

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 19 de septiembre de 2006 *

En los asuntos acumulados C-392/04 y C-422/04,

que tienen por objeto peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resoluciones de 7 de julio de 2004, recibidas en el Tribunal de Justicia los días 16 de septiembre y 4 de octubre de 2004, respectivamente, en los procedimientos entre

i-21 Germany GmbH (asunto C-392/04),

Arcor AG & Co. KG (asunto C-422/04), anteriormente ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG,

y

Bundesrepublik Deutschland,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas y J. Malenovský, Presidentes de Sala, y los Sres. S. von Bahr (Ponente) y J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta, y los Sres. K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de febrero de 2006;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de i-21 Germany GmbH, por los Sres. M. Geppert, M. Schütze y B. Kemper, Rechtsanwälte;
- en nombre de Arcor AG & Co. KG, por los Sres. N. Nolte y J. Tiedemann, Rechtsanwälte;
- en nombre de la República Federal de Alemania, por el Sr. S. Prömper, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. H.G. Sevenster y C. ten Dam, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. M. Shotter y la Sra. S. Grünheid, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de marzo de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial versan sobre la interpretación del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones (DO L 117, p. 15), así como del artículo 10 CE.

- 2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de sendos litigios entre i-21 Germany GmbH (en lo sucesivo, «i-21») y Arcor AG & Co. KG, anteriormente ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «Arcor»), por un lado, y la Bundesrepublik Deutschland, por otro lado, en relación con los cánones abonados por dichas sociedades para obtener una licencia de telecomunicaciones.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 3 El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros garantizarán que todo canon impuesto a las empresas en el marco de los procedimientos de autorización tenga por único objetivo cubrir los gastos administrativos que ocasione la expedición, gestión, control y ejecución del régimen de licencias individuales aplicable. Los cánones por una licencia individual deberán ser proporcionados en relación con el trabajo que supongan y se publicarán de manera adecuada y suficientemente detallada, a fin de facilitar el acceso a la información relativa a los mismos».

- 4 La Directiva 97/13 fue derogada por la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108, p. 33).

Normativa nacional

- 5 El Derecho nacional se adaptó al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 mediante la Ley sobre las telecomunicaciones (Telekommunikationsgesetz), de 25 de julio de 1996 (BGBl. 1996 I, p. 1120; en lo sucesivo, «TKG»), que constituye una ley de delegación, y el Reglamento relativo a los cánones sobre las licencias de telecomunicaciones (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung), de 28 de julio de 1997 (BGBl. 1997 I, p. 1936; en lo sucesivo, «TKLGebV»), adoptado por el ministro federal de correos y telecomunicaciones sobre la base de la TKG.

- 6 El artículo 48, apartado 1, de la Ley de procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz), de 25 de mayo de 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1253), en su versión publicada el 21 de septiembre de 1988 (BGBl. 1998 I, p. 3050) dispone lo siguiente:

«Revocación de un acto administrativo ilegal

Cualquier acto administrativo ilegal podrá ser revocado total o parcialmente con efectos para el futuro o retroactivos aun después de que haya adquirido firmeza. Un acto administrativo que haya conferido o confirmado un derecho o una ventaja de carácter jurídico (acto administrativo declarativo de derechos) sólo podrá revocarse con sujeción a lo dispuesto en los apartados 2 a 4.

[...]»

- 7 En lo que respecta a las liquidaciones relacionadas con licencias de telecomunicaciones, el Bundesverwaltungsgericht indica que, en caso de revocación de la liquidación, las empresas interesadas tienen derecho a la devolución de los importes ilegalmente recaudados, en virtud del artículo 21 de la Ley sobre gastos administrativos (Verwaltungskostengesetz), de 23 de junio 1970 (BGBl. 1970 I, p. 821).
- 8 De las resoluciones de remisión se desprende que, según la jurisprudencia alemana, la Administración dispone, en virtud del artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo, de la facultad, en principio discrecional, de revocar un acto administrativo contrario a Derecho que ha adquirido firmeza. No obstante, esta facultad discrecional puede minimizarse hasta llegar a desaparecer si el mantenimiento del acto en cuestión resulta «sencillamente insoportable» a la luz de los conceptos de orden público, buena fe, igualdad de trato o ilegalidad manifiesta.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 9 i-21 y Arcor son dos empresas de telecomunicaciones. Mediante liquidaciones de 14 de junio de 2000 y de 18 de mayo de 2001, se les exigió, en concepto de licencia individual de telecomunicaciones, el pago de cánones por un importe aproximado de 5.420.000 euros en lo que atañe a la primera empresa y de 67.000 euros respecto de la segunda. Abonaron los mencionados cánones sin impugnarlos y no interpusieron recurso dentro del plazo de un mes contado a partir de la notificación de las liquidaciones.

- 10 En virtud del TKLGebV, la cuantía del canon se basa en la percepción anticipada de los gastos administrativos generales de la autoridad reguladora por un período de 30 años.

- 11 En el marco de un recurso que solicitaba la anulación de una liquidación impugnada dentro de plazo, el Bundesverwaltungsgericht declaró, mediante sentencia de 19 de septiembre de 2001, que el TKLGebV era incompatible con normas jurídicas de rango superior, a saber, la TKG y la Ley Fundamental alemana, y confirmó la anulación de la correspondiente liquidación, que había pronunciado un tribunal de apelación.

- 12 A raíz de la referida sentencia, i-21 y Arcor reclamaron la devolución de los cánones que habían abonado. No obstante, sus reclamaciones fueron desestimadas. Dichas sociedades interpusieron entonces sendos recursos ante el Verwaltungsgericht, el cual los desestimó basándose en que las liquidaciones habían adquirido firmeza y en que no procedía cuestionar, en el caso de autos, la negativa del órgano administrativo a revocarlas.

- 13 i-21 y Arcor consideraron que el Verwaltungsgericht había incurrido en error de Derecho con arreglo no sólo al Derecho nacional sino también al Derecho

comunitario, e interpusieron recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht. i-21 sostiene que hubo de abonar un canon de un importe más de mil veces superior al aplicado a las empresas de telecomunicaciones con posterioridad a la mencionada sentencia de 19 de septiembre de 2001.

- 14 En sus resoluciones de remisión, el Bundesverwaltungsgericht indica que los recursos de casación no pueden prosperar si se aplica únicamente el Derecho alemán. Según dicho órgano jurisdiccional, no se trata de supuestos en que el mantenimiento de las liquidaciones resulte «sencillamente insoportable» y en que la facultad discrecional de la Administración se reduzca hasta el extremo de no tener más opción que revocarlas. El Bundesverwaltungsgericht considera, en efecto, que el mantenimiento de las liquidaciones no se opone a las nociones de buena fe o de igualdad de trato ni a las de orden público y equidad, y que las liquidaciones controvertidas tampoco están basadas en una normativa manifiestamente ilegal.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente se interroga, en cambio, sobre el alcance del Derecho comunitario. Según dicho órgano jurisdiccional, el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 parece oponerse a una normativa como la que es objeto de controversia en los litigios principales. En el supuesto de que su interpretación de dicha disposición sea correcta, el Bundesverwaltungsgericht se pregunta, a continuación, si esa misma disposición, en relación con el artículo 10 CE sobre el deber de cooperación legal, limita la facultad discrecional de la autoridad reguladora, habida cuenta, en particular, de la sentencia de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Rec. p. I-837).
- 16 El Bundesverwaltungsgericht se pregunta, en particular, si el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 debe interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros, a la hora de calcular el canon, la obligación de respetar los objetivos de la Directiva y de garantizar su respeto. Añade que entre tales objetivos se incluye el de facilitar de manera significativa la entrada de nuevos competidores en el mercado.

Ahora bien, el mantenimiento de las liquidaciones controvertidas constituiría una restricción de la competencia respecto de las empresas de que se trata, que resultarían desfavorecidas, en particular, en relación con aquellas empresas que impugnaron dentro de plazo las liquidaciones de las que fueron destinatarias, obteniendo su anulación. Según el Bundesverwaltungsgericht, en caso de que el mencionado artículo hubiera de interpretarse en el sentido de que prohíbe una restricción de ese tipo en materia de competencia, del principio de cooperación que figura en el artículo 10 CE podría deducirse la obligación de revocar las liquidaciones controvertidas aplicando el Derecho nacional, sin que la Administración dispusiera de facultad discrecional alguna.

17 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe entenderse que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13/CE [...] se opone a un canon calculado sobre la base de una previsión de los gastos administrativos generales de una autoridad nacional de reglamentación durante un período de 30 años?

Si la respuesta fuera afirmativa:

2) ¿Debe entenderse que los artículos 10 CE y 11 de la Directiva [97/13] exigen la anulación de un acto de liquidación en el que se impone un canon de los señalados en la primera cuestión, cuando no haya sido recurrido, pudiendo haberlo hecho, en el supuesto de que el Derecho nacional permita dicha anulación, pero no la ordene?»

- 18 Mediante auto de 6 de diciembre de 2004, se acordó la acumulación de los asuntos C-392/04 y C-422/04 a efectos del procedimiento oral y de la sentencia.

Primera cuestión prejudicial

Observaciones de las partes

- 19 i-21, Arcor y la Comisión de las Comunidades Europeas sostienen que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva se opone a un canon como el previsto en la normativa alemana objeto de controversia en los litigios principales.
- 20 El Gobierno alemán alega, por el contrario, que el referido artículo no resulta aplicable a los presentes asuntos porque la Directiva 97/13 ha sido derogada por la Directiva 2002/21 y esta última Directiva no contiene ninguna disposición transitoria relativa a la aplicación de dicho artículo.
- 21 El Gobierno alemán sostiene que, en todo caso, el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 no se opone a la imposición de un canon como el que prevé la normativa alemana. Por un lado, añade dicho Gobierno, los gastos administrativos que menciona aquel artículo incluyen los gastos administrativos generales. Por otro lado, dicho artículo no especifica que únicamente puedan incluirse en el canon los gastos administrativos efectivamente realizados, con exclusión de los gastos administrativos futuros. Tener en cuenta estos últimos constituye una garantía de seguridad para las empresas, que tendrán la certeza de que no se les someterá en el futuro a ulteriores gravámenes en concepto de la licencia.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 22 Procede examinar, en primer lugar, el argumento del Gobierno alemán según el cual el artículo 11 de la Directiva 97/13 no resulta aplicable a los litigios principales por haber sido derogada dicha Directiva por una Directiva posterior.
- 23 A este respecto, procede declarar que la Directiva 97/13 fue derogada por el artículo 26 de la Directiva 2002/21 con efectos a partir del 25 de julio de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo.
- 24 No obstante, de la lectura de los citados artículos 26 y 28, apartado 1, párrafo segundo, se deduce que no fue voluntad del legislador que resultaran afectados los derechos y obligaciones nacidos en virtud de la Directiva 97/13 y que la Directiva 2002/21 únicamente se aplica a las situaciones jurídicas creadas a partir del 25 de julio de 2003.
- 25 Por consiguiente, a pesar de que la Directiva 97/13 fue derogada por la Directiva 2002/21, ha de considerarse que la validez de un canon como el que se impuso a i-21 y a Arcor mediante liquidaciones fechadas el 14 de junio de 2000 y el 18 de mayo de 2001, respectivamente, es decir, en un período en el que la Directiva 2002/21 no estaba todavía en vigor, debe examinarse aplicando el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13.
- 26 Procede determinar asimismo si el concepto de «gastos administrativos» a que se refiere el mencionado artículo incluye los gastos administrativos generales vinculados a los regímenes de licencias individuales, calculados sobre un período de 30 años.

- 27 El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de examinar el alcance del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13.
- 28 En la sentencia de 18 de septiembre de 2003, *Albacom e Infostrada* (C-292/01 y C-293/01, Rec. p. I-9449), apartado 25, el Tribunal de Justicia recordó que el artículo 11 de la Directiva 97/13 establece, en su apartado 1, que los cánones impuestos por los Estados miembros a las empresas titulares de licencias individuales deben tener por único objetivo cubrir los gastos administrativos que ocasionen las actividades necesarias para la ejecución de dichas licencias.
- 29 De los términos de dicha disposición, tal como fue interpretada por el Tribunal de Justicia en el apartado 25 de la sentencia *Albacom e Infostrada*, antes citada, se desprende que las mencionadas actividades deben circunscribirse a cuatro tipos, a saber, la expedición, gestión, control y ejecución de las licencias individuales. Además, el canon deberá ser proporcionado en relación con el trabajo que suponga y ser objeto de publicación de manera adecuada y suficientemente detallada, a fin de facilitar el acceso a la información relativa al mismo.
- 30 Las mencionadas exigencias responden a los objetivos de proporcionalidad, transparencia y no discriminación de los regímenes de licencias individuales enunciados en el considerando segundo de la Directiva 97/13.
- 31 Procede verificar, pues, si el modo de cálculo del canon controvertido, consistente en tener en cuenta los gastos generales que durante un período de 30 años vaya a ocasionar la ejecución de las licencias individuales, se atiene a lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, interpretado a la luz de tales objetivos.

- 32 A este respecto, es importante señalar, en primer lugar, que el concepto de gastos administrativos es lo suficientemente amplio como para incluir los denominados gastos administrativos «generales».
- 33 No obstante, esos gastos administrativos generales han de estar exclusivamente relacionados con las cuatro actividades mencionadas expresamente en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 y recordadas en el apartado 29 de la presente sentencia.
- 34 Ahora bien, según las indicaciones aportadas al Tribunal de Justicia, el cálculo del canon controvertido incluye gastos correspondientes a otras tareas, tales como la actividad general de vigilancia de la autoridad reguladora y, en particular, el control de los eventuales abusos de posición dominante.
- 35 Si se considera que ese tipo de control excede del trabajo que genera la ejecución de las licencias individuales, de ello se deduce que tener en cuenta los gastos ligados al mismo resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13.
- 36 Es importante, en segundo lugar, comprobar si es posible estimar sobre un período de 30 años los gastos administrativos generales relacionados con las cuatro actividades mencionadas en el citado artículo 11, apartado 1, e incluir tales gastos en el cálculo del canon.
- 37 De las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia por i-21, Arcor y la Comisión se desprende que una estimación sobre un período tan largo suscita un problema de fiabilidad, habida cuenta de las características del sector de las telecomunicaciones. En efecto, al encontrarse tal sector en plena evolución, resulta difícil predecir la situación del mercado y el número de empresas de tele-

comunicaciones con varios años de antelación y, *a fortiori*, en un horizonte de 30 años. De este modo, existe incertidumbre en cuanto al número de licencias individuales que habrán de gestionarse en el futuro y, por lo tanto, sobre la cuantía de los gastos generales vinculados a dicha gestión. Además, la normativa aplicable experimenta modificaciones importantes, como testimonian las nuevas Directivas adoptadas en 2002, entre las que se incluye la Directiva 2002/21, que derogó la Directiva 97/13. Pues bien, tales modificaciones normativas también pueden afectar a la magnitud de los gastos administrativos que generen los regímenes de licencias individuales.

- 38 La falta de fiabilidad de la estimación y sus efectos sobre el cálculo del canon tienen consecuencias en lo que atañe a la compatibilidad del mismo con las exigencias de proporcionalidad, transparencia y no discriminación.
- 39 En primer lugar, el cálculo de los gastos generales sobre un período de 30 años implica una extrapolación de los gastos que podrían producirse en el futuro, los cuales, por definición, no representan los gastos efectivamente realizados. Al no existir un mecanismo de revisión del importe del canon reclamado, dicho importe no puede ser rigurosamente proporcionado al trabajo que suponga, contrariamente a lo que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 exige expresamente.
- 40 En segundo lugar, como un sistema de cálculo de este tipo no se basa en los gastos en que realmente se ha incurrido, existe el riesgo de que tal sistema incumpla la exigencia de publicación detallada de la información relativa al canon, exigencia prevista en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, y de que, por ese mismo motivo, esté en contradicción con el objetivo de transparencia.
- 41 Por último, la obligación impuesta a todas las empresas de telecomunicaciones de abonar una cantidad que representa los gastos generales sobre un período de 30 años no tiene en cuenta el hecho de que ciertas empresas tan sólo podrán operar en el mercado durante algunos años, lo que puede dar lugar a un trato discriminatorio.

- 42 De cuanto antecede resulta que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva se opone a la aplicación, en concepto de licencias individuales, de un canon calculado teniendo en cuenta los gastos administrativos generales del organismo regulador vinculados a la ejecución de las referidas licencias durante un período de 30 años.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

Observaciones de las partes

- 43 i-21, Arcor y la Comisión sostienen todas ellas, aunque por diferentes razones, que las disposiciones del artículo 10 CE, en relación con las del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, se oponen al mantenimiento de un acto administrativo contrario a Derecho, tal como las liquidaciones controvertidas en los litigios principales, y exigen la devolución por el Estado miembro de los importes ilegalmente percibidos.
- 44 i-21 sostiene que el mantenimiento de un acto administrativo de ese tipo resulta contrario al principio de primacía del Derecho comunitario y al imperativo de preservar su eficacia. Según dicha sociedad, aunque el Tribunal de Justicia reconoce la importancia del principio de seguridad jurídica, dicho principio no prevalece en todos los supuestos sobre el principio de legalidad. i-21 subraya que, en la sentencia dictada en el asunto Kühne & Heitz, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que un acto administrativo que ha adquirido fuerza de cosa juzgada a raíz de una sentencia no susceptible de recurso podía, en determinadas condiciones, ser objeto de anulación si era contrario al Derecho comunitario. i-21 estima que tal posibilidad se impone *a fortiori* cuando se trata de un acto administrativo que no ha sido objeto de una resolución judicial, sino que sencillamente ha adquirido firmeza una vez finalizado el plazo para interponer recurso.

- 45 Arcor estima, por su parte, que la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, no resulta pertinente porque versa sobre un conflicto indirecto entre una norma nacional de Derecho procesal y una norma comunitaria de Derecho material, en el que la primera impide la aplicación de la segunda. Según Arcor, el litigio principal debe considerarse un conflicto directo entre dos normas de Derecho material. El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, interpretado a la luz del artículo 10 CE, exige la devolución de los cánones percibidos con infracción del citado artículo 11, mientras que la normativa nacional se opone a tal devolución. Arcor estima que, en un supuesto de este tipo, el Derecho comunitario debe primar sobre el Derecho nacional contrario.
- 46 La Comisión sostiene, en cambio, que la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, constituye un punto de partida apropiado y recuerda que, en principio, un acto administrativo que no ha sido impugnado dentro de plazo no debe ser revocado. La Comisión indica a continuación que, en el caso de autos, es preciso comprobar si, a pesar de lo anteriormente afirmado, debe considerarse que el mantenimiento de las liquidaciones contrarias a Derecho es «sencillamente insoportable» a la vista del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, efectuando tal examen a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad.
- 47 En cuanto al principio de equivalencia, la Comisión alega que, según el Derecho alemán, un acto administrativo manifiestamente ilegal con arreglo al Derecho nacional no puede ser mantenido. Si se efectuara tal examen también a la luz del Derecho comunitario, de él resultaría, según la Comisión, que las liquidaciones controvertidas en los litigios principales y la normativa en la que se basan deberían considerarse manifiestamente ilegales a la luz de dicho artículo 11, apartado 1.
- 48 La Comisión llega a la misma conclusión en lo que atañe al principio de efectividad. Opina que el mantenimiento de las liquidaciones hace prácticamente imposible el ejercicio de los derechos derivados del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 78/13, al permitir una compensación excesiva cuyo resultado es restringir la competencia durante un período de 30 años.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 49 Procede precisar el marco en el que se inserta la cuestión planteada. Contrariamente a lo que sostiene Arcor, la segunda cuestión prejudicial no versa sobre un conflicto entre dos normas del Derecho material relativo a la devolución de cánones percibidos ilegalmente. En efecto, ni el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, ni las disposiciones de la TKG y del TKLGebV, tal como dicha Ley y dicho Reglamento han sido expuestos en los autos remitidos al Tribunal de Justicia, regulan este tipo de devolución.
- 50 La cuestión versa, en cambio, sobre la relación entre el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 y el artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo, tal como ha sido interpretado por el Bundesverwaltungsgericht. En virtud de este último artículo, una vez transcurrido determinado plazo, las liquidaciones adquieren firmeza y sus destinatarios ya no disponen de ningún recurso que les permita invocar un derecho que les haya conferido dicho artículo 11, apartado 1, sin perjuicio de la obligación que incumbe a la Administración competente de revocar un acto administrativo contrario a Derecho cuyo mantenimiento sea «sencillamente insoportable».
- 51 De conformidad con el principio de seguridad jurídica, el Derecho comunitario no exige, en principio, que un órgano administrativo esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza al expirar los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso (véase la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, apartado 24). La observancia de dicho principio permite evitar que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos administrativos que surtan efectos jurídicos (véase, por analogía, la sentencia de 14 de septiembre de 1999, Comisión/AssiDomän Kraft Products y otros, C-310/97 P, Rec. p. I-5363, apartado 61).

- 52 El Tribunal de Justicia ha reconocido, sin embargo, que en algunos supuestos cabía reconocer un límite al referido principio. De este modo, en el apartado 28 de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, declaró que un órgano administrativo responsable de la adopción de una resolución administrativa está obligado, en aplicación del principio de cooperación derivado del artículo 10 CE, a examinar de nuevo dicha resolución y, en su caso, a revocarla, si concurren cuatro requisitos. En primer lugar, que el órgano administrativo disponga, según el Derecho nacional, de la facultad de reconsiderar dicha resolución. En segundo lugar, que la resolución controvertida haya adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia. En tercer lugar, que dicha sentencia esté basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la vista de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, sea errónea y que se haya adoptado sin someter la cuestión ante el Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, apartado 3. En cuarto lugar, que el interesado se haya dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia.
- 53 Sin embargo, el asunto que dio lugar a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, es totalmente diferente de los asuntos sobre los que versan los litigios principales. En efecto, la empresa Kühne & Heitz NV había agotado todas las vías de recurso a su disposición, mientras que, en los asuntos principales, i-21 y Arcor no utilizaron su derecho a interponer recurso contra las liquidaciones de las que eran destinatarias.
- 54 Por consiguiente, contrariamente al punto de vista defendido por i-21, la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, no resulta pertinente a efectos de determinar si, en una situación como la controvertida en los litigios principales, un órgano administrativo está obligado a examinar de nuevo resoluciones que han adquirido firmeza.
- 55 Los recursos pendientes ante el órgano jurisdiccional remitente tienen por objeto la devolución de cánones abonados en virtud de liquidaciones que han adquirido firmeza, basándose tal devolución en que, con arreglo al artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo, tal como lo interpreta el Bundesverwaltungsgericht, la Administración competente está obligada a revocar dichas liquidaciones.

- 56 Así pues, se trata de determinar si, con el fin de salvaguardar los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables, el juez nacional que conoce de tales recursos puede encontrarse con que debe reconocer que la Administración está sujeta a la mencionada obligación.
- 57 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, a falta de normativa comunitaria en la materia, la determinación de la regulación procesal destinada a garantizar la salvaguarda de los derechos que el Derecho comunitario genera en favor de los justiciables corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, a condición, sin embargo, de que esta regulación no sea menos favorable que la aplicable a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad) (véanse, entre otras, las sentencias de 16 de mayo de 2000, Preston y otros, C-78/98, Rec. p. I-3201, apartado 31, y de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, Rec. p. I-723, apartado 67).
- 58 Por lo que se refiere, en primer lugar, al principio de efectividad, dicho principio exige que las disposiciones aplicables a la tramitación de liquidaciones basadas en una normativa incompatible con el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por esa Directiva.
- 59 Así pues, es importante que las empresas afectadas puedan interponer recurso contra tales liquidaciones dentro de un plazo razonable contado a partir de la notificación de las mismas, así como ejercitar los derechos que les confiere el Derecho comunitario y, en particular, el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13.

- 60 En los litigios principales, no se ha aducido que no fueran razonables las normas que regulan la interposición de recursos y, en particular, el plazo de un mes establecido a tal efecto.
- 61 Por otro lado, debe recordarse que, a tenor del artículo 48, apartado 1, de Ley de procedimiento administrativo, todo acto administrativo ilegal podrá ser revocado aun cuando haya adquirido firmeza.
- 62 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al principio de equivalencia, dicho principio exige que el conjunto de normas aplicables a los recursos, incluidos los plazos establecidos, se aplique indistintamente a los recursos basados en la violación del Derecho comunitario y a aquellos basados en la infracción del Derecho interno.
- 63 De lo anterior se desprende que, si las normas nacionales aplicables a los recursos obligan a revocar un acto administrativo que sea ilegal con arreglo al Derecho interno cuando, pese a haber adquirido firmeza, el mantenimiento del acto en cuestión sea «sencillamente insoportable», la misma obligación de revocación ha de existir en condiciones equivalentes cuando se trate de un acto administrativo contrario al Derecho comunitario.
- 64 De las indicaciones aportadas por el órgano jurisdiccional nacional se desprende que, a efectos de valorar el concepto de carácter «sencillamente insoportable», el juez nacional examinó si el mantenimiento de las liquidaciones controvertidas violaba los principios de Derecho nacional de igualdad de trato, equidad, orden público o buena fe, y estudió asimismo si era manifiesta la incompatibilidad de las liquidaciones con normas jurídicas de rango superior.

- 65 En cuanto al principio de igualdad de trato, el Bundesverwaltungsgericht considera que no se violó dicho principio, puesto que las empresas cuya liquidación se había mantenido, tales como i-21 y Arcor, no habían ejercitado la facultad de impugnar sus respectivas liquidaciones. Por lo tanto, no se encuentran en una situación comparable a la de aquellas empresas que, habiendo ejercitado dicha facultad, obtuvieron la revocación de las liquidaciones de las que eran destinatarias.
- 66 Tal aplicación del principio de igualdad de trato recogido en la normativa objeto de controversia en los litigios principales no difiere según que el litigio verse sobre una situación derivada del Derecho nacional o sobre una situación derivada del Derecho comunitario, de manera que no viola el principio de equivalencia.
- 67 Por lo demás, no se ha alegado que los principios de orden público, buena fe o equidad se hayan aplicado de manera diferente según la naturaleza del litigio.
- 68 En cambio, sí se ha suscitado la cuestión de determinar si el concepto de ilegalidad manifiesta fue aplicado de manera equivalente. Según la Comisión, el juez nacional indagó si las liquidaciones se basaban en una normativa manifiestamente ilegal a la luz de normas jurídicas de rango superior, a saber, la TKG y la Ley Fundamental alemana, pero no llevó a cabo tal examen, o no lo hizo correctamente, a la luz del Derecho comunitario. La Comisión sostiene que la normativa es manifiestamente ilegal a la luz de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 y que, por consiguiente, el principio de equivalencia no ha sido respetado.

- 69 Cuando, por aplicación de las normas del Derecho nacional, la Administración está obligada a revocar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza si ésta es manifiestamente incompatible con el Derecho interno, la misma obligación debe existir si dicha resolución es manifiestamente incompatible con el Derecho comunitario.
- 70 A fin de evaluar el grado de claridad del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 y de apreciar el carácter manifiesto o no de la incompatibilidad del Derecho nacional con dicho artículo, es preciso tener en cuenta los objetivos de la citada Directiva, la cual forma parte de las medidas adoptadas para la liberalización total de los servicios y de las infraestructuras de telecomunicaciones y su objetivo es facilitar la entrada en el mercado de nuevos operadores (en este sentido, véase la sentencia Albacom e Infostrada, antes citada, apartado 35). A este respecto, la imposición de un canon de muy elevada cuantía que cubre una estimación de los gastos generales sobre un período de 30 años puede obstaculizar gravemente la competencia, tal como subraya el órgano jurisdiccional remitente en sus peticiones de decisión prejudicial, y constituye un factor pertinente en el marco de la referida apreciación.
- 71 A la luz de cuanto antecede, corresponde al juez nacional apreciar si una normativa nacional claramente incompatible con el Derecho comunitario, como aquella en la que se basan las liquidaciones controvertidas en los litigios principales, constituye una ilegalidad manifiesta con arreglo al Derecho nacional de que se trate.
- 72 Procede, pues, responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 10 CE, en relación con el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, impone al juez nacional la obligación de determinar si una normativa claramente incompatible con el Derecho comunitario, como aquella en la que se basan las liquidaciones controvertidas en los litigios principales, constituye una ilegalidad manifiesta con arreglo al Derecho nacional de que se trate. En caso afirmativo, incumbirá a dicho juez deducir todas las consecuencias que, según su Derecho nacional, se deriven de lo anterior en lo que atañe a la revocación de tales liquidaciones.

Costas

⁷³ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, se opone a la aplicación, en concepto de licencias individuales, de un canon calculado teniendo en cuenta los gastos administrativos generales del organismo regulador vinculados a la ejecución de dichas licencias durante un período de 30 años.**

- 2) **El artículo 10 CE, en relación con el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, impone al juez nacional la obligación de determinar si una normativa claramente incompatible con el Derecho comunitario, como aquella en la que se basan las liquidaciones controvertidas en los litigios principales, constituye una ilegalidad manifiesta con arreglo al Derecho nacional de que se trate. En caso afirmativo, incumbirá a dicho juez deducir todas las consecuencias que, según su Derecho nacional, se deriven de lo anterior en lo que atañe a la revocación de tales liquidaciones.**

Firmas