SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de noviembre de 1992 *

En los asuntos acumulados

C-271/90,

Reino de España, representado inicialmente por el Sr. Carlos Bastarreche Sagües y posteriormente por el Sr. Alberto José Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y por la Sra. Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, Jefe del Servicio Jurídico del Estado español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard E. Servais,

parte demandante,

apoyado por

República Francesa, representada por el Sr. Jean-Pierre Puissochet, Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, y por el Sr. Géraud de Bergues, Secretario adjunto principal de ese mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard Prince Henri,

parte coadyuvante,

C-281/90,

Reino de Bélgica, representado por M^{e} Eduard Marissens, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{e} Lucy Dupong, 14a, rue des Bains,

parte demandante,

* Lengua de procedimiento: español (en el asunto C-271/90); francés (en el asunto C-281/90) e italiano (en el asunto (C-289/90).

y C-289/90,

República Italiana, representada por el Profesor Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada, en los asuntos C-271/90 y C-281/90, por el Sr. Bernhard Jansen, Consejero Jurídico, así como, respectivamente, por la Sra. Blanca Rodríguez Galindo y por el Sr. Xavier Lewis, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, y, en el asunto C-289/90, por el Sr. Enrico Traversa, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Directiva 90/388/CEE de la Comisión, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones (DO L 192, p. 10),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; M. Zuleeg y J. L. Murray, Presidentes de Sala, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse y D. A. O. Edward, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. D. Triantafyllou, administrador;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vista celebrada el 31 de marzo de 1992, en la cual el Reino de España estuvo representado por el Sr. Antonio Hierro Hernán-

dez-Mora, Abogado del Estado, y la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Francisco Enrique González Díaz y Enrico Traversa, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de mayo de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante sendos recursos presentados, respectivamente, en la Secretaria del Tribunal de Justicia los días 7, 14 y 20 de septiembre de 1990, el Reino de España, el Reino de Bélgica y la República Italiana solicitaron, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Directiva 90/388/CEE de la Comisión, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones (DO L 192, p. 10). La República Francesa intervino en el asunto C-271/90 en apoyo de las pretensiones del Reino de España.

2 La Directiva 90/388 fue adoptada con base en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado. El artículo 1 contiene la definición de diversos términos utilizados en la Directiva, tales como, en particular, «organismos de telecomunicaciones», «derechos especiales o exclusivos», «red pública de telecomunicaciones», «servicios de telecomunicaciones», «terminales de la red», «exigencias esenciales». Por otra parte, el artículo 1 precisa que la Directiva no se aplicará al servicio de télex, a la radiotelefonía móvil, a la radiomensajería ni a las comunicaciones por satélite.

3 A tenor del artículo 2 de la Directiva, los Estados miembros garantizarán la abolición de los derechos exclusivos o especiales para el suministro de servicios de telecomunicaciones, distintos de los servicios de telefonía vocal, y adoptarán las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho de todo operador económico a ofrecer dichos servicios de telecomunicaciones.

4 El artículo 4 dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las condiciones que rijan el acceso a las redes sean públicas y objetivas y carezcan de efectos discriminatorios y comunicarán a la Comisión, cada vez que aumenten las tarifas aplicables a los circuitos arrendados, los elementos que permitan apreciar las razones en que se basan dichos aumentos.

5 El artículo 6 prevé, entre otras cosas, la supresión por los Estados miembros de las restricciones existentes relativas al tratamiento de las señales antes de su transmisión por la red pública o tras su recepción, así como la obligación de comunicar a la Comisión las medidas adoptadas.

6 El artículo 7 dispone que a partir del 1 de julio de 1991 los Estados miembros atribuirán a una entidad independiente de los organismos de telecomunicaciones ciertas funciones administrativas, técnicas, de control y de vigilancia.

7 El artículo 8 reconoce a los clientes vinculados por un contrato de suministro de servicios de telecomunicaciones que tenga por objeto derechos exclusivos o especiales, la posibilidad de resolver dicho contrato con un preaviso determinado.

8 Por último, según el artículo 9, los Estados miembros comunicarán a la Comisión las informaciones necesarias que le permitan elaborar al final de cada año, durante un período de tres años, un informe global sobre la aplicación de la Directiva.

9 Para una más amplia exposición de los antecedentes de hecho del litigio, de las disposiciones de la Directiva impugnada y del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

10 Para fundamentar su recurso, los Estados miembros invocan diversos motivos, basados esencialmente en la incompetencia de la Comisión, la falta de motivación y la violación del principio de proporcionalidad.

Sobre la competencia de la Comisión

11 En sus observaciones escritas, el Gobierno belga alega, en primer lugar, que el apartado 3 del artículo 90 del Tratado no atribuye a la Comisión una potestad normativa, sino que se limita a asignarle la misión de velar por la aplicación de normas comunitarias ya existentes. Según dicho Gobierno, la Comisión no puede establecer nuevas normas basándose en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado, cosa que sin embargo hizo en los artículos 1, 2, 4 y 6 de la Directiva impugnada.

12 Este argumento debe ser rechazado. Según ha declarado este Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión (C-202/88, Rec. p. I-1223), apartado 14, al autorizar a la Comisión a adoptar Directivas, el apartado 3 del artículo 90 del Tratado le confiere la facultad de establecer normas generales que precisen las obligaciones derivadas del Tratado, que se exigen a los Estados miembros en lo relativo a las empresas contempladas en los dos apartados previos de ese mismo artículo. Por consiguiente, las facultades de la Comisión no se circunscriben a velar por la aplicación de las normas comunitarias ya existentes.

13 En segundo lugar, el Gobierno belga alega que, al prescribir la supresión de los derechos especiales y exclusivos, la Comisión invade las competencias que los artículos 87 y 100 A del Tratado atribuyen al Consejo.

14 A este respecto, basta con recordar que el objeto de las competencias que el apartado 3 del artículo 90 confiere a la Comisión es diferente y más específico que el de las competencias que atribuyen al Consejo el artículo 100 A, por una parte, y el artículo 87, por otra, y que la eventualidad de una normativa dictada por el Consejo sobre la base de una competencia general que ostente en virtud de otros artículos del Tratado y que contenga disposiciones que afecten a la materia especí-

fica del artículo 90 no constituye obstáculo alguno para el ejercicio de las facultades que este último artículo atribuye a la Comisión (sentencia de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión, antes citada, apartados 25 y 26).

15 En la vista, el Gobierno belga alegó, entre otros, los siguientes argumentos.

16 Por una parte, mantuvo que, si bien en la Directiva 88/301/CEE, de 16 de mayo de 1988, relativa a la competencia en los mercados de terminales de telecomunicaciones (DO L 131, p. 73), denominada «Directiva de aparatos terminales», la Comisión pudo definir válidamente las obligaciones derivadas del artículo 30 del Tratado porque este artículo había sido antes suficientemente precisado por las normas del Derecho derivado, dicha Institución no podía definir válidamente, en la Directiva impugnada, las obligaciones derivadas del artículo 59 del Tratado, cuya aplicación suscita problemas complejos en el sector de las telecomunicaciones, sin que el Consejo hubiese adoptado antes una Directiva precisando el alcance de este artículo.

17 Por otra parte, el Gobierno belga mantuvo que, en la medida en que los Estados miembros pueden elegir entre varias maneras de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 86 del Tratado en el sector de los servicios de telecomunicaciones, la Comisión no estaba facultada para imponerles un medio particular de conseguir el resultado exigido.

18 Debe recordarse que, en la sentencia de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión, antes citada, apartado 21, este Tribunal de Justicia declaró que la facultad de vigilancia atribuida a la Comisión implica la posibilidad, basada en el apartado 3 del artículo 90, de precisar las obligaciones que se derivan del Tratado, y que, por consiguiente, la amplitud de dicha facultad depende del alcance de las normas cuya observancia se trata de garantizar.

19 En virtud del artículo 59 del Tratado, las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad habían de ser suprimidas, durante el período transitorio, para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de

la Comunidad que no fuese el del destinatario de la prestación. Entre los aspectos imperativos de esta disposición se incluye la supresión de toda discriminación en perjuicio de un prestador de servicios establecido en un Estado miembro distinto del Estado en el que se preste el servicio.

20 Constituye jurisprudencia reiterada (véase principalmente la sentencia de 17 de diciembre de 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, apartado 13) que el artículo 59 establece una obligación precisa de resultado, cuyo cumplimiento debía ser facilitado, pero no condicionado, por la aplicación de un programa de medidas progresivas. Por lo tanto, las disposiciones del artículo 59 del Tratado tienen carácter incondicional desde la finalización del período transitorio (sentencia de 3 de diciembre de 1974, van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, apartado 24).

21 Al ser, pues, el artículo 59, lo mismo que el artículo 30, una disposición directamente aplicable, la Comisión estaba facultada para precisar, con vistas a favorecer el ejercicio efectivo del derecho a la libre prestación de servicios, las obligaciones derivadas de dicho artículo, sin que previamente fuese necesaria una acción legislativa del Consejo. Por ello, una restricción de las facultades de la Comisión como la propugnada por el Gobierno belga conduciría a privar de efecto útil al apartado 3 del artículo 90. Por consiguiente, el primer argumento del Gobierno belga debe ser desestimado.

22 Por lo que se refiere al artículo 86 del Tratado, basta con hacer constar que, contrariamente a lo que pretende el Gobierno belga, la Directiva 90/388 no determina de un modo exhaustivo los medios de que disponen los Estados miembros para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de dicho artículo. En efecto, el artículo 7 de la Directiva 90/388, que el Gobierno belga puso en la vista como ejemplo de las obligaciones impuestas a los Estados miembros, se limita a prescribir, de conformidad con lo que exige un régimen de competencia no falseada como el previsto en la letra f) del artículo 3 del Tratado (véase, en particular, la ya citada sentencia Francia/Comisión, apartados 51 y 52), que el titular de la competencia en materia de autorización, control y vigilancia de los servicios de telecomunicaciones debe ser una entidad independiente de los organismos de telecomunicaciones. Este artículo 7 establece una norma jurídica y deja a las autoridades nacionales amplias facultades para elegir los medios para aplicarla. Por lo tanto, debe desestimarse también el argumento según el cual la Comisión rebasó las facultades que le atribuye el apartado 3 del artículo 90 al establecer un marco demasiado rígido para combatir las infracciones del artículo 86.

23 Los Gobiernos español e italiano, por su parte, ponen de relieve que el apartado 3 del artículo 90 no atribuye a la Comisión facultades para obligar a los Estados miembros a imponer la modificación de contratos que han sido celebrados libremente entre empresas gestoras y usuarios de los servicios de telecomunicaciones, como prevé el artículo 8 de la Directiva.

24 En la ya citada sentencia Francia/Comisión, apartado 55, este Tribunal de Justicia recordó que el artículo 90 del Tratado tan sólo atribuye facultades a la Comisión en lo relativo a las medidas estatales y que las conductas contrarias a la competencia que hayan adoptado las empresas por propia iniciativa únicamente pueden ser cuestionadas mediante Decisiones individuales adoptadas con arreglo a los artículos 85 y 86 del Tratado.

25 Al igual que la ya citada «Directiva de aparatos terminales», la Directiva impugnada mediante los presentes recursos no indica en ninguna parte que los titulares de derechos especiales o exclusivos hayan sido obligados o incitados por normativas estatales a celebrar contratos de larga duración.

26 Por lo tanto, el artículo 90 no constituye un fundamento adecuado para suprimir los obstáculos a la competencia que resultan de los contratos de larga duración a que hace referencia la Directiva.

27 De lo anterior se deduce que el artículo 8 de la Directiva debe ser anulado.

Sobre la falta de motivación

28 El Gobierno español mantiene que, por lo que respecta a los derechos especiales, la Directiva impugnada no está suficientemente motivada.

29 En la ya citada sentencia de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión, apartado 45, este Tribunal de Justicia declaró, a propósito de la antes citada «Directiva de aparatos terminales», que debe considerarse insuficientemente motivada una Directiva que, teniendo como objeto suprimir los derechos especiales en un sector determinado, no precise ni en su articulado ni en sus considerandos el tipo de derechos especiales a que se hace referencia en concreto, ni tampoco por qué motivo la existencia de tales derechos había de resultar contraria a las diferentes disposiciones del Tratado.

30 Ahora bien, la Directiva impugnada no contiene tales precisiones.

31 En particular, la definición que figura en su artículo 1, según la cual se entenderá por «derechos especiales o exclusivos» los «derechos concedidos por un Estado miembro o una autoridad pública a uno o varios organismos públicos o privados mediante cualquier instrumento legal, reglamentario o administrativo que les reserve la prestación de un servicio o la explotación de una actividad determinada», no permite determinar el tipo de derechos especiales a que hace referencia la Directiva, ni tampoco por qué motivo la existencia de tales derechos había de resultar contraria a las diferentes disposiciones del Tratado.

32 Por consiguiente, procede anular las disposiciones de la Directiva impugnada en la medida en que tienen por objeto la regulación de los derechos especiales.

Sobre la justificación de la prohibición general de los derechos exclusivos

33 El Gobierno italiano considera que, teniendo en cuenta que la concesión de derechos especiales o exclusivos no resulta en cuanto tal contraria al Tratado, la Comisión no habría debido formular la obligación general de suprimir esos derechos en el ámbito considerado, sin antes haber llevado a cabo una investigación circunstanciada sobre los diferentes comportamientos adoptados en el ejercicio de tales derechos. A juicio de dicho Gobierno, tan sólo podía justificarse una prohibición general en caso de que una investigación hubiese revelado que la concesión de derechos especiales o exclusivos excluía toda posibilidad de competencia en el sector de referencia. El Gobierno italiano estima, no obstante, que una investigación tan sólo

habría puesto de manifiesto restricciones puntuales al acceso al mercado, debidas, por ejemplo, a la existencia de cargas pecuniarias excesivas. Por todo ello, la Comisión estaba facultada únicamente para adoptar medidas destinadas a eliminar los casos concretos de abuso, de conformidad con el principio de proporcionalidad.

34 Este motivo tan sólo se examinará en la medida en que versa sobre los derechos exclusivos, puesto que la Directiva debe anularse en lo que se refiere a la regulación de los derechos especiales (véase el apartado 32 de la presente sentencia).

35 De la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia se desprende que el mero hecho de crear una posición dominante mediante la concesión de derechos exclusivos, en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado, no resulta en cuanto tal incompatible con el artículo 86 (véase, especialmente, la sentencia de 10 de diciembre de 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, Rec. p. I-5889, apartado 16).

36 No obstante, este Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que la ampliación del monopolio de establecimiento y explotación de la red telefónica al mercado de aparatos telefónicos, sin justificación objetiva, está prohibida en cuanto tal por el artículo 86 o por el apartado 1 del artículo 90, en relación con el artículo 86, cuando tal ampliación es consecuencia de una medida estatal, que lleva de este modo a eliminar la competencia (sentencia de 13 de diciembre de 1991, GB-Inno-BM, C-18/88, Rec. p. I-5941, apartado 24). La misma conclusión se impone cuando el monopolio de establecimiento y explotación se amplía al mercado de servicios de telecomunicaciones.

37 A este respecto, del decimosexto considerando de la Directiva impugnada, cuyos términos no ha cuestionado el Gobierno italiano, se desprende que la concesión de derechos exclusivos a los organismos de telecomunicaciones permite que estos organismos excluyan del mercado o, por lo menos, limiten el acceso de los competi-

dores al mercado de los servicios de telecomunicaciones. Ahora bien, según ese mismo considerando, todos los servicios de que se trata pueden, en principio, ser ofrecidos por prestadores de otros Estados miembros.

38 Por lo tanto, la Comisión estaba facultada para exigir la supresión de los derechos exclusivos por lo que respecta a la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones. Por consiguiente, el motivo invocado a este respecto debe ser desestimado.

Costas

39 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el primer párrafo del apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Al haber sido estimadas tan sólo algunas pretensiones de los demandantes, procede condenar a cada una de las partes, incluida la parte coadyuvante, a cargar con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Directiva 90/388/CEE de la Comisión, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones, en la medida en que tiene por objeto la regulación de los derechos especiales.**

2) **Anular el artículo 8 de la Directiva.**

3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

4) Cada parte cargará con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray Mancini

Joliet Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de noviembre de 1992.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente en funciones

G. C. Rodríguez Iglesias

Presidente de Sala