



**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO
POR EL QUE SE REGULAN LAS TASAS
ESTABLECIDAS EN LA LEY 9/2014, DE 9 DE MAYO,
GENERAL DE TELECOMUNICACIONES.**

2 de octubre de 2014

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS TASAS ESTABLECIDAS EN LA LEY 9/2014, DE 9 DE MAYO, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES.

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su reunión de fecha 2 de octubre de 2014, ha aprobado el presente informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las tasas establecidas en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

1. OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1.1. Objeto y descripción del informe.

Con fecha 1 de agosto de 2014 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Comisión) la solicitud de informe del Director General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información al proyecto de Real Decreto por el que se regulan las tasas establecidas en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

El presente Informe tiene por objeto analizar el citado proyecto de Real Decreto y, en especial, señalar los aspectos susceptibles de mejora a la vista de la práctica de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones como organismo encargado de la gestión y recaudación en periodo voluntario de la Tasa General de Operadores y de la Tasa por numeración telefónica.

La solicitud de informe de la propuesta no ha venido acompañada de su correspondiente Memoria del Análisis del Impacto Normativo, tal y como señala artículo 24.1, apartados a) y b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con las previsiones del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

1.2. Habilitación competencial.

El artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Ley 3/2013) establece que esta Comisión participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión.

En este mismo sentido, el artículo 70.2.l) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, Ley 9/2014), establece que, entre otras funciones, esta Comisión será consultada por el Gobierno y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR, en adelante) en materia

de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. El mismo precepto señala que en el ejercicio de esta función, la Comisión participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en materia de comunicaciones electrónicas y del sector audiovisual.

El presente informe se elabora de conformidad con las citadas normas, puesto que el régimen de los tributos específicos aplicables a los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas es una materia que afecta al ámbito de las competencias de esta Comisión.

Asimismo, y de forma transitoria, la CNMC es el órgano encargado de la gestión y recaudación en periodo voluntario de la Tasa General de Operadores (TGO) y de la Tasa por numeración, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria décima de la Ley 9/2014.

2. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

2.1 Consideraciones generales.

El proyecto informado se limita prácticamente a reproducir el Anexo I de la Ley 9/2014 e introduce las novedades legales siguiendo la estructura del Real Decreto 1620/2005, de 30 de noviembre, al que viene a sustituir.

En este sentido, y sin perjuicio de los límites a la potestad reglamentaria, cabe apuntar los aspectos de la regulación de las tasas de telecomunicaciones que puedan suponer futuras discrepancias con los sujetos pasivos.

2.2 Consideraciones específicas.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Artículo 1. Normas reguladoras.

Entre la enumeración de normas que regirán las tasas a la que se refiere el proyecto de Real Decreto informado no se incluye la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasa y Precios Públicos (LTPP). Puesto que en posteriores preceptos (artículos 2, 31, entre otros) sí se hace referencia a dicha norma, parece tratarse de un olvido y se sugiere su subsanación.

Capítulo II. Tasa General de Operadores.

Artículo 3. Hecho imponible.

Sería conveniente una descripción más concreta de las actividades que pueden ser objeto de financiación y cuya realización justifica la exacción de la TGO, tal y como hace el artículo 12 de la Directiva 2002/20/CE al incluir expresamente menciones a los 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. El objetivo de incluir una serie de actividades de forma expresa entre las que pueden ser financiadas por la tasas es evitar futuras discrepancias acerca de la inclusión de determinadas partidas de gastos. La delimitación no siempre es clara, como se demuestra en la práctica con las pretensiones de algunos operadores de excluir actividades como el informe a proyectos normativos o el asesoramiento a otras administraciones públicas.

Artículo 4. Devengo.

El artículo reproduce el contenido del Real Decreto 1620/2005 y contiene la regla del devengo anticipado para los operadores que dejan de serlo antes del 31 de diciembre. Sin embargo, el mecanismo de ajuste automático complicará la liquidación a los operadores que se encuentren en esta circunstancia, o al menos, supondrá que haya que esperar al año siguiente para poder liquidar su tasa.

Artículo 5. Sujetos pasivos.

El artículo 5 define los sujetos pasivos acudiendo a la definición de operador de comunicaciones electrónicas contenida en la Ley 9/2014, si bien se sustituye la referencia al MINETUR por la genérica al Registro de Operadores.

En este sentido, y aunque no es achacable a la redacción del Proyecto informado, debe señalarse que la distinción entre los operadores que han notificado el inicio de su actividad y los que estén inscritos en el Registro no tiene sentido, pues no hay ninguna razón por la cual quien ha comunicado el inicio de sus actividades no esté inscrito en el Registro de Operadores. Precisamente por ello la Ley 9/2014 prevé que las notificaciones que no cumplan los requisitos legales se tendrán por no realizadas.

Por el contrario, cabría referir a quienes presten servicios de comunicaciones electrónicas y no hayan comunicado esta circunstancia al Registro de Operadores. Atendiendo al tenor literal de la norma, no serían sujetos pasivos de la tasa, por lo que se verían fiscalmente favorecidos por un incumplimiento

legal. No obstante, el artículo 80.2 de la Ley 9/2014 dispone que el operador que no haya realizado la comunicación de inicio de actividad estando obligado a hacerlo, además de la sanción, tendrá que afrontar el pago de la tasa que le hubiera correspondido, de manera que también son sujetos pasivos.

No obstante, el mayor reparo que cabe realizar en estos casos es que la inclusión *a posteriori* de un nuevo operador modificaría la cuota ideal teórica según el mecanismo de ajuste automático diseñado.

Artículo 6. Base imponible.

La definición de la base imponible reproduce lo previsto en la Ley General de Telecomunicaciones. Cabe ponderar la conveniencia de definir con mayor exactitud el concepto de “ingresos brutos de explotación”. Dicho término constituye un concepto jurídico cuya aplicación dependerá del órgano de gestión y su interpretación no siempre es unívoca. En primer lugar, llama la atención que se llame “ingresos brutos” a una cantidad que ya ha sido objeto de minoración. En segundo lugar, y lo que es más importante, no se concreta qué partidas de ingresos deben incluirse dentro del concepto “ingresos brutos de explotación”, por lo que podrían surgir dudas en relación, por ejemplo, con los servicios asociados. Finalmente, falta la concreción de cuáles pueden ser los importes a deducir. La referencia a *los recaudados a los usuarios finales con el fin de remunerar los servicios de operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas* parece descartar los ingresos mayoristas, por lo que hubiera sido más sencillo hacer una referencia a estos, por tratarse de cifras más fáciles de verificar, en lugar de introducir en el concepto una referencia a los usuarios finales, que no aporta mayor concreción y sí mayor complejidad.

Todas estas dificultades podrían superarse con un mayor desarrollo reglamentario de la previsión comentada.

Artículo 7. Cuota tributaria.

De conformidad con el nuevo mecanismo de ajuste, el importe de la tasa resultará de repartir el importe de los gastos de las diferentes administraciones por aplicar el régimen jurídico previsto en la Ley 9/2014 entre los operadores en proporción directa al porcentaje de los ingresos brutos de explotación de cada operador sobre los totales.

Debe señalarse que el cálculo parte de la totalidad de los gastos de todas las autoridades nacionales de reglamentación, no solo de esta Comisión, lo que obligará a otros órganos, en particular al MINETUR, a desglosar adecuadamente los gastos en los que incurren por la aplicación del régimen jurídico establecido en la Ley 9/2014.

Respecto del régimen anterior se mantiene la obligación formal de presentar una declaración tributaria, si bien se reduce el plazo a dos meses frente a los seis anteriores, al tener que hacerse antes del 1 de marzo. Este plazo podría resultar insuficiente. El Consejo de Estado ya señaló en su informe al anterior reglamento¹, tal y como proponía la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, un plazo de seis meses, en lugar del de tres inicialmente previsto.

El apartado tercero del artículo 7 recoge el sistema para calcular los gastos en que han incurrido las ANRs al que se remite el Anexo I de la Ley 9/2014, aunque en realidad se limita a recoger la obligación del MINETUR de publicar la memoria que los contenga de forma separada para cada una de ellas. A tal efecto, por su parte, el resto de ANRs debe remitir como muy tarde dos meses antes la cifra de gastos, así como la justificación e identificación de los créditos presupuestarios que se les imputan.

La memoria determinará la cifra que representa el total de los ingresos brutos de explotación obtenidos por el conjunto de operadores de telecomunicaciones en el ejercicio anterior. Para ese fin, el MINETUR podrá recabar la colaboración de esta Comisión, que deberá enviar la información que le sea solicitada en el plazo de 10 días.

Para determinar la cifra global de ingresos brutos de explotación solo será necesario sumar la cifra parcial de todos los operadores según sus propias declaraciones. Como las declaraciones se presentan ante el MINETUR como órgano de gestión de la TGO, en principio, la información que pueda facilitar esta Comisión no será necesaria ni más pertinente que la que ya tenga aquel.

Una vez obtenida la cifra total de ingresos de explotación de los operadores, el MINETUR determinará el porcentaje individual de cada uno de ellos de manera que cada operador satisfará ese mismo porcentaje de los gastos de las ANRs, con el límite del 1,5 por mil.

En cuanto al total de los ingresos brutos, ya se ha expuesto más arriba que se trata de un concepto que ofrece dificultades de interpretación.

Estas circunstancias pueden obligar a tramitar procedimientos de gestión (verificación de datos, comprobación limitada, etc.) que retrasen la obtención de la cifra.

En este sentido, debería articularse un procedimiento idóneo para solventar las evidentes dificultades que el gestor de la tasa va a afrontar debido a la obtención y fijación de dos magnitudes que difícilmente estarán disponibles a fecha 30 de abril.

¹ Dictamen número 2038/2005, de 22 de diciembre de 2005.

Las diferencias que pueden resultar de las diferentes interpretaciones no tendrían mayor alcance si no fuera porque la tasa de cada operador individualmente considerado depende de forma directa de la que paguen los demás. Piénsese en el supuesto de que un operador recurra su liquidación porque considera, por ejemplo, que se han incluido como gastos regulatorios algunas tareas que en su opinión no lo son o que no ha declarado como ingresos brutos partidas que sí deberían tener esa consideración. La modificación de la cuota resultante tras una hipotética estimación de un recurso o de una liquidación provisional tras el correspondiente procedimiento de gestión tributaria supondría la modificación de una de las dos magnitudes a partir de las cuales se calcula la cuota tributaria de todos los sujetos pasivos.

A estos efectos resultaría conveniente articular un mecanismo de regularización como consecuencia de eventuales reclamaciones o recursos contencioso-administrativos a aplicar en el ejercicio posterior a su declaración o firmeza.

Artículo 8. Principio de equivalencia.

La principal novedad del nuevo régimen de las tasas de telecomunicaciones consiste, como reconoce el propio proyecto de Real Decreto informado, en la introducción de un mecanismo de ajuste anual automático entre la recaudación de la TGO y los gastos regulatorios.

Es posible que el legislador español haya optado por esa solución a la vista de las resoluciones judiciales que anulaban liquidaciones de la tasa calculadas con el método anterior, pese a que la propia Directiva de Autorización se refiere a la posibilidad de introducir ajustes (en ejercicios posteriores, se entiende) a la vista de la diferencia entre la suma total de las tasas y los gastos administrativos, tal y como hacía la anterior regulación.

Sin perjuicio de lo dicho más arriba sobre las posibles inconsistencias del nuevo mecanismo, debe señalarse que el Proyecto se refiere en su apartado 8.2 exclusivamente a los gastos que genere la CNMC. Esta limitación parece contradecir la Ley, que señala que el MINETUR hará pública una memoria con los gastos en que han incurrido en el ejercicio anterior todas las autoridades nacionales de reglamentación sin excepción.

Pues bien, la redacción del Proyecto informado parece señalar que la TGO solo financiará los gastos de la CNMC y de esta manera parece renunciar a que haga lo propio con el resto de ANRs, en especial los órganos superiores y directivos del MINETUR, fundamentalmente la Secretaría de Estado y para la Sociedad de la Información (SETSI, en adelante).

Sin perjuicio de la mención a la contabilidad analítica para la determinación de los gastos que genere la actividad de la CNMC, sería recomendable modificar

la redacción del artículo 8.2 en el sentido de dejar claro que los gastos financiados no son solo aquellos en los que incurra ésta, sino los de todas las autoridades nacionales de reglamentación para la aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones.

En el segundo párrafo del artículo 2, el Proyecto de Real Decreto señala que los gastos de la CNMC “servirán de base para fijar la asignación anual de la Comisión con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y garantizar la suficiencia de recursos financieros de la Comisión para la aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones”.

Este párrafo es cuestionable desde varios puntos de vista. En primer lugar, porque tiene un alcance presupuestario que excede los límites de la habilitación legal contenida en la Ley 9/2014. Es evidente que los gastos de un ejercicio son la base para el presupuesto del año siguiente, pero esa limitación puede no tener en cuenta gastos no recurrentes, minando de esa manera la suficiencia presupuestaria del organismo y, finalmente, su propia independencia funcional.

En todo caso, la introducción de esta regla en una norma de carácter reglamentario es innecesaria, pues el cumplimiento del principio de equivalencia no depende de que el presupuesto de la CNMC tenga como base los gastos del año anterior por la aplicación de la Ley 9/2014, sino de que la recaudación de la TGO no exceda los gastos regulatorios.

Capítulo III. Tasas por numeración, direccionamiento y denominación.

Artículo 9. Hecho imponible.

El artículo 9 señala que el hecho imponible de las tasas por numeración, direccionamiento y denominación lo constituye el otorgamiento del derecho de uso de número, direcciones o nombres, por parte del MINETUR.

La utilización de los términos “*numeración, direccionamiento y denominación*” se justifica por la inclusión en la LGTel/2014 de recursos como códigos de punto de señalización, indicativos de red de datos o códigos de operador de portabilidad, cuyo otorgamiento genera el nacimiento de la tasa y que técnicamente no constituyen recursos de numeración.

En este sentido, sería conveniente señalar qué tipo de recursos constituyen numeración, direccionamiento y denominación.

Artículo 12. Cuota tributaria.

El cálculo de la cuota tributaria se limita solo a la numeración telefónica y no incluye mención alguna a las direcciones o nombres, para los que se

reproducen, en su apartado 5, las normas específicas ya previstas en la Ley. La cuota de los recursos de numeración es el resultado de multiplicar 0,04 euros por cada número cuyo uso se otorga a cada operador. Como novedad, se introduce un coeficiente a aplicar a cada numeración en función del servicio al que esté atribuido. Por el contrario, la del resto de recursos públicos se obtiene multiplicando cada código o indicativo por un valor diferente para cada tipo, y que oscila entre 10 y 1.000 euros. En este sentido, sería adecuado aclarar esta diferencia en los apartados 1 y 2.

Por lo demás, el artículo 12 se limita a reproducir lo señalado en la Ley General de Telecomunicaciones. Sin embargo, mientras que la Ley indicaba que por real decreto se establecería el procedimiento a seguir en los supuestos de devolución cuando se produzca la cancelación de la asignación de recursos de numeración (nada se dice para el caso de direcciones o nombres) a petición del interesado, el proyecto informado guarda silencio en este extremo. La cancelación de asignaciones de numeración está prevista en el artículo 62 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, pero no se hace referencia en él a los trámites para devolver la parte proporcional de la tasa. Ante ese silencio, puede aplicarse el de devolución de ingresos indebidos descrito en la normativa tributaria, pero sería conveniente una aclaración a este respecto.

También sería aconsejable definir la fecha a efectos de cálculo de la cantidad a devolver, pues en ocasiones se ha discutido si debería ser la de la solicitud o la de la resolución.

Capítulo IV. Tasa por reserva del dominio público radioeléctrico.

Artículo 14. Devengo.

El apartado 3 se refiere a la suspensión o pérdida del derecho a la ocupación del dominio público radioeléctrico en el caso de impago. Dicha regla ya está prevista en el artículo 29 del propio reglamento informado, si bien se aprecia una contradicción, al referirse en este segundo caso a las deudas impagadas y apremiadas (es decir, cuando se haya notificado la providencia de apremio para su recaudación en vía ejecutiva), mientras que en el artículo 14 se refiere solo al impago de la tasa. La diferencia es significativa, por cuanto que una tasa impagada puede no estar apremiada pese al inicio del periodo ejecutivo. Sería conveniente, por lo tanto, aclarar este extremo.

Capítulo VI. Disposiciones comunes.

Artículo 25. Liquidaciones.

El artículo 25 del Proyecto del Real Decreto prevé la utilización de “impresos” de declaración-liquidación para el caso de las liquidaciones de las tasas de telecomunicaciones y de liquidación administrativa para el resto. Sin embargo, no se incluye la utilización de modelos de declaración para el caso de la TGO. El modelo podría incluir diferentes apartados para individualizar partidas de ingresos o los gastos deducidos en concepto de servicios prestados cuyo importe se recaude de los usuarios finales con el fin de remunerar los servicios de operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas. Este desglose facilitará las actividades de gestión y control de la TGO por parte de la SETSI y ayudará a los operadores a realizar sus declaraciones, evitando la multiplicidad de formatos que puedan usar a tal efecto.

La aprobación de modelos se realizará por orden conjunta de los ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Industria, Energía y Turismo. Sin embargo, en el proyecto normativo no se hace referencia al informe de esta Comisión, que es preceptivo de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013.

Artículo 29. Deuda tributaria no ingresada en periodo voluntario.

El proyecto de Real Decreto modifica el párrafo segundo del artículo 28 del anterior Reglamento en lo que se refiere a las consecuencias del impago de las deudas en concepto de tasa por reserva del dominio público radioeléctrico.

También se elimina la anterior referencia al procedimiento de revocación. Ciertamente, la revocación del título habilitante exige la instrucción de un procedimiento administrativo y se prevé por la concurrencia de determinadas causas en el artículo 64.5 de la Ley 9/2014. Ahora bien, la falta de previsión expresa para los supuestos de extinción del título habilitante, como el impago de la tasa, no supone que no sea necesaria una declaración del órgano que otorgó el título, tal y como exige el artículo 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Esta previsión ya está contenida en el artículo 14.3, por lo que se debería evitar la repetición. Asimismo, si lo que el proyecto pretende es que el supuesto de suspensión o pérdida de la habilitación sea el impago en periodo voluntario, debería aclararse la confusión entre periodo ejecutivo y procedimiento de apremio.

Artículo 31. Reclamaciones.

Respecto de la redacción del anterior desarrollo reglamentario, el Proyecto informado elimina de su apartado 1 la mención a la Ley General Tributaria al limitarse a señalar que *“los actos de gestión de las tasas reguladas en esta disposición serán recurribles en la vía económico-administrativa y, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa”*.

A juicio de esta Comisión, la nueva redacción es confusa porque parece querer decir que *cualquier* acto de gestión es susceptible de reclamación, mientras que la Ley General Tributaria los enumera con carácter exhaustivo en su artículo 227.

El proyecto también incluye como novedad un apartado 2, que se remite al artículo 22.3 de la LTPP. Dicho precepto, señala:

3. En la gestión de las tasas se aplicarán, en todo caso, los principios y procedimientos de la Ley General Tributaria y, en particular, las normas reguladoras de las liquidaciones tributarias, la recaudación, la inspección de los tributos y la revisión de actos en vía administrativa.

Como puede apreciarse, se produce una remisión a una norma que, a su vez, se remite de forma genérica a los principios y procedimientos de la LGT. En este sentido, podría mejorarse la redacción evitando la doble remisión:

“La revisión en vía administrativa de los actos de aplicación, gestión y recaudación de las tasas en materia de telecomunicaciones habrá de sujetarse a los principios y procedimientos de la Ley General Tributaria”

