Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 14 de enero de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/21/CE — Artículo 7, apartado 3 — Procedimiento de consolidación del mercado interior de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/19/CE — Artículos 8 y 13 — Operador que tiene un peso significativo en el mercado — Obligaciones impuestas por las autoridades nacionales de reglamentación — Obligaciones de control de precios y contabilidad de costes — Autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil»

En el asunto C-395/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administrativo federal, Alemania), mediante resolución de 25 de junio de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de agosto de 2014, en el procedimiento entre

Vodafone GmbH

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Tercera, y la Sra. C. Toader y los Sres. E. Levits, E. Jarašiūnas (Ponente) y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Vodafone GmbH, por el Sr. T. Tschentscher y la Sra. D. Herrmann, Rechtsanwälte;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Braun y la Sra. L. Nicolae, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108, p. 33; en lo sucesivo, «Directiva marco»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Vodafone GmbH (en lo sucesivo, «Vodafone») y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania) a propósito de una resolución de la Agencia Federal de Redes (Bundesnetzagentur; en lo sucesivo, «Agencia») por la que se autorizan provisionalmente las tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil de Vodafone.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva marco

3 La Directiva marco declara en su considerando 38:

«Las medidas que podrían repercutir sobre los intercambios entre los Estados miembros [...] incluyen medidas que tienen repercusiones importantes sobre los operadores o usuarios en otros Estados miembros y abarcan, entre otras, las medidas que afectan a los precios para los usuarios en otros Estados miembros, [...]»

4 El artículo 1 de la Directiva marco determina los objetivos y el ámbito de aplicación de ésta. En su apartado 1 dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece un marco armonizado para la regulación de los servicios de comunicaciones electrónicas, las redes de comunicaciones electrónicas y los recursos y servicios asociados. Fija misiones de las autoridades nacionales de reglamentación [(en lo sucesivo, "ANR")] e instaura una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la Comunidad.»

5 Según la definición del artículo 2, letra l), de la Directiva marco, las «Directivas específicas» a las que la Directiva marco hace referencia son la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO L 108, p. 21); la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva acceso) (DO L 108, p. 7); la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal) (DO L 108, p. 51), y la Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones (DO 1998, L 24, p. 1).

6 El artículo 6 de la Directiva marco, titulado «Mecanismo de transparencia y consulta» prevé, en lo sustancial, que cuando las ANR tengan intención de adoptar, con arreglo a la Directiva marco o a las Directivas específicas, medidas que incidan significativamente en el mercado pertinente, den a las partes interesadas la oportunidad de formular observaciones sobre la medida propuesta.

7 El artículo 7 de la Directiva marco, titulado «Consolidación del mercado interior de comunicaciones electrónicas», dispone lo siguiente:

«1. Para cumplir sus cometidos, de conformidad con la presente Directiva y las Directivas específicas, las [ANR] deberán tener en cuenta en la mayor medida posible los objetivos enunciados en el artículo 8, incluidos los que se refieren al funcionamiento del mercado interior.

2. Las [ANR] contribuirán al desarrollo del mercado interior cooperando entre ellas y con la Comisión, de manera transparente, con objeto de velar por la aplicación coherente, en todos los Estados miembros, de las disposiciones de la presente Directiva y de las Directivas específicas. [...]

3. Además de la consulta a que se refiere el artículo 6, en aquellos casos en los que una [ANR] tenga la intención de adoptar una medida que:

a) entre en el ámbito de los artículos 15 o 16 de la presente Directiva, los artículos 5 u 8 de la [Directiva acceso] o el artículo 16 de la [Directiva servicio universal]; y

b) pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros,

pondrá, asimismo, el proyecto de medida a disposición de la Comisión y de las [ANR] de los otros Estados miembros, así como las motivaciones del mismo [...] e informará de ello a la Comisión y a las otras [ANR]. Las [ANR] y la Comisión podrán presentar observaciones a la [ANR] interesada en el plazo de un mes o en el plazo a que se refiere el artículo 6, si éste es más largo. El plazo de un mes no podrá prolongarse.

[...]

5. La [ANR] de que se trate tendrá en cuenta en la mayor medida posible las observaciones de otras [ANR] y de la Comisión y, salvo en los casos contemplados en el apartado 4, podrá adoptar el proyecto de medidas resultante, en cuyo caso lo comunicará a la Comisión.

[...]»

8 El artículo 8 de la Directiva marco, titulado «Objetivos generales y principios reguladores» establece en su apartado 3:

«Las [ANR] contribuirán al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas:

[...]

d) cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentarias coherentes y una aplicación coherente de la presente Directiva y de las directivas específicas.»

9 El artículo 14 de la Directiva marco, titulado «Empresas con peso significativo en el mercado», especifica los criterios en que han de basarse las ANR para considerar que un determinado operador dispone de un peso significativo en el mercado.

10 El artículo 16 de la Directiva marco, titulado «Procedimiento de análisis del mercado», dispone lo siguiente:

«[...]

2. Cuando, en virtud de los artículos 16, 17, 18 o 19 de la [Directiva servicio universal], o de los artículos 7 u 8 de la [Directiva acceso], la [ANR] deba determinar si procede imponer, mantener, modificar o suprimir determinadas obligaciones a las empresas, determinará, sobre la base de su análisis de mercado a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, si un mercado pertinente es realmente competitivo.

[...]

4. Cuando una [ANR] determine que uno de los mercados pertinentes no es realmente competitivo, establecerá qué empresas tienen un peso significativo en el mercado, con arreglo al artículo 14, y les impondrá las obligaciones reglamentarias específicas adecuadas indicadas en el apartado 2 del presente artículo, o mantendrá o modificará dichas obligaciones si ya existen.

[...]

6. Las medidas que se adopten con arreglo a lo dispuesto en los apartados 3, 4 y 5 del presente artículo se someterán a los procedimientos contemplados en los artículos 6 y 7.»

11 El artículo 19 de la Directiva marco, titulado «Medidas de armonización», establece en su apartado 1 que:

«Cuando la Comisión [...] formule recomendaciones a los Estados miembros relativas a la aplicación armonizada de las disposiciones de la presente Directiva y de las directivas específicas para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 8, los Estados miembros velarán por que las [ANR] tengan en cuenta en la máxima medida posible dichas recomendaciones en el cumplimiento de sus misiones. Cuando una [ANR] decida no seguir una recomendación, deberá informar de ello a la Comisión motivando su posición.»

Directiva acceso

12 La Directiva acceso, en sus considerandos 13 y 20, declara:

«(13) Para garantizar que en todos los Estados miembros los agentes del mercado reciban el mismo trato en circunstancias similares, la Comisión debe poder velar por la aplicación armonizada de las disposiciones de la presente Directiva. Las [ANR] y las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de competencia deben, en caso necesario, coordinar sus actuaciones con el fin de garantizar que se aplique el remedio más apropiado. [...]

[...]

(20) Las medidas de control de precios pueden ser necesarias cuando el análisis de mercado ponga de manifiesto la ineficacia de la competencia en un sector concreto. La intervención reguladora puede ser relativamente leve, como en el caso de la obligación de fijar precios razonables para la selección del operador [...] o revestir una envergadura mucho mayor, como ocurre con la obligación de orientación de los precios en función de los costes, a fin de justificarlos plenamente en los casos en que la competencia no esté lo suficientemente desarrollada para evitar una tarificación excesiva. [...]»

13 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Ámbito de aplicación y objetivo», expone en su apartado 1 lo siguiente:

«La presente Directiva armoniza, dentro del marco que establece la [Directiva marco], la manera en que los Estados miembros regulan el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y su interconexión. El objetivo es establecer un marco regulador para las relaciones entre los suministradores de redes y servicios que sea compatible con los principios del mercado interior, haga posible el mantenimiento de una competencia sostenible, garantice la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas y redunde en beneficio de los consumidores.»

14 El artículo 2, letras a) y b), de dicha Directiva contiene definiciones de los conceptos de «acceso» y de «interconexión», respectivamente. Este último designa «la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por una misma empresa o por otra distinta, de manera que los usuarios de una empresa puedan comunicarse con los usuarios de la misma empresa o de otra distinta, o acceder a los servicios prestados por otra empresa. [...] La interconexión constituye un tipo particular de acceso entre operadores de redes públicas».

15 El artículo 8 de la Directiva acceso, que lleva por título «Imposición, modificación o supresión de las obligaciones», dispone:

«1. Los Estados miembros velarán por que las [ANR] estén facultadas para imponer las obligaciones a que se refieren los artículos 9 a 13.

2. Cuando resulte del análisis de mercado efectuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la [Directiva marco] que un operador tiene un peso significativo en un mercado específico, las [ANR] impondrán, según proceda, las obligaciones establecidas en los artículos 9 a 13 de la presente Directiva.

[...]

4. Las obligaciones impuestas con arreglo al presente artículo deberán basarse en la índole del problema detectado, guardar proporción con éste y justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8 de la [Directiva marco]. Tales obligaciones sólo se impondrán previa consulta, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de dicha Directiva.

[...]»

16 El artículo 13 de la Directiva acceso, titulado «Obligaciones de control de precios y contabilidad de costes», preceptúa:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las [ANR] estarán facultadas para imponer obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta tanto a la orientación de los precios en función de los costes como a los sistemas de contabilidad de costes, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso, en los casos en que el análisis del mercado ponga de manifiesto que una ausencia de competencia efectiva permitiría al operador en cuestión mantener unos precios excesivos o la compresión de los precios, en detrimento de los usuarios finales. Las [ANR] tendrán en cuenta la inversión efectuada por el operador y le permitirán una tasa razonable de rendimiento en relación con el capital correspondiente invertido habida cuenta de los riesgos afrontados por éste.

2. Las [ANR] velarán por que el mecanismo de recuperación de costes o el método de fijación de precios que se imponga sirva para fomentar la eficacia y la competencia sostenible y potencie al máximo los beneficios para los consumidores. En ese sentido, las [ANR] podrán tener asimismo en cuenta los precios practicados en mercados competidores comparables.

3. Cuando un operador tenga la obligación de que sus precios se atengan al principio de orientación en función de los costes, la carga de la prueba de que las cuotas se determinan en función de los costes, incluyendo una tasa razonable de rendimiento de la inversión, corresponderá al operador en cuestión. A efectos del cálculo del coste del suministro eficaz de servicios, las [ANR] podrán utilizar métodos de contabilización de costes distintos de los utilizados por la empresa. Las [ANR] podrán exigir a un operador que justifique plenamente los precios que aplica y, cuando proceda, ordenarle que los modifique.

[...]»

Derecho alemán

17 La Ley de telecomunicaciones (Telekommunikationsgesetz), de 22 de junio de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1190), en su versión modificada por la ley de 17 de febrero de 2010 (BGBl. 2010 I, p. 78) (en lo sucesivo, «Ley de telecomunicaciones»), dispone en su artículo 12 lo siguiente:

«1) La [Agencia] dará a las partes interesadas la oportunidad de presentar sus observaciones al proyecto de conclusiones a que se refieren los artículos 10 y 11 dentro de un plazo determinado. [...]

2) Si los artículos 10, apartado 3, y 11, apartado 3, disponen una presentación con arreglo a esta norma, se aplicará el siguiente procedimiento:

1. Tras la tramitación del procedimiento establecido en el apartado 1, la [Agencia] pondrá el proyecto de conclusiones a que se refieren los artículos 10 y 11 junto con su motivación a disposición de la Comisión y de las [ANR] de los otros Estados miembros, e informará de ello a la Comisión y a las otras [ANR]. La [Agencia] no podrá adoptar las conclusiones a que se refieren los artículos 10 y 11 antes de un mes o del plazo más largo fijado en el apartado 1.

2. La [Agencia] tendrá en cuenta en la mayor medida posible las observaciones de la Comisión y de las otras [ANR] mencionadas en el punto 1. El proyecto resultante lo comunicará a la Comisión.

[...]

4. En circunstancias extraordinarias, cuando la [Agencia] considere que es urgente actuar, como excepción al procedimiento establecido en el apartado 1 y los puntos 1 a 3, con objeto de preservar la competencia y proteger los intereses de los usuarios, podrá adoptar inmediatamente medidas provisionales proporcionadas. Deberá comunicar cuanto antes dichas medidas, debidamente motivadas, a la Comisión y a las otras [ANR]. La decisión de la [Agencia] de hacer permanentes dichas medidas o de prolongar su período de aplicación estará sujeta a las disposiciones del apartado 1 y de los puntos 1 a 3.»

18 El artículo 13, apartado 1, de dicha Ley prescribe:

«En la medida en que la [Agencia], sobre la base de un análisis de mercado efectuado conforme al artículo 11, imponga, modifique, mantenga o suprima obligaciones establecidas en los artículos [...], 30 [...] (resolución de regulación), se aplicará *mutatis mutandis* el procedimiento establecido en el artículo 12, apartado 1 y apartado 2, números 1, 2 y 4, siempre que la medida tenga repercusiones en los intercambios entre Estados miembros. [...]»

19 El artículo 30, apartado 1, de la citada Ley señala:

«Sin perjuicio de lo establecido en los apartados siguientes, las tarifas para servicios de acceso del artículo 21 impuestas por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones que tengan un peso significativo en el mercado precisarán la autorización por parte de la [Agencia], de conformidad con lo establecido en el artículo 31. [...]»

20 A tenor del artículo 31, apartado 1, de la Ley de telecomunicaciones:

«Las tarifas sujetas a aprobación con arreglo al artículo 30, apartado 1, primera frase, [...] podrán ser aprobadas cuando no excedan de los costes de prestación eficiente del servicio. [...]»

21 El artículo 35, apartado 3, de dicha Ley prescribe:

«La aprobación será total o parcial siempre que las tarifas cumplan los requisitos de los artículos 28 y 31, de conformidad con el apartado 2, y no existan motivos de denegación, con arreglo a la segunda o la tercera frase. [...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

22 Vodafone es una empresa que explota redes de telecomunicaciones móviles interconectadas con redes de otros operadores de telecomunicaciones. En el marco de un procedimiento anterior al que dio lugar al litigio principal, la Agencia designó a Vodafone como un operador que tenía un peso significativo en el mercado de la telefonía móvil y sujetó a autorización sus tarifas de terminación de llamada móvil.

23 En septiembre de 2010, Vodafone solicitó la correspondiente autorización de tarifas a la Agencia para un período que comenzaba el 1 de diciembre de 2010. Dado que ésta tenía intención de iniciar, a tal efecto, los procedimientos de consulta y de consolidación previstos en los artículos 6 y 7, respectivamente, de la Directiva marco, autorizó dichas tarifas con carácter provisional mediante resolución de 30 de noviembre de 2010. Al concluir los referidos procedimientos, la Agencia, mediante resolución de 24 de febrero de 2011, concedió a Vodafone una autorización definitiva de las tarifas con efectos retroactivos desde el 1 de diciembre de 2010 y con validez hasta el 30 de noviembre de 2012.

24 Vodafone impugnó la resolución de 30 de noviembre de 2010 ante el Verwaltungsgericht Köln (tribunal administrativo de Colonia), alegando que carecía de base jurídica, puesto que, según dicha empresa, antes de la concesión de una autorización de tarifas no debía tramitarse un procedimiento de consolidación. Mediante sentencia de 19 de septiembre de 2012, el citado órgano jurisdiccional, por una parte, declaró inadmisible la pretensión de anulación presentada por Vodafone, ya que la resolución impugnada había quedado desprovista de objeto, y, por otra parte, desestimó la pretensión subsidiaria de Vodafone de que se declarase la ilegalidad de dicha resolución.

25 Vodafone ha interpuesto un recurso de casación contra la citada sentencia ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administrativo federal), en el que solicita que se declare la ilegalidad de la resolución de 30 de noviembre de 2010. Dicho órgano jurisdiccional precisa a este respecto que, aun cuando la resolución de 30 de noviembre de 2010 haya quedado sin objeto, Vodafone conserva un interés legítimo en que se declare su ilegalidad, puesto que es posible que en el futuro la Agencia proceda nuevamente de la forma que impugna dicha empresa.

26 En cuanto al fondo, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administrativo federal) indica que, desde el punto de vista exclusivamente del Derecho alemán, el recurso interpuesto por Vodafone debería estimarse. Señala que, como la Ley de telecomunicaciones no contempla la posibilidad de iniciar un

procedimiento de consolidación antes de conceder una autorización de tarifas, no es posible conceder una autorización provisional destinada a paliar los inconvenientes derivados de la adopción tardía de una decisión definitiva resultante de la tramitación de dicho procedimiento.

27 Este órgano jurisdiccional se pregunta no obstante acerca de la conformidad del Derecho alemán con el Derecho de la Unión. Señala que cabría ciertamente sostener, atendiendo a los artículos 12, apartado 2, 31, apartado 1, primera frase, y 35, apartado 3, primera frase, de la Ley sobre telecomunicaciones y a los artículos 7, apartado 3, de la Directiva marco y 8 y 13 de la Directiva acceso, que la Agencia tiene la obligación de tramitar el procedimiento de consolidación antes de conceder una autorización de tarifas en la medida en que dicha autorización puede estar comprendida en el concepto de «obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta [...] a la orientación de los precios en función de los costes», contemplado en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso y generalmente tiene repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

28 Dicho órgano jurisdiccional considera, no obstante, que subsiste una duda en cuanto a la exactitud de tal interpretación. Señala que el Derecho de la Unión no contiene ninguna disposición detallada sobre la forma de proceder a la hora de realizar un control de precios, o sobre los criterios aplicables para la fijación de las tarifas. Por lo tanto, en su opinión, el artículo 13 de la Directiva acceso permite que la organización de la regulación de las tarifas se rija fundamentalmente por el Derecho nacional. Observa que, en el caso de autos, la Ley de telecomunicaciones estableció un procedimiento en dos etapas, de las cuales únicamente la primera, relativa a la obligación abstracta de reflejar los costes, y no a la fijación de las tarifas concretas, está comprendida en el ámbito de aplicación del citado artículo. Por otra parte, según el órgano jurisdiccional remitente, el apartado 3 de éste podría interpretarse en el sentido de que el Derecho de la Unión establece igualmente un sistema escalonado de regulación de las tarifas. Además, una injerencia directa de la Comisión en la fijación de las tarifas concretas podría considerarse contraria a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

29 En tales circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administrativo federal) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 3, de la [Directiva marco] en el sentido de que una [ANR] que haya obligado a un operador con un peso significativo en el mercado a prestar servicios de terminación de llamadas de telefonía móvil y que haya sometido a autorización la tarifa correspondiente a dichos servicios de conformidad con el procedimiento establecido en la citada disposición, está obligada a seguir de nuevo [dicho procedimiento], para cada autorización concreta de tarifa?»

Sobre la cuestión prejudicial

30 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que, cuando una ANR haya obligado a un operador que ha sido designado como operador con un peso significativo en el mercado a prestar servicios de terminación de llamadas de telefonía móvil y haya sometido a autorización las tarifas correspondientes a dichos servicios al término del procedimiento previsto por la citada disposición, esa ANR está nuevamente obligada a aplicar el mismo procedimiento antes de cada nueva autorización de tales tarifas que conceda a ese operador.

31 La referida disposición establece que, en aquellos casos en los que una ANR tenga la intención de adoptar una medida que, por una parte, entre en el ámbito de aplicación de, entre otros, el artículo 16 de la Directiva marco o el artículo 8 de la Directiva acceso y, por otra parte, pueda tener repercusiones

en los intercambios entre Estados miembros, pondrá a disposición de la Comisión y de las otras ANR el proyecto de medida así como las motivaciones del mismo, e informará de ello a la Comisión y a las otras ANR.

32 Según el artículo 16, apartado 2, de la Directiva marco, cuando en virtud, en particular, del artículo 8 de la Directiva acceso, la ANR deba determinar si procede imponer, mantener, modificar o suprimir determinadas obligaciones a las empresas, determinará, sobre la base de su análisis de mercado a que se refiere el apartado 1 de dicho artículo 16, si un mercado pertinente es realmente competitivo. Según el apartado 4 del citado artículo 16, cuando una ANR determine que uno de los mercados pertinentes no es realmente competitivo, establecerá qué empresas tienen un peso significativo en el mercado y les impondrá las obligaciones reglamentarias específicas adecuadas indicadas entre otros en el artículo 8 de la Directiva acceso, o mantendrá o modificará dichas obligaciones si ya existen. El apartado 6 del mismo artículo 16 precisa que las medidas adoptadas con arreglo al apartado 4 de éste se someterán al procedimiento de consolidación contemplado en el artículo 7 de la Directiva marco.

33 En cuanto al artículo 8 de la Directiva acceso, en su apartado 2 prescribe que cuando resulte del análisis de mercado efectuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Directiva marco que un operador tiene un peso significativo en un mercado específico, las ANR impondrán, según proceda, las obligaciones establecidas en los artículos 9 a 13 de la Directiva acceso. Este artículo 8 dispone asimismo, en su apartado 4, que las obligaciones impuestas con arreglo al citado artículo 8 sólo se impondrán previa consulta, de conformidad con lo dispuesto, en particular, en el artículo 7 de la Directiva marco.

34 El artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso, por su parte, establece que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la misma, las ANR están facultadas para imponer obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta tanto a la orientación de los precios en función de los costes como a los sistemas de contabilidad de costes, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso, en los casos en que el análisis del mercado ponga de manifiesto que una ausencia de competencia efectiva permitiría al operador en cuestión mantener unos precios excesivos o la compresión de los precios, en detrimento de los usuarios finales.

35 Se desprende, por lo tanto, de la lectura conjunta de los artículos 7, apartado 3, y 16, apartado 4, de la Directiva marco y de los artículos 8, apartado 2, y 13, apartado 1, de la Directiva acceso que cuando una ANR tenga intención de adoptar contra un operador designado como operador con un peso significativo en un mercado específico una medida que imponga «obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta tanto a la orientación de los precios en función de los costes como a los sistemas de contabilidad de costes, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso» y que pueda tener repercusiones sobre los intercambios entre Estados miembros, esa ANR estará obligada a aplicar el procedimiento de consolidación previsto en el citado artículo 7, apartado 3.

36 Es irrelevante a estos efectos que dicho procedimiento de consolidación ya se haya tramitado anteriormente, en el marco de un procedimiento de análisis de mercado efectuado con arreglo al artículo 16 de la Directiva marco y a cuyo término puedan haberse impuesto ya obligaciones al operador en cuestión, dado que, al disponer en el apartado 2 de ese artículo 16 que la ANR puede verse obligada a determinar «si procede imponer, mantener, modificar o suprimir» las obligaciones previstas, en particular, en el artículo 8 de la Directiva acceso a cargo de una empresa, la Directiva marco contempla expresamente la posibilidad de que una misma obligación sea objeto de varios procedimientos de consolidación que conduzcan, según proceda, a la imposición, el mantenimiento, la modificación o la supresión de dicha obligación.

37 En el caso de autos, es pacífico que en la fecha de adopción de la resolución de 30 de noviembre de 2010, Vodafone había sido designada por la Agencia como operador con un peso significativo en el mercado de la telefonía móvil, en el sentido del artículo 14 de la Directiva marco. Por lo tanto, para responder a la cuestión planteada es preciso dilucidar si la concesión de una autorización para tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil, como la que es objeto del procedimiento principal, está comprendida en el ámbito de las medidas a que se refiere el artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva marco y, en su caso, si la concesión de tal autorización puede tener repercusiones sobre los intercambios entre los Estados miembros en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva marco.

38 Por lo que respecta, en primer lugar, a la cuestión de si la concesión de una autorización para tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil está comprendida en el ámbito de las medidas contempladas en el artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva marco, procede recordar que éste debe ponerse en relación con los artículos 8, apartado 2, y 13, apartado 1, de la Directiva acceso y que de la lectura conjunta de dichas disposiciones se desprende que tal autorización está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 3, letra a), si forma parte de las «obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta tanto a la orientación de los precios en función de los costes como a los sistemas de contabilidad de costes, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso», a que se refiere el artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso.

39 A este respecto, ha de señalarse que, si bien los conceptos de «acceso» e «interconexión» se definen en el artículo 2, letras a) y b), respectivamente, de la Directiva acceso, no hay en ésta disposición alguna que aclare lo que ha de entenderse por «obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta tanto a la orientación de los precios en función de los costes como a los sistemas de contabilidad de costes, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso», concepto que figura en el citado artículo 13, apartado 1.

40 Procede, pues, para interpretar este concepto, tener en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [véanse, en este sentido, las sentencias The Number (UK) y Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, apartado 28, y KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, apartado 33].

41 En cuanto a su tenor literal, es importante señalar, en primer lugar, que se desprende de la expresión «que incluyan», empleada en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso, que las «obligaciones por lo que respecta a la orientación de los precios en función de los costes» únicamente constituyen ejemplos de las «obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios» a que se refiere dicha disposición. Por lo tanto, debe rechazarse de entrada la argumentación de Vodafone según la cual la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil no está comprendida entre las medidas contempladas en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso y, consiguientemente, en el artículo 8, apartado 2, de esa misma Directiva y en el artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva marco, por no tratarse de una «obligación por lo que respecta a la orientación de los precios en función de los costes».

42 Seguidamente, resulta obligado observar que el concepto de «obligaciones en materia de [...] control de los precios» tiene una acepción amplia y que, atendiendo al significado habitual de los términos empleados en él, engloba necesariamente una medida como la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil, ya que una medida de este tipo dirigida a un operador determinado, previa a la aplicación de las tarifas en cuestión, es por naturaleza una medida de control de los precios.

43 Por último, se desprende asimismo de la letra del artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso que las «obligaciones en materia de [...] control de los precios» que contempla han de referirse a «determinados tipos de interconexión o acceso». Pues bien, por una parte, la interconexión se define en el artículo 2, letra b), de dicha Directiva en el sentido de que consiste, en particular, en «la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por una misma empresa o por otra distinta, de manera que los usuarios de una empresa puedan comunicarse con los usuarios de la misma empresa o de otra distinta». Por otra parte, según las observaciones presentadas por la Comisión ante el Tribunal de Justicia, la terminación de llamada de telefonía móvil es el servicio que permite que una llamada telefónica llegue al abonado solicitado. De ello se deduce necesariamente que la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil se refiere a «determinados tipos de interconexión o acceso», en el sentido del artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso.

44 Así pues, del tenor de esta última disposición se desprende que la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil está comprendida dentro de las obligaciones en materia de control de los precios contempladas en dicha disposición que pueden imponer las ANR, en virtud del artículo 8, apartado 2, de la Directiva acceso, a los operadores que tengan un peso significativo en el mercado de la telefonía móvil, y que, en caso de que se pretendan establecer y en la medida en que tengan repercusiones en los intercambios entre los Estados miembros, únicamente pueden imponerse, según el apartado 4 de dicho artículo 8, al término del procedimiento establecido en el artículo 7 de la Directiva marco.

45 Confirma esta interpretación del apartado 1 del artículo 13 de la Directiva acceso el contexto en que se inserta dicha disposición. En efecto, además del título del citado artículo 13, que alude expresamente al «control de precios», el apartado 2 de éste hace referencia en particular al «método de fijación de precios que se imponga» por parte de una ANR. Asimismo, el considerando 20 de la Directiva acceso expone, en lo sustancial, que, en el marco de un control de precios «la intervención reguladora puede ser relativamente leve [...] o revestir una envergadura mucho mayor [...]». En este mismo sentido, el apartado 4 del artículo 16 de la Directiva marco, leído conjuntamente con el apartado 2 de dicho artículo, hace referencia a las «obligaciones reglamentarias específicas adecuadas» contempladas, entre otras disposiciones, en el artículo 8 de la Directiva acceso.

46 Tanto la Directiva acceso como la Directiva marco contemplan, por lo tanto, la posibilidad de que entre las obligaciones mencionadas en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso que las ANR pueden imponer a los operadores que tengan un peso significativo en el mercado, estén comprendidas obligaciones concretas en materia de fijación de precios tan específicas como la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil.

47 La interpretación expuesta en el apartado 44 de la presente sentencia resulta además corroborada por los objetivos perseguidos, por una parte, por la Directiva acceso, que pretende, según su artículo 1, apartado 1, armonizar la manera en que los Estados miembros regulan el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y su interconexión. En este sentido, dicha Directiva recuerda en su considerando 13 que para garantizar que en todos los Estados miembros los agentes del mercado reciban el mismo trato en circunstancias similares, la Comisión debe poder velar por la aplicación armonizada de las disposiciones de dicha Directiva y las ANR deben coordinar sus actuaciones con el fin de garantizar que se aplique el remedio más apropiado.

48 Por otra parte y de forma análoga, el artículo 1, apartado 1, de la Directiva marco precisa que ésta tiene entre sus objetivos el de instaurar una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada del marco regulador en toda la Unión Europea. Así, del apartado 2 del artículo 7 de la Directiva marco se desprende que el objeto del procedimiento previsto en el apartado 3 de dicho artículo, titulado además «consolidación del mercado interior de comunicaciones electrónicas» consiste en permitir a las ANR contribuir al desarrollo del mercado interior colaborando entre sí y con la Comisión, de manera transparente, con objeto de velar por la aplicación coherente, en todos los Estados miembros,

de las disposiciones de dicha Directiva y de las Directivas específicas. Esta obligación de cooperación transparente de las ANR y de la Comisión viene por lo demás impuesta a las ANR por el artículo 8, apartado 3, letra d), de la Directiva marco, que añade que dicha cooperación debe también ir dirigida a la elaboración de prácticas reglamentarias coherentes.

49 Pues bien, según las indicaciones de la Agencia expuestas por el órgano jurisdiccional remitente y las observaciones presentadas por la Comisión ante el Tribunal de Justicia, la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil, como la que es objeto del procedimiento principal, tiene por objeto aplicar obligaciones abstractas definidas en una decisión anterior y, por consiguiente, tiene una repercusión concreta y directa en el mercado, para las empresas sujetas a regulación, pero también para los solicitantes de acceso que se dirigen a éstas, en términos de costes y de competitividad. Además, la aplicación efectiva de tales obligaciones abstractas, que la concesión de una autorización de este tipo permite, puede dar lugar, como pone de manifiesto la Comisión, a diferencias considerables en la regulación de las tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil.

50 En tales circunstancias, la totalidad de los objetivos de armonización, de coordinación, de cooperación y de transparencia perseguidos por la Directiva marco y la Directiva acceso, que aspiran a lograr la consolidación del mercado interior de las comunicaciones electrónicas, se verían comprometidos si la concesión de tal autorización eludiese la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco.

51 Procede asimismo señalar que ni el tenor de las disposiciones en cuestión, ni el sistema general de la Directiva acceso o la Directiva marco, ni los objetivos que éstas persiguen permiten considerar que el legislador de la Unión pretendiese, como sugieren Vodafone y el órgano jurisdiccional remitente, establecer una distinción, dentro de las obligaciones en materia de control de los precios a que se refiere el artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso, entre medidas denominadas «básicas», «fundamentales» o «de regulación», que deberían someterse al procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, y medidas denominadas «de ejecución» de las primeras, que podrían sustraerse a dicho procedimiento.

52 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que lo determinante a efectos de apreciar si a una medida le es aplicable el procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco no es la naturaleza del procedimiento pendiente ante la ANR, sino el propio objeto de la medida que la ANR pretende adoptar y las repercusiones que pueda tener en los intercambios entre Estados miembros (véase en este sentido la sentencia Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, apartado 34).

53 Además, al margen de que tal distinción podría comprometer los objetivos perseguidos por la Directiva marco y la Directiva acceso a que se ha hecho referencia en los apartados 47 y 48 de la presente sentencia, en la medida en que podría dar lugar a una regulación diferente de situaciones similares, del apartado 3 del artículo 13 de la Directiva acceso no puede extraerse argumento alguno en apoyo de esta distinción, puesto que de él se desprende de modo unívoco que dicha disposición únicamente se refiere a los casos en que una empresa ha sido sometida a una obligación de orientación de los precios en función de los costes, obligación que, como se ha puesto de manifiesto en el apartado 41 de la presente sentencia, únicamente constituye un ejemplo de las obligaciones contempladas en el apartado 1 de dicho artículo.

54 Por otra parte, es importante observar que la interpretación expuesta en el apartado 44 de la presente sentencia no puede considerarse contraria a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad por implicar, en palabras del órgano jurisdiccional remitente «una injerencia directa de la Comisión en la fijación de las tarifas concretas», puesto que resulta obvio que ni el procedimiento controvertido ni dicha interpretación tienen como efecto conferir a la Comisión tal competencia para fijar imperativamente las tarifas de las comunicaciones electrónicas.

55 En segundo lugar, en cuanto a la cuestión de si la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil tiene repercusiones sobre los intercambios entre Estados miembros en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva marco, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida que una ANR se proponga adoptar tiene tal repercusión en el sentido de esta disposición si puede ejercer, de una manera que no sea insignificante, una influencia directa o indirecta, real o potencial, en dichos intercambios (véase, en este sentido, la sentencia Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, apartados 49 a 54 y 59). El considerando 38 de la Directiva marco precisa, asimismo, que las medidas que pueden repercutir sobre los intercambios entre Estados miembros abarcan, entre otras, las medidas que afectan a los precios para los usuarios en otros Estados miembros.

56 En el caso de autos, se desprende de la posición de la Agencia tal como está expuesta en la petición de decisión prejudicial y de las observaciones presentadas por la Comisión ante el Tribunal de Justicia que las tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil son los precios que otras empresas, incluidas las empresas de otros Estados miembros, han de pagar al operador de la red de telefonía móvil a la que se llama para que las llamadas lleguen a través de esa red a su destinatario y que dichas tarifas tienen una repercusión sobre los precios que los usuarios de otros Estados miembros han de pagar cuando llaman a clientes del operador en cuestión en un determinado Estado miembro, puesto que esas tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil se repercuten sobre las tarifas de llamadas del usuario final.

57 En tales circunstancias, que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, es preciso observar, a la vista de lo recordado en el apartado 55 de la presente sentencia, que la concesión de una autorización de tarifas de terminación de llamada de telefonía móvil tendría repercusiones sobre los intercambios entre Estados miembros en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva marco.

58 Habida cuenta de las consideraciones anteriores en su conjunto, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco ha de interpretarse en el sentido de que, cuando una ANR haya obligado a un operador que ha sido designado como operador con un peso significativo en el mercado a prestar servicios de terminación de llamada de telefonía móvil y haya sometido a autorización las tarifas correspondientes a dichos servicios al término del procedimiento previsto en la citada disposición, esa ANR está obligada a aplicar de nuevo dicho procedimiento antes de cada nueva autorización de esas tarifas que conceda a ese operador, cuando tal autorización pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros en el sentido de la referida disposición.

Costas

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

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

El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional de reglamentación haya obligado a un operador que ha sido designado como operador con un peso significativo en el mercado a prestar servicios de terminación de llamada de telefonía móvil y haya sometido a autorización las tarifas correspondientes a dichos servicios al término del procedimiento previsto en la citada disposición, esa autoridad nacional

de reglamentación está obligada a aplicar de nuevo dicho procedimiento antes de cada nueva autorización de esas tarifas que conceda a ese operador, cuando tal autorización pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros en el sentido de la referida disposición.

Firmas