

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 16 de marzo de 2023 (*)

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva (UE) 2018/1972 — Artículo 13 — Condiciones asociadas a la autorización general — Anexo I, parte A, punto 4 — Permiso de interceptación legal por las autoridades nacionales competentes — Artículo 3 — Objetivos generales — Normativa nacional en materia de reembolso de los costes derivados de las actividades de interceptación ordenadas a los operadores de telecomunicaciones por las autoridades judiciales — Inexistencia de mecanismo de reembolso íntegro — Principios de no discriminación, proporcionalidad y transparencia»

En el asunto C-339/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 11 de mayo de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de mayo de 2021, en los procedimientos entre

Colt Technology Services SpA,

Wind Tre SpA,

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA

y

Ministero della Giustizia,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Locri,

y entre

Ministero della Giustizia,

Ministero dello Sviluppo economico,

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma

y

Wind Tre SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. D. Gratsias, M. Ilešič (Ponente), I. Jarukaitis y Z. Csehi, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de mayo de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Colt Technology Services SpA, por los Sres. F. Fioretti, M. Giustiniani y N. Moravia, avvocati;
- en nombre de Wind Tre SpA, por el Sr. B. Caravita di Toritto, la Sra. S. Fiorucci y el Sr. R. Santi, avvocati;
- en nombre de Telecom Italia SpA, por los Sres. D. Gallo, G. Vercillo y A. Zoppini, avvocati;
- en nombre de Vodafone Italia SpA, por los Sres. S. D’Ercole, N. Palombi y F. Pignatiello, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por las Sras. C. Colelli y G. Galluzzo y por el Sr. P. Gentili, avvocati dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Malferrari y P. Messina, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de octubre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE, 26 TFUE, 49 TFUE, 54 TFUE y 55 TFUE, de los artículos 3 y 13 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DO 2018, L 321, p. 36), y de los artículos 16 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de varios litigios entre Colt Technology Services SpA, Wind Tre SpA, Telecom Italia SpA y Vodafone Italia SpA (en lo sucesivo, conjuntamente, «operadores de telecomunicaciones afectados»), por un lado, y el Ministero della Giustizia (Ministerio de Justicia, Italia), el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia) y el Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia), así como, en algunos casos, según el procedimiento, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d’appello di Reggio Calabria (Fiscalía General de la República ante el Tribunal de Apelación de Regio de Calabria, Italia), la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (Fiscalía de la República ante el Tribunal de Cagliari, Italia), la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (Fiscalía de la República ante el Tribunal de Roma, Italia) y la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Locri (Fiscalía de la República ante el Tribunal de Locri, Italia), por otro lado, y entre el Ministero della Giustizia (Ministerio de Justicia), el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico), la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d’appello di Reggio Calabria (Fiscalía General de la República ante el Tribunal de Apelación de Regio de Calabria), la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (Fiscalía de la República ante el Tribunal de Cagliari) y la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (Fiscalía de la República ante el Tribunal de Roma), por un lado, y Wind Tre, por otro, en relación con una normativa nacional que, a cambio de un importe anual a tanto alzado, obliga a todos los operadores de telecomunicaciones activos en el territorio nacional a realizar, a requerimiento de las autoridades judiciales, prestaciones de interceptación de telecomunicaciones.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor del considerando 1 de la Directiva 2018/1972:

«Las Directivas [...] 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)], 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)] [...] han sido modificadas de forma sustancial. Con motivo de nuevas modificaciones, conviene, en aras de la claridad, proceder a la refundición de las citadas Directivas.»

- 4 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Objetivos generales», preceptúa en sus apartados 1 y 2:

«1. Los Estados miembros velarán por que, al desempeñar las funciones reguladoras especificadas en la presente Directiva, las autoridades nacionales de reglamentación y otras autoridades competentes adopten todas las medidas razonables, necesarias y proporcionadas para la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 2. [...]

[...]

2. En el contexto de la presente Directiva, las autoridades nacionales de reglamentación y otras autoridades competentes, así como el [Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE)], la Comisión [Europea] y los Estados miembros perseguirán cada uno de los siguientes objetivos generales, que se enumeran sin orden de relación:

[...]

- b) fomentarán la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados [...] así como en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y servicios asociados;
- c) contribuirán al desarrollo del mercado interior eliminando los obstáculos restantes [...] [para] la inversión en redes de comunicaciones electrónicas y en su suministro, en servicios de comunicaciones electrónicas, en recursos asociados y servicios asociados y en toda la Unión [Europea], [...].

- 5 El artículo 12 de la citada Directiva, con la rúbrica «Autorizaciones generales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas», dispone en su apartado 1, primera frase:

«Los Estados miembros garantizarán la libertad de suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas, sin perjuicio de las condiciones establecidas en la presente Directiva.»

- 6 El artículo 13 de la Directiva 2018/1972, titulado «Condiciones asociadas a la autorización general y a los derechos de uso del espectro radioeléctrico y de los recursos de numeración, y obligaciones específicas», tiene el siguiente tenor:

«1. La autorización general para el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas y los derechos de uso del espectro radioeléctrico y de los recursos de numeración solo podrá estar sometida a las condiciones enumeradas en el anexo I. Dichas condiciones serán no discriminatorias, proporcionadas y transparentes. [...]

[...]

3. La autorización general contendrá solamente condiciones que sean específicas para el sector y estén establecidas en las partes A, B y C del anexo I, y no repetirá condiciones que ya sean aplicables a las empresas en virtud de otro Derecho nacional.

[...]»

- 7 El anexo I de dicha Directiva precisa, en su parte A y según el título de esta, las «Condiciones generales que pueden asociarse a una autorización general». Entre estas figura, en el punto 4, la condición siguiente:

«Permiso de interceptación legal por las autoridades nacionales competentes conforme al Reglamento (UE) 2016/679 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1),] y a la Directiva 2002/58/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO 2002, L 201, p. 37)].»

- 8 A tenor de su artículo 125, la Directiva 2018/1972 derogó y sustituyó, en particular, a la Directiva 2002/20, 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 2002/20»), y a la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140 (en lo sucesivo, «Directiva 2002/21»), con efectos a partir del 21 de diciembre de 2020, entendiéndose las referencias a las Directivas 2002/20 y 2002/21 hechas a la Directiva 2018/1972 y que deberán leerse según la tabla de correspondencias que figura en el anexo XIII de esta última Directiva.

Derecho italiano

- 9 El artículo 28 del decreto legislativo n. 259 — Codice delle comunicazioni elettroniche (Decreto Legislativo n.º 259 por el que se establece el Código de las Comunicaciones Electrónicas), de 1 de agosto de 2003 (GURI n.º 214, de 15 de septiembre de 2003) (en lo sucesivo, «Código de las Comunicaciones Electrónicas»), titulado «Condiciones asociadas a la autorización general y a los derechos de uso de las radiofrecuencias y de los números», en su versión aplicable a los litigios principales, dispone, en su apartado 1:

«La autorización general para el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas y los derechos de uso de radiofrecuencias y de números solo podrá estar sometida a las condiciones enumeradas en las partes A, B y C del anexo 1. Dichas condiciones deberán ser no discriminatorias, proporcionadas y transparentes y, en el caso de los derechos de uso de radiofrecuencias, deberán establecerse con arreglo al artículo 14 del Código. La autorización general estará sometida en cualquier caso a la condición n.º 11 de la parte A del anexo 1.»

- 10 El citado anexo 1 contiene la lista exhaustiva de las condiciones que pueden asociarse a las autorizaciones generales (parte A), a los derechos de uso de radiofrecuencias (parte B) y a los derechos de uso de números (parte C). El punto 11 de la parte A del mismo anexo indica, en particular, la condición de «garantizar las prestaciones a efectos de la administración de justicia establecidas en el artículo 96 del Código [de las Comunicaciones Electrónicas], desde el inicio de la actividad».

- 11 El artículo 96 de este Código, titulado «Prestaciones obligatorias», dispone:

«1. Los operadores están obligados a realizar las prestaciones que, a efectos de la administración de justicia, se deriven de requerimientos de interceptación y de información emitidos por las autoridades judiciales competentes; los plazos y las condiciones se acordarán con dichas autoridades hasta la aprobación del decreto a que se refiere el apartado 2.

2. A efectos de la adopción del importe anual a tanto alzado por las prestaciones obligatorias previstas en el apartado 1, mediante decreto del Ministro de Justicia y del Ministro de Desarrollo Económico, de acuerdo con el Ministro de Economía y Hacienda, que se adoptará a más tardar el 31 de diciembre de 2017, se revisarán las partidas de la lista prevista en el Decreto del Ministro delle Comunicazioni [(Ministro de Comunicaciones, Italia)] de 26 de abril de 2001, publicado en la GURI n.º 104, de 7 de mayo de 2001. Ese decreto:

- a) regulará los tipos de prestaciones obligatorias y determinará las correspondientes tarifas, teniendo en cuenta la evolución de los costes y de los servicios, de forma que se obtenga un ahorro en los gastos de cuando menos el 50 % respecto a las tarifas aplicadas. La tarifa comprenderá los costes correspondientes a todos los servicios activados o utilizados simultáneamente por cualquier identidad de red;

- b) identificará a las entidades obligadas a realizar las prestaciones obligatorias de interceptación, incluidos los proveedores de servicios, cuyas infraestructuras permitan el acceso a la red o la distribución de contenidos informativos o de comunicación, y aquellos que en cualquier concepto presten servicios de comunicaciones electrónicas o aplicaciones, aunque se utilicen a través de redes de acceso o de transporte ajenas;
- c) definirá las obligaciones de las entidades obligadas a realizar las prestaciones obligatorias y las modalidades de ejecución de las mismas, en particular la observancia de procedimientos informáticos homogéneos en la transmisión y gestión de las comunicaciones de carácter administrativo, también en lo que respecta a las fases previas al pago de dichas prestaciones.

[...]

- 12 De conformidad con ese artículo 96, apartado 2, se precisaron las prestaciones obligatorias realizadas por los operadores de telecomunicaciones y las tarifas correspondientes en el decreto interministeriale del Ministro della Giustizia e del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze — Disposizione di riordino delle spese per le prestazioni obbligatorie di cui all'articolo 96 del decreto legislativo n. 259 del 2003 (Decreto Interministerial del Ministro de Justicia y del Ministro de Desarrollo Económico, de acuerdo con el Ministro de Economía y Hacienda, por el que se establecen disposiciones sobre la reorganización de los gastos por las prestaciones obligatorias en virtud del artículo 96 del Decreto Legislativo n.º 259 de 2003), de 28 de diciembre de 2017 (GURI n.º 33, de 9 de febrero de 2018) (en lo sucesivo, «Decreto Interministerial de 28 de diciembre de 2017»).

Litigios principales y cuestión prejudicial

- 13 De conformidad con el Derecho italiano, en particular el artículo 96 del Código de las Comunicaciones Electrónicas, los operadores de telecomunicaciones deben, en caso de requerimiento emitido por las autoridades judiciales, realizar las operaciones de interceptación de comunicaciones (vocales, informáticas, telemáticas y de datos), a cambio de un importe anual a tanto alzado.
- 14 En el marco de sus actividades, los operadores de telecomunicaciones afectados han debido realizar tales operaciones de interceptación. Con arreglo al citado artículo 96, apartado 2, los importes que percibían con ese fin y que se establecieron inicialmente mediante un Decreto del Ministro de Comunicaciones de 26 de abril de 2001 fueron modificados por el Decreto Interministerial de 28 de diciembre de 2017.
- 15 A tenor de esa disposición, dicha modificación consistió, en particular, en una reducción de al menos un 50 % de los reembolsos de los gastos derivados de las referidas operaciones de interceptación.
- 16 Los operadores de telecomunicaciones afectados, mediante recursos separados interpuestos ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), solicitaron la anulación del Decreto Interministerial de 28 de diciembre de 2017, alegando que las retribuciones que las autoridades italianas deben asignarles de acuerdo con ese Decreto no cubren íntegramente los costes soportados para realizar las prestaciones obligatorias correspondientes a la interceptación de comunicaciones electrónicas ordenada por las autoridades judiciales nacionales competentes.
- 17 Mediante las sentencias n.ºs 4594/2019, 4596/2019, 4600/2019 y 4604/2019 de 9 de abril de 2019, dicho órgano jurisdiccional desestimó esos recursos por no haberse acreditado que las tarifas fijadas por ese Decreto no fueran suficientes para compensar los costes soportados por los operadores en el marco de la realización de las operaciones de interceptación.
- 18 Los operadores de telecomunicaciones afectados así como, respecto a la sentencia n.º 4604/2019 que había estimado parcialmente el recurso de Wind Tre por otro motivo, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Desarrollo Económico, la Fiscalía General ante el Tribunal de Apelación de Regio de Calabria, la Fiscalía ante el Tribunal de Cagliari y la Fiscalía ante el Tribunal de Roma interpusieron recurso de apelación contra esas sentencias ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), el órgano jurisdiccional remitente.

- 19 Mediante una resolución de 13 de febrero de 2020, dicho órgano jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación de los artículos 18 TFUE, 26 TFUE y 102 TFUE y siguientes. Al no cumplir esta petición los requisitos establecidos en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, fue declarada manifiestamente inadmisibles mediante el auto de 26 de noviembre de 2020, Colt Technology Services y otros (C-318/20, no publicado, EU:C:2020:969).
- 20 Tras la reanudación del procedimiento principal, el órgano jurisdiccional remitente aún se considera obligado, en su condición de órgano jurisdiccional de última instancia, a plantear de nuevo una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia para obtener una interpretación exacta del Derecho de la Unión pertinente a efectos de los litigios de que conoce.
- 21 A este respecto, indica que alberga dudas sobre la articulación entre el artículo 13 de la Directiva 2018/1972 y determinadas normas del Derecho primario de la Unión.
- 22 Precisa que los operadores de telecomunicaciones afectados sostienen ante él que la normativa nacional impugnada, en primer término, conduce a una discriminación basada en el tamaño de la empresa, ya que las pequeñas empresas están proporcionalmente menos penalizadas que los grandes operadores; en segundo término, crea una discriminación basada en la nacionalidad, puesto que las empresas no establecidas en Italia se ven favorecidas en comparación con los operadores establecidos en Italia; en tercer término, genera una distorsión de competencia a nivel de la Unión, dado que introduce un obstáculo estructural e indebido al acceso al mercado italiano para los operadores extranjeros, y, en cuarto término, viola el derecho al libre ejercicio de una actividad comercial en tanto realiza una expropiación sustancial de las capacidades empresariales de operadores económicos privados que es desproporcionada en relación con el objetivo de interés general invocado.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente señala, no obstante, que, en virtud del artículo 13 y del anexo I de la Directiva 2018/1972, la autorización general para el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas puede estar sometida por el Derecho nacional a la condición de la ejecución de las interceptaciones ordenadas por las autoridades judiciales y que el único límite previsto, de manera general, en ese artículo 13 es que las condiciones establecidas sean no discriminatorias, proporcionadas y transparentes.
- 24 Así, el órgano jurisdiccional remitente considera que ni el Derecho derivado de la Unión pertinente ni los principios generales del Tratado FUE a los que los operadores de telecomunicaciones afectados se refieren exigen el reembolso íntegro de los costes efectivamente soportados por los operadores en el marco de la ejecución de tales interceptaciones y, por tanto, que no se oponen a una normativa nacional que no prevea tal reembolso íntegro y que, además, vincule la revisión de los reembolsos que pueden admitirse a un objetivo de reducción del gasto.
- 25 En particular, subraya que las tarifas previstas de manera general por el Código de las Comunicaciones Electrónicas son totalmente comparables para la totalidad de los operadores que ofrecen servicios en Italia, que deben calcularse por la Administración teniendo en cuenta a la vez la evolución de los costes y los progresos tecnológicos que hagan menos onerosas ciertas prestaciones, así como que esas prestaciones persiguen finalidades que revisten un interés público superior y que solo pueden ser realizadas por los operadores de telecomunicaciones, y que esas tarifas son públicas. Arguye que la condición asociada a la autorización general de suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas en cuestión en los litigios principales es, por tanto, no discriminatoria, proporcionada y transparente, de conformidad con el citado artículo 13. Añade que, en cualquier caso, el establecimiento previo de los recursos necesarios para tales interceptaciones constituye un coste intrínseco inevitable de la actividad comercial consistente en suministrar servicios de comunicaciones electrónicas, ya que el suministro de tales servicios está, en la situación actual, sometido a una autorización general y esta tiene asociada la condición controvertida.
- 26 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Se oponen los artículos 18 TFUE, 26 TFUE, 49 TFUE, 54 TFUE y 55 TFUE, los artículos 3 y 13 de la Directiva [2018/1972] y los artículos 16 y 52 de la [Carta] a una normativa nacional que, al delegar en la autoridad administrativa la función de establecer la compensación correspondiente a los operadores de telecomunicaciones por el desarrollo obligatorio de las actividades de interceptación de flujos de comunicaciones ordenadas por la autoridad judicial, no exige que se observe el principio de reembolso íntegro de los costes efectivamente soportados y debidamente

justificados por los operadores en relación con tales actividades y, además, requiere que la autoridad administrativa obtenga un ahorro en el gasto respecto a los anteriores criterios de cálculo de dicha compensación?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 27 El Gobierno italiano cuestiona la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. Por una parte, aduce que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), al no señalar que albergara dudas razonables sobre la interpretación que debe darse al Derecho de la Unión, utilizó el mecanismo prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE de una manera contraria a lo que el Tribunal de Justicia precisó recientemente en la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799). Por otra parte, afirma que la cuestión planteada es hipotética. En efecto, asevera que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) no ha aportado los elementos de hecho de los que se derive que las tarifas fijadas por la normativa en cuestión sean insuficientes para compensar a los operadores. Pues bien, solo en el supuesto de tarifas no compensatorias sería pertinente la cuestión planteada.
- 28 A este respecto, se ha de recordar que, efectivamente, un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno puede, respetando las condiciones recordadas en los apartados 40 a 46 de la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), decidir no someter al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión y resolverla bajo su responsabilidad si la interpretación correcta del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, apartados 39 y 47 y jurisprudencia citada).
- 29 No obstante, la supuesta claridad de las respuestas a las cuestiones planteadas no impide en modo alguno a un órgano jurisdiccional nacional plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2008, *UGT-Rioja y otros*, C-428/06 a C-434/06, EU:C:2008:488, apartados 42 y 43).
- 30 Por otro lado, en tanto el Gobierno italiano alega que la cuestión planteada es hipotética porque, a su juicio, se basa en la premisa errónea de que los reembolsos previstos por la normativa nacional en cuestión en los litigios principales no permiten cubrir los costes efectivamente soportados por los operadores afectados, debe recordarse que, en el marco del procedimiento instaurado en el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia está únicamente habilitado para pronunciarse sobre la interpretación de una norma de la Unión a partir de los hechos que le proporcione el órgano jurisdiccional nacional (sentencia de 12 de enero de 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 85 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, no corresponde al Tribunal de Justicia cuestionar la premisa fáctica en la que se basa la petición de decisión prejudicial.
- 31 Así, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 27 de octubre de 2022, *Climate Corporation Emissions Trading*, C-641/21, EU:C:2022:842, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 32 En el presente asunto, procede constatar que, en la medida en que la cuestión planteada tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE, 26 TFUE, 49 TFUE, 54 TFUE y 55 TFUE y de los artículos 16 y 52 de la Carta, el órgano jurisdiccional remitente no ha precisado ni las razones que le llevaron a cuestionarse la interpretación de esas disposiciones ni el vínculo que establece entre estas últimas y la normativa nacional aplicable en los litigios principales, de modo que el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a la cuestión planteada en tanto se refiere a dichas disposiciones. En cambio, en la medida en que tal cuestión tiene por objeto las disposiciones de la Directiva 2018/1972, la petición de decisión prejudicial no solo precisa los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, sino que también expone las razones por las que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta al respecto.

Además, la relación entre estos interrogantes y el objeto de los litigios principales, cuya realidad, por lo demás, no se discute, resulta claramente de esta petición.

- 33 Por ello, en la medida en que se refiere a la Directiva 2018/1972, la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre la cuestión prejudicial

- 34 Con carácter preliminar, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2018/1972. No obstante, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que la normativa nacional aplicable a los litigios principales transponía una directiva anterior a la Directiva 2018/1972, a saber, la Directiva 2002/20, y que esta solo fue derogada y sustituida, de conformidad con el artículo 125 de la Directiva 2018/1972, por esta última con efectos a partir del 21 de diciembre de 2020, es decir, con posterioridad a la adopción del Decreto Interministerial de 28 de diciembre de 2017 y a la interposición, por los operadores de telecomunicaciones afectados, de sus recursos ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio), dirigidos a la anulación de este.
- 35 En caso de que el órgano jurisdiccional remitente constatare finalmente que en los litigios principales resulta aplicable la Directiva 2002/20, es preciso indicar que la respuesta dada en la presente sentencia sería trasladable a dicho acto anterior. En efecto, como resulta de su considerando 1, la Directiva 2018/1972 procedió, en particular, a refundir las cuatro directivas anteriores, en sus versiones modificadas, que regulaban el sector de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la Directiva 2002/20, sin realizar modificaciones, pertinentes para el presente asunto, a las disposiciones cuya interpretación es necesaria para resolver los litigios principales, ya sea de su tenor, de su contexto o de su objetivo.
- 36 En particular, el artículo 13, apartados 1, frases primera y segunda, y 3, y el punto 4 de la parte A del anexo I de la Directiva 2018/1972 reproducen, sin modificación sustancial pertinente en el presente asunto, las disposiciones del artículo 6, apartados 1 y 3, y del anexo, parte A, punto 11, de la Directiva 2002/20, respectivamente.
- 37 Asimismo, entre las dos disposiciones de la Directiva 2018/1972 citadas por el órgano jurisdiccional remitente en su cuestión prejudicial, solo el artículo 13 parece ser directamente pertinente a efectos de la solución de los litigios principales, incluso si el análisis de la cuestión debe tener en cuenta los objetivos fijados en el artículo 3 de dicha Directiva. En cambio, es el anexo I, parte A, punto 4, de esta el que prevé la condición en relación con la cual se adoptó la normativa nacional en cuestión en los litigios principales.
- 38 Por tanto, ha de considerarse que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 13 de la Directiva 2018/1972, interpretado a la luz del artículo 3 de esta, y el anexo I, parte A, punto 4, de la misma Directiva deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que no exige que se proceda al reembolso íntegro de los costes efectivamente soportados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas cuando permiten la interceptación legal de comunicaciones electrónicas por las autoridades nacionales competentes.
- 39 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar disposiciones del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (sentencia de 20 de junio de 2022, *London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association*, C-700/20, EU:C:2022:488, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 40 Hay que recordar que el artículo 13, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2018/1972 prevé que la autorización general para el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas solo podrá estar sometida a las condiciones enumeradas en el anexo I de la citada Directiva, precisando la segunda frase de esta disposición que dichas condiciones serán no discriminatorias, proporcionadas y transparentes. El apartado 3 de este artículo precisa, además, que la autorización general contendrá solamente condiciones que sean específicas para el sector y estén establecidas en las partes A, B y C del anexo I de la mencionada Directiva. Entre esas condiciones figura, en el punto 4 de dicha parte A, que enumera las condiciones generales que pueden asociarse a tal autorización general, la condición del permiso de interceptación legal por las autoridades nacionales competentes.

- 41 Del tenor de estas disposiciones resulta que, más allá de la obligación de los Estados miembros que deciden asociar a la autorización general para el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas la condición que figura en el anexo I, parte 4, punto 4, de la Directiva 2018/1972 de imponer esta condición de manera no discriminatoria, proporcionada y transparente, el legislador de la Unión ni ha establecido ni ha excluido el reembolso, por los Estados miembros de que se trate, de los costes soportados por las empresas afectadas cuando permiten la interceptación legal de conformidad con lo que prevé esa condición.
- 42 Por tanto, a falta de precisión a este respecto en la Directiva 2018/1972, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en la materia. En consecuencia, el artículo 13 y el anexo I, parte A, punto 4, de esta Directiva no pueden interpretarse en el sentido de que esas disposiciones obliguen a los Estados miembros a prever el reembolso, íntegro a *fortiori*, de esos eventuales costes.
- 43 Esta interpretación de dichas disposiciones se ve corroborada tanto por el contexto en el que las mismas se insertan como por los objetivos perseguidos por la Directiva 2018/1972. En particular, por una parte, si bien el artículo 12, apartado 1, primera frase, de la citada Directiva, que reproduce el contenido del artículo 3, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2002/20, prevé que los Estados miembros garantizarán la libertad de suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas, de los propios términos de esta disposición se desprende que tal libertad solo puede ejercerse sin perjuicio de las condiciones establecidas en la referida Directiva. Por tanto, de esta no puede resultar una obligación de reembolso a cargo de los Estados miembros, en el sentido alagado por los operadores de telecomunicaciones afectados.
- 44 Por otra parte, debe observarse que tal obligación tampoco puede deducirse de los objetivos generales que figuran en el artículo 3 de la Directiva 2018/1972, por cuya consecución han de velar los Estados miembros, a través de las autoridades nacionales de reglamentación y otras autoridades competentes. Así sucede, en particular, con el objetivo de fomentar la competencia en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, previsto en ese artículo 3, apartado 2, letra b), y con el del desarrollo del mercado interior, mencionado en esa misma disposición, letra c), y que figuraban anteriormente, en esencia, en el artículo 8, apartados 2 y 3, de la Directiva 2002/21. En efecto, su tenor no revela ninguna voluntad del legislador de la Unión de limitar el margen de apreciación de los Estados miembros, en cuanto a la aplicación de la condición fijada en el anexo I, parte A, punto 4, de la Directiva 2018/1972, al margen de las exigencias recordadas en los apartados 41 y 42 de la presente sentencia.
- 45 Así, dado que este margen de apreciación debe ejercerse respetando los principios de no discriminación, proporcionalidad y transparencia, es necesario, para que el artículo 13 de la Directiva 2018/1972, interpretado a la luz del artículo 3 de esta, y el anexo I, parte A, punto 4, de la misma Directiva no se opongan a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que no exige que se proceda al reembolso íntegro de los costes efectivamente soportados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas cuando permiten la interceptación legal de comunicaciones electrónicas por las autoridades nacionales competentes, que esta normativa se ajuste a dichos principios.
- 46 En el presente caso, de la petición de decisión prejudicial así como de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que, en primer término, los reembolsos previstos por la normativa nacional controvertida en los litigios principales en relación con la condición de permitir la interceptación legal, asociada a la autorización general en Italia y cuya conformidad con la Directiva 2018/1972 no se discute, son comparables para todos los operadores que ofrecen servicios de comunicaciones electrónicas en Italia, ya que los reembolsos se prevén sobre la base de tarifas a tanto alzado unitarias, fijadas por tipo de prestación de interceptación realizada.
- 47 En segundo término, como indicó el órgano jurisdiccional remitente, esas tarifas, a tenor de la normativa italiana aplicable, deben calcularse por la Administración teniendo en cuenta los progresos tecnológicos del sector que hayan hecho menos onerosas determinadas prestaciones, así como que esas prestaciones son esenciales para la consecución de fines generales que revisten un interés público superior y que solo pueden realizarse por los operadores de telecomunicaciones.
- 48 En tercer término, el órgano jurisdiccional remitente precisó que, de conformidad con esa misma normativa, esas tarifas se fijan mediante un acto administrativo formal, que se publica y puede consultarse libremente.

- 49 En estas circunstancias, resulta que la normativa nacional en cuestión en los litigios principales, en tanto prevé los reembolsos controvertidos, es efectivamente no discriminatoria, proporcionada y transparente, lo que corresponde comprobar, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente.
- 50 Por otro lado, al albergar dudas dicho órgano jurisdiccional también sobre la posibilidad de que un Estado miembro que haya establecido el reembolso de los costes soportados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas cuando, con arreglo a la Directiva 2018/1972, permiten la interceptación legal, disminuya, con el objetivo de reducir el gasto público, el nivel de los reembolsos previamente concedidos, debe añadirse que, dado el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros en la ejecución de la condición prevista en el anexo I, parte A, punto 4, de la mencionada Directiva, esta última no se opone a tal disminución, siempre que la normativa nacional en cuestión sea no discriminatoria, proporcionada y transparente.
- 51 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 13 de la Directiva 2018/1972, interpretado a la luz del artículo 3 de esta, y el anexo I, parte A, punto 4, de la misma Directiva deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que no exige que se proceda al reembolso íntegro de los costes efectivamente soportados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas cuando permiten la interceptación legal de comunicaciones electrónicas por las autoridades nacionales competentes, siempre que esa normativa sea no discriminatoria, proporcionada y transparente.

Costas

- 52 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 13 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, interpretado a la luz del artículo 3 de esta, y el anexo I, parte A, punto 4, de la misma Directiva deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que no exige que se proceda al reembolso íntegro de los costes efectivamente soportados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas cuando permiten la interceptación legal de comunicaciones electrónicas por las autoridades nacionales competentes, siempre que esa normativa sea no discriminatoria, proporcionada y transparente.

Firmas