Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 20 de noviembre de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Código europeo de las comunicaciones electrónicas — Directiva (UE) 2018/1972 — Obligaciones de acceso a empresas con peso significativo en el mercado — Artículo 72 — Obligaciones de acceso a los activos de obra civil — Requisitos»

En el asunto C-327/24 [Lolach], [i]

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia, Alemania), mediante resolución de 2 de mayo de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de mayo de 2024, en el procedimiento entre

Telekom Deutschland GmbH

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, y la Sra. I. Ziemele y los Sres. A. Kumin y S. Gervasoni (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de marzo de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Telekom Deutschland GmbH, por los Sres. F. Hölscher y J. von Lucius, Rechtsanwälte;

– en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por el Sr. C. Mögelin y las Sras. M. Otremba y J. Schölzel;

* Lengua de procedimiento: alemán.

[i] La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

– en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou y D. Tsagkaraki, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Conte, O. Gariazzo y G. Meeßen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de mayo de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 72 y 73 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el código europeo de las comunicaciones electrónicas (DO 2018, L 321, p. 36).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Telekom Deutschland GmbH y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania), representada por la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agencia Federal Reguladora de la Electricidad, el Gas, las Telecomunicaciones, Correos y Ferrocarriles, Alemania; en lo sucesivo, «Agencia Federal de Redes»), en relación con una obligación de acceso a infraestructuras de obra civil en el sector de las telecomunicaciones.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El considerando 29 de la Directiva 2018/1972 expone lo siguiente:

«La presente Directiva pretende reducir progresivamente las normas *ex ante* de carácter sectorial, conforme avance el desarrollo de la competencia en los mercados para conseguir, en último término, que las comunicaciones electrónicas se rijan tan solo por el Derecho de la competencia. Considerando que los mercados de las comunicaciones electrónicas han mostrado una dinámica fuertemente competitiva en los últimos años, es esencial que las obligaciones reglamentarias *ex ante* se impongan solo cuando no exista una competencia auténtica y sostenible en los mercados de que se trate. El objetivo de la intervención reguladora *ex ante* es beneficiar a los usuarios finales, haciendo que los mercados minoristas sean realmente competitivos con carácter sostenible. Deben imponerse obligaciones a nivel mayorista si, de lo contrario, no es probable que uno o más mercados minoristas lleguen a ser realmente competitivos en ausencia de dichas obligaciones. Es probable que las autoridades nacionales de reglamentación puedan determinar progresivamente, mediante el procedimiento de análisis del mercado, que los mercados minoristas son competitivos incluso en ausencia de regulación mayorista, especialmente teniendo en cuenta las esperadas mejoras de la competencia y la innovación. En tal caso, la autoridad nacional de reglamentación debe concluir que la regulación ya no resulta necesaria en el nivel mayorista, y evaluar el correspondiente mercado mayorista pertinente con miras a la retirada de regulación *ex ante*. […]»

4 En el considerando 187 de esta Directiva se expone lo siguiente:

«Los activos de obra civil que puedan acoger una red de comunicaciones electrónicas son fundamentales para el éxito de la implantación de las nuevas redes debido al elevado coste que supone replicarlos y a los importantes ahorros que pueden conseguirse si se reutilizan. Por esta razón, además de las normas relativas a las infraestructuras físicas contenidas en la Directiva [2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (DO 2014, L 155, p. 1)], es necesaria una solución específica para el caso en que los activos de obra civil sean propiedad de una empresa designada como poseedora de peso significativo en el mercado. Cuando los activos de obra civil existan y sean reutilizables, disponer de un acceso efectivo a ellos tiene un gran efecto positivo sobre el despliegue de infraestructuras competidoras y, por consiguiente, es preciso garantizar que el acceso a estos activos pueda ser utilizado como una solución autónoma para la mejora de la dinámica competitiva y del despliegue en cualquier mercado descendente, que debe considerarse antes de evaluar la necesidad de imponer otras soluciones potenciales, y no como una solución meramente accesoria a otros productos o servicios al por mayor o como una solución limitada a las empresas que disponen de estos otros productos o servicios al por mayor. […]»

5 A tenor del artículo 3, titulado «Objetivos generales», de dicha Directiva:

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

[…]

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

a) promoverán la conectividad y el acceso a las redes de muy alta capacidad, incluidas las redes fijas, móviles e inalámbricas, así como su adopción, por todos los ciudadanos y empresas de la Unión;

b) fomentarán la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, incluida la competencia eficiente basada en infraestructuras, así como en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y servicios asociados;

c) contribuirán al desarrollo del mercado interior eliminando los obstáculos restantes y facilitando la convergencia de las condiciones que permitan la inversión en redes de comunicaciones electrónicas y en su suministro, en servicios de comunicaciones electrónicas, en recursos asociados y servicios asociados y en toda la Unión, para lo que será necesario desarrollar normas comunes y enfoques reglamentarios previsibles, favorecer un uso eficaz, eficiente y coordinado del espectro radioeléctrico, así como la innovación abierta, el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas, el suministro, la disponibilidad e interoperabilidad de servicios paneuropeos y la conectividad de extremo a extremo;

d) promover los intereses de los ciudadanos de la Unión, asegurando la conectividad y la disponibilidad y la adopción de redes de muy alta capacidad, incluidas las redes fijas, las redes móviles e inalámbricas y los servicios de comunicaciones electrónicas, permitiendo maximizar los beneficios en cuanto a variedad de elección, precio y calidad a través de una competencia efectiva, garantizando la seguridad de las redes y servicios, así como un nivel elevado y uniforme de protección de los usuarios finales gracias a la normativa sectorial necesaria y a medidas que atiendan a las necesidades, tales como unos precios asequibles, de determinados grupos sociales, en particular de los usuarios finales con discapacidad, los usuarios finales de más edad y los usuarios finales con necesidades sociales especiales, así como las posibilidades de elección y el acceso equivalente de los usuarios finales con discapacidad.

[…]»

6 El artículo 67 de la Directiva 2018/1972, con la rúbrica «Procedimiento de análisis del mercado», establece:

«1. Las autoridades nacionales de reglamentación determinarán si un mercado pertinente definido de conformidad con el artículo 64, apartado 3, justifica la imposición de las obligaciones reglamentarias establecidas en la presente Directiva. […]

Un mercado puede considerarse que justifica la imposición de las obligaciones reglamentarias establecidas en la presente Directiva si se cumplen todos los criterios siguientes:

a) la presencia de barreras de entrada, importantes y no transitorias, de tipo estructural, jurídico o reglamentario;

b) la existencia de una estructura del mercado que no tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, teniendo en cuenta el grado de competencia basada en la infraestructura y de otras fuentes de competencia detrás de las barreras de entrada;

c) el hecho de que la legislación en materia de competencia por sí sola resulte insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias del mercado detectadas.

[…]

3. Cuando una autoridad nacional de reglamentación llegue a la conclusión de que en un mercado pertinente no se justifica la imposición de obligaciones reglamentarias según el procedimiento previsto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, o cuando las condiciones establecidas en el apartado 4 del presente artículo no se cumplan, no impondrá ni mantendrá ninguna de las obligaciones reglamentarias específicas de conformidad con el artículo 68. […]

[…]

4. Cuando una autoridad nacional de reglamentación determine que en un mercado pertinente está justificada la imposición de obligaciones reglamentarias de conformidad con los apartados 1 y 2 del presente artículo, establecerá qué empresas, ya sea individual o conjuntamente, tienen un peso significativo en ese mercado pertinente con arreglo al artículo 63. La autoridad nacional de reglamentación impondrá a dichas empresas las obligaciones reglamentarias específicas adecuadas de conformidad con el artículo 68, o mantendrá o modificará dichas obligaciones si ya

existen en caso de que considere que el resultado para los usuarios finales no sería realmente competitivo en ausencia de dichas obligaciones.

[…]»

7 El artículo 68 de esta Directiva, bajo el título «Imposición, modificación o supresión de las obligaciones», establece:

«1. Los Estados miembros velarán por que las autoridades nacionales de reglamentación estén facultadas para imponer las obligaciones establecidas en los artículos 69 a 74 y 76 a 81.

2. Cuando resulte del análisis de mercado efectuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 que una empresa tiene un peso significativo en un mercado específico, las autoridades nacionales de reglamentación impondrán, según proceda, cualesquiera de las obligaciones establecidas en los artículos 69 a 74, 76 y 80. Conforme al principio de proporcionalidad, las autoridades nacionales de reglamentación optarán por la forma menos intervencionista posible de resolver los problemas observados en el análisis del mercado.

3. Las autoridades nacionales de reglamentación impondrán las obligaciones establecidas en los artículos 69 a 74 y 76 y 80 a las empresas que hayan sido designadas como poseedoras de peso significativo en el mercado de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del presente artículo, sin perjuicio de:

a) los artículos 61 y 62;

b) los artículos 44 y 17 de la presente Directiva, la condición 7 de la parte D del anexo I aplicada en virtud del artículo 13, apartado 1, de la presente Directiva, los artículos 97 y 106 de la presente Directiva y las disposiciones correspondientes de la Directiva [2002/58/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO 2002, L 201, p. 37)], que contengan obligaciones aplicables a las empresas que no tengan un peso significativo en el mercado, o

c) la necesidad de respetar compromisos internacionales.

[…]

4. Las obligaciones impuestas con arreglo al presente artículo deberán:

a) basarse en la índole del problema detectado por una autoridad nacional de reglamentación en su análisis de mercado, en su caso, teniendo en cuenta la determinación de la demanda transnacional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 66;

b) ser proporcionales, teniendo en cuenta, cuando sea posible, los costes y beneficios;

c) justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 3, […]

[…]».

8 El artículo 72 de dicha Directiva, titulado «Acceso a la obra civil», establece:

«1. De conformidad con el artículo 68, una autoridad nacional de reglamentación podrá imponer a las empresas la obligación de satisfacer las solicitudes razonables de acceso y de uso de obra civil, incluidos, pero sin limitarse a ellos, edificios o accesos a edificios, hilos de edificios incluido el cableado, antenas, torres y otras estructuras de soporte, postes, mástiles, conductos, tuberías, cámaras de inspección, bocas de inspección y armarios, en situaciones en las que tras haber considerado el análisis del mercado, la autoridad nacional de reglamentación llegue a la conclusión de que la denegación de acceso o el acceso otorgado en virtud de términos y condiciones no razonables de efecto análogo obstaculizarían el desarrollo de un mercado competitivo sostenible y no responderían al interés del usuario final.

2. Las autoridades nacionales de reglamentación podrán imponer obligaciones a una empresa para que facilite acceso con arreglo al presente artículo, con independencia de si los bienes afectados por la obligación forman parte del mercado pertinente de acuerdo con el análisis del mercado, a condición de que la obligación sea necesaria y proporcionada para cumplir los objetivos del artículo 3.»

9 El artículo 73 de la misma Directiva, bajo el título «Obligaciones relativas al acceso y utilización de elementos específicos de las redes y recursos asociados y a su utilización», tiene el siguiente tenor:

«1. De conformidad con el artículo 68, las autoridades nacionales de reglamentación podrán imponer a las empresas la obligación de que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, en aquellas situaciones en las que dichas autoridades consideren que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista y que no benefician a los usuarios finales.

[…]

2. […]

Cuando una autoridad nacional de reglamentación estudie, de conformidad con el artículo 68, la imposición de obligaciones sobre la base del artículo 72 o del presente artículo, examinará si solo la imposición de obligaciones de conformidad con el artículo 72 sería un medio proporcionado para fomentar la competencia y los intereses del usuario final.

[…]»

10 El considerando 28 de la Recomendación (UE) 2020/2245 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2020, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el código europeo de las comunicaciones electrónicas (DO 2020, L 439, p. 23), menciona lo siguiente:

«Además, el artículo 72 del Código permite a las autoridades nacionales de reglamentación imponer el acceso a la obra civil como solución aislada en cualquier mercado mayorista pertinente. Esta obligación de proporcionar acceso a la obra civil puede estar justificada con independencia de si la infraestructura física a la que se concede el acceso forma parte del

mercado regulado pertinente y debe ser estudiada por las autoridades nacionales de reglamentación antes de imponer otras obligaciones de acceso en una fase posterior, siempre que sea proporcionada y suficiente para promover la competencia en beneficio de los usuarios finales.»

Derecho alemán

11 El artículo 26 de la Telekommunikationsgesetz (Ley de Telecomunicaciones), de 23 de junio de 2021 (BGBl. 2021 I, p. 1858), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «TKG»), que transpone los artículos 72 y 73 de la Directiva 2018/1972 al Derecho alemán, dispone:

«Obligaciones de acceso

(1) La Agencia Federal de Redes puede obligar a una empresa poseedora de peso significativo en el mercado a conceder acceso a otras empresas si, de lo contrario, se obstaculizaría el desarrollo de un mercado minorista competitivo sostenible y se perjudicarían los intereses de los usuarios finales.

(2) Al examinar si las obligaciones de acceso previstas en el apartado 1 están justificadas, cuáles de ellas lo están y si son proporcionadas a los objetivos del artículo 2 de la presente Ley, la Agencia Federal de Redes examinará si:

1. las obligaciones ya impuestas o que previsiblemente vayan a imponerse en virtud de esta parte, o los acuerdos de acceso comercial ya celebrados u ofrecidos en el mercado mayorista de que se trate o en un mercado mayorista relacionado, y

2. la mera imposición de obligaciones con arreglo al apartado 3, punto 10,

bastan para garantizar los objetivos especificados en el artículo 2.

[…]

(3) Observando lo dispuesto en el apartado 1, la Agencia Federal de Redes podrá imponer, entre otras, las siguientes obligaciones a las empresas poseedoras de peso significativo en el mercado:

[…]

10. conceder acceso a la obra civil, incluidos, pero sin limitarse a ellos, edificios o accesos a edificios, hilos de edificios incluido el cableado, antenas, torres y otras estructuras de soporte, postes, mástiles, conductos, tuberías, cámaras de inspección, bocas de inspección y armarios, aun cuando no formen parte del mercado de productos pertinente con arreglo al artículo 10, a condición de que la obligación de acceso sea necesaria y proporcionada a la vista del problema identificado en el análisis del mercado contemplado en el artículo 11.

[…]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

12 Telekom Deutschland es una empresa de telecomunicaciones que fue designada, en el marco de un análisis del mercado de 10 de octubre de 2019, como empresa poseedora de peso significativo en el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija.

13 Mediante resolución de 21 de julio de 2022, la Agencia Federal de Redes impuso a Telekom Deutschland varias obligaciones de acceso, de las cuales dos estaban redactadas en los siguientes términos:

«1.1. Conceder a otras empresas acceso a los sistemas de canalización de cables, así como a los mástiles y estructuras de soporte de líneas aéreas existentes en el momento de la solicitud, con el fin de desplegar y explotar redes de muy alta capacidad en ubicaciones fijas o para el acceso desagregado al bucle local o al nodo de acceso multiservicio o *multiservice access node* (sección 1.2 o 1.3) en el marco de las capacidades existentes, pudiendo [Telekom Deutschland] mantener una reserva operativa adecuada y dar prioridad a la satisfacción de sus propias necesidades. […]

1.2. Conceder a otras empresas acceso físicamente desagregado al bucle local de cobre en el distribuidor principal o en un punto más cercano a la unidad de bucle local que el distribuidor principal (en particular, subbucle de abonado o caja terminal — APL), a menos que pueda o deba denegar el acceso de conformidad con lo dispuesto en el anexo 1 —Denegación de acceso al bucle local fuera de la zona próxima al distribuidor principal— y en el anexo 2 —Denegación de acceso al bucle local dentro de la zona próxima al distribuidor principal— del presente punto […]».

14 Para justificar su resolución, la Agencia Federal de Redes indicó que, conforme al artículo 26, apartado 1, primera frase, de la TKG, ella puede obligar a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones poseedores de peso significativo en el mercado a conceder acceso a otras empresas, incluido el acceso desagregado en función de la demanda, en particular si, de lo contrario, se obstaculizaría el desarrollo de un mercado minorista competitivo sostenible o no se respondería al interés del usuario final. Añadió que del artículo 26 de la TKG y de su remisión a los objetivos de regulación previstos en el artículo 2 de la TKG se desprendía que las medidas impuestas debían inscribirse en un amplio conjunto de objetivos y respetar, simultáneamente, determinados requisitos previos.

15 La Agencia Federal de Redes consideró que este conjunto comprendía cuatro finalidades básicas: en primer término, garantizar la conectividad y promover el acceso a redes de muy alta capacidad por parte de todos los ciudadanos y empresas; en segundo término, fomentar la competencia, en particular en el mercado minorista; en tercer término, proteger los intereses de los usuarios, sobre todo de los consumidores, y, en cuarto término, fomentar el desarrollo del mercado interior de la Unión.

16 La Agencia Federal de Redes indicó que, para alcanzar estos objetivos, debían cumplirse determinados requisitos previos. Así, la apreciación del requisito relativo a la necesidad de la medida debería centrarse en dilucidar, en particular, si la mera imposición de obligaciones de acceso por lo que respecta a los sistemas de canalización de cables, los mástiles y las estructuras de soporte de las líneas aéreas basta para garantizar los objetivos de regulación mencionados en el artículo 2 de la TKG.

17 El 19 de agosto de 2022, Telekom Deutschland interpuso un recurso contra la resolución de 21 de julio de 2022 de la Agencia Federal de Redes ante el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia, Alemania), que es el órgano jurisdiccional remitente.

18 Solicitó a dicho órgano jurisdiccional que anulara parcialmente la citada resolución, en la medida en que la obligaba, en el punto 1.1 de la parte dispositiva, a conceder a otras empresas acceso a los sistemas de canalización de cables, así como a los mástiles y estructuras de soporte de líneas aéreas con el fin de desplegar y explotar redes de muy alta capacidad en ubicaciones fijas.

19 El órgano jurisdiccional remitente señala que el alcance de las disposiciones nacionales pertinentes es equívoco. Afirma que algunos elementos abogan en favor de una interpretación del artículo 26 de la TKG en el sentido de que la Agencia Federal de Redes debió realizar «previamente» una evaluación circunscrita al cumplimiento de los requisitos del artículo 26, apartado 1, de la TKG, a saber, si una denegación de acceso, por un lado, obstaculizaría el desarrollo de un mercado minorista competitivo sostenible y, por otro lado, perjudicaría los intereses de los usuarios finales. En cambio, otros elementos sugieren que dicha autoridad debe apreciar la necesidad de imponer obligaciones de acceso a la luz de un «conjunto de objetivos» más amplio. El citado órgano jurisdiccional añade que la interpretación del artículo 26 de la TKG, que transpone al Derecho alemán los artículos 72 y 73 de la Directiva 2018/1972, debe ser conforme con los artículos de esta.

20 El órgano jurisdiccional remitente considera que la resolución del litigio principal depende de la respuesta que se dé a la cuestión de si una autoridad nacional de reglamentación que pretende imponer una obligación de acceso a activos de obra civil sobre la base de los artículos 72 y 73 de la Directiva 2018/1972 debe proceder únicamente a una evaluación de los objetivos enumerados en el artículo 72, apartado 1, de esa Directiva o puede referirse a este respecto a un «conjunto de objetivos» más amplio que incluya, en particular, los objetivos enumerados en el artículo 3 de dicha Directiva.

21 El órgano jurisdiccional remitente considera que no está en condiciones de resolver la cuestión con arreglo a la teoría del «acto claro». En particular, el artículo 73, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2018/1972 no permite, a su entender, responder directamente a esta cuestión, dado que el artículo 72 de dicha Directiva es el único pertinente en lo que respecta a la imposición de una obligación de acceso a los activos de obra civil. Además, el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2018/1972 solo es claro en apariencia, ya que el modo en que esta disposición se articula con el artículo 72, apartado 1, de dicha Directiva no es, en su opinión, evidente.

22 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse los artículos 72 y 73 de la Directiva [2018/1972] en el sentido de que las autoridades nacionales de reglamentación, al evaluar si cabe imponer una obligación de acceso a obra civil que, de acuerdo con el análisis del mercado, no forme parte del mercado pertinente,

han de examinar *únicamente* si sin la imposición de esta obligación se obstaculizaría el desarrollo de un mercado competitivo sostenible o no se respondería al interés del usuario final,

o

si, al examinar la imposición de una obligación de acceso a dicha obra civil, además de los citados requisitos, pueden tenerse en cuenta también, *con el mismo rango jerárquico*, en un "conjunto de objetivos", los demás objetivos mencionados en el artículo 3 de la Directiva [2018/1972], así como, en su caso, otros objetivos?»

Sobre la cuestión prejudicial

23 El órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que precise la naturaleza de la evaluación que deben llevar a cabo las autoridades nacionales de reglamentación cuando prevén imponer a una empresa, designada como poseedora de peso significativo en un mercado determinado, una obligación de acceso a activos de obra civil que no forman parte del mercado pertinente según el análisis del mercado. En su cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia, dicho órgano jurisdiccional se refiere tanto al artículo 72 como al artículo 73 de la Directiva 2018/1972.

24 A este respecto, procede señalar que el artículo 72 de la Directiva 2018/1972 permite imponer el acceso a las infraestructuras de obra civil como «solución autónoma», en el sentido de que permite imponer el acceso únicamente a la obra civil, mientras que el artículo 73 de dicha Directiva permite imponer el acceso a las infraestructuras de obra civil como «solución meramente accesoria», al tener por objeto el acceso a elementos de obra civil asociados al acceso a una red o a un servicio de comunicaciones electrónicas.

25 Aunque el tenor de la cuestión prejudicial se refiere a la vez a los artículos 72 y 73 de la Directiva 2018/1972, de la resolución de remisión se desprende, como además convinieron todos los participantes en la vista ante el Tribunal de Justicia, que solo la interpretación del artículo 72 es útil para resolver el litigio principal.

26 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 72 de la Directiva 2018/1972 debe interpretarse en el sentido de que cuando una autoridad nacional de reglamentación considera si procede imponer a una empresa designada como poseedora de peso significativo en un mercado determinado una obligación de acceso a activos de obra civil, con independencia de que dichos activos formen parte o no del mercado pertinente según el análisis del mercado, tal autoridad debe examinar únicamente si la no imposición de esta obligación obstaculizaría el desarrollo de un mercado competitivo sostenible o no respondería al interés del usuario final, o si, a tal efecto, puede tener en cuenta, además de esos dos elementos y con el mismo rango jerárquico que estos, los demás objetivos enumerados en el artículo 3 de la Directiva 2018/1972.

27 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos que persigue la normativa de la que forma parte (véanse las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 1 de agosto de 2025, Alace y Canpelli, C-758/24 y C-759/24, EU:C:2025:591, apartado 91).

28 En primer lugar, por lo que respecta al tenor del artículo 72 de la Directiva 2018/1972, este artículo supedita, en su apartado 1, la imposición de una obligación autónoma de acceso a la obra civil al requisito de que la denegación de acceso o el acceso otorgado en virtud de términos y condiciones no razonables de efecto análogo obstaculizarían el desarrollo de un mercado competitivo sostenible y no responderían al interés del usuario final.

29 Procede señalar que, a diferencia de varias versiones lingüísticas, en particular las versiones española, inglesa, francesa, italiana y húngara de esta disposición, en las que los criterios de imposición de una obligación de acceso relativos al «desarrollo de un mercado competitivo sostenible» y al «interés del usuario final» están unidos por la conjunción «y», en la versión alemana de esta, estos criterios están unidos por la conjunción «o». A este respecto, de reiterada jurisprudencia se desprende que la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de esta disposición y tampoco se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. En caso de divergencia entre versiones lingüísticas, la norma de que se trate debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra (véanse las sentencias de 27 de marzo de 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, apartados 18 y 19, y de 4 de septiembre de 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, apartado 34).

30 Además, el artículo 72 de esta Directiva establece, en su apartado 2, que las autoridades nacionales de reglamentación pueden imponer obligaciones a una empresa para que facilite acceso con arreglo a ese artículo, con independencia de si los bienes afectados por la obligación forman parte del mercado pertinente de acuerdo con el análisis del mercado, a condición de que la obligación sea necesaria y proporcionada para cumplir los objetivos del artículo 3 de la referida Directiva.

31 Los objetivos enumerados en dicho artículo 3 consisten, en primer término, en promover la conectividad y el acceso a las redes de muy alta capacidad, así como su adopción, por todos los ciudadanos y empresas; en segundo término, en fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados; en tercer término, en contribuir al desarrollo del mercado interior, y, en cuarto término, en promover los intereses de los ciudadanos de la Unión, en particular permitiendo maximizar los beneficios en cuanto a variedad de elección, precio y calidad.

32 Dichos objetivos generales incluyen, pues, aquellos a los que se refiere el artículo 72, apartado 1, de la Directiva 2018/1972 en el enunciado de los dos criterios de imposición de una obligación de acceso, pero también otros objetivos, como el de promover la conectividad y el acceso a las redes de muy alta capacidad, así como su adopción.

33 En segundo lugar, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 72 de esta Directiva, procede señalar, en primer término, que esta establece el código europeo de las comunicaciones electrónicas. Refunde varias directivas y establece un marco armonizado y simplificado para, en particular, la regulación de las redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos y servicios asociados. La Directiva 2018/1972 no se limita a codificar los actos del Derecho de la Unión a los que modifica o sustituye, sino que introduce modificaciones en el marco regulador que estaba en vigor antes de su adopción con el fin de tener en cuenta la evolución de la tecnología y del mercado (sentencia de 27 de febrero de 2025, T-2, C-562/23, EU:C:2025:126, apartado 37 y jurisprudencia citada). A este respecto, el artículo 72 de la Directiva 2018/1972 constituye, por su parte, una nueva disposición con respecto al marco regulador anterior.

34 El artículo 68 de la Directiva 2018/1972, incluido en el capítulo IV del título II de la parte II de dicha Directiva, dedicado a las obligaciones de acceso a empresas con peso significativo en el mercado, establece en su apartado 2, primera frase, que, cuando resulte del análisis de mercado que una empresa tiene un peso significativo en un mercado específico, las autoridades nacionales de reglamentación impondrán, según proceda, una de las obligaciones establecidas en los artículos 69 a 74, 76 y 80 de la referida Directiva.

35 Entre las obligaciones de acceso contenidas en ese capítulo IV figura, por un lado, el artículo 72 de la Directiva 2018/1972, que faculta a las autoridades nacionales de reglamentación para imponer a una empresa con peso significativo en un mercado determinado la obligación específica de satisfacer las solicitudes razonables de acceso y de uso de obra civil. Por otro lado, el artículo 73 de esa Directiva confiere a las autoridades nacionales de reglamentación la facultad para imponer a las empresas poseedoras de peso significativo en un mercado determinado la obligación de satisfacer las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de autorizar la utilización de estos (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, apartado 30). De conformidad con el artículo 2, punto 10, de dicha Directiva, tal obligación de acceso a los «recursos asociados» puede incluir el acceso a las infraestructuras físicas, siempre que estas estén asociadas con una red de comunicaciones electrónicas o con un servicio de comunicaciones electrónicas.

36 Además, como confirman, por lo demás, el considerando 28 de la Recomendación 2020/2245 y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a dicha Recomendación, las autoridades nacionales de reglamentación pueden imponer obligaciones de acceso sobre la base del artículo 72 de la Directiva 2018/1972, aun cuando los activos de que se trate no formen parte del mercado pertinente según el análisis del mercado.

37 En segundo término, procede señalar que el artículo 68, apartado 2, de la Directiva 2018/1972 establece, en su segunda frase, que, conforme al principio de proporcionalidad, las autoridades nacionales de reglamentación deben optar por la forma menos intervencionista posible de resolver los problemas observados en el análisis del mercado. Además, el apartado 4 del citado artículo exige que las obligaciones impuestas con arreglo a dicho artículo se basen, en particular, en la índole del problema detectado por una autoridad nacional de reglamentación en su análisis de mercado, que sean proporcionadas, teniendo en cuenta, cuando sea posible, los costes y beneficios, y que se justifiquen a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 3 de esa Directiva.

38 De ello se deduce que una autoridad nacional de reglamentación está obligada, cuando proyecta adoptar una solución autónoma de conformidad con el artículo 72 de la Directiva 2018/1972, a cerciorarse de que esa medida es proporcionada y está justificada a la luz de todos los objetivos enumerados en el artículo 3 de esa Directiva.

39 En tercer término, del artículo 67 de la Directiva 2018/1972 se desprende que solo puede imponerse una obligación de acceso a una empresa con peso significativo en el mercado cuando se haya comprobado, en el marco de un análisis de mercado, sobre la base de los criterios enumerados en el apartado 1, párrafo segundo, de dicho artículo, que no existe competencia efectiva y sostenible en un mercado determinado. El apartado 4, segunda frase, de ese mismo artículo establece que la autoridad nacional de reglamentación impondrá obligaciones de conformidad con el artículo 68 de dicha Directiva únicamente si, sin ellas, el resultado para los usuarios finales no sería realmente competitivo.

40 Además, en virtud del artículo 73, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2018/1972, cuando una autoridad nacional de reglamentación estudie, de conformidad con el artículo 68 de esta, la imposición de obligaciones sobre la base de los artículos 72 o 73 de la referida Directiva, debe cerciorarse de si solo la imposición de obligaciones de conformidad con ese artículo 72 sería un medio proporcionado para fomentar la competencia y los intereses del usuario final.

41 De ello se desprende que, al igual que los artículos 67 y 73 de la Directiva 2018/1972, que se refieren a la vez a la competencia y al usuario final, los criterios de imposición de una obligación de acceso relativos al «desarrollo de un mercado competitivo sostenible» y al «interés del usuario final», mencionados en el artículo 72, apartado 1, de esta Directiva, tienen carácter acumulativo.

42 De ello resulta, asimismo, que el requisito para la imposición de una obligación de acceso establecido en el artículo 72, apartado 1, de la Directiva 2018/1972 coincide, en esencia, con la exigencia, resultante de los artículos 67 y 73 de esa Directiva, de que tal obligación sea proporcionada y necesaria en relación con los objetivos de promover la competencia y los intereses de los usuarios finales. Dado que estos dos objetivos están incluidos en los objetivos generales enumerados en el artículo 3 de esta Directiva, este requisito debe considerarse cumplido cuando una obligación de acceso a los activos de obra civil, impuesta a una empresa designada como poseedora de peso significativo en un mercado determinado, basada en la índole del problema detectado en el análisis del mercado, con arreglo al artículo 68, apartado 4, de la referida Directiva, sea proporcionada y necesaria a la luz de todos los objetivos enumerados en ese artículo 3.

43 La interpretación que se desprende de los apartados 28 a 42 de la presente sentencia se ve corroborada, en tercer lugar, por los objetivos perseguidos por la normativa de que se trata. En efecto, como se desprende del artículo 68, apartado 4, de la Directiva 2018/1972, las obligaciones de acceso impuestas a las empresas con peso significativo en el mercado persiguen los objetivos enumerados en el artículo 3 de esa Directiva. Según el considerando 29 de dicha Directiva, el objetivo de la intervención reguladora *ex ante* es beneficiar a los usuarios finales, haciendo que los mercados minoristas sean realmente competitivos con carácter sostenible. También se desprende de dicho considerando que uno de los objetivos del legislador de la Unión es reducir progresivamente esta intervención, conforme avance el desarrollo de la competencia en los mercados, para conseguir, en último término, que las comunicaciones electrónicas se rijan tan solo por el Derecho de la competencia.

44 El artículo 72 de la Directiva 2018/1972 pretende alcanzar los mismos objetivos. El considerando 187 de esta Directiva precisa que el acceso efectivo a los activos de obra civil tiene por objeto la mejora de la dinámica competitiva y del despliegue de las redes en cualquier mercado descendente. Subraya que esos activos que puedan acoger una red de comunicaciones electrónicas son fundamentales para el éxito de la implantación de las nuevas redes debido al elevado coste que supone replicarlos y a los importantes ahorros que pueden conseguirse si se reutilizan.

45 De ello resulta que una autoridad nacional de reglamentación no puede limitarse a declarar que una medida basada en el artículo 72 de la Directiva 2018/1972 es proporcionada y necesaria para promover la competencia y los intereses de los usuarios finales, sino que debe apreciar si tal es el caso a la luz del conjunto de objetivos contemplados en el artículo 3 de esa Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Koninklijke KPN y otros, C-28/15, EU:C:2016:692, apartado 50).

46 Además, procede recordar que los objetivos generales mencionados en el artículo 3 de esta Directiva se enumeran sin orden de prioridad.

47 Por consiguiente, cuando una autoridad nacional de reglamentación examina si procede imponer una obligación sobre la base del artículo 72 de la Directiva 2018/1972, no tiene que apreciar, con carácter preliminar, si dicha obligación es proporcionada y necesaria para fomentar la

competencia y los intereses del usuario final. Puede proceder a evaluar la proporcionalidad y la necesidad de tal obligación comenzando su análisis por uno u otro de los objetivos enumerados en el artículo 3 de esa Directiva.

48 Así pues, incumbe al órgano jurisdiccional remitente apreciar si la obligación de acceso a los activos de obra civil impuesta a Telekom Deutschland con arreglo a la legislación nacional que transpone el artículo 72 de la Directiva 2018/1972 se basa en la índole del problema detectado en el análisis de mercado de conformidad con el artículo 68, apartado 4, de esa Directiva y si es proporcionada y necesaria a la luz de todos los objetivos enumerados, sin orden de prioridad, en el artículo 3 de la referida Directiva.

49 De cuanto antecede resulta que el artículo 72 de la Directiva 2018/1972 debe interpretarse en el sentido de que cuando una autoridad nacional de reglamentación considera si procede imponer a una empresa designada como poseedora de un peso significativo en un mercado determinado una obligación de acceso a activos de obra civil, con independencia de que dichos activos formen o no parte del mercado pertinente según el análisis del mercado, tal autoridad debe examinar si la no imposición de esta obligación obstaculizaría el desarrollo de un mercado competitivo sostenible y no respondería al interés del usuario final. Además, dicha autoridad debe cerciorarse también de que la citada obligación se basa en la índole del problema detectado en el análisis de mercado y de si es proporcionada y necesaria a la luz de todos los objetivos enumerados, sin orden de prioridad, en el artículo 3 de dicha Directiva.

Costas

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

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

El artículo 72 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el código europeo de las comunicaciones electrónicas,

debe interpretarse en el sentido de que

cuando una autoridad nacional de reglamentación considera si procede imponer a una empresa designada como poseedora de un peso significativo en un mercado determinado una obligación de acceso a activos de obra civil, con independencia de que dichos activos formen o no parte del mercado pertinente según el análisis del mercado, tal autoridad debe examinar si la no imposición de esta obligación obstaculizaría el desarrollo de un mercado competitivo sostenible y no respondería al interés del usuario final. Además, dicha autoridad debe cerciorarse también de que la citada obligación se basa en la índole del problema detectado en el análisis de mercado y de si es proporcionada y necesaria a la luz de todos los objetivos enumerados, sin orden de prioridad, en el artículo 3 de dicha Directiva.

Firmas