

Asunto C-399/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

22 de mayo de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

11 de abril de 2019

Parte recurrente:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad de garantía de las comunicaciones)

Parte recurrida:

BT Italia SpA
Basictel SpA
BT Enia Telecomunicazioni SpA
Telecom Italia SpA
PosteMobile SpA
Vodafone Italia SpA

Objeto del procedimiento principal

Recursos de apelación interpuestos ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) contra las sentencias del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lazio) mediante las cuales dicho órgano jurisdiccional estimó los recursos de las sociedades recurridas y anuló diversas decisiones adoptadas por la Autoridad de garantía de las comunicaciones (en lo sucesivo, «AGCOM»), parte recurrente, relativas al importe y a las modalidades de pago de la tasa adeudada a la AGCOM correspondiente a los años

2014, 2015 y 2016 por las entidades que operan en el sector de las comunicaciones electrónicas y de los servicios de comunicación y a la aprobación del formulario telemático y de las instrucciones para el pago de la tasa adeudada por dichas entidades a la AGCOM correspondiente a los años 2015 y 2016.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Compatibilidad de la normativa nacional sobre financiación de la AGCOM por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas con el artículo 12 de la Directiva 2002/20/CE y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, con la sentencia de 18 de julio de 2013 (asuntos acumulados C-228/12 a C-232/12 y C-254/12 a C-258/12)

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Se opone el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/20/CE, a una normativa nacional que hace recaer en las entidades autorizadas conforme a dicha Directiva todos los gastos administrativos soportados por la autoridad nacional de reglamentación para organizar y desarrollar todas las funciones —incluidas las de regulación, supervisión, resolución de controversias y sancionadora— que el marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas (recogido en las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE) atribuye a la autoridad nacional de reglamentación, o debe considerarse que las actividades enunciadas en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2002/20/CE se limitan a la actividad de «regulación *ex ante*» que realiza la autoridad nacional de reglamentación?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2002/20/CE en el sentido de que el resumen anual de los gastos administrativos de la autoridad nacional de reglamentación y del importe total de las tasas recaudadas: a) puede publicarse después del cierre del ejercicio económico anual, conforme a la normativa nacional de contabilidad pública, en el que se recaudaron las tasas; b) faculta a la autoridad nacional de reglamentación a practicar «reajustes adecuados» incluso respecto de ejercicios económicos no inmediatamente contiguos?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 12 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (en lo sucesivo, «Directiva autorización»), así como el considerando 30 de dicha Directiva.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Legge del 23 dicembre 2005, n. 266, — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [Ley n.º 266, de 23 de diciembre de 2005, de disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de presupuestos de 2006)] (en lo sucesivo, «Ley n.º 266/2005»). En particular, el artículo 1 dispone en sus apartados 65 y 66 que, a partir del año 2007, los gastos de funcionamiento de la autoridad serán financiados por el mercado de su competencia, en la parte no cubierta por la financiación a cargo de los presupuestos del Estado, y que el importe de la tasa que deben pagar las entidades que operan en el sector de las comunicaciones se fijará mediante decisión de la citada autoridad y le será abonada de forma directa, sin superar el límite del 2 por mil de los ingresos reflejados en las cuentas anuales aprobadas antes de la adopción de la correspondiente decisión.

Decreto legislativo del 1º agosto 2003, n. 259, — Codice delle comunicazioni elettroniche (Decreto Legislativo n.º 259, de 1 de agosto de 2003, mediante el que se adopta el Código de las comunicaciones electrónicas) (en lo sucesivo, «Código de las comunicaciones electrónicas»). En particular, el artículo 34, apartado 1, establece que «[...] podrán imponerse 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, tasas administrativas que cubran en su conjunto 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 28 [...]. Las tasas administrativas se impondrán a las empresas de una manera proporcional, objetiva y transparente [...]». Además, el apartado 2-bis de esa misma disposición, introducido mediante el artículo 5 de la Ley n.º 115, 29 de julio de 2015 (denominada «Ley europea 2014») — prevé que «[p]ara cubrir el conjunto de los gastos administrativos ocasionados por el ejercicio de las funciones de regulación, vigilancia, resolución de controversias y sancionadora, que la ley atribuye a la autoridad en las materias indicadas en el apartado 1, el importe de las tasas administrativas a que hace referencia el citado apartado se determinará con arreglo al artículo 1, apartados 65 y 66, de la Ley n.º 266, de 23 de diciembre de 2005, en proporción a los ingresos obtenidos por las empresas por las actividades objeto de la autorización general o de la concesión de derechos de uso». Por último, el apartado 2-ter del artículo 34 dispone que «el Ministerio, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Hacienda, y la autoridad publicarán anualmente los gastos administrativos soportados por el desarrollo de las actividades mencionadas en el apartado 1 y el importe total de las tasas recaudadas de conformidad con los apartados 2 y 2-bis, respectivamente. Cuando existan diferencias entre la suma total de las tasas y de los gastos administrativos, se introducirán los ajustes que corresponda».

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La AGCOM, parte recurrente, ha interpuesto cinco recursos independientes contra cinco sentencias del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (en lo sucesivo, «TAR»), mediante las cuales dicho órgano jurisdiccional estimó los recursos interpuestos por las sociedades recurridas en el presente procedimiento.
- 2 Con las cinco sentencias controvertidas, el TAR, estimando los recursos interpuestos por las citadas sociedades, anuló varias decisiones de la AGCOM relativas al importe y a la modalidad de pago de la tasa adeudada a la AGCOM correspondiente a los años 2014, 2015 y 2016 por las entidades que operan en el sector de las comunicaciones electrónicas y de los servicios de comunicación y a la aprobación del formulario telemático y de las instrucciones para el pago de la tasa adeudada por dichas entidades a la AGCOM correspondiente a los años 2015 y 2016.
- 3 En opinión de dicho tribunal, el método de determinación de la base imponible que la AGCOM utilizó para calcular las sumas adeudadas por los operadores en concepto de tasa es erróneo, en cuanto que también comprende en dicha base imponible gastos no computables.
- 4 Para justificar el carácter fundado de los recursos, el TAR se remitió, en particular, a la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto C-228/12.
- 5 Desde su punto de vista, el artículo 5 de la Ley n.º 115, de 29 de julio de 2015, en la parte en la que introduce en el artículo 34 del Código de las comunicaciones un nuevo apartado 2-*bis*, no resulta aplicable al caso de autos al tratarse de una norma nueva y, por consiguiente, irretroactiva, por lo que no constituye una norma de interpretación auténtica de la Ley n.º 266/2005, en la parte en la que introduce las normas que regulan la financiación de la AGCOM.
- 6 Dicho órgano jurisdiccional consideró además que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la tasa que deben abonar los operadores de telefonía debe tender a compensar únicamente los gastos totales soportados por la AGCOM en el marco de la actividad de regulación, es decir, los que pueden imputarse taxativamente a la concesión, gestión, control y ejecución del sistema de autorización general. Por último, declaró que, de conformidad con el artículo 12, apartado 2, de la Directiva autorización, en relación con los considerandos 30 y 31 de la citada Directiva, la publicación del resumen debe ser necesariamente anterior a la solicitud de las tasas, so pena de pérdida de su contenido esencial.
- 7 La AGCOM ha impugnado pues las sentencias del TAR ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 8 Las sociedades recurridas en el presente asunto solicitan que se desestime el recurso y que se confirme la sentencia del órgano jurisdiccional de primera instancia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 9 En el marco del procedimiento sustanciado en primera instancia, las sociedades recurridas en el presente procedimiento alegaron, en primer lugar, la ilegalidad de las decisiones controvertidas en la medida en que, en virtud de dichas decisiones, la AGCOM incluyó, a efectos del cálculo de la tasa que se le adeuda, todos los ingresos obtenidos por los operadores del sector de las comunicaciones electrónicas y estableció una tasa que cubría todos los gastos soportados en el sector de las comunicaciones electrónicas, en lugar de limitarse a computar únicamente los costes derivados del desarrollo de las actividades de regulación *ex ante* del mercado, que es lo que tendría que haber hecho al seleccionar los elementos de base para el cálculo.
- 10 Entre las actividades generadoras de los ingresos tomados en consideración en las decisiones impugnadas a efectos del cálculo de la tasa se incluyeron, entre otras, la instalación de dispositivos eléctricos y electrónicos, la comercialización al por mayor y al por menor de aparatos de telecomunicaciones, la programación y la transmisión, las actividades de las agencias de noticias, de concesionarias y de otros intermediarios de servicios de publicidad, actividades que, por el contrario, según las sociedades recurridas, no pueden incluirse, por su naturaleza, en la base de cálculo de que se trata.
- 11 En segundo lugar, dichas sociedades criticaban que la AGCOM no hubiera publicado, antes de exigir la tasa relativa al año 2015, el resumen del importe total de las tasas recaudadas y de los gastos administrativos efectivamente soportados durante el año 2014, conforme exige el artículo 12 de la Directiva autorización y a la luz del principio que establece dicha Directiva según el cual las modalidades de imposición de la tasa deben ser proporcionadas, objetivas y transparentes.
- 12 La AGCOM estima que la normativa nacional es perfectamente compatible con lo dispuesto en el artículo 12 de la Directiva 2002/20, dado que los gastos que pueden financiarse se corresponden con los previstos en la normativa del Derecho de la Unión de referencia. En efecto, los gastos que debe sufragar el mercado de las comunicaciones electrónicas son únicamente los correspondientes a las actividades indicadas en el artículo 12 (es decir, los relativos a la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general, de los derechos de uso y de las obligaciones específicas). Además, el sistema de contribución que prevé la normativa nacional es, a su juicio, proporcionado, dado que garantiza un reparto equitativo de la carga en el mercado.
- 13 La AGCOM añade además que, en la sentencia C-228/12, el Tribunal de Justicia declaró que «el artículo 12 de la Directiva autorización debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro [...] en virtud de la cual las empresas que prestan un servicio o suministran una red de comunicaciones electrónicas han de abonar una tasa destinada a financiar la totalidad de los gastos soportados por la [autoridad nacional de reglamentación] que no estén cubiertos por el Estado, cuyo importe se determine en función de los

ingresos realizados por dichas empresas, siempre que dicha tasa se destine exclusivamente a cubrir los gastos resultantes de las actividades mencionadas en el apartado 1, letra a), de este artículo, que el total de los ingresos obtenidos en virtud de dicha tasa no supere el total de los gastos correspondientes a estas actividades y que la referida tasa se reparta entre las empresas de una manera objetiva, transparente y proporcional, extremo que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente».

- 14 La AGCOM recuerda asimismo que la Comisión Europea ha iniciado frente a Italia un procedimiento de diálogo estructurado Eu Pilot 7563/15/CNCT para comprobar la correcta aplicación del artículo 12 de la Directiva autorización y del artículo 3 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco). La Comisión solicitó al Gobierno italiano aclaraciones sobre los gastos administrativos de la autoridad nacional de reglamentación (ANR) que pueden financiarse con cargo a la tasa abonada por los operadores a la luz de las sentencias del Consiglio di Stato, sobre el impacto en términos cualitativos de dichas sentencias en la tasa destinada a la Autoridad, y sobre los mecanismos por los que se garantizan a la ANR los recursos económicos y humanos necesarios, en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2002/21/CE. Por lo tanto, precisamente con el fin de evitar la incoación de un procedimiento de infracción y de disipar cualquier duda sobre la compatibilidad del sistema de financiación establecido por la Ley n.º 266/2005 con el artículo 12 de la Directiva autorización, la Ley n.º 115/2015 introdujo el apartado 2-bis en el artículo 34 del Código de las comunicaciones electrónicas, aclarando que el sistema de contribución previsto en el citado artículo 12 se rige por lo dispuesto en la Ley n.º 266/2005 y afecta a todas las actividades competencia de la ANR. Tras la adopción de la Ley n.º 115/2015, la Comisión Europea preguntó «hasta qué punto podía asegurarse que la nueva norma recogida en el apartado 2-bis fuera aplicable con carácter retroactivo», y solicitó además que se facilitaran copias de toda eventual decisión adoptada sobre la cuestión de la financiación de la ANR italiana.
- 15 Mediante uno de sus motivos de recurso, la AGCOM sostiene que el TAR ha llegado incorrectamente a la conclusión de que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-228/12 entraña que la normativa nacional sobre el sistema de financiación de la AGCOM sea incompatible con el Derecho de la Unión por cuanto que dicha normativa permite financiar un conjunto de gastos más amplio que el que establece el artículo 12 de la Directiva autorización. En efecto, en su opinión, el Tribunal de Justicia no declaró que el artículo 12 de la Directiva autorización circunscribe los gastos que pueden financiarse con la aportación de los operadores a aquellos correspondientes a la regulación *ex ante* que lleva a cabo la AGCOM.
- 16 A su juicio, el órgano jurisdiccional de primera instancia se equivocó al circunscribir los gastos que es preciso tener en cuenta para calcular la tasa que deben pagar los operadores exclusivamente a aquellos correspondientes a la denominada regulación *ex ante* y al no entender que «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» son, en realidad costes de funcionamiento de la ANR en el sector de las comunicaciones electrónicas regulado por el ordenamiento jurídico de la Unión. En efecto, esos gastos no coinciden con los costes exclusivamente soportados en el marco del desarrollo de la actividad de regulación que desarrolla la ANR y no se limitan a ellos.

- 17 La AGCOM expone además que la actividad de regulación *ex ante* de una ANR consiste en adoptar actos típicos, de naturaleza restrictiva y temporal, dirigidos a destinatarios específicos y cuyo fin es regular, mediante disposiciones especiales, el juego de la competencia en un determinado mercado en el que se haya detectado la presencia de un operador que goza de una posición de dominio, potencialmente lesiva para el desarrollo de la competencia. Se trata, pues, de una actividad que únicamente constituye un aspecto de las múltiples actividades a que hace referencia el artículo 12 de la Directiva autorización. El régimen de autorización general para cuya «gestión, control y ejecución» se ha designado a la ANR es, por lo tanto, un régimen complejo que incluye todas las actividades de regulación, supervisión, sanción, y resolución de controversias que sean necesarias para el funcionamiento general del régimen de que se trata.
- 18 Mediante otro motivo de recurso, la AGCOM sostiene que el órgano jurisdiccional de primera instancia ha incurrido en un error al no atribuir al artículo 5 de la Ley n.º 115/2015, que añadió el apartado 2-*bis* al artículo 34 del Código de las comunicaciones electrónicas, alcance interpretativo (y, por consiguiente, retroactivo, de modo que se aplique a la controversia de que se trata, a pesar de que esta sea anterior a la entrada en vigor de la citada ley). En este sentido, en su opinión el TAR pasó por alto la indicación recogida en la exposición de motivos del acto normativo en cuestión, en la cual el Gobierno exponía que procedía «aclarar definitivamente, mediante una norma de interpretación auténtica, lo declarado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 18 de julio de 2013 (asuntos acumulados de C-228/12 a C-232/12 y de C-254/12 a C-258/12) sobre la compatibilidad, respetando los principios consagrados en el Derecho de la Unión europea, del sistema denominado de autofinanciación [...] con el régimen de las tasas administrativas adeudadas por las entidades autorizadas para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, recogido en el artículo 12 de la Directiva [autorización], para cubrir los gastos administrativos soportados por la Autoridad».
- 19 En lo que respecta a la publicación del resumen, según la AGCOM una ANR no puede comunicar un resumen antes del cierre del ejercicio económico de referencia, es decir, aquel en el que han de recaudarse las tasas. Por lo tanto, el resumen anual debe ser necesariamente posterior a la solicitud de las tasas a los operadores para ese año de referencia, por cuanto que estructuralmente sobreviene después del cierre del ejercicio económico y de la aprobación de las cuentas de la administración. Por lo demás, la publicación posterior del resumen no impide que

se practiquen a las tasas los ajustes que resulten pertinentes y que pueden aplicarse incluso en un ejercicio económico posterior.

- 20 Por último, la AGCOM sostiene que el órgano jurisdiccional de primera instancia no ha examinado si, en lo que respecta a la disposición recogida en el artículo 5 de la Ley n.º 115/2015, concurren los requisitos que la Corte costituzionale suele exigir para dotar de alcance interpretativo auténtico a una disposición legislativa.
- 21 Las sociedades recurridas en el presente procedimiento se oponen a las alegaciones formuladas por la AGCOM y se remiten a la misma sentencia del Tribunal de Justicia C-228/12, en la que se declaró que «las tasas impuestas en virtud del artículo 12 de la Directiva autorización no tienen como finalidad cubrir los gastos administrativos de todo tipo soportados por la ANR», y a la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto C-284/10, Telefónica de España, en la que el Tribunal de Justicia insistió en que aunque las tasas administrativas «pueden cubrir los denominados gastos administrativos "generales", estos han de estar exclusivamente relacionados con las cuatro actividades mencionadas en el apartado anterior [a saber la expedición, la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general aplicable], lo que excluye que las tasas abarquen gastos correspondientes a otras tareas, como la actividad general de vigilancia de la autoridad nacional de reglamentación y, en particular, el control de los eventuales abusos de posición dominante. Este tipo de control excede del trabajo que estrictamente genera la ejecución de autorizaciones generales». Por lo tanto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia rebate pues las alegaciones de la AGCOM según las cuales tanto la actividad de vigilancia y control del mercado, como la actividad sancionadora deben financiarse a través de la tasa.
- 22 Tales sociedades insisten, además, en que entre la tasa y la actividad financiada debe existir una relación de pertinencia (en el sentido de que las tasas y, por ende, los ingresos que han de ser tenidos en consideración para su cálculo, deben estar vinculados a los gastos que han de financiarse) y de proporcionalidad (en el sentido de que el importe total de las tasas no puede superar los gastos totales de las actividades que deben remunerarse), principios que la AGCOM no ha respetado al adoptar las decisiones impugnadas. La Directiva impone la obligación de publicar un resumen de los gastos soportados y de las tasas recaudadas precisamente para comprobar la pertinencia y proporcionalidad de la tasa.
- 23 Habida cuenta de que en el nuevo apartado 2-*bis* del artículo 34 no se establece en ningún momento expresamente que la nueva modalidad de cómputo de la base imponible a partir de la que fijar la tasa, que está constituida por los ingresos obtenidos por las empresas en el marco de las actividades objeto de la autorización general o de la concesión de derechos de uso, deba tener efecto retroactivo, la disposición de que se trata no puede servir en modo alguno para llevar a cabo una interpretación auténtica de la Ley n.º 266/2005 sobre el sistema de financiación de la AGCOM.

- 24 Por último, las sociedades recurridas en el presente procedimiento, insistiendo en la obligación de publicar el resumen anual antes de calcular la tasa, critican también a la AGCOM porque el resumen publicado, de forma extemporánea, no desglosa por separado los gastos y los ingresos y se limita a distinguir entre «gastos directamente imputables al sector de las comunicaciones» y «gastos indirectamente imputables al sector de las comunicaciones», lo que no permite a los operadores verificar que la tasa se haya utilizado correctamente para financiar los gastos previstos en el artículo 12 Directiva autorización.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 25 Procede señalar que, en el marco del procedimiento de segunda instancia, la AGCOM ha instado al órgano jurisdiccional remitente a que, en caso de duda sobre la correcta interpretación del Derecho de la Unión, plantee una cuestión de interpretación al Tribunal de Justicia.
- 26 Las sociedades recurridas en el presente procedimiento, considerando correcta la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional de primera instancia, sostienen, en cambio, que no es preciso plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia y añaden, en particular, que el hecho de que entre mayo de 2015 y el día de hoy la Comisión no haya incoado un procedimiento de infracción contra Italia en relación con la jurisprudencia relativa a la tasa anual implica que la Comisión no ha detectado en las sentencia del TAR Lazio y del Consiglio di Stato ninguna violación del Derecho de la Unión. Por lo tanto, en su opinión, la normativa nacional sectorial es compatible con las correspondientes disposiciones del Derecho de la Unión.
- 27 El órgano jurisdiccional remitente recuerda que el legislador italiano introdujo el artículo 34, apartado 2-*bis* del Código de las comunicaciones electrónicas mediante la Ley n.º 115/2015 precisamente para poner remedio a la apertura del procedimiento de infracción 2013/4020, en el marco del cual la Comisión consideró que los artículos 6 y 12 de la Directiva autorización no habían sido transpuestos al Derecho nacional.
- 28 Sin embargo, el órgano jurisdiccional de primera instancia ha considerado que la citada actuación legislativa no tiene efectos retroactivos por lo que no ha analizado si el artículo 34, apartado 2 *bis*, es compatible con el artículo 12 de la Directiva autorización y si ha subsanado la falta de transposición que censura la Comisión europea.
- 29 En particular, el procedimiento nacional analizado más reciente tiene por objeto una decisión de la AGCOM de 2016 a la que debería aplicarse en cualquier caso, *ratione temporis*, el apartado 2-*bis* del artículo 34.
- 30 El órgano jurisdiccional remitente considera además que no puede subestimarse el hecho de que se haya iniciado contra Italia el procedimiento de diálogo

estructurado Eu Pilot 7563/15/CNCT después de pronunciarse la sentencia C-228/12.

- 31 En el procedimiento sustanciado ante el Tribunal de Justicia que dio lugar a la sentencia C-228/12, la Comisión, refiriéndose en particular a qué debe entenderse por «actividad de regulación *ex ante*», afirmó en sus observaciones que constituye una parte de las funciones que la Directiva marco y las denominadas directivas específicas atribuyen a las autoridades nacionales de reglamentación y que los gastos de esa actividad pueden financiarse con las tasas administrativas a que hace referencia el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva autorización. Sin embargo, esa última disposición permite que otros gastos de las autoridades nacionales de reglamentación, distintos de los vinculados a la actividad de regulación *ex ante*, puedan financiarse a través de la citada tasa administrativa.
- 32 En el citado asunto, el Tribunal de Justicia respondió que «el artículo 12 de la Directiva autorización debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro [...] en virtud de la cual las empresas que prestan un servicio o suministran una red de comunicaciones electrónicas han de abonar una tasa destinada a financiar la totalidad de los gastos soportados por la [autoridad nacional de reglamentación] que no estén cubiertos por el Estado, cuyo importe se determine en función de los ingresos realizados por dichas empresas, siempre que dicha tasa se destine exclusivamente a cubrir los gastos resultantes de las actividades mencionadas en el apartado 1, letra a), de este artículo, que el total de los ingresos obtenidos en virtud de dicha tasa no supere el total de los gastos correspondientes a estas actividades y que la referida tasa se reparta entre las empresas de una manera objetiva, transparente y proporcional, extremo que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente».
- 33 No obstante, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia no abordó en esa sentencia la cuestión relativa al contenido y alcance de las actividades de regulación *ex ante*, crucial en los procedimientos principales. En efecto, el Tribunal de Justicia se limitó a aclarar que «del tenor del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva autorización resulta que los Estados miembros solo pueden imponer 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 de las frecuencias de radio o de los números, tasas administrativas que cubran en total 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 de dicha Directiva, 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 que «tales tasas solo pueden cubrir los gastos correspondientes a las actividades que se recuerdan en el apartado anterior, los cuales no pueden incluir gastos relativos a otras funciones».

- 34 El órgano jurisdiccional remitente se refiere además a la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2016, C-240/15, en la que declaró que «el artículo 3 de la Directiva 2002/21/CE [...] y el artículo 12 de la Directiva 2002/20/CE [...] deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que somete a una autoridad nacional de reglamentación, en el sentido de la Directiva 2002/21, modificada por la Directiva 2009/140, a normas nacionales aplicables en materia de finanzas públicas y, en concreto, a disposiciones de contención y racionalización del gasto de las administraciones públicas [...]». Sin embargo, tampoco en ese caso se pronunció el Tribunal de Justicia sobre el contenido de las actividades de regulación *ex ante*.
- 35 Añade asimismo que el TAR per il Lazio, en una de sus sentencias, citada en el marco de los procedimientos de que se trata, estimó que con la sentencia del Tribunal de Justicia Corte C-228/12 se afirmó la conformidad del marco normativo y que el Tribunal de Justicia equiparó plenamente las actividades enumeradas en el artículo 12 de la Directiva autorización y la «mera» actividad de regulación desarrollada por la AGCOM.
- 36 El órgano jurisdiccional remitente no comparte esa opinión y considera que, a efectos de resolver los procedimientos de que se trata, es preciso interrogar al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial sobre la compatibilidad de la normativa nacional antes indicada con el artículo 12 de la Directiva autorización.