



IGNACIO REDONDO ANDREU, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

### **CERTIFICA**

Que en la Sesión número 26/10 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 7 de septiembre de 2010, se ha adoptado el siguiente

### **ACUERDO**

Por el cual se aprueba la

**Resolución por la que se da contestación a la consulta formulada por France Telecom España, S.A. y Vodafone España, S.A. sobre determinados aspectos relacionados con la tasa por utilización o aprovechamiento especial del dominio público local que pagan los operadores móviles (MTZ 2009/1901).**

## **I ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante sendos escritos de fechas 13 y 16 de noviembre de 2009, France Telecom España, S.A. (en adelante, Orange) y Vodafone España, S.A. (en adelante, Vodafone) plantearon la misma consulta ante esta Comisión, relacionada con las tasas impuestas a los operadores móviles por parte de los diferentes Entes Locales como consecuencia de la utilización o aprovechamiento especial del dominio público local para la prestación de sus servicios.

En concreto, ambos operadores manifiestan que cada vez son mayores los litigios existentes, ante las salas de lo contencioso-administrativo de los Juzgados y Tribunales, entre los operadores de telefonía móvil y los Ayuntamientos debido a la imposición de un gravamen por la utilización del dominio público local, de titularidad de tales entes, por la prestación de los servicios de telefonía móvil.

Dichos operadores señalan que las distintas Ordenanzas fiscales aprobadas por los Entes Locales a través de las cuales se establece la imposición de esta tasa *“se remiten a algunos de los datos contenidos en los Informes Anuales para realizar los cálculos que propugnan y que sirven de soporte para la cuantificación de la tasa por ocupación del dominio local”*. Por ello solicitan a esta Comisión que, *“con un alcance general y para que no sea necesaria solicitar su intervención directa en todos y cada uno de los litigios (...)”* que tienen planteados, responda a las siguientes cuestiones:



1. *Si el servicio de telefonía móvil realiza un uso del dominio público local significativamente menos intensivo y extensivo que el uso realizado por el servicio de telefonía fija debido a la clara diferenciación del tipo de red de un servicio y otro.*
2. *Teniendo en cuenta la totalidad de los ingresos derivados de los conceptos y partidas utilizados por los modelos de Ordenanza para realizar los cálculos de la tasa, y atendiendo el hecho de que para la prestación de los servicios de telefonía móvil se utilizan tanto bienes de titularidad privada como bienes de dominio público (espectro, carreteras estatales, etc.) que no son titularidad de ningún ente local, se consulta si la totalidad del tráfico cursado desde un teléfono móvil, ya sea con destino a otro teléfono móvil o a un teléfono fijo, transcurre por el dominio público local de un determinado municipio.*
3. *Si está justificado desde un punto de vista técnico y económico que no se permita a los operadores de telefonía móvil deducir de los ingresos gravados los gastos por acceso e interconexión teniendo en cuenta que éstos han quedado sometidos, a su vez, a tributación en sede del operador titular de las redes, especialmente en el caso de llamadas móvil/fijo.*
4. *Si la metodología de cálculo empleada en cualquiera de los modelos de Ordenanza propuestos por la FEMP, metodología basada en extrapolaciones de datos a nivel nacional, permite garantizar que en un determinado municipio se graven exclusivamente los rendimientos originados en ese mismo municipio”*
5. *Si la cifra de ingresos considerada por los citados modelos de Ordenanza, cualquiera que sea ésta, se encuentra también incluida dentro de los “ingresos brutos de explotación”, sometidos a tributación por la tasa general de operadores, regulada en el punto 1 del Anexo I de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de telecomunicaciones”.*
6. *Descripción técnica del funcionamiento de la interconexión entre operadores móviles y fijos, con aclaración de cuál es el nivel de involucración del operador móvil sobre la red fija interconectada en términos de gestión.*

**SEGUNDO.-** Con fechas 17 de febrero y 28 de junio de 2010, mediante sendos escritos del Secretario de esta Comisión se requirió a Orange, Vodafone, Telefónica Móviles España, S.A.U. (en adelante, TME) y Xfera Móviles, S.A. (en adelante, Xfera) determinada información en relación con el número y localización de los emplazamientos donde tienen ubicados elementos de su red.

**TERCERO.-** Mediante escritos de fechas 9 y 15 de marzo, 25 de mayo, 16 y 19 de julio de 2010, los operadores móviles requeridos presentaron la información solicitada en el plazo concedido para ello.

## II FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** **Habilitación competencial de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tiene por objeto “*el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo*



previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos". Para el cumplimiento de este objeto, la Ley atribuye a esta Comisión determinadas funciones, además de cualesquiera otras que legal o reglamentariamente se le atribuyan o le encomienden el Gobierno o el Ministerio de Industria.

Concretamente, el artículo 29.2, letra a), del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, establece que es función de esta Comisión "la resolución de las consultas que puedan formularle los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones y las asociaciones de consumidores y usuarios de estos servicios".

Con carácter general, y conforme a lo señalado por esta Comisión en distintos acuerdos contestando consultas que le han sido planteadas, ha de entenderse que las consultas a las que se refiere el artículo 29.2 a) del Reglamento de la CMT pueden referirse a los siguientes ámbitos:

Las normas que han de ser aplicadas por la Comisión;

Los actos y disposiciones dictados por la Comisión;

Y las situaciones y relaciones jurídicas sobre las cuales ha de ejercer sus competencias la Comisión.

## **SEGUNDO.- Marco normativo de la tasa prevista por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.**

Antes de entrar a analizar las cuestiones concretas planteadas por los operadores, resulta de interés examinar como antecedente el contexto normativo que ha propiciado la actual situación de controversia en relación con el modo de cuantificación de la referida tasa por parte de los operadores.

A continuación analizaremos el marco legal que permite la exacción de la tasa para posteriormente examinar los dos modelos de Ordenanzas utilizados por los Ayuntamientos, así como los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales acerca de los mismos.

### **2.1 El Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.**

La normativa estatal que actualmente regula la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se contiene en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (en adelante, LHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dicho Texto Refundido, con el objeto de dotar de mayor claridad a la normativa existente en materia de Haciendas Locales, vino a integrar en el mismo la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales así como las modificaciones introducidas por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988. Entre dichas modificaciones se encontraba la del artículo 24 de la citada Ley 39/1988 por la cual se determinó la sujeción de las operadoras de telefonía móvil a la tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales del dominio público local.

Pues bien, según la redacción dada por la referida Ley 51/2002, el vigente artículo 24 de la LHL otorga la potestad a las entidades locales de establecer la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, estableciendo tres regímenes de cuantificación de la citada tasa:

- a) Régimen general: en el cual se establece que con carácter genérico la base imponible consistirá en el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de



dicha utilización o aprovechamiento si los bienes afectados por la utilización no fueran de dominio público.

- b) Régimen aplicable a los procedimientos de licitación pública: en el que se establece que el importe del tributo se determinará por el valor económico de la proposición sobre la que recaiga la concesión, autorización o adjudicación.
- c) Régimen especial: aplicable a cualquier empresa explotadora de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, y en el que se determina que el importe de la tasa consistirá en el 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas, permitiendo la deducción de determinados pagos de la citada base con el objeto de evitar dobles imposiciones así como la sujeción no procedente de determinados ingresos no derivados de la actividad.

Sin embargo, el citado artículo 24 recoge una importante excepción sobre la aplicación del régimen especial para la determinación del tributo, cual es exclusión del mismo de las operadoras de telefonía móvil. Lo que conlleva en la práctica que, a diferencia de la telefonía fija, para el caso de los servicios de telefonía móvil, sólo resulte posible acudir a la regla general para determinar la tasa en función del “valor de mercado” de la utilidad derivada de la utilización del dominio público local.

En consecuencia, la LHL no ha fijado una fórmula concreta de cuantificación de la cuota a pagar por los operadores móviles, a diferencia del resto de servicios y, entre ellos, la telefonía fija. Asimismo, nada dijo al respecto la Ley 51/2002, que introdujo la sujeción de los operadores móviles al régimen general de cálculo de la tasa por utilización del dominio público, sobre los motivos que llevaron al legislador a excluir de la aplicación del régimen especial a los operadores móviles.

Todo ello ha ocasionado, tal y como veremos a lo largo de esta consulta, que existieran varios interrogantes sobre la correcta aplicación de la tasa a los operadores móviles, lo cual desencadenó la elaboración, por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias, de dos modelos de Ordenanzas para la regulación del citado régimen general de cálculo de la tasa por parte de los Entes Locales.

## **2.2 Los modelos de Ordenanzas propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).**

El 22 de septiembre de 2006, la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP) elaboró y puso a disposición de los Entes Locales una Circular sobre los dos modelos de Ordenanzas a utilizar para exacción de la citada tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local a los operadores de telefonía móvil, que los Ayuntamientos indistintamente están actualmente siguiendo con diversas variaciones.

Dichos modelos son denominados “Ordenanza tipo 1” y “Ordenanza tipo 2” y proponen dos métodos completamente diferentes para la cuantificación de la tasa, por ello, es de interés examinar los dos modelos de Ordenanzas así como la jurisprudencia dictada acerca de las mismas:

### **a) Modelo de Ordenanza tipo 1.**

Este modelo de Ordenanza, para medir el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento especial del dominio público, tiene en cuenta el volumen de ingresos que cada empresa puede facturar por las llamadas



efectuadas y recibidas en el municipio, considerando tanto las llamadas con destino a teléfonos fijos como móviles, partiendo de los datos obtenidos de los Informes Anuales elaborados por esta Comisión.

De la suma de ambas magnitudes de ingresos obtiene la base imponible de la tasa, a la cual le aplica un tipo del 1,5 por ciento, de este modo calcula la cuota básica que atribuye proporcionalmente a cada operador conforme a sus cuotas de mercado nacionales, desprendiéndose de este modo la cuota tributaria a liquidar a cada uno de los operadores móviles.

### **b) Modelo de Ordenanza 2**

Este modelo para medir el valor de mercado que tiene la utilización del dominio público por parte de los operadores utiliza un método de cálculo más simple que el anterior. Para ello toma en cuenta el ingreso medio de operaciones por cliente (pospago) a nivel nacional obtenido por los operadores móviles siguiendo datos del Informe Anual de esta Comisión, y lo multiplica por el número de clientes con domicilio en el municipio, para obtener de este modo el ingreso por cliente y, por tanto, la utilidad media por cliente derivada de la ocupación del dominio público.

A continuación, calcula la cuota tributaria mediante la aplicación del coeficiente 1,5 por ciento (t) a dicha base imponible.

Por último, cabe señalar que estos modelos de Ordenanza, como consecuencia de los pronunciamientos judiciales que veremos a continuación, han sufrido diversos cambios en su aplicación por los Entes Locales con el objeto de corregir el tipo aplicable a la base imponible, pasando del 1,5 por ciento al 1,4 por ciento, así como recoger la incompatibilidad entre las distintas modalidades o tipos de cálculo de la tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales que concurren sobre el mismo dominio público local<sup>1</sup>.

Pues bien, visto brevemente el desarrollo de los modelos de Ordenanza, cabe señalar que los operadores consultantes entienden que existen una serie de fallos en dichos modelos:

En primer lugar ponen en duda que el método de cuantificación basado en los ingresos obtenidos por la empresa explotadora de telefonía móvil pueda arrojar un “valor de mercado” de la utilidad del dominio público local. Además, entienden que los ingresos utilizados como punto de partida, a los efectos de cuantificación de la base, son excesivos, por lo que consideran que la cuantificación excede del “valor de mercado” de la utilidad derivada del uso del dominio público local por los operadores móviles.

En este sentido, los operadores cuestionan las consideraciones que realizan los modelos acerca de que todos los ingresos obtenidos por la empresa explotadora de servicios de telefonía móvil (minoristas y mayoristas) deriven de la utilización del dominio público local. Los operadores consideran que sólo se deberían incluir para el cálculo de la tasa los ingresos generados en los tramos de las comunicaciones electrónicas que utilicen materialmente dichos recursos locales (suelo, subsuelo o vuelo del dominio público municipal).

Por otra parte, los citados operadores alegan que el propio carácter de movilidad que ofrece el servicio de telefonía móvil no permite determinar qué ingresos pueden ser atribuidos a la utilización del dominio público de un determinado municipio. Además, manifiestan que ambos modelos de Ordenanzas asumen que la utilidad del dominio público local por los

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 10 de febrero de 2009.



operadores de telefonía móvil es igual de intensiva que la que llevan a cabo los operadores de telefonía fija, lo cual no es correcto puesto que en toda comunicación móvil interviene al menos un tramo inalámbrico. En consecuencia, consideran que se está sobrevalorando tal utilización.

Igualmente, consideran que el hecho de no permitirles deducir los gastos soportados en concepto de acceso e interconexión a las redes de otros operadores supone una injustificada discriminación perjudicial para los operadores móviles.

Finalmente, los operadores aducen defectos en la forma de territorializar los ingresos. Consideran que el multiplicar los ingresos medios por operaciones (pospago) por el número de clientes con domicilio en el municipio, supone territorializar los ingresos en función de las líneas únicamente pospago, ya que se parte de la hipótesis de que la relación prepago/pospago no varía en los diferentes municipios, lo cual no es correcto y beneficia a los grandes municipios frente a los pequeños que tienen pocos o no tienen habitantes con líneas móviles de pospago.

### **2.3 Los pronunciamientos del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia en relación con las Ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos siguiendo los modelos de la FEMP.**

Como resultado de las controversias suscitadas por ambos modelos de Ordenanzas, desde hace ya varios años y principalmente durante los años 2008, 2009 y lo que lleva de año el 2010 han sido dictadas diversas Sentencias, tanto por el Tribunal Supremo como por los Tribunales Superiores de Justicia, las cuales se han pronunciado en distintos sentidos en relación con la nulidad o validez de las Ordenanzas objeto de recurso.

A este respecto, es de interés analizar la conocida Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 16 de febrero de 2009 [RJ 2009/1800] referente al recurso planteado por Vodafone contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de junio de 2005, por la que se falló desestimar el recurso interpuesto contra la Ordenanza Fiscal número 24, reguladora de la Tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del vuelo, suelo y subsuelo del dominio público municipal a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros en el término municipal de Badalona, principalmente por falta de corroboración mediante prueba pericial de las irregularidades que alegaba Vodafone del informe económico que sirvió de fundamento y motivación para la aprobación de la citada Ordenanza.

En dicha STS se dictaminó que de los parámetros utilizados en la Ordenanza para establecer la cuantía de la tasa<sup>2</sup>, no cabía argüir *“que no se tiene en cuenta para el cálculo del importe de la tasa la intensidad de uso, máxime si tenemos en cuenta que el tiempo de duración del aprovechamiento, así como el coeficiente aplicable a cada operador según su cuota de mercado en el municipio, son parámetros que están midiendo de forma exacta y precisa la intensidad de uso”*.

Asimismo, el Alto Tribunal estableció que *“los parámetros indicados no pueden ser considerados, de ninguna manera, como una fórmula encubierta para lograr gravar a las empresas operadoras en el sector de la telefonía móvil con el 1,5% de los ingresos brutos,*

---

<sup>2</sup> La Ordenanza de Badalona utiliza la siguiente fórmula para determina la cuota tributaria: Cuota tributaria=TB x T x CE. Donde: “TB” corresponde a la Tarifa Básica por año que fija en 470.500 euros/año, “T” es el tiempo de duración de la utilización y “CE” el coeficiente atribuible a cada operador según su cuota de mercado en el municipio, tanto por telefonía prepago como pospago, según datos del último Informe Anual de esta Comisión en defecto de otros datos acreditados.



*tal y como establece el art. 24.1.c) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, máxime cuando el suministro de telefonía móvil está expresamente excluido, sino que es un prudente criterio que nos permite el cálculo del importe final de la tasa, respetando los principios de proporcionalidad, equidad en la distribución de la carga e igualdad tributaria”.*

Por otra parte, el citado órgano jurisdiccional deja claro que no comparte la tesis del operador acerca de que la utilización por el operador móvil de la red fija es mínima y rechaza el argumento de que el dominio público que ocupa, como empresa de telefonía móvil, es, de forma prácticamente exclusiva, el dominio público radioeléctrico, de titularidad estatal y no local, y cuya reserva se encuentra ya gravada por una tasa regulada en el Anexo I de la LGTel.

Según el TS, para la prestación efectiva de los servicios móviles es inevitable la utilización de redes fijas y móviles ajenas tendidas en dominio público y por ello entiende que en este caso también se realiza el hecho imponible de la tasa. El TS considera que es precisamente esta situación la que provocó la reforma de la Ley 39/1998 por la Ley 51/2002 y la sujeción a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público de los operadores móviles, aunque fuera al régimen general de la tasa.

Sin embargo, paradójicamente a continuación el TS recurre al artículo 24.1.c) de la LHL relativo al régimen especial, de cuya aplicación están expresamente excluidos los servicios de telefonía móvil, y procede a asimilar a los operadores móviles con las empresas comercializadoras de energía eléctrica, para justificar la sujeción de éstos a la tasa por la ocupación del dominio público no sólo por el uso de sus elementos de red propios sino también por la utilización de las redes ajenas.

*“En las llamadas iniciadas en teléfonos móviles con destinatarios en la red fija, resulta inevitable el empleo de las redes fijas tendidas en el dominio público local. Por ello, también en este caso se realiza el hecho imponible de la tasa ya que el art. 24.1.c), párrafo cuarto, de la LH, en la redacción dada por la Ley 51/2002, corrobora que el hecho imponible de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local se realiza por las empresas que prestan servicios de interés general “tanto si son titulares de las correspondientes redes a través de las cuales se efectúan los suministros como si, no siendo titulares de dichas redes, lo son de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas”.*

*La utilización de todas las redes, propias o ajenas, tendidas en el dominio público local supone para las empresas de telefonía móvil una utilidad que debe también valorarse, como resulta de las sentencias de esta Sala (...) que han afirmado la sujeción a la tasa por utilización o aprovechamiento del dominio público local de las empresas comercializadoras de energía eléctrica, que emplean para la prestación de sus servicios redes ajenas.*

(...)

*No cabe admitir la tesis de que únicamente las empresas distribuidoras propietarias de las redes de distribución de energía eléctrica pueden ser los sujetos pasivos de la tasa al ser las redes de estas empresas las que ocupan efectivamente el dominio público, porque el hecho imponible contemplado en las Ordenanzas que la establecen está constituido no tanto por la utilización privativa del dominio público como por el aprovechamiento especial del mismo, aprovechamiento que indudablemente lleva a cabo la empresa comercializadora, aunque no sea titular de la red de distribución. Estos esquemas son aplicables, con las debidas adaptaciones, al campo de la telefonía móvil”.*



Finalmente, el TS deja abierta una vía a utilizar por los operadores móviles al establecer que “El Ayuntamiento de Badalona se olvida de identificar, tanto en su Ordenanza como en el documento que denomina Informe económico, los distintos tipos de ocupación privativa o aprovechamiento especial en que pudieran incurrir los operadores móviles, o los parámetros para determinar la distinta extensión que pueda tener esa ocupación o aprovechamiento, o cualquier otro criterio que pueda resultar conveniente considerar a efectos de cuantificar el valor de su utilidad. Así las cosas a la recurrente le resulta imposible aportar o proponer prueba alguna en lo que respecta a la justificación de la tasa porque desconoce por completo en qué pueda fundamentarse dicha tasa y su cuantificación”.

En este sentido, establece la Sentencia de constante referencia que *“la parte recurrente no ha sabido asumir la carga de probar que la memoria económica remitida al expediente por la Administración municipal no contenía las especificaciones exigidas.*

*(...), aplicando la doctrina uniforme y reiterada de que cada parte ha de probar el supuesto de hecho de la norma que invoca a su favor, el Ayuntamiento de Badalona debía probar los hechos constitutivos de su derecho a exigir la tasa discutida a las empresas que presten en su término municipal los servicios de telefonía móvil y a éstas les correspondía aportar la prueba de que no utilizan o aprovechan el dominio público municipal o que el Informe económico unido al expediente no cumple los requisitos legalmente establecidos”*.

En consecuencia, a pesar de que la STS falló desestimar el recurso de casación interpuesto por Vodafone contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia y considerar que la Ordenanza de Badalona disponía de la adecuada justificación económico-financiera, no obstante deja clara la existencia de una cierta imprecisión en la determinación de la concreta realización por parte de los operadores de telefonía móvil del hecho imponible necesario para la correcta cuantificación de la tasa, lo cual según reza la citada sentencia los operadores móviles no han conseguido probar.

Por otra parte, cabe indicar que este pronunciamiento de TS es la primera sentencia del alto tribunal que confirma la legalidad de una tasa municipal por aprovechamiento del dominio público impuesta a los operadores de telefonía móvil, ya sea a través de la utilización de las redes desplegadas de su titularidad o de terceros. Por tanto, y hasta que no recaiga una segunda sentencia en el mismo sentido, no puede decirse todavía y en puridad que exista “doctrina jurisprudencial” sobre esta cuestión, según lo previsto en el artículo 1.6 del Código Civil.

Sin embargo, con posterioridad a la citada STS, los Tribunales Superiores de Justicia de las correspondientes Comunidades Autónomas han continuado pronunciándose sobre la legalidad de la tasa local así como sobre las distintas Ordenanzas fiscales municipales recurridas, ya fueran del modelo tipo 1 o 2, tanto desestimando<sup>3</sup> como estimando<sup>4</sup> los recursos interpuestos por las operadoras de telefonía móvil contra las mismas.

Por lo que respecta al segundo grupo de pronunciamientos, cabe comentar las Sentencias de fechas 18 de junio y 29 de octubre de 2009 del Tribunal de Justicia de Extremadura, las cuales a pesar de tener en cuenta el previo pronunciamiento del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 2009, vinieron a estimar los recursos interpuestos por Telefónica de España, S.A.U. contra las Ordenanzas de fiscales (modelo tipo 1) aprobadas por los Ayuntamientos

---

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 12 de marzo de 2009.

<sup>4</sup> Entre otras, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 6 de febrero de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 9 de diciembre de 2009 y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 18 de diciembre de 2009.



de La Nava de Santiago y Malcocinado, ambos de la provincia de Badajoz, en base a los siguientes fundamentos:

En primer lugar, el citado Tribunal Superior de Justicia rechaza el sistema de determinación de la cuota por incluir el uso de redes compartidas, ya que considera que de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la LHL la posibilidad de exigir la tasa a terceros usuarios de la red queda reservada únicamente a la modalidad especial de determinación de la cuota tributaria y no para el supuesto general de fijación de la tasa en función del valor del mercado de la utilidad derivada de dicho aprovechamiento del dominio público: (...) Es decir, así como en el supuesto de la determinación de la tasa por 1,5 por 100 de los ingresos, se obliga expresamente al pago de la tasa a todos los usuarios de la red, sean o no propietarios de la misma; no parece que ello sea admisible en el supuesto de que la tasa deba calcularse por el valor de mercado, en que el cálculo ha de realizarse de manera objetiva con esa referencia, con independencia de los usuarios (...).

Por otra parte, el Tribunal critica el modo de calcular la cuota al considerar que éste no se adecua a las peculiaridades del Municipio, a las condiciones del mercado y a los usuarios. No entiende adecuado que para su determinación se parta de *datos generales suministrados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones cuya aplicación sobre la base de los rendimientos de las operadoras, que es lo en definitiva computado, sería contrario a la propia normativa comunitaria a que antes se hizo referencia (Directiva 2002/20/CE) y que, a juicio de la Sala, obliga a la anulación del artículo 5 de la Ordenanza*". Según entiende el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura la tasa calculada por las Ordenanzas viene a imponer un "coste administrativo" no justificado y calculado sobre el volumen de negocio de la prestadora del servicio, contrario a la exigencia impuesta por la citada Directiva.

Asimismo, cabe comentar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 2 de marzo de 2009, que estimó parcialmente el recurso contra la Ordenanza de Vitoria (modelo tipo 2) sobre la base de que a la telefonía móvil se le exige una tasa que cuantitativamente no se distingue de tasa especial del 1,5 por ciento de la que está expresamente excluida las operadoras móviles por imperativo legal. A esta misma conclusión llegó el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 29 de octubre de 2009 contra la propia Ordenanza fiscal de Madrid (modelo tipo 2).

Por último, otra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 16 de noviembre de 2009, estimó el recurso interpuesto por Vodafone basándose en la falta de concreción y delimitación por parte de la Ordenanza fiscal de Etxebarri (modelo tipo 2) de los bienes afectados y de la magnitud económica básica que se les atribuye a los operadores móviles y de la que entiende habrá de derivarse la utilidad que de los bienes de dominio público se obtiene.

Además, es de interés indicar que el citado Tribunal considera que "la Tasa (...) no tiene en mínima consideración que necesariamente la telefonía móvil se desarrolla a través de espacios públicos variados, no siempre del demanio municipal, y en una parte significativa a través del dominio público radioeléctrico. Todos los ingresos de las operadoras no pueden ser apodicticamente asignados al empleo de las redes extendidas sobre el dominio público municipal".

En consecuencia, no existe una doctrina jurisprudencial que permita concluir la conformidad con el ordenamiento jurídico de las Ordenanzas municipales dictadas siguiendo los modelos propuestos por la FEMP. Ello es debido a que todavía quedan varias cuestiones por determinar o aclarar como son:



La efectiva sujeción de los operadores móviles a la tasa como consecuencia de la utilización de redes ajenas, atendiendo al tenor literal de la LHL.

Los criterios y parámetros utilizados para la fijación de la tasa, tales como en qué medida los operadores hacen un uso intensivo de las infraestructuras fijas y qué magnitudes deben utilizarse para calcular el verdadero valor de mercado de la utilidad derivada por el uso del dominio público local.

La compatibilidad de la aplicación de la tasa con el ordenamiento comunitario de telecomunicaciones, mediante el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Dichas indeterminaciones motivan a los operadores móviles a seguir cuestionando, en general, la legalidad de las citadas Ordenanzas y, en particular, los criterios utilizados por los Ayuntamientos para determinar el cálculo de la tasa a pagar.

### **TERCERO.- Sobre las cuestiones planteadas por los operadores móviles a esta Comisión.**

Una vez visto el contexto normativo y jurisdiccional en el que se encuentra la tasa por utilización o aprovechamiento especial del dominio público local, cabe entrar a analizar las concretas cuestiones planteadas por los operadores.

#### **3.1 Uso de los servicios de telefonía móvil del dominio público local.**

Tal y como hemos analizado, es aceptado por la mayor parte de la Jurisprudencia que los operadores móviles al igual que los operadores fijos se encuentran sujetos al pago de la tasa por ocupación del dominio público local en sus correspondientes regímenes, no sólo por la utilización del mismo a través de sus propias redes sino también de las redes pertenecientes a terceros como los operadores fijos. No obstante, por otra parte es un firme alegato defendido por los operadores móviles el hecho de que si bien reconocen que utilizan el dominio local a través de las redes fijas, el uso global del suelo, subsuelo y vuelo local es menos intensivo que el que realizan los operadores de redes fijas.

Pues bien, en este sentido, Vodafone y Orange solicitan la opinión de esta Comisión sobre *“si el servicio de telefonía móvil realiza un uso del dominio público local significativamente menos intensivo y extensivo que el uso realizado por el servicio de telefonía fija, debido a la clara diferenciación del tipo de red de un servicio y otro”*.

Asimismo, en relación con la anterior cuestión, ambos operadores preguntan a esta Comisión *“si la totalidad del tráfico cursado desde un teléfono móvil, ya sea con destino a otro teléfono móvil o a un teléfono fijo, transcurre por el dominio público local de un determinado municipio”*.

Para el correcto análisis de ambas cuestiones planteadas, es necesario realizar una breve descripción de la arquitectura de red mediante la que prestan sus servicios los operadores móviles, para proceder a compararla con la arquitectura de red de los operadores que prestan servicios de telefónica fija, al objeto de evaluar el uso que pueden realizar ambas redes del dominio público local. Ello, sin olvidar que para el despliegue de dichas redes se puede ocupar, entre otros, suelo privado u otro tipo de dominio público de titularidad estatal o autonómica, como son el dominio público radioeléctrico, las autopistas o carreteras, etc, sometidos a su propia tributación.

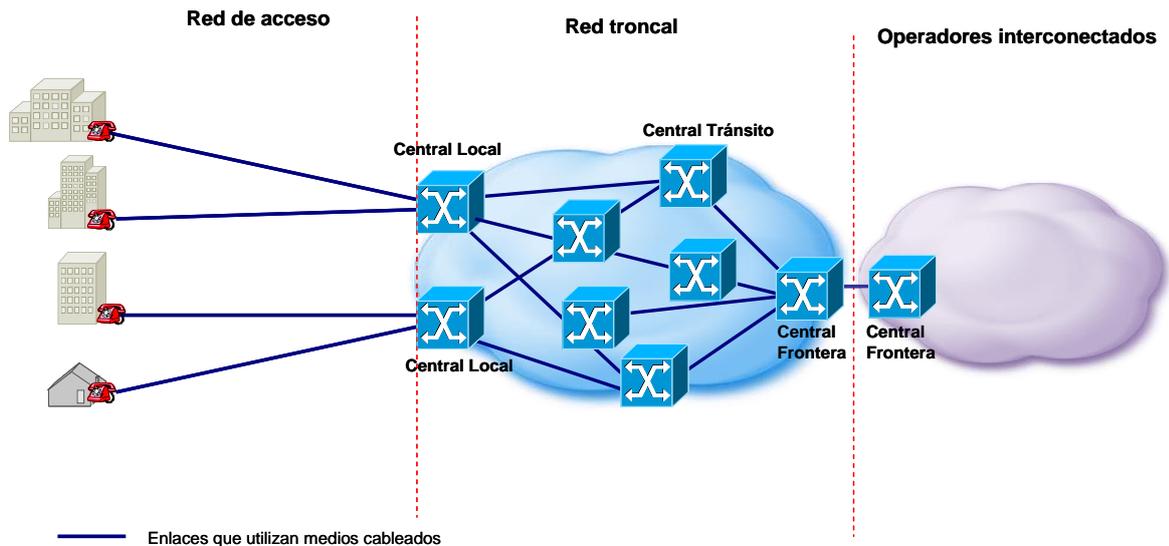
Una red de telecomunicaciones se pueden dividir en dos partes, la red de acceso, red encargada de conectar el usuario final con el núcleo de la red (red troncal) y la red troncal,



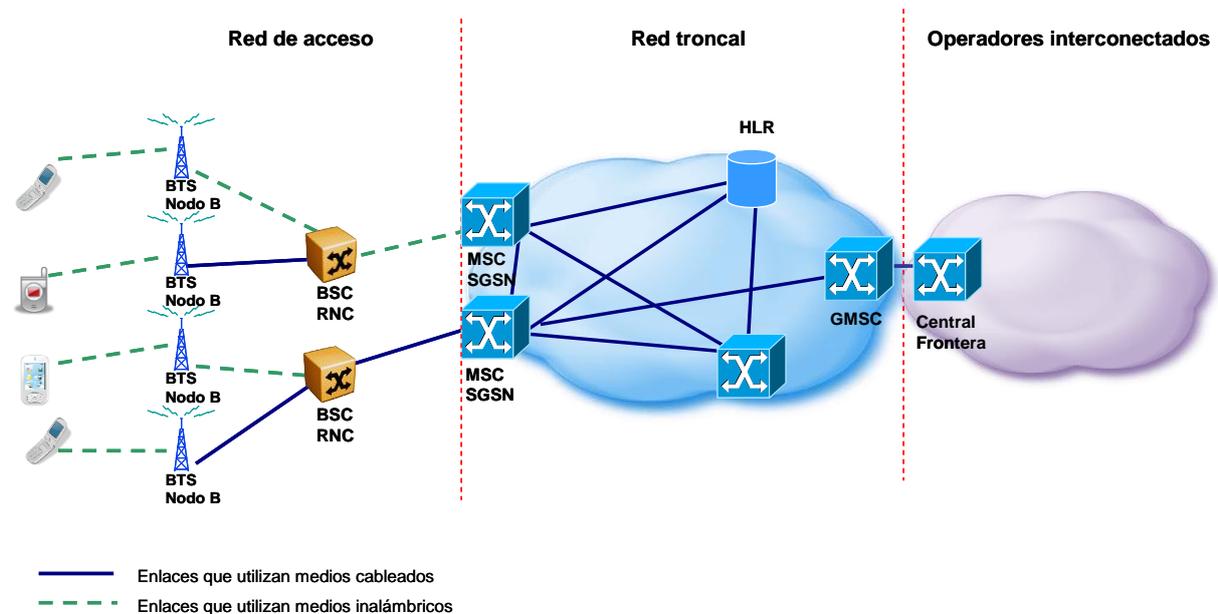
red encargada de la conmutación de las comunicaciones y en la cual se encuentran los equipos que soportan los servicios y las aplicaciones que comercializa el operador.

En la siguiente figura se pueden observar de forma simplificada las estructuras genéricas de una red móvil y de una red fija:

### Operador del servicio telefónico fijo



### Operador del servicio telefónico móvil



#### 1.- Red de acceso móvil.

La principal diferencia que podemos encontrar entre las redes fijas y las redes móviles radica, tal y como podemos ver en las figuras anteriores, en la tipología de enlaces que utilizan para conectar los distintos elementos que forman parte de la red de acceso. Las



redes móviles en ningún caso utilizan medios cableados como medio de acceso al usuario, ya que éstas utilizan el interfaz aire mediante ondas hercianas como medio físico de acceso. Por el contrario las redes fijas en la mayoría de casos utilizan tecnologías que se sustentan mediante medios cableados situados en el suelo, subsuelo y vuelo del dominio público.

Este hecho conlleva inevitablemente que el uso que realizan las redes móviles del dominio público local sea, al menos en el tramo de acceso, significativamente menos intensivo y extensivo que el realizado por los operadores de redes fijas, al no necesitar el uso del dominio público local para realizar el último tramo de la conexión, entre el usuario y el primer elemento de la red.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la red de acceso de las redes móviles no se encuentra circunscrita únicamente a la conexión entre el terminal del usuario y el primer elemento de la red del operador (estación base) sino que ésta se extiende más allá de éste. Así es, tal como se muestra en la figura anterior, dentro de las redes de acceso de los operadores móviles encontramos además de las estaciones base encargadas de suministrar cobertura a los usuarios<sup>5</sup>, una serie de equipos<sup>6</sup>, junto con los enlaces definidos para conectarse entre ellos y con la red troncal.

Pues bien, estos elementos junto con los enlaces señalados son los que han de analizarse para evaluar el uso que realiza la red de acceso de un operador móvil del dominio público local. Dicha utilización depende de dos parámetros:

- A) el tipo de tecnología utilizada para conectarse con los elementos jerárquicamente superiores e inferiores de la red, en particular, si ésta se basa en la utilización de medios cableados o es una tecnología inalámbrica, y
- B) la ubicación de los elementos de red y del tipo de conectividad entre los citados elementos que se utilice.

#### A) Tipo de tecnología

En relación al tipo de tecnología, cabe recordar que la conexión entre el usuario y el primer elemento de red (BTS, Nodo B) se realiza siempre mediante tecnologías inalámbricas. Asimismo, también se puede utilizar, como muestra la figura anterior, este tipo de tecnologías inalámbricas para realizar las conexiones entre dichos equipos y los siguientes elementos de la red (BSC y RNC), así como para la conexión de éstos últimos con la red troncal.

Así se desprende de los datos aportados por los operadores consultantes, los cuales muestran la existencia de un número significativo de equipos de red que utilizan enlaces puramente inalámbricos para su conexión con los equipos jerárquicamente superiores e inferiores. A este respecto, es de interés señalar que todos los operadores móviles con red de acceso disponen de concesiones de uso en las bandas de frecuencias destinadas en el cuadro nacional de atribución de frecuencias para la constitución de radio enlaces.

En lo referente a la utilización de tecnologías basadas en medios cableados, cabe comentar que la utilización de estas tecnologías depende en gran medida de la disponibilidad y capacidad que se disponga en los emplazamientos donde se encuentran los elementos de la red de acceso del operador y de la política de despliegue del mismo.

---

<sup>5</sup> BTS (Base Transceiver Station) y Nodo B.

<sup>6</sup> BSC (Base Station Controller) y RNC (Radio Network Controller).



Pues bien, dicha disponibilidad y capacidad de los medios cableados normalmente crece en la medida en que los elementos de red están situados en un núcleo de población densamente poblado. Este hecho hace que el uso del dominio público local que hacen los operadores móviles esté condicionado por la ubicación en la que se encuentre el equipo de la red y el tipo de conectividad que utilice.

B) La ubicación y tipo de conectividad

En relación con la ubicación de los elementos de red, cabe indicar que si bien la utilización del suelo público local dependerá principalmente de la densidad poblacional del municipio, de acuerdo con los datos proporcionados por los operadores consultantes, en la mayoría de las ocasiones los elementos de red se encuentran ubicados en suelo privado, por lo que se podría colegir que la utilización del dominio público local por los elementos de red es muy reducida.

Sin embargo, por lo que respecta al tipo de conectividad entre dichos elementos de red, se señala que la utilización del dominio público local esta en función del plan de despliegue de cada operador.

Así es, por un lado un operador puede tener una política de despliegue de red basada en la utilización de radio enlaces, de forma que todos los elementos de la red de acceso o la gran mayoría de ellos se encuentran conectados con el resto de la red mediante enlaces inalámbricos. De este modo la utilización del dominio público municipal es prácticamente nula.

No obstante, otro operador puede basar su despliegue de red en utilizar en la medida de lo posible medios cableados para conectar sus distintos elementos de la red de acceso, ya sea a través del despliegue de su propia red cableada (típicamente fibra óptica) o mediante el alquiler de líneas a terceros operadores. Ello podría conllevar como consecuencia un uso del dominio público local más intensivo.

Por otra parte, habría que tener en cuenta que el tipo de despliegue a través del dominio público local que lleve a cabo el operador dependerá del tipo de municipio en el que pretenda emplazar sus elementos de red. Así es, podrá haber municipios en los cuales a un operador le puede interesar prestar sus servicios situando las estaciones base en localidades colindantes, o en el mismo municipio pero en suelo privado y conectar estos elementos de red al resto de la red del operador mediante conexiones inalámbricas (radio enlaces), con lo que es claro que en esta situación la utilización del dominio público local sería nula. Sin embargo, también podrá ocurrir que haya municipios donde al operador móvil proceda a usar el dominio público local de forma más extensiva al conectar sus distintos elementos de la red de acceso mediante medios cableados que discurran por el vuelo, suelo y subsuelo del mismo.

En definitiva, si bien no es posible determinar un patrón de uso del dominio público por parte de los operadores móviles para el despliegue de su red de acceso, debido a que depende, entre otras, de variables como el tipo de núcleo poblacional y del plan de despliegue del operador, si que es posible afirmar a la vista de lo expuesto que el uso que hacen o pueden hacer los operadores móviles del dominio público local para el despliegue de la red de acceso es significativamente menos extensivo e intensivo que el que realizan los operadores que prestan el servicio de telefonía fija.

Es más, puede darse el supuesto de que en un gran número de municipios algunos de los operadores móviles, dado su plan de despliegue, no disponga de ningún elemento de red, ya sea propio o ajeno, que ocupe el dominio público local. En estos casos, el operador móvil al no realizar el hecho imponible objeto de la tasa por utilización o aprovechamiento del



dominio público local, no tendría la condición de sujeto pasivo de la citada tasa por lo que no procedería su exacción.

## 2.- Red troncal móvil.

En cuanto a los equipos que forman parte de la red troncal de un operador móvil<sup>7</sup>, cabe señalar que por sus características éstos requieren de enlaces de alta capacidad lo que conlleva que utilicen medios cableados, típicamente enlaces de fibra óptica, para conectarse entre ellos, semejantes a los que se utilizan en las redes telefónicas fijas.

Por tanto, a diferencia de lo que ocurre en la red de acceso, esta Comisión considera que por lo que respecta a la red troncal, los operadores móviles podrían usar con la misma intensidad el dominio público local, que los operadores que prestan el servicio telefónico fijo en el ámbito de su red troncal.

No obstante, existe una importante diferencia con los operadores fijos que consiste en el número de emplazamientos que contienen equipos de red troncal y en la localización de los citados emplazamientos. Ello se debe a que dichos emplazamientos de equipos de red móvil se concentran principalmente en las áreas con mayor densidad de población al ser éstas las que disponen generalmente de mejores infraestructuras de telecomunicaciones, mientras que en el caso de los operadores fijos, y en particular en el caso de Telefónica, la capilaridad de su red troncal hace que exista una mayor dispersión de sus elementos de red, no concentrándose sólo en núcleos densamente poblados.

Por tanto, cuando un abonado móvil realiza o recibe una llamada en el ámbito de una red móvil, el uso del dominio público local del municipio en el que se encuentra en ese momento el abonado y que se podrá estar utilizando para cursar su llamada por la red troncal dependerá en gran medida de la arquitectura de red troncal que el operador tenga implantada en el municipio, pudiendo llegar a ser muy reducida o nula en todos aquellos municipios que disponen de una densidad poblacional baja o dispersa.

## 3.- En función de los servicios.

Por último, cabe valorar la intensidad de uso que los operadores móviles pueden hacer del dominio público local, desde el punto de vista de los tipos de llamadas efectuadas por sus abonados, ya que no todas las comunicaciones realizadas o recibidas por un abonado móvil se circunscriben al ámbito de las redes móviles.

En particular, existen ciertas tipologías de comunicaciones (llamadas fijo-móvil) en las cuales para la compleción de las mismas es necesario la interacción de la red del operador móvil y la red del operador del servicio telefónico fijo disponible al público. Dicha interacción, en esta tipología de comunicaciones, conlleva en consecuencia un uso del dominio público local significativamente diferente al que hemos detallado anteriormente para las comunicaciones en el ámbito de las redes móviles.

Para esta tipología de llamadas (llamadas móvil-fijo o fijo-móvil), el uso que se realiza del dominio público local en la parte de la red móvil estaría condicionado, tal como se ha señalado anteriormente, por la ubicación de los elementos de red de acceso y troncal (dominio público local o dominio privado), por la que transita la llamada hasta/desde el punto de interconexión con el operador telefónico fijo disponible al público y la tipología de los enlaces que unen los distintos elementos de la red móvil. Sin embargo, lo que si está claro

---

<sup>7</sup> Entre otros, MSC (Mobile Switching Center), SGSN (Serving GPRS Support Node) y HLR (Home location register)



es que a partir del punto de interconexión con la red fija, la llamada transita por los distintos elementos de la red del operador fijo hasta su destino/origen, haciendo uso del dominio público local del municipio en el que se encuentra el abonado llamado/llamante, de forma análoga al uso que se produce cuando el usuario recibe/realiza una llamada hacia/desde un abonado de un operador que presta el servicio telefónico fijo.

En consecuencia, el uso del dominio público local en las llamadas en las que se encuentra involucradas el uso de las redes tanto móviles como fijas, será menos intensivo y extensivo que si únicamente se utilizaran las redes fijas, debido a que como ya hemos comentado el tránsito de la llamada a través de las redes móviles implica un menor uso del dominio público local, a pesar de que dicho uso variará en función del plan de despliegue de la red, fundamentalmente de la red de acceso, que haya llevado a cabo cada operador en cada municipio según su localización y población.

### **3.2 Descripción técnica del funcionamiento de la interconexión entre operadores móviles y fijos.**

Una vez analizado qué tipo de uso realizan los operadores móviles del dominio público de los municipios, en relación con las llamadas efectuadas/recibidas por sus abonados que se originan o terminan en redes fijas, resulta procedente abordar la solicitud efectuada a esta Comisión por Vodafone y Orange sobre la descripción técnica del funcionamiento de la interconexión entre operadores móviles y fijos, con aclaración de cual es el nivel de involucración del operador móvil sobre la red fija interconectada en términos de gestión del tráfico.

En primer lugar, cabe apuntar que una de las obligaciones que tiene cualquier prestador del servicio telefónico disponible al público es la de garantizar la interoperabilidad de servicios, permitiendo que sus usuarios puedan comunicarse entre ellos y con todos los usuarios de los demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado. Dicha obligación de interoperabilidad de servicios es garantizada mediante la interconexión de las redes de los distintos operadores, con el fin de que los usuarios conectados a ellas perciban el disfrute del servicio como si se proporcionara a través de una sola red y puedan comunicarse entre ellos.

Pues bien, dicha interconexión entre redes se realiza a nivel de red troncal mediante unos enlaces denominados puntos de interconexión (Pdl) que unen dos centrales, cada una de ellas pertenecientes a cada uno de los dos operadores interconectado a través del Pdl.

A través del citado Pdl, los operadores proceden a intercambiarse los mensajes de señalización necesarios, junto con el canal vocal asociado, para que el operador interconectado pueda encaminar la llamada al destino, ya sea éste un abonado propio del operador interconectado o encaminándola a su vez a través de otro enlace de interconexión por medio de un tercer operador en caso de que la llamada vaya dirigida a un abonado de este último, con el cual el operador origen no dispone de un Pdl.

En el caso de la interconexión entre las redes móviles y la redes fijas, los citados Pdl se constituyen entre una central de la red troncal del operador móvil, que realiza las funciones de pasarela denominada MSC frontera, o también Gateways MSC, y las centrales frontera de los operadores fijos con los que el operador móvil tenga constituidos PdlS conforme a los acuerdos de interconexión que hayan suscrito, mediante enlaces basados en el sistema de señalización por canal común n.º 7 (SS7).

De esta forma, cuando un abonado de un operador móvil realiza una llamada a un abonado de un operador fijo con el que el operador móvil tiene suscrito un acuerdo de interconexión, la llamada originada en la red móvil es encaminada a través de la red de acceso y de la red



troncal hasta la central Gateways MSC que disponga de Pdl con el operador fijo destino de la misma. La citada central transferirá mediante el Pdl la información de señalización necesaria para que la red del operador fijo pueda encaminar la llamada al destino, junto con el canal vocal.

Por tanto, es en dicho punto donde el operador móvil dejará de participar activamente en el encaminamiento de la llamada encomendando la gestión del tramo de terminación al operador fijo, con el consecuente pago del servicio de interconexión que sufrague el coste de dicho encaminamiento.

En consecuencia, cabe indicar que el nivel de involucración del operador móvil una vez la llamada es entregada en interconexión al operador fijo se ciñe a la transmisión de la información necesaria para que el operador interconectado pueda encaminar la llamada a su destino con éxito y al mantenimiento del canal vocal hasta el Pdl.

### **3.3 Sobre los criterios y parámetros de cálculo empleados en los modelos de Ordenanzas.**

Una vez abordadas las cuestiones técnicas planteadas sobre el tipo de uso del dominio público local que realizan los operadores móviles, desde un punto de vista jurídico y económico, los operadores consultantes solicitan a esta Comisión su opinión sobre si la metodología de cálculo empleada en cualquiera de los modelos de Ordenanza propuestos por la FEMP y la metodología basada en asunciones y extrapolaciones de datos a nivel nacional, permite garantizar que en un determinado municipio se ~~grave~~ **graven** exclusivamente los rendimientos originados en ese mismo municipio.

Asimismo, en relación a las cantidades sujetas a tributación de la tasa, los operadores cuestionan si es justificado que no se permita a los operadores de telefonía móvil deducirse de los ingresos gravados los gastos por acceso e interconexión teniendo en cuenta que éstos han quedado sometidos, a su vez, a tributación en sede del operador titular de las redes, especialmente en el caso de llamadas móvil/fijo.

Por último, los operadores plantean la cuestión de si los ingresos considerados por los dos modelos de Ordenanzas se encuentran incluidos en la cifra de “ingresos brutos de explotación” sometidos a tributación de la tasa general de operadores regulada en la LGTel.

#### **3.3.1 Sobre la oportunidad de utilizar datos a nivel nacional para la exacción de la tasa.**

En relación a esta cuestión, cabe recordar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la LHL respecto del régimen general utilizado para la cuantificación de la cuota tributaria aplicable a los operadores móviles, el importe de la tasa prevista por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.

Pues bien, como hemos visto previamente, ambos modelos de Ordenanzas asientan los criterios y parámetros que permiten definir el valor de mercado de la utilidad derivada, es decir, la base imponible del tributo, en datos a nivel nacional obtenidos de los Informes Anuales elaborados por esta Comisión, como son los ingresos medios por línea móvil contratada generados por el sector de telefonía móvil (modelo de Ordenanza tipo 1) y el ingreso medio de operaciones por cliente pospago (modelo de Ordenanza tipo 2).



A este respecto, esta Comisión considera que dada la multitud de factores que pueden condicionar la utilización del dominio público local por los operadores móviles y, por tanto, el cálculo del valor de mercado de la utilidad que reporta dicho uso, tal y como hemos analizado [ej. la naturaleza de los servicios de comunicaciones móviles, el nivel y tipo de despliegue de la red móvil, la heterogeneidad de los consumidores (postpago y prepago), la variabilidad del concreto tráfico generado por cada operador en función de su número y tipo de clientes, y la diversidad de municipios en cuanto al número y tipo población (flotante), localización y superficie], la asunción de magnitudes calculadas a nivel nacional, como lo son las cifras extraídas de los Informes Anuales publicados por esta autoridad, no permiten garantizar que efectivamente los Entes Locales graven exclusivamente a través de la tasa municipal de constante referencia los ingresos generados por cada operador móvil en el municipio como consecuencia de la utilización de su dominio público local.

Así es, dada a la capacidad de movilidad inherente a las comunicaciones móviles que permite poder disfrutar de los servicios de telefonía móvil desde cualquier localización a través del mismo terminal, es muy probable que se puedan dar situaciones en las que un usuario domiciliado en un determinado municipio realice y reciba llamadas y mensajes no necesariamente en dicho municipio.

Por otra parte, la existencia de diferentes perfiles de consumidores de servicios móviles (ej. llamadas internacionales con origen nacional o desde el extranjero) ha originado que los operadores diseñen ofertas que se ajusten mejor a su patrón de consumo. Pues bien, en la medida en que cada municipio puede albergar consumidores de distinta tipología de consumo de servicios móviles (ej. afluencia de turistas estacionales) ello puede conllevar que los ingresos generados por un operador en cada uno de los municipios difiera notablemente.

Por todo ello, esta Comisión entiende que el empleo por parte de un municipio de las cifras de ingresos a nivel nacional generados por los operadores conllevará inevitablemente a suprimir a la asunción de desviaciones en el cálculo exacto o aproximado del valor de mercado de la utilidad derivada del uso del dominio público local obtenido por los operadores móviles en cada concreto municipio, cualquiera que sea el modelo de Ordenanza que se emplee.

No obstante, esta Comisión es consciente de la dificultad que entraña disponer de un nivel de desagregación geográfica de las categorías de ingresos correspondientes a cada operador que deben ser consideradas para la correcta exacción de la tasa por los municipios. Por ello, es lógico que las Entidades Locales recurran a los datos de ámbito nacional, en concreto, a los Informes Anuales publicados por esta Comisión.

### **3.3.2 Sobre la metodología utilizada por los modelos de Ordenanza.**

Por lo que respecta a la segunda de las cuestiones de carácter económico planteadas por los operadores, es necesario primeramente entrar a analizar la metodología utilizada por ambos modelos de Ordenanza, con el objeto de poder valorar qué cifras de ingresos deberían tomarse en cuenta para el cálculo de la tasa.

#### Modelo de Ordenanza tipo “1”

Como se ha señalado anteriormente, para calcular la base imponible este modelo de Ordenanza parte del volumen de ingresos que cada empresa puede facturar por las llamadas efectuadas y recibidas en el municipio, considerando tanto las llamadas con destino a teléfonos fijos como a móviles.



Los ingresos por llamadas dirigidas desde teléfonos móviles a fijos (Cmf) se estiman multiplicando el número estimado de teléfonos fijos instalados en el municipio por un valor que expresa el gasto anual medio (por teléfono fijo) que realizan los usuarios de telefonía móvil en llamadas dirigidas a teléfonos fijos.

Por su parte, para estimar los ingresos por llamadas de móviles a móviles (Cmm) se multiplica el número de líneas de telefonía móvil existentes en el municipio (se toma a este fin el 90% de la población de derecho) por los ingresos medios por línea.

Así pues, siguiendo lo establecido en este modelo de ordenanza, la base imponible se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$BI = [Cmf * Nt + (NH * Cmm)] * 0,015$$

Siendo:

**Cmf:** el consumo telefónico medio estimado, por unidad urbana, corregido por el coeficiente atribuido a la participación de la telefonía móvil.

**Nt:** el número de teléfonos fijos instalados en el Municipio

**NH:** el 90% del número de habitantes empadronados en el Municipio

**Cmm:** el consumo telefónico medio estimado por teléfono móvil.

Sobre esta base imponible el modelo de Ordenanza tipo 1 aplica el 1,5%, coincidente con el aplicado a la telefonía fija y al resto de empresas de suministros de interés general, con lo que determina el "valor de mercado de la utilidad global" el cual atribuye a cada operador móvil conforme a su cuota de mercado.

Pues bien, analizada esta fórmula, esta Comisión entiende que se estaría incurriendo en una doble contabilización de los ingresos procedentes de las llamadas de móvil a fijo. Así es, puesto que la citada Ordenanza utiliza los datos reflejados en los Informes Anuales publicados por esta Comisión, si seguimos los mismos en el término Cmm estarían incluidos los ingresos por cuotas de alta y abono y los ingresos por tráfico<sup>8</sup>. En esta última categoría de ingresos por tráfico se incluyen los ingresos por llamadas a redes móviles y fijas<sup>9</sup>, entre ellas las llamadas a redes fijas nacionales<sup>10</sup>.

Por tanto, no sería preciso añadir el término Cmf \* Nt para estimar los ingresos por llamadas dirigidas desde teléfonos móviles a teléfonos fijos pertenecientes a abonados del Ente Local, ya que estos últimos ya se habrían considerado en el producto NH \* Cmm<sup>11</sup>.

Modelo de Ordenanza tipo "2"

---

<sup>8</sup> Ej. Nota a pie 60, página 323, Informe Anual 2005.

<sup>9</sup> En la tabla 98, página 319 se desglosa el total de ingresos por tráfico cursado, que en 2005 ascendía 9.267,62 millones de euros.

<sup>10</sup> Efectuadas en los municipios del territorio nacional.

<sup>11</sup> Una solución alternativa sería minorar el importe del Cmm por los ingresos medios por clientes, correspondientes a las llamadas de móvil a fijo nacional efectuadas por cada teléfono móvil.



Según este modelo de ordenanza, la cuota tributaria se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$QT = (NAEtm * IMOa) * 0,015$$

Siendo:

**QT:** la cuota tributaria a pagar por la operadora móvil.

**NAEtm:** el número de abonados (postpago) clientes del operador en el término municipal.

**IMOa:** el ingreso medio de operaciones por abonado (postpago), que se obtiene a partir de esta fórmula  $IOM / NAEt$ , donde:

**IOM:** es el ingreso total por operaciones de la empresa en todo el territorio nacional (incluyendo los derivados tanto de abonados postpago como prepago), y

**NAEt:** es el número total de abonados (postpago) clientes de la operadora móvil en todo el territorio español.

En el cálculo de esta cuota tributaria, se ha podido observar que, al considerarse los ingresos totales por operaciones reflejados en el Informe Anual, se está contabilizando tanto los ingresos minoristas como los mayoristas, además de otras cantidades no directamente imputables al operador por prestar servicios de telefonía móvil, como pueden ser los ingresos por prestar servicios de telefonía fija, lo cual ocurre en el supuesto concreto de Vodafone. Asimismo, al contabilizar tanto los ingresos minoristas como mayoristas, se estarían gravando por ejemplo los pagos por los servicios mayoristas de terminación prestados por otros operadores móviles o fijos, según la tipología de la llamada.

A este respecto, esta Comisión entiende que, no se deberían incluir los ingresos mayoristas de terminación que obtiene un operador móvil al mismo tiempo que se incluyen la totalidad de los ingresos minoristas de tráfico, que incorpora el pago asociado al servicio mayorista de terminación de las llamadas y mensajes que realiza otro operador (llamadas y mensajes off-net). De gravarse la cifra global de ingresos minoristas y mayoristas sin tener en cuenta este concepto de pago mayorista, se estaría gravando doblemente y de manera injustificada un mismo concepto de ingresos (al operador que presta el servicio y al operador móvil que paga por el servicio).

Así es, si observamos el régimen especial de tributación establecido para los operadores de telefonía fija, la LHL con la finalidad de evitar que se produzca una doble imposición permite la deducción de sus ingresos brutos de facturación de las cantidades satisfechas a otras empresas en concepto de acceso o interconexión a sus redes, estableciendo que serán las empresas titulares de tales redes quien deberán computar las cantidades percibidas por tal concepto entre sus ingresos brutos de facturación.

Sin embargo, en el caso de los operadores móviles que se encuentran en una situación similar a la de los operadores fijos, debido a que los Entes locales les hacen tributar también por el uso del dominio público local como consecuencia de la utilización de redes ajenas para la prestación de sus servicios a pesar de que de la redacción literal de la LHL no se colige tal conclusión, dicha Ley en coherencia con ello no les ha previsto el mismo derecho a deducirse de los gastos de interconexión. Pero es que además los Entes Locales, dentro de su competencia para fijar los criterios y parámetros de exacción de la tasa, tampoco parecen propicios a aceptar tal deducción, lo cual no resulta razonable para esta Comisión.



Y ello porque, mientras que por un lado se trata de justificar la exacción de la tasa a los operadores móviles precisamente debido a que utilizan el suelo de dominio público a través del uso de las infraestructuras de los operadores fijos que discurren por el mismo, por el otro lado parece obviarse que estos operadores igualmente pagan por el uso de esas redes, al no dejarles deducirse tales cantidades de los ingresos tomados en cuenta para la exacción de la tasa, produciéndose de facto una doble imposición, puesto que esas cantidades ya son gravadas por el mismo hecho imponible a los operadores fijos, al constituir dichos pagos parte de sus “ingresos brutos procedentes de la facturación”.

Por tanto, se considera que al igual que los operadores de red fija, los operadores móviles deberían poder deducirse los pagos por servicios contratados a terceros necesarios para la prestación de los servicios de telefonía móvil generadores de los ingresos objeto de tributación, a su vez, obtenidos por la utilización del dominio público local.

En todo caso, no puede dejar de señalarse que esa detracción no elimina totalmente la imposición sobre ingresos no derivados directamente del uso del dominio público municipal. Dado que se trata de ingresos brutos, el remanente, detráidos esos pagos mayoristas, incorporará ingresos por servicios no vinculados a la utilización del dominio público municipal o que ya han sido gravados con anterioridad.

En consecuencia, y sin perjuicio de la anterior salvedad, es posible concluir que ambos modelos de Ordenanza adolecen de algún error en la determinación de los parámetros a tomar en cuenta para el cálculo de la base imponible o del valor de mercado de la utilidad, lo cual hace necesaria su revisión.

A este respecto y en línea con lo comentado, a continuación se estima procedente exponer desglosadamente los ingresos que, a modo de ejemplo, podrían ser considerados como relevantes para la determinación de la base imponible, basándonos en datos que se podrían extraer de los Informes Anuales así como de los propios operadores, dado el problema que tienen los Entes Locales sobre el nivel de información necesario para la correcta exacción de la tasa.

### **3.3.3 Sobre el valor de mercado de la utilidad derivada por la utilización o aprovechamiento especial del dominio público local y el cálculo de la base imponible**

En relación con esta cuestión y siguiendo lo analizado hasta el momento, cabe indicar en primer lugar que a la vista de que los operadores móviles para la prestación de sus servicios de comunicaciones electrónicas no hacen un uso tan intensivo y extensivo del dominio público como el que hacen los operadores fijos, para la determinación del valor de mercado de la utilidad derivada del uso del dominio público local, habrán de tomarse en cuenta, exclusivamente, los ingresos a cuya generación contribuye efectivamente el uso del dominio público local, evitando producir doble tributación de determinados ingresos gravados a su vez a otros operadores.

Pues bien, de acuerdo con lo anterior, la utilidad de un bien (servicio) se podría entender como la satisfacción que obtiene el consumidor al adquirir o consumir dicho bien o servicio con el objeto de satisfacer unas determinadas necesidades. En el caso concreto de las comunicaciones móviles, los usuarios disfrutan de la posibilidad de comunicarse, es decir, de poder realizar y recibir llamadas de voz, enviar y recibir mensajes cortos (SMS y MMS), transmitir datos por medio del acceso a Internet, entre otros.

Por otra parte, la utilidad refleja las preferencias de los consumidores finales, que constituyen el principal determinante de la demanda de cualquier bien (o servicio). De la interacción entre esta demanda y la oferta (determinada por el número de oferentes del



mercado, su tamaño relativo, su estructura de costes, entre otros factores) se derivan el precio del servicio y las unidades vendidas, esto es, el valor de mercado de las comunicaciones móviles.

En consecuencia, en tanto que los clientes finales valoran las comunicaciones móviles y están dispuestos a pagar por su disfrute o consumo, el valor de mercado de la utilidad, que deriva para los operadores móviles por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, vendrá determinado por los ingresos que perciben por la prestación de aquellos servicios móviles que precisan de un recurso como el dominio público local. Por ello, los ingresos generados por aquellos servicios móviles que no requieran de la explotación del dominio público local por parte de un determinado operador móvil no deberían formar parte de la base imponible sobre la que se calculan las tasas.

Conforme a esta conclusión, acto seguido se identifican las categorías de ingresos relevantes en la determinación del valor de mercado de la utilidad de este recurso y por consiguiente de la base imponible.

#### **Las categorías de ingresos relevantes.**

En primer lugar, cabe señalar que dentro de dichas categorías de ingreso deberían considerarse los ingresos minoristas totales, excepto los ingresos por itinerancia internacional (Roaming OUT), ya que el operador móvil no utiliza su propia red sino las redes del operador móvil extranjero para la prestación de estos servicios.

Dichos ingresos minoristas incluirían los ingresos fijos (cuotas de alta y cuotas mensuales) y variables (dependientes del volumen de tráfico). A estos efectos, es de interés tener en cuenta que, por un lado, los ingresos fijos se destinan a cubrir aquellos costes derivados del despliegue de la red y que, por tanto, no dependen del volumen de tráfico y, por otro lado, la estructura tarifaria es una variable competitiva más para el operador móvil que éste debe fijar conforme a su modelo de negocio, sus segmentos de mercado objetivos y los patrones de consumo de sus clientes. Por tanto, la estructura tarifaria de los operadores móviles no debería condicionar la base imponible<sup>12</sup>.

Asimismo, utilizando el mismo razonamiento que el aplicado a los ingresos minoristas de Roaming y con el objeto de evitar la doble imposición debido a la sujeción de los operadores móviles a la tasa por el uso de redes ajenas de acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, esta Comisión considera que para aquellas comunicaciones que requieren de la interconexión con otras redes, el operador móvil debería poder deducir de sus ingresos el importe correspondiente a estos pagos, como el es caso de los pagos a terceros por los servicios de terminación de llamadas de sus clientes (servicio imprescindible para la finalización de las llamadas), al ser dichos servicios prestados por otro operador. En este caso, es claro que el operador móvil no estaría haciendo uso del dominio público local en el tramo de terminación de una llamada o mensaje off-net.

Como contraposición, conviene tener presente que las comunicaciones móviles permiten a sus usuarios finales no sólo efectuar sino también recibir llamadas y mensajes o datos en movilidad, en cualquier ubicación geográfica siempre y cuando su operador disponga de cobertura. Pues bien, la posibilidad de recibir llamadas y/o mensajes y datos es claro que tiene un valor para el usuario, consecuencia de ello es que el operador móvil, a pesar de no

---

<sup>12</sup> Si no fuera así, podría darse el caso extremo de que un operador que sólo comercializa sus servicios mediante tarifas planas (cuotas mensuales fijas) no pagaría tasa alguna, a pesar de que pudieran cursar el mismo tráfico que otro operador cuyas cuotas fijas fueran nulas.



obtener ingresos por este servicio directamente de sus clientes finales<sup>13</sup>, sí lo hace de forma indirecta procedente de los operadores cuyos clientes realizan la llamada, mediante el cobro por la prestación del servicio de terminación de llamadas a estos últimos.

Finalmente, esta Comisión considera que se deberían incluir los ingresos que percibe el operador móvil por los servicios mayoristas de Roaming Internacional (Roaming IN), sin los cuales los clientes de los operadores móviles extranjeros no podrían realizar y recibir llamadas, mensajes y datos cuando se encuentran en cualquiera de los municipios de España, ya que de modo análogo a lo anteriormente explicado: (i) este modo de comunicación en el extranjero tiene un valor para estos clientes y (ii) estos servicios mayoristas, que permiten la prestación del servicio de comunicaciones móviles al cliente final del operador móvil extranjero, hacen uso del dominio público local.

Por tanto, tomando en consideración lo apuntado, los ingresos relevantes para la determinación de la base imponible se calcularían según la siguiente fórmula:

$$\text{In fijo} + \text{In Min On-net} + (\text{In Min Off-net} - \text{Pagos May Term.}) + \text{In May Term} + \text{In Min Datos} + \text{In Roaming IN} \quad (1)$$

Donde

**In fijo:** representa los ingresos minoristas fijos derivados de las cuotas de alta y mensuales,

**In Min On-net:** representa los ingresos minoristas por llamadas/mensajes on-net<sup>14</sup>,

**In Min Off-net:** representa los ingresos minoristas por llamadas/mensajes<sup>15</sup> off-net (dirigidas a redes nacionales e internacionales),

**Pagos May Term:** representa los pagos por la terminación de llamadas/mensajes en otras redes (nacionales e internacionales)

**In May Term:** representa los ingresos mayoristas por la terminación de llamadas/mensajes procedentes de otras redes (nacionales e internacionales).

**In Min Datos:** representa los ingresos minoristas por los servicios de datos, básicamente acceso a Internet de banda ancha móvil.

**In Roaming IN:** representa los ingresos mayoristas por las llamadas, mensajes y datos que realizan los clientes de operadores extranjeros cuando se encuentran en territorio nacional.

De esta fórmula se desprende que, partiendo de la presunción de un entorno de tráficos equilibrados y precios de terminación iguales, los ingresos y pagos por terminación se anularían<sup>16</sup>. En consecuencia, se deberían agregar únicamente los ingresos minoristas (de

<sup>13</sup> En virtud del principio Calling Party Pays, el operador móvil no cobra a su cliente por las llamadas que recibe.

<sup>14</sup> El operador móvil explota el dominio público en los dos tramos de la llamada y/o el mensaje ya que la comunicación se establece entre dos usuarios de este operador.

<sup>15</sup> Los ingresos minoristas de mensajes incluirían los SMS/MMS interpersonales así como los SMS Premium.

<sup>16</sup> Este supuesto sería discutible, si tenemos en cuenta que, si bien hasta el año 2008 se constató un intercambio equilibrado de tráficos entre las redes móviles nacionales, con la comercialización más intensa, por parte de un operador, de tarifas planas para llamadas de voz a cualquier red, se rompió esta situación de equilibrio. Por otro lado, cabría indicar que la asimetría en los precios de terminación queda restringida a Xfera: cuyo precio presenta un margen positivo pero decreciente con respecto a los restantes operadores móviles y operadores móviles virtuales completos, y cuya cuota de mercado todavía no supera el 5%.



las llamadas y mensajes on-net y off-net, y de los servicios de datos) y los ingresos mayoristas por el servicio Roaming IN, conforme a la siguiente fórmula:

**Ingreso Minorista Total – In Minorista Roaming Out + Ing Roaming IN (2)**

Donde el ingreso minorista total sumaría los ingresos fijos (por cuotas de alta y mensuales), los ingresos por llamadas y mensajes nacionales e internacionales, y los ingresos por los servicios de datos.

En definitiva, en el cálculo de la base imponible se deberían considerar sólo los ingresos minoristas totales del mercado en su conjunto, con la excepción de aquéllos correspondiente al servicio minorista de Roaming OUT, y los ingresos mayoristas totales procedentes del Roaming IN.

No obstante, cabe indicar que las formulas descritas anteriormente serían suficientes para el cálculo de la base imponible en un entorno de operadores con sólo red propia y que únicamente precisan de las redes ajenas para la interconexión, esto es, para la finalización de llamadas y mensajes entre redes distintas.

Ahora bien, puesto que los Entes locales gravan a los operadores móviles con la tasa por el uso de redes ajenas, cabe indicar que en la realidad, los operadores utilizan dichas redes (en vez de desplegar su propia red) para prestar sus servicios minoristas de voz, mensajes y datos, por lo que pueden hacer un uso en mayor o menor medida del dominio público local en función de su despliegue de red y/o utilización de las citadas redes ajenas.

Así es, por un lado los operadores móviles podrían contratar líneas alquiladas a un tercero en vez de desplegar su propia línea para conectar las BTS de la red de acceso entre sí y/o con los equipos de conmutación de la red troncal. Por otra parte, los operadores móviles virtuales (OMVs) contratan los servicios de acceso y originación de llamadas a los operadores móviles de red para comercializar sus servicios móviles a sus clientes finales.

Los ingresos y gastos derivados de este servicio mayorista reflejarían el valor de mercado de la utilidad que tienen para el usuario final los servicios minoristas ofrecidos a partir de esos servicios mayoristas de acceso, por lo que de acuerdo con lo establecido anteriormente, dichos pagos e ingresos deberían ser tenidos en cuenta en el cálculo de la base imponible.

Pues bien, retomando las formulas 1 y 2 descritas anteriormente, deberían sumarse también a la base imponible los ingresos mayoristas percibidos por estos servicios mayoristas (In May. Acceso)<sup>17</sup> y detrarse también los pagos realizados por esos mismos servicios (Pag. May. Acceso)<sup>18</sup>, con lo que la base imponible de la tasa quedaría configurada de la siguiente manera:

---

Asimismo, este resultado tampoco sería necesariamente cierto para el tráfico entre redes fijas y móviles nacionales ni entre las redes extranjeras y las móviles nacionales. En el primer caso (en lo que respecta a las llamadas voz), los precios de terminación móviles son superiores a sus homólogos en redes fijas y existe un claro desequilibrio en el intercambio de tráfico a favor de los operadores móviles, los cuales reciben más tráfico procedente de las redes fijas del que envían a estas redes fijas. En el segundo caso, el intercambio de tráfico está condicionado por aspectos sociológicos tales como la cantidad de inmigrantes y de turistas.

<sup>17</sup> Básicamente, por los servicios mayoristas de acceso a redes móviles prestados a OMVs y proveedores de servicios de valor añadido prestados sobre numeración no geográfica.

<sup>18</sup> Esencialmente, por los servicios de líneas y equipos de red alquilados prestados por otros operadores fijos y móviles.



**In fijo + In Min On-net + (In Min Off-net – Pagos May Term.) + In May Term + In Min Datos + In Roaming IN + In May Acc – Pagos May Acc (3)**

Y de modo simplificado:

**Ingreso Min Total – In Roaming Out + Ing Roaming IN + In May Acc – Pagos May Acc (4)**

Finalmente, una vez fijados los ingresos relevantes para la determinación del valor de mercado de la utilidad, dados los datos disponibles en esta Comisión, se entiende que para el cálculo final de la cuota tributaria de la tasa sería necesario valorar la intensidad de uso realizada por los operadores de telefonía móvil en cada concreto municipio, dadas las diferencias existente en sus arquitecturas de red.

Asimismo, esta Comisión considera que los Entes locales deberían tener en consideración a la hora de fijar el modo de cálculo de la tasa local a pagar por los operadores móviles, que el mismo podría afectar en los planes de despliegue de los operadores, los cuales podrían proceder a sustituir el uso de redes cableadas por radio-enlaces.

De este modo se disminuiría o incluso podría ser nulo el uso del dominio público local en un número importante de municipios, con lo que se perdería la condición de los operadores móviles como sujetos pasivos de la tasa y, en consecuencia, la posibilidad de los Entes Locales para exigirles el pago de la misma.

**3.3.4 Sobre si la cifra de ingresos considerada por los citados modelos de Ordenanza, cualquiera que sea ésta, se encuentra también incluida dentro de los “ingresos brutos de explotación”, sometidos a tributación por la tasa general de operadores, regulada en el punto 1 del Anexo I de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre , General de telecomunicaciones**

Al respecto debe señalarse que el hecho imponible es distinto, en cada uno de los casos. El de la tasa de uso objeto de la consulta, el hecho imponible es precisamente el uso del dominio público local, mientras que en el caso de la tasa general de de operadores, el hecho imponible es el servicio prestado por la Admon en el ejercicio de sus funciones (apartado 4.2 del Anexo I de la LGTel). Siendo distinto el hecho imponible, a juicio de esta Comisión resulta irrelevante si el cálculo de la base imponible coincide o no.

**CUARTO.- Conclusiones.**

A la vista de todo lo expuesto en la presente consulta, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- Que no existe una doctrina jurisprudencial que permita concluir la conformidad con el ordenamiento jurídico de las Ordenanzas municipales dictadas siguiendo los modelos propuestos por la FEMP, al no existir aún Jurisprudencia sobre esta cuestión, ya que sólo existe una sentencia del Tribunal Supremo, y al haber sido dispares los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia recaídos por el momento sobre dichas Ordenanzas.
- Que si bien el uso del dominio público local por parte de los operadores móviles depende de diversas variables, como el tipo de tecnología empleada para conectar los elementos



de red, la ubicación de dichos elementos, la disponibilidad y capacidad de medios cableados, el plan de despliegue del operador o la densidad poblacional del municipio, entre otros, es posible concluir que dicho uso es menos intensivo y extensivo que el de los operadores fijos. Principalmente, debido a la utilización de tecnología inalámbrica para la conexión de la mayor parte de los elementos que forman parte de su red de acceso así como por la menor utilización de sus redes en el tráfico de llamadas fijo-móvil o móvil-fijo, donde asimismo participan las redes del operador fijo origen/destino de este tipo de llamadas con el que se encuentre interconectado.

Asimismo, puede darse el supuesto de que en un gran número de municipios los operadores móviles, dado su plan de despliegue, no dispongan de ningún elemento de red, ya sea propio o ajeno, que ocupe el dominio público local. En estos casos, el operador móvil al no realizar el hecho imponible objeto de la tasa por utilización o aprovechamiento del dominio público local, no tendría la condición de sujeto pasivo de la citada tasa por lo que no procedería su exacción.

- Que la utilización de datos a nivel nacional como los extraídos de los Informes Anuales publicados por esta Comisión puede conllevar inevitablemente a desviaciones en el cálculo exacto o aproximado del valor de mercado de la utilidad derivada del uso del dominio público local obtenido por los operadores móviles en cada concreto municipio.

No obstante, esta Comisión es consciente de la dificultad que entraña disponer de un nivel de desagregación geográfica de las categorías de ingresos correspondientes a cada operador que deben ser consideradas para la correcta exacción de la tasa por los municipios.

- Que analizada la metodología seguida por los modelos de Ordenanzas, es posible concluir que éstas adolecen de errores en la determinación de los parámetros a tomar en cuenta para el cálculo de la base imponible o del valor de mercado de la utilidad, como es la doble contabilización de los ingresos por llamadas de móviles a fijos (modelo de Ordenanza tipo 1) o la sujeción de ingresos no imputables directamente a la prestación de servicios de telefonía móvil (modelo de Ordenanza tipo 2), lo cual hace necesaria su revisión.
- Que, debido a la doble tributación que se podría estar produciendo dada la metodología seguida por los modelos de Ordenanzas, al igual que los operadores de telefónica fija, se estima justificada la petición de los operadores móviles acerca de la posible deducción de los ingresos gravados, los gastos por acceso e interconexión pagados por los operadores para la prestación de sus servicios de comunicaciones móviles.
- Que del análisis realizado sobre la metodología seguida por los dos modelos de Ordenanzas propuestos por la FEMP para la determinación de la base imponible de la tasa local, es posible concluir que a través de los mismos se están gravando parte de los ingresos brutos de explotación sujetos asimismo a la tasa general de operadores regulada en la LGTel.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Ignacio Redondo Andreu, con el Visto Bueno del Presidente, Reinaldo Rodríguez Illera.***