CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 12 de septiembre de 1996 *

A. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento, la Comisión imputa al Gran Ducado de Luxemburgo el haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/263/CEE del Consejo, de 29 de abril de 1991, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos terminales de telecomunicación, incluido el reconocimiento mutuo de su conformidad. [1] Afirma que Luxemburgo no ha adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a dicha Directiva o, por lo menos, no ha comunicado dichas disposiciones a la Comisión.

2. El artículo 17 de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la misma, a más tardar, el 6 de noviembre de 1992 y a informar de ello inmediatamente a la Comisión.

3. Al no haber recibido ninguna información al respecto y dado que Luxemburgo no se atuvo al dictamen motivado que le fue dirigido de conformidad con el artículo 169 del Tratado CE, la Comisión interpuso finalmente un recurso ante el Tribunal de Justicia, en el cual solicita a éste que:

— Declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CE y del artículo 17 de la Directiva 91/263, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos terminales de telecomunicación, incluido el reconocimiento mutuo de su conformidad, al no haber adoptado las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a dicha Directiva.

— Subsidiariamente, declare que, en cualquier caso, el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las citadas disposiciones al no haber comunicado inmediatamente dichas medidas a la Comisión.

— Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 128, p. 1.

4. En su escrito de contestación, el Gran Ducado de Luxemburgo alega que existe ya un proyecto de Ley destinado a adaptar el Derecho interno a la citada Directiva y a la Directiva que la complementa. Sin embargo, considera que, en el Gran Ducado de Luxemburgo, ya se han alcanzado los objetivos de la Directiva 91/263, de una parte, porque ya en 1988 y en agosto de 1992 se adoptaron las correspondientes disposiciones legislativas y, de otra, porque la política que se sigue en materia de equipos terminales es muy liberalizadora.

5. Sobre la base de todo lo anterior, el Gran Ducado de Luxemburgo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

6. La Comisión respondió en el transcurso de la fase oral a los argumentos expuestos por el Gran Ducado de Luxemburgo en su escrito de contestación. Durante dicha fase oral indicó que, en su opinión, ni las disposiciones legislativas a que se refiere el Gran Ducado de Luxemburgo ni la citada práctica liberalizadora bastaban para cumplir las exigencias establecidas en la Directiva 91/263.

B. Análisis

7. El Gran Ducado de Luxemburgo niega el incumplimiento que alega la Comisión. Entiende que, aun sin una norma expresa de adaptación de su Derecho interno a la Directiva, ésta ya es aplicable en Luxemburgo o el objetivo que se pretende conseguir con la misma ya ha sido alcanzado.

8. Uno de los objetivos de la Directiva 91/263 es lograr el reconocimiento mutuo de la conformidad de los equipos terminales de telecomunicación. El Gran Ducado de Luxemburgo considera que dicho reconocimiento mutuo se halla ya regulado en una Ley de 1988. Se trata de la Ley que ha adaptado el Derecho nacional luxemburgués a la Directiva 86/361/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la primera etapa del reconocimiento de la homologación de equipos terminales de telecomunicaciones. [2] En el contexto de dicha adaptación del Derecho interno, se reprodujo la totalidad del contenido de la Directiva.

9. Como ha señalado con razón la Comisión durante la fase oral del procedimiento, mediante la adaptación del Derecho interno a la Directiva 86/361, no pueden cumplirse las exigencias de la Directiva 91/263, ya que esta última persigue unos objetivos mucho más amplios.

2 — DO L 217, p. 21.

10. La Directiva 86/361 establece, en su artículo 1, que su objetivo es el reconocimiento mutuo de los resultados de las pruebas de conformidad con las especificaciones comunes de conformidad de los equipos terminales de telecomunicaciones fabricados en serie. Según se desprende de los considerandos de esta Directiva, el reconocimiento mutuo de la homologación de equipos terminales de telecomunicaciones constituye un objetivo importante para la creación de un mercado abierto y unificado de tales equipos. Sin embargo, debido a la existencia en los Estados miembros de situaciones distintas, dicho objetivo sólo puede realizarse en etapas sucesivas. [3]

11. El séptimo considerando señala que el reconocimiento mutuo de las pruebas de conformidad de los equipos terminales fabricados en serie debería constituir la primera etapa de dicho proceso. A este respecto, hay que basarse en la definición de especificaciones técnicas comunes que se apoyen en normas y especificaciones internacionales y en la armonización de normas técnicas generales. [4] En esta primera etapa, se trata, por consiguiente, de armonizar las normas. Se elaboran listas de los laboratorios de pruebas y de las autoridades facultadas para expedir las homologaciones en los distintos Estados. Los laboratorios de pruebas tienen como misión verificar si los aparatos corresponden a las normas comunes y, en su caso, expedir un certificado de conformidad en el cual figuran todos los datos relativos a dichas medidas. Por lo tanto, la Directiva 86/361 tiene como objetivo el reconocimiento mutuo de los resultados de dichas pruebas en los distintos Estados miembros, de forma que no tengan que ser realizadas de nuevo para conseguir la homologación en otros Estados miembros. [5]

12. Como señala la Comisión con razón, con esta última Directiva, resulta indispensable efectuar una homologación en cada Estado miembro. Por el contrario, la Directiva 91/263 prevé el pleno reconocimiento de las homologaciones de los equipos terminales que se ajusten a las exigencias que allí se establecen. Esto significa que el reconocimiento en el otro Estado miembro no se aplica únicamente al resultado de las pruebas, sino también a la homologación. La Comisión deduce de ello que es posible considerar que el proceso de reconocimiento mutuo iniciado mediante la Directiva 86/361 culminó con la Directiva 91/263.

13. La propia Directiva 86/361 preveía ya una segunda etapa en la que se crearía un mercado libre y unificado de equipos terminales. [6] Así, el artículo 5 de la Directiva 91/263 dispone en la actualidad que los Estados miembros no podrán impedir la puesta en el mercado, la libre circulación ni el uso en su territorio de los equipos terminales que cumplan lo dispuesto en la Directiva. A este respecto, los Estados miembros considerarán que los equipos terminales que sean conformes a las normas nacionales que desarrollen las normas armonizadas pertinentes satisfacen los requisitos esenciales relativos a la seguridad de los usuarios y de los empleados de operadores de redes públicas de telecomu-

3 — Considerandos quinto y sexto de la exposición de motivos de la Directiva 86/361.

4 — Octavo considerando de la exposición de motivos de la Directiva 86/361.

5 — Apartado 2 del artículo 6 de la Directiva 86/361.

6 — Décimo considerando de la Directiva 86/361 y artículo 9 de la Directiva 86/361.

nicación [letras a) y b) del artículo 4 de la Directiva]. El reconocimiento mutuo de la homologación relativa a dichos requisitos se halla regulado en el apartado 1 del artículo 6, al cual se remite asimismo la Comisión. [En el apartado 2 del artículo 6 se prevé la conversión de los requisitos esenciales a que se refieren las letras c) a g) del artículo 4 en reglamentaciones técnicas comunes.]

14. En la Directiva 86/361 no había una reglamentación equivalente. Esta Directiva preveía únicamente la armonización de determinadas normas y el reconocimiento mutuo de los resultados de las pruebas de conformidad de los equipos con las especificaciones comunes de conformidad de los equipos. Seguía siendo indispensable la homologación de los equipos terminales en cada Estado miembro.

15. De lo anterior se desprende que los objetivos de la Directiva 91/263 son más amplios que los de la Directiva 86/361, de forma que una adaptación del Derecho interno a la Directiva en lo referente a la primera fase no basta para cumplir los requisitos de la Directiva 91/263.

16. La Comisión subraya, además, que lejos de poder ser considerada como un complemento de la Directiva 86/361, la Directiva 91/263 pretende, por el contrario, sustituir a ésta. Indica que sus respectivos ámbitos de aplicación son distintos y que la Directiva 91/263 hace innecesaria la anterior. Añade que, desde el momento en que se adoptó la Directiva 91/263, ya no tiene el menor interés el reconocimiento mutuo de los resultados de las pruebas de conformidad con las especificaciones comunes de conformidad de los equipos terminales fabricados en serie. Por lo demás, ésta es la razón por la que el artículo 16 de la Directiva 91/263 deroga la Directiva anterior.

17. Personalmente, considero que la Directiva 91/263 no hace innecesarias todas las disposiciones de la Directiva 86/361. La armonización de las normas es el requisito que debe cumplirse para que la Directiva 91/263 pueda prever un reconocimiento mutuo de las homologaciones. La Directiva 86/361 pasa a ser innecesaria cuando se consigue la armonización allí prevista, pero no por el mero hecho de que se adopte una nueva Directiva.

18. Sin embargo, cabe dar la razón a la Comisión en la medida en que la nueva Directiva —una vez alcanzados los objetivos de la Directiva de 1986— impone en lo sucesivo nuevas exigencias a los Estados miembros. Por este motivo, la adaptación del Derecho interno a la Directiva 86/381 no puede bastar para cumplir los requisitos de la Directiva 91/263, máxime cuando la Ley nacional sólo contiene una copia exacta de la Directiva 86/361.

19. Finalmente, la Comisión examina detalladamente algunas diferencias de regulación entre ambas Directivas. Así, la Directiva 91/263 no es únicamente aplicable a los equipos terminales, sino también a los equipos

que puedan ser conectados a la red pública de telecomunicaciones pero que no estén destinados para tal fin. [7] La Comisión entiende que la referida disposición hace que la Directiva 91/263 tenga un ámbito de aplicación más amplio que el de la Directiva 86/361. Debe admitirse que esta Directiva sólo se refiere a equipos terminales. Sin embargo, el concepto de «equipo terminal» se define por la conexión al punto de terminación de una red pública de telecomunicaciones. [8] Podría considerarse que este concepto es, asimismo, aplicable a los equipos terminales que simplemente son aptos para ser conectados. Apoya también esta interpretación el hecho de que, con arreglo a la definición contenida en la Directiva de 1986, una homologación constituye la confirmación dada por la autoridad habilitada «de que un tipo particular de equipo terminal ha sido autorizado o reconocido *apto para ser conectado* a tal o cual red pública de telecomunicaciones». [9]

20. Sin embargo, la reglamentación contenida en la Directiva 91/263, la cual, en su versión alemana, ya no habla de «Geräten» sino de «Einrichtungen» es más amplia, en la medida en que prevé normas específicas para los equipos que únicamente pueden ser conectados a la red (y que, a tenor de la definición que da el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva de 1991, ya no pueden considerarse como equipos terminales). Con arreglo a estas normas, dichos equipos deben ir acompañados de una declaración del fabricante o del proveedor que certifique que no están destinados a ser conectados a una red pública de telecomunicaciones y que una conexión de esta índole en los Estados miembros de la Comunidad Europea constituye una violación de la legislación nacional por la que se da cumplimiento a la Directiva 91/263. Además, esta Directiva obliga a colocar en dichos equipos un símbolo en el que figure dicha prohibición. [10] Dichas normas no se contenían en la Directiva 86/361, de lo cual se desprende que la adaptación del Derecho interno a la Directiva de 1986 no puede bastar para cumplir las exigencias establecidas en la Directiva de 1991.

21. En este contexto, la Comisión señala dos requisitos relativos a los equipos terminales que aparecen por primera vez en la Directiva 91/263, a saber, los relativos a la compatibilidad electromagnética y al uso eficiente del espectro de radiofrecuencias. Estos datos vuelven a poner de manifiesto que los requisitos establecidos en la nueva Directiva son más amplios que los previstos en la Directiva de 1986.

22. Debe citarse aquí además —como ha mencionado asimismo la Comisión— la introducción de una marca CE de conformidad para los equipos terminales conformes a la Directiva. [11] La Directiva de 1986 no lo preveía.

7 — Artículo 2 de la Directiva 91/263.

8 — Número 2 del artículo 2 de la Directiva 86/361.

9 — Número 10 del artículo 2 de la Directiva 86/361 (el subrayado es mío).

10 — Apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 91/263.

11 — Artículo 11 de la Directiva 91/263.

23. Procede, pues, considerar que la Directiva 91/263 tiene un contenido mucho más amplio que la Directiva de 1986, de forma que la adaptación del Derecho interno a la Directiva inicial no basta para cumplir los requisitos objeto de controversia.

24. Como segundo argumento en favor de una aplicación de la Directiva al Gran Ducado de Luxemburgo, se señala que se adoptaron las disposiciones legislativas, administrativas y reglamentarias necesarias con objeto de crear una situación de competencia en el mercado de las telecomunicaciones. De esta forma, la antigua Administración de Correos y Telecomunicaciones se convirtió en una empresa pública con personalidad jurídica y autonomía financiera y administrativa.

25. La Comisión rechaza con razón este argumento afirmando que, si bien la Directiva que se cuestiona en el presente caso presupone claramente la existencia de una separación de esta índole entre, de una parte, la empresa que ofrece bienes o servicios en el sector de las telecomunicaciones y, de otra, el organismo competente para expedir las homologaciones, dicha separación ya era, sin embargo, obligatoria en virtud del artículo 6 de la Directiva 88/301/CEE de la Comisión, de 16 de mayo de 1988, relativa a la competencia en los mercados de terminales de telecomunicaciones. [12] Por consiguiente, una medida como la antes citada no puede contribuir a la adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/263.

26. Finalmente, con objeto de acreditar que ya ha alcanzado los objetivos previstos en la Directiva 91/263, el Gran Ducado de Luxemburgo alega que la política seguida en materia de equipos terminales siempre ha sido liberalizadora y que, en el pasado, no se ha adoptado disposición alguna para exigir la conformidad de los equipos extranjeros. En el mercado luxemburgués, pueden venderse libremente todos los equipos terminales homologados por los Estados miembros.

27. Si bien es cierto que la Comisión está dispuesta a confirmar este punto, sin embargo, pone de manifiesto que ello constituye meramente una práctica administrativa. Procede compartir su opinión en el sentido de que, por motivos de seguridad jurídica, debe llevarse a cabo la adaptación del Derecho interno a la Directiva mediante medidas formales.

28. Procede, pues, considerar que no cabe admitir la alegación del Gran Ducado de Luxemburgo conforme a la cual ya se han alcanzado los objetivos de la Directiva. La Directiva no pretende únicamente que se apliquen las normas previstas en la misma, sino asimismo que dicha aplicación se efectúe sobre una base legal.

29. El Gran Ducado de Luxemburgo alega además que, en la actualidad, existe ya un

12 — DO L 131, p. 73.

proyecto de Ley destinado a adaptar el Derecho interno a la Directiva que es objeto del presente litigio y a la Directiva 93/97/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, por la que se complementa la Directiva 91/263/CEE en lo relativo a los equipos de estaciones terrenas de comunicaciones por satélite. [13] Cabe replicar que este dato no puede cuestionar la afirmación según la cual el Derecho interno de Luxemburgo no se ha adaptado a la Directiva.

30. Por consiguiente, de las consideraciones anteriores se desprende que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud de la Directiva 91/263 al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a la misma.

31. Al haber quedado acreditado que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha adaptado su Derecho interno a la citada Directiva en su debido momento, el Tribunal de Justicia no precisa examinar la imputación subsidiaria formulada por la Comisión, relativa al hecho de no haberle comunicado el Gran Ducado de Luxemburgo las medidas adoptadas en cumplimiento de la Directiva.

32. Por lo que se refiere a las costas, el párrafo primero del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia dispone que la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por consiguiente, dado que la Comisión ha formulado una petición en este sentido, procede condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

C. Conclusión

33. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CE

13 — DO L 290, p. 1.

y del artículo 17 de la Directiva 91/263/CEE del Consejo, de 29 de abril de 1991, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos terminales de telecomunicación, incluido el reconocimiento mutuo de su conformidad, al no haber adoptado, en su debido momento, las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a dicha Directiva;

2) Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.»