicación del concepto de “autorización”— a que un ayuntamiento apruebe una norma como la [controvertida]?
  - 6) ¿Queda comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 34 TFUE a 36 TFUE, o bien de los artículos 49 TFUE a 55 TFUE, una norma como la [controvertida] y, en caso de respuesta afirmativa, son aplicables las excepciones reconocidas por el Tribunal de Justicia, siempre que sean proporcionadas?»
- 53 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 2016, se acumularon los asuntos C-360/15 y C-31/16 a efectos de la fase oral y de la sentencia.

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### ***Asunto C-360/15***

##### *Sobre las cuestiones prejudiciales primera y tercera*

- 54 Las cuestiones prejudiciales primera y tercera, que procede examinar conjuntamente, tienen esencialmente por objeto que se dilucide si, a la luz del artículo 2, apartado 3, y del considerando 9 de la Directiva 2006/123, ésta es aplicable al litigio principal en el presente asunto.
- 55 Con carácter previo, es preciso señalar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la circunstancia de que el tribunal remitente haya limitado sus cuestiones prejudiciales a la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia le facilite todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 56 Además, el Tribunal de Justicia, que ha de facilitar una respuesta útil al tribunal remitente, es competente para proporcionarle indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que le han sido presentadas (sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 55 y jurisprudencia citada).

- 57 En el presente asunto, de lo indicado en la petición de decisión prejudicial se desprende que las dudas del tribunal remitente en las que se basan sus cuestiones prejudiciales primera y tercera se refieren al alcance del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.
- 58 A este respecto, a tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2006/123, ésta se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro. Sin embargo, el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva excluye una serie de actividades de su ámbito de aplicación. A continuación, el artículo 2, apartado 3, señala que la Directiva no se aplicará a la fiscalidad.
- 59 Por lo tanto, ha de verificarse previamente si no es aplicable al litigio principal alguna de las exclusiones previstas en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123.
- 60 A este respecto, el artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 establece que ésta no se aplicará a los servicios y redes de comunicaciones electrónicas ni a los recursos y servicios asociados en lo que se refiere a las materias que se rigen por las Directivas Marco y autorización.
- 61 Además, en el considerando 19 de la Directiva 2006/123 se indica que, «teniendo en cuenta que, en 2002, se adoptó una serie de instrumentos legislativos relativos a los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como a los recursos y servicios asociados, mediante los cuales se estableció un marco normativo para facilitar el acceso a estas actividades en el mercado interior», el legislador de la Unión tuvo la intención de «que las cuestiones que se rigen por dichos instrumentos queden excluidas del ámbito de aplicación de [esta] Directiva».
- 62 El considerando 20 de la citada Directiva precisa, por su parte, que las excepciones al ámbito de aplicación de esa Directiva relativas a los servicios de comunicaciones electrónicas amparados por la Directiva Marco y la Directiva autorización deberían aplicarse no sólo a cuestiones tratadas concretamente en esas Directivas, sino también a asuntos respecto de los cuales las Directivas dan explícitamente a los Estados miembros la posibilidad de adoptar determinadas medidas a escala nacional.
- 63 En el presente asunto, ha quedado acreditado que X instala redes de comunicaciones electrónicas en el sentido de la Directiva autorización. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que el asunto principal no está comprendido en un ámbito regulado por esta Directiva, más concretamente por su artículo 12, por lo que la exclusión prevista en el artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 no es, a su juicio, aplicable. En efecto, considera que las tasas administrativas a que se refiere el artículo 12 de la Directiva autorización son las que impone una ANR. Ahora bien, el ayuntamiento de Amersfoort no tiene, en su opinión, esta calidad.
- 64 A este respecto, ha de recordarse que 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 ANR, deben dedicarse exclusivamente a cubrir los gastos administrativos relativos a las actividades mencionadas en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la referida Directiva (sentencia de 28 de julio de 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-240/15, EU:C:2016:608, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 65 Pues bien, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que las tasas que el ayuntamiento de Amersfoort reclama a X en el litigio principal estén destinadas a cubrir los gastos administrativos relativos a una o varias de dichas actividades.

- 66 Sin embargo, ha de subrayarse que el artículo 12 de la Directiva autorización no es la única disposición de esta Directiva relativa a las cargas pecuniarias que los Estados miembros pueden imponer a las empresas que suministran redes o servicios de comunicaciones electrónicas en el marco de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Proximus, C-454/13, EU:C:2015:819, apartados 19 a 24 y jurisprudencia citada).
- 67 En efecto, en virtud del artículo 13 de la Directiva autorización, 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.
- 68 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 13 de la Directiva autorización resulta que 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 (sentencia de 6 de octubre de 2015, Base Company, C-346/13, EU:C:2015:649, apartado 21 y jurisprudencia citada).
- 69 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, a tenor del artículo 5.2, apartado 1, de la Ley sobre las telecomunicaciones, el titular o gestor del suelo público está obligado a tolerar que se tiendan, mantengan o retiren cables al objeto de construir una red pública de comunicación electrónica en o sobre tal suelo.
- 70 Para poder ejercer el derecho a instalar cables destinados a una red pública de comunicaciones electrónicas que se les reconoce en el artículo 5.2, apartado 1, los suministradores de redes de comunicaciones electrónicas pueden tener que abonar a las autoridades públicas tasas como las reclamadas a X por el ayuntamiento de Amersfoort en el litigio principal, en virtud del artículo 229, apartado 1, letra b), de la Ley de régimen municipal y del Reglamento sobre tasas de 2010, para obtener las autorizaciones necesarias en lo que respecta al lugar, la fecha y las modalidades de ejecución de las obras, con arreglo al artículo 5.4, apartado 1, letra b), de la Ley sobre las telecomunicaciones.
- 71 En este contexto, ha de considerarse que el hecho imponible de dichas tasas está vinculado al derecho de las empresas facultadas para suministrar redes de comunicaciones electrónicas a instalar recursos en el sentido del artículo 13 de la Directiva autorización.
- 72 El hecho de que el ayuntamiento de Amersfoort no sea una ANR ni en el sentido del artículo 2, letra g), de la Directiva Marco ni, en virtud de la remisión efectuada al artículo 2, apartado 1, de la Directiva autorización, en el sentido de esta última Directiva no impide que las tasas cuyo pago se ha exigido a X deban examinarse a la luz del artículo 13 de la Directiva autorización.
- 73 A este respecto, de conformidad con la redacción del artículo 13 de la Directiva autorización, y a diferencia del artículo 12 de esa Directiva, la posibilidad de someter a una tasa los derechos de instalación de recursos en o por debajo de bienes públicos o privados corresponde a la «autoridad competente» y no a la ANR.
- 74 En cuanto al contexto normativo en el que se inscribe el artículo 13 de la Directiva autorización, ha de señalarse que el texto de esta disposición se corresponde, en lo que respecta a la autoridad a la que alude, con el del artículo 11, apartado 1, de la Directiva Marco, que hace referencia a la situación en que la «autoridad competente» examina una solicitud de concesión de derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de ella.

- 75 El artículo 11, apartado 2, de la Directiva Marco establece, por su parte, que los Estados miembros velarán por que, cuando «las autoridades públicas o locales» mantengan la propiedad o el control de empresas explotadoras de redes públicas de comunicaciones electrónicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, exista una separación estructural efectiva entre «la función de otorgamiento de los derechos a los que se refiere [el artículo 11, apartado 1, de esta Directiva]» y las actividades asociadas con la propiedad o el control.
- 76 Además, el artículo 12, apartado 4, de la Directiva Marco dispone que «las autoridades nacionales competentes» deben poder exigir a las empresas que suministren la información necesaria para que dichas autoridades puedan elaborar, «en colaboración con [la ANR]», un inventario detallado de la naturaleza, la disponibilidad y el emplazamiento geográfico de las instalaciones en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de ella.
- 77 Por lo que atañe a la finalidad de la Directiva autorización, debe señalarse que, como se desprende de su artículo 1, apartado 1, en relación con su considerando 1, esta Directiva pretende que el acceso al mercado resulte menos gravoso con el fin de facilitar el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas en toda la Unión.
- 78 Así pues, no resulta ni del tenor del artículo 13 de la Directiva autorización ni del contexto normativo en el que dicho artículo se inscribe, ni tampoco de la finalidad de esta Directiva, que la expresión «autoridad competente» deba entenderse en el sentido de que se refiere exclusivamente a la ANR, de manera que las cargas económicas impuestas por una autoridad nacional competente distinta de una ANR no deban examinarse a la luz de dicho artículo 13.
- 79 En cualquier caso, como resulta de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, 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 (sentencia de 4 de septiembre de 2014, Belgacom y Mobistar, C-256/13 y C-264/13, EU:C:2014:2149, apartado 30 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, deben determinarse a la luz de esta Directiva las cargas pecuniarias que las autoridades nacionales competentes pueden percibir sobre el suministro de tales redes y servicios.
- 80 De cuanto antecede se deduce que la imposición de tasas cuyo hecho imponible está vinculado a los derechos de las empresas facultadas para suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas a instalar cables para una red pública de comunicaciones electrónicas constituye una materia regulada por la Directiva autorización en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123.
- 81 Por consiguiente, ya no es necesario pronunciarse sobre la interpretación del artículo 2, apartado 3, y del considerando 9 de la Directiva 2006/123 en el presente asunto.
- 82 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y tercera que el artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que ésta no se aplica a tasas cuyo hecho imponible está vinculado a los derechos de las empresas facultadas para suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas a instalar cables para una red pública de comunicaciones electrónicas.

*Sobre las cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta*

- 83 De la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera y tercera resulta que la Directiva 2006/123 no es aplicable al litigio principal. En consecuencia, no procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta.

## *Asunto C-31/16*

### *Sobre la primera cuestión prejudicial*

- 84 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que la actividad de comercio minorista de productos como ropa y calzado constituye un «servicio» a efectos de la aplicación de esta Directiva.
- 85 De la petición de decisión prejudicial se desprende que las dudas que alberga el órgano jurisdiccional remitente a este respecto están principalmente relacionadas con la circunstancia de que el Tribunal de Justicia consideró, en la sentencia de 26 de mayo de 2005, *Burmanjer y otros* (C-20/03, EU:C:2005:307), apartados 33 a 35, que una normativa nacional sobre la venta ambulante relativo a los requisitos que deben cumplirse para poder comercializar un determinado tipo de mercancías estaba sujeto a las disposiciones del Tratado FUE que regulan la libre circulación de mercancías y no a las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios.
- 86 Como se ha indicado en el apartado 58 de la presente sentencia, la Directiva 2006/123 se aplica, conforme a lo dispuesto en su artículo 2, apartado 1, a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro, con exclusión de las actividades y materias previstas en su artículo 2, apartados 2 y 3.
- 87 Además, con arreglo al artículo 4, punto 1, de la citada Directiva, a efectos de esta última se entenderá por «servicio» cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 57 TFUE.
- 88 En el presente asunto, no hay duda de que la actividad de comercio minorista controvertida en el litigio principal, por una parte, constituye una actividad económica por cuenta propia prestada a cambio de una remuneración y, por otra, no está comprendida en las exclusiones del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 previstas en el artículo 2, apartados 2 y 3, de ésta. Además, las actividades de carácter mercantil se mencionan expresamente en el artículo 57 TFUE en la relación ilustrativa de prestaciones que este artículo define como servicios.
- 89 Por otra parte, el considerando 33 de la Directiva 2006/123 pone de relieve el hecho de que en dicha Directiva el concepto de servicio incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución, e indica expresamente que entre esas actividades se encuentran los servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, tales como la distribución.
- 90 Dado que el litigio principal se refiere al comercio de bienes, es preciso señalar además que el considerando 76 de la Directiva 2006/123, al explicar cómo se articula esta Directiva con los artículos 34 TFUE a 36 TFUE, relativos a la libre circulación de mercancías, se limita a indicar que las restricciones a las que se refiere tienen por objeto los requisitos aplicables al acceso a las actividades de servicios o a su ejercicio y no los aplicables a los bienes como tales. Pues bien, como la Comisión ha señalado, las normas del plan urbanístico controvertido en el litigio principal no afectan a los bienes como tales, sino a los requisitos de implantación geográfica de actividades relativas a la venta de determinados bienes y, en consecuencia, a los requisitos de acceso a esas actividades.
- 91 Por lo tanto, debe considerarse que la actividad de comercio minorista de productos como ropa y calzado está comprendida en el concepto de «servicio» en el sentido del artículo 4, punto 1, de la citada Directiva.



- 92 Esta interpretación no resulta desvirtuada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, mencionada por el órgano jurisdiccional remitente, relativa a la articulación entre, por un lado, las disposiciones del Tratado FUE en materia de libre prestación de servicios y, por otro, las que regulan las demás libertades fundamentales garantizadas por ese Tratado, que no puede extrapolarse a la determinación del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.
- 93 En efecto, admitir que esta Directiva no se aplica cuando las circunstancias del asunto de que se trate estén relacionadas con la libertad de establecimiento, como propone el Gobierno neerlandés, supondría el riesgo, como el Abogado General ha señalado en el punto 76 de sus conclusiones, de privar de su ámbito de aplicación al capítulo III de dicha Directiva, relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores, y, por ende, de su efecto útil a la Directiva, ya que ésta tiene por objeto eliminar los obstáculos al ejercicio de la libertad de establecimiento.
- 94 Con carácter más general, el hecho de que la aplicabilidad de la Directiva 2006/123 no dependa de un análisis previo de la importancia del aspecto relativo a la libre prestación de servicios a la luz de las circunstancias de cada asunto puede contribuir a la consecución del objetivo de seguridad jurídica que esta Directiva pretende garantizar, como se desprende de su considerando 5.
- 95 Tal análisis presentaría además una complejidad especial en lo que respecta al comercio minorista de productos, ya que dicho comercio comprende actualmente, además del acto jurídico de la venta, una gama creciente de actividades o servicios estrechamente relacionados entre sí con los que se pretende convencer al consumidor de que concluya la venta con un operador económico y no con otro, asesorarle y asistirle con motivo de dicho acto o incluso ofrecerle servicios posventa, y que pueden variar ampliamente según el comerciante de que se trate.
- 96 Además, el examen simultáneo de una medida nacional a la luz de las disposiciones de la Directiva 2006/123 y de las del Tratado FUE, en el supuesto de que resultase imposible determinar si los aspectos relativos a la libre prestación de servicios prevalecen sobre los referentes a otras libertades fundamentales, equivaldría a introducir un examen caso por caso, en virtud del Derecho primario, e invalidaría así la armonización selectiva efectuada por dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartados 37 y 38).
- 97 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que la actividad de comercio minorista de productos constituye un «servicio» a efectos de la aplicación de esta Directiva.

#### *Sobre la cuarta cuestión prejudicial*

- 98 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, a la que debe responderse en segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente pretende esencialmente que se dilucide si las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores, se aplican una situación en la que todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de un único Estado miembro.
- 99 A este respecto, ha de señalarse, en primer lugar, que el tenor de dichas disposiciones no contiene ningún requisito relativo a la existencia de un elemento de extranjería. En particular, el artículo 9, apartado 1, el artículo 14 y el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2006/123, que tratan, respectivamente, de los regímenes de autorización, los requisitos prohibidos y los requisitos supeditados a evaluación, no hacen referencia a ningún aspecto transfronterizo.



- 100 En segundo lugar, por lo que atañe al contexto en el que se inscribe el capítulo III de la Directiva 2006/123, el artículo 2, apartado 1, de esta última dispone, en términos generales, sin establecer ninguna distinción entre las actividades de servicios que presenten un elemento de extranjería y las actividades de servicios que carezcan de un elemento de esta naturaleza, que dicha Directiva se aplicará a los «servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro».
- 101 Asimismo, el artículo 4, punto 2, y el artículo 4, punto 5, de la Directiva 2006/123, que definen, respectivamente, los conceptos de «prestador» y de «establecimiento», no hacen referencia a ningún elemento transfronterizo. Si bien es cierto que estas disposiciones se remiten a los artículos 54 TFUE y 49 TFUE, esta remisión se realiza únicamente para indicar que los conceptos de «persona jurídica» y «actividad económica», mencionados en el artículo 4, punto 2, y en el artículo 4, punto 5, de esta Directiva, deben entenderse a la luz de los citados artículos 54 TFUE y 49 TFUE.
- 102 Por el contrario, ha de observarse que, en lo que respecta a las disposiciones del capítulo IV de la Directiva 2006/123, relativo a la libre circulación de servicios, el legislador de la Unión consideró oportuno precisar en varias ocasiones, concretamente en el artículo 16, apartado 1, y en el artículo 18, apartado 1, de la citada Directiva, que esas disposiciones se refieren al derecho de los prestadores «a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos» y contemplan el supuesto de «un prestador que tenga su establecimiento en otro Estado miembro».
- 103 Por último, la interpretación según la cual las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123 se aplican no sólo al prestador que desee establecerse en otro Estado miembro, sino también al que desee establecerse en su propio Estado miembro, se ajusta a los objetivos que persigue esta Directiva.
- 104 A este respecto, debe señalarse que la Directiva 2006/123, como se desprende de su artículo 1, en relación con los considerandos 2 y 5 de ésta, establece disposiciones generales cuyo objeto es eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre éstos, a fin de contribuir a la realización de un mercado interior libre y competitivo (sentencia de 1 de octubre de 2015, *Trijber y Harmsen*, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 44).
- 105 Pues bien, la plena realización del mercado interior de servicios exige, ante todo, la supresión de los obstáculos que encuentran los prestadores para establecerse en los Estados miembros, ya sea en el propio o en otro Estado miembro, y que pueden perjudicar su capacidad para prestar servicios a destinatarios que se encuentran en toda la Unión.
- 106 Para crear un verdadero mercado interior de servicios, el planteamiento adoptado por el legislador de la Unión en la Directiva 2006/123 se basa, como se indica en su considerando 7, en un marco jurídico general integrado por una combinación de medidas diversas destinadas a garantizar un elevado grado de integración jurídica en la Unión, en particular a través de una armonización de determinados aspectos de la normativa de las actividades de servicios.
- 107 Por consiguiente, para no menoscabar el efecto útil del marco jurídico específico que el legislador de la Unión quiso instituir al adoptar la Directiva 2006/123, debe admitirse, contrariamente a lo que el Gobierno alemán alegó en la vista, que el alcance de esta Directiva puede ampliarse, en su caso, más allá de lo que establecen estrictamente las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios, sin perjuicio de que, en virtud del artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva, los Estados miembros deban aplicar lo dispuesto en ella de acuerdo con las normas del referido Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, *Rina Services y otros*, C-593/13, EU:C:2015:399, apartados 39 y 40).
- 108 La apreciación de que las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123 se aplican también en situaciones puramente internas resulta corroborada asimismo por el examen de los trabajos preparatorios de esta Directiva. En efecto, de estos trabajos se desprende que no se aceptaron las

propuestas de modificación presentadas en los debates ante el Parlamento Europeo con el fin de que se reformulara el artículo 2, apartado 1, de la Directiva de manera que su ámbito de aplicación quedase limitado únicamente a las situaciones de carácter transfronterizo.

- 109 En cuanto a la circunstancia, invocada por el Gobierno neerlandés en la vista, de que el artículo 53 TFUE, apartado 1, y el artículo 62 TFUE constituyen la base jurídica de la Directiva 2006/123, es preciso señalar que estas disposiciones, a diferencia de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, que sin embargo figuran en los mismos capítulos 2 y 3 del título IV de la tercera parte del Tratado FUE, no mencionan ningún elemento de extranjería. Por lo tanto, de ello no cabe inferir que la competencia del legislador de la Unión para adoptar directivas con el fin de facilitar el acceso a las actividades por cuenta propia y su ejercicio, sobre la base del artículo 53 TFUE, apartado 1, y del 62 TFUE, como es el caso de la Directiva 2006/123 en lo que respecta a las actividades de servicios, implique necesariamente la existencia de un elemento de este tipo.
- 110 Habida cuenta de cuanto antecede, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores, deben interpretarse en el sentido de que se aplican también a una situación en la que todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de un único Estado miembro.

*Sobre la tercera cuestión prejudicial*

- 111 Habida cuenta de la respuesta dada a la cuarta cuestión prejudicial, no procede responder a la tercera.

*Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y quinta*

- 112 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si los artículos 9, 10 y 14, punto 5, de la Directiva 2006/123, en relación con su artículo 4, puntos 6 y 7, y a la luz de su considerando 9, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que normas contenidas en un plan urbanístico municipal prohíban la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad de dicho municipio.
- 113 Con carácter preliminar, es preciso determinar si una normativa como la controvertida en el litigio principal está comprendida en el concepto de «régimen de autorización» o en el de «requisito», definidos, respectivamente, en el artículo 4, punto 6, y en el artículo 4, punto 7, de la Directiva 2006/123.
- 114 Con arreglo al artículo 4, punto 6, de esa Directiva, debe entenderse por «régimen de autorización», a efectos de ésta, «cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio».
- 115 Pues bien, en el presente asunto, teniendo en cuenta los datos que obran en poder del Tribunal de Justicia, resulta que el plan urbanístico controvertido en el litigio principal no está comprendido en el ámbito de aplicación de este concepto. En efecto, aunque dicho plan ofrece a los prestadores la posibilidad de desarrollar algunas actividades de comercio minorista en zonas geográficas determinadas, tal posibilidad no proviene de un acto formal obtenido después de un trámite que los prestadores hayan tenido que hacer para ello, sino de la aprobación por la Junta de Gobierno de Appingedam de normas de aplicación general que figuran en dicho plan.

- 116 Esta apreciación no resulta desvirtuada por el hecho, señalado por el órgano jurisdiccional remitente, de que cualquier interesado puede, en virtud de otras disposiciones del Derecho neerlandés que tienen sus propios fines, participar en el procedimiento administrativo relativo a la adopción del plan urbanístico, interponer un recurso judicial contra este último o incluso solicitar una excepción a dicho plan o una revisión del mismo.
- 117 En efecto, como sostiene la Comisión, tales posibilidades responden a exigencias de buena administración y de protección jurídica respecto de las personas a las que puede afectar la adopción de un plan urbanístico.
- 118 De ello se deduce que los artículos 9 y 10 de la Directiva 2006/123, relativos a los regímenes de autorización, no son aplicables a una normativa como la controvertida en el litigio principal.
- 119 Por lo que atañe al concepto de «requisito», éste debe entenderse, de acuerdo con el artículo 4, punto 7, de dicha Directiva, en el sentido de que se refiere, en particular, a «cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros».
- 120 En el presente asunto, ha quedado acreditado que las normas del plan urbanístico controvertido en el litigio principal tienen por efecto prohibir la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos, como ropa y calzado, en una zona geográfica situada fuera del centro de la ciudad del municipio de Appingedam.
- 121 El órgano jurisdiccional remitente señala, sin embargo, que el considerando 9 de la Directiva 2006/123 indica que ésta «solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio», lo que excluye, en consecuencia, «requisitos tales como [...] normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural [...] [y] las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada».
- 122 Ha de señalarse que este considerando de la Directiva 2006/123 se inscribe plenamente en el marco jurídico establecido por esta Directiva, la cual, como se desprende de los apartados 104 a 106 de la presente sentencia, tiene por objeto suprimir las restricciones a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre estos últimos, con el fin de contribuir a la realización de un verdadero mercado interior de servicios.
- 123 Por consiguiente, la Directiva 2006/123 no debe aplicarse a requisitos que no pueda considerarse que constituyen tales restricciones, puesto que no regulan específicamente ni afectan específicamente al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, si bien deben ser respetados por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica, al igual que por los particulares en su capacidad privada.
- 124 Dicho esto, ha de considerarse que las normas controvertidas en el litigio principal, aunque, como se desprende de la resolución de remisión, tengan como finalidad preservar la habitabilidad del centro de la ciudad del municipio de Appingedam y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en el marco de una política de ordenación del territorio, también tienen como objeto específico determinar las zonas geográficas en las que pueden implantarse ciertas actividades de comercio minorista. Así pues, se dirigen exclusivamente a las personas que pretenden desarrollar esas actividades en dichas zonas geográficas, con exclusión de los particulares en su capacidad privada.
- 125 La jurisprudencia derivada de la sentencia de 8 de mayo de 2013, Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartados 103 a 107, citada en la resolución de remisión, no se opone a esta conclusión. En efecto, después remitirse, en el apartado 104 de esa sentencia, al considerando 9 de la Directiva 2006/123, el Tribunal de Justicia señaló, en los apartados 105 y 106 de dicha sentencia, que

- los servicios afectados por la medida nacional controvertida estaban expresamente comprendidos en la exclusión referida a los servicios sociales relativos a la vivienda social, establecida en el artículo 2, apartado 2, letra j), de esta Directiva, y declaró, en el apartado 107 la misma sentencia, que la Directiva no era aplicable a esta medida.
- 126 Por consiguiente, la conformidad de la normativa controvertida en el litigio principal con la Directiva 2006/123 debe apreciarse en relación con los artículos 14 y 15 de dicha Directiva, relativos a los requisitos prohibidos o supeditados a evaluación.
- 127 Por lo que respecta al artículo 14, punto 5, de la Directiva 2006/123, al que hace referencia el enunciado de la quinta cuestión prejudicial, esta disposición prohíbe a los Estados miembros supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en su territorio a la «aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente».
- 128 Pues bien, de ninguno de los datos a disposición del Tribunal de Justicia se desprende que la normativa controvertida en el litigio principal imponga este requisito.
- 129 Sin embargo, ha de recordarse que, en virtud del artículo 15, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros están obligados a examinar si en su ordenamiento jurídico están previstos uno o varios de los requisitos contemplados en el artículo 15, apartado 2, de dicha Directiva y, en caso afirmativo, a hacer lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad indicadas en el artículo 15, apartado 3, de esa Directiva. Conforme al artículo 15, apartado 1, segunda frase, de la misma Directiva, los Estados miembros deben adoptar sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.
- 130 A este respecto, debe señalarse que el artículo 15 tiene efecto directo por cuanto, en la segunda frase de su apartado 1, impone a los Estados miembros una obligación incondicional y suficientemente precisa de adaptar sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con las condiciones previstas en su apartado 3.
- 131 En el presente asunto, como el Abogado General ha señalado en el punto 143 de sus conclusiones, al prohibir la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en una zona geográfica situada fuera del centro de la ciudad del municipio de Appingedam, la normativa controvertida en el litigio principal contiene uno de los requisitos a que se refiere el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2006/123, puesto que supedita el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a un límite territorial en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra a), de dicha Directiva.
- 132 Como resulta del apartado 129 de la presente sentencia, la Directiva 2006/123 no se opone a que el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se supedite al respeto de un límite territorial de esta índole, siempre que se cumplan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad enunciadas en su artículo 15, apartado 3.
- 133 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si éste es el caso en el litigio principal.
- 134 No obstante, por lo que respecta más concretamente a la condición de necesidad, según se define en el artículo 15, apartado 3, letra b), de la Directiva 2006/123, de la resolución de remisión se desprende que la prohibición de que se trata en el litigio principal pretende preservar la habitabilidad del centro de la ciudad del municipio de Appingedam y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en interés de una buena ordenación del territorio.

- 135 Pues bien, como el Abogado General ha señalado en el punto 147 de sus conclusiones, con arreglo al artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123, interpretado en relación con el considerando 40 de ésta, dicho objetivo de protección del entorno urbano puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial como el controvertido en el litigio principal.
- 136 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y quinta que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que normas contenidas en un plan urbanístico municipal prohíban la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad de dicho municipio, siempre que se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

*Sobre la sexta cuestión prejudicial*

- 137 En vista de las respuestas dadas a las cuestiones anteriores, no procede responder a la sexta cuestión prejudicial, que el órgano jurisdiccional remitente formuló con carácter subsidiario para el supuesto de que la Directiva 2006/123 no se aplicase al litigio principal.

**Costas**

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

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

- 1) **El artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que ésta no se aplica a tasas cuyo hecho imponible está vinculado a los derechos de las empresas facultadas para suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas a instalar cables para una red pública de comunicaciones electrónicas.**
- 2) **El artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que la actividad de comercio minorista de productos constituye un «servicio» a efectos de la aplicación de esta Directiva.**
- 3) **Las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores, deben interpretarse en el sentido de que se aplican también a una situación en la que todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de un único Estado miembro.**
- 4) **El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que normas contenidas en un plan urbanístico municipal prohíban la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad de dicho municipio, siempre que se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.**

Firmas