Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 16 de abril de 2015 *

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/21/CE — Artículos 7 y 20 — Resolución de los litigios entre empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas — Obligación de aplicar el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3 — Medida que puede tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros — Directiva 2002/19/CE — Artículo 5 — Competencias y responsabilidades de las autoridades nacionales de reglamentación en materia de acceso e interconexión — Directiva 2002/22/CE — Artículo 28 — Números no geográficos»

En el asunto C-3/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sąd Najwyższy (Polonia), mediante resolución de 6 de noviembre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de enero de 2014, en el procedimiento entre

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Telefonia Dialog sp. z o.o.

y

T-Mobile Polska SA, anteriormente Polska Telefonia Cyfrowa SA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader y los Sres. E. Jarašiūnas (Ponente) y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de enero de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, por el Sr. M. Kołtoński y la Sra. M. Chmielewska, radcowie prawni;

— en nombre de Telefonia Dialog sp. z o.o., por el Sr. R. Duczek, radca prawny;

— en nombre de T-Mobile Polska SA, por el Sr. Ł. Dąbrowski, radca prawny;

* Lengua de procedimiento: polaco.

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y la Sra. D. Lutostańska, en calidad de agentes;

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

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de enero de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 6, 7, apartado 3, y 20 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»), y del artículo 28 de 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).

2 Dicha petición se ha planteado en el marco de un litigio entre Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Presidente de la Oficina de Comunicaciones Electrónicas; en lo sucesivo, «Presidente de la UKE»), y Telefonia Dialog sp. z o.o. (en lo sucesivo, «Telefonia Dialog») por una parte y T-Mobile Polska SA, anteriormente Polska Telefonia Cyfrowa SA (en lo sucesivo, «T-Mobile Polska»), por otra, en relación con una decisión adoptada por el Presidente de la UKE en un litigio que opone a estas empresas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 A tenor de los considerandos 15, 32 y 38 de la Directiva marco:

«(15) Es importante que las autoridades nacionales de reglamentación consulten con todas las partes interesadas las decisiones propuestas y tengan en cuenta sus observaciones antes de adoptar una decisión definitiva. A fin de garantizar que las decisiones adoptadas a nivel nacional no tengan efectos adversos sobre el mercado único u otros objetivos del Tratado, las autoridades nacionales de reglamentación también deben notificar a la Comisión [Europea] y a las demás autoridades nacionales de reglamentación ciertos proyectos de decisiones, para darles oportunidad de formular observaciones. Conviene que las autoridades nacionales de reglamentación consulten a las partes interesadas a propósito de cualquier proyecto de medidas que tenga una incidencia sobre los intercambios entre los Estados miembros. Los casos en que se aplican los procedimientos de los artículos 6 y 7 se definen en la presente Directiva y en las directivas específicas. [...]

[...]

(32) [...] La intervención de una autoridad nacional de reglamentación en la resolución de un litigio entre empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas de un Estado miembro debe tratar de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente Directiva o de las directivas específicas.

[...]

(38) Las medidas que podrían repercutir sobre los intercambios entre los Estados miembros son aquellas medidas que pueden tener un efecto directo o indirecto, real o potencial sobre la estructura de los intercambios entre los Estados miembros de modo que podrían crear una barrera al mercado interior. Estas 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, las medidas que repercuten sobre las posibilidades de una empresa establecida en otro Estado miembro de prestar un servicio de comunicaciones electrónicas, y, en particular, las medidas que afectan a la posibilidad de prestar servicios a nivel transnacional; así como las medidas que tienen repercusiones sobre la estructura o el acceso al mercado, incidiendo en empresas en otros Estados miembros.»

4 El artículo 2 de la Directiva marco establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

1) Directivas específicas: las siguientes Directivas: 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)], 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)], [Directiva servicio universal] y 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)].

[...]»

5 El artículo 6 de la Directiva marco, titulado «Mecanismo de transparencia y consulta», prevé el establecimiento de procedimientos de consulta nacionales entre las autoridades nacionales de reglamentación (en lo sucesivo, «ANR») y las partes interesadas, cuando las ANR tengan intención de adoptar, con arreglo a la presente Directiva o a las directivas específicas, medidas que incidan significativamente en el mercado pertinente.

6 El artículo 7 de la citada Directiva, titulado «Consolidación del mercado interior de comunicaciones electrónicas», dispone:

«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.

[...]

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, de conformidad con el apartado 3 del artículo 5, e informará de ello a la Comisión y a las otras [ANR]. [...]

7 El artículo 8 de esta misma Directiva define los objetivos generales y principios reguladores cuyo cumplimiento deben garantizar las ANR. El apartado 3 de este artículo tiene la siguiente redacción:

«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.»

8 El artículo 20 de la Directiva marco, titulado «Resolución de litigios entre empresas», dispone:

«1. En caso de producirse un litigio en relación con obligaciones derivadas de la presente Directiva o de las directivas específicas entre empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas de un Estado miembro, la [ANR] afectada adoptará, a petición de cualquiera de las partes, y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, una decisión vinculante para resolver el litigio lo antes posible o en todo caso en un plazo de cuatro meses, salvo en circunstancias excepcionales. [...]

[...]

3. Al resolver un litigio, la [ANR] perseguirá la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 8. Las obligaciones que una [ANR] pueda imponer a una empresa en el marco de la resolución del litigio deberán respetar lo dispuesto en la presente Directiva o en las directivas específicas.

[...]»

9 El artículo 5 de la Directiva acceso, titulado «Competencias y responsabilidades de las [ANR] en materia de acceso e interconexión», dispone:

«1. Para la consecución de los objetivos que se establecen en el artículo 8 de la [Directiva marco], las [ANR] fomentarán y, en su caso, garantizarán, de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva, la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, y ejercerán sus responsabilidades de tal modo que se promueva la eficiencia, la competencia sostenible y el máximo beneficio para los usuarios finales.

[...]

4. Por lo que respecta al acceso y la interconexión, los Estados miembros velarán por que las [ANR] estén facultadas para intervenir por iniciativa propia cuando esté justificado o, en ausencia de acuerdo entre empresas, a petición de cualquiera de las partes implicadas, con objeto de garantizar los objetivos generales contemplados en el artículo 8 de la [Directiva marco], de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva y en los procedimientos contemplados en los artículos 6, 7, 20 y 21 de la [Directiva marco].»

10 El artículo 2, letra f), de la Directiva servicio universal incluye la siguiente definición:

«“Números no geográficos”, los números identificados en un plan nacional de numeración que no son números geográficos. Incluirán, entre otros, los números de teléfonos móviles, los de llamada gratuita y los de tarifas superiores.»

11 El artículo 28 de esta Directiva, con el título «Números no geográficos», establece:

«Los Estados miembros velarán por que los usuarios finales de otros Estados miembros puedan acceder a los números no geográficos dentro de su territorio, de ser técnica y económicamente posible, excepto si el abonado llamado hubiera decidido por motivos comerciales limitar el acceso de quienes efectúan llamadas desde determinadas zonas geográficas.»

Derecho polaco

12 A tenor del artículo 15 de la Ley de Telecomunicaciones (ustawa Prawo telekomunikacyjne) de 16 de julio de 2004 (Dz. U. nº 171, epígrafe 1800), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de 16 de julio de 2004»):

«Antes de que el presidente de la UKE adopte una decisión en los siguientes asuntos:

[...]

2) la imposición, el levantamiento, el mantenimiento o la modificación de obligaciones de reglamentación a empresas de telecomunicaciones con un peso significativo en el mercado o sin él,

3) las decisiones sobre el acceso a la red de telecomunicaciones a la que se refieren los artículos 28 a 30,

4) otros asuntos especificados en la ley,

llevará a cabo un procedimiento de consulta que permita a los interesados expresar por escrito, en un plazo determinado, su opinión sobre el proyecto de decisión.»

13 El artículo 18 de la Ley de 16 de julio de 2004 tiene la siguiente redacción:

«En caso de que las decisiones mencionadas en el artículo 15 puedan influir en las relaciones comerciales entre Estados miembros, el presidente de la UKE incoará, simultáneamente con el procedimiento de consulta, un procedimiento de consolidación y remitirá los proyectos de decisión, junto con una exposición de motivos, a la Comisión […] y a las [ANR] de los demás Estados miembros.»

14 El artículo 27 de la citada Ley establece:

«1. El presidente de la UKE podrá señalar, mediante decisión, de oficio o a solicitud por escrito de todas las partes en las negociaciones destinadas a la celebración de un contrato de acceso, un plazo de finalización de las negociaciones, que no podrá exceder de 90 días a partir de la presentación de la solicitud de celebración de tal contrato.

2. A falta de negociaciones, si un operador obligado a conceder el acceso lo deniega o si no se celebra ningún contrato en el plazo mencionado en el apartado 1, las partes podrán solicitar del presidente de la UKE que adopte una decisión en la que se resuelvan las cuestiones controvertidas o se definan los términos de la colaboración.

[...]»

15 El artículo 28 de la misma Ley establece:

«1. El presidente de la UKE adoptará su decisión sobre la concesión del acceso dentro de un plazo de 90 días a partir de la fecha de presentación de la solicitud mencionada en el artículo 27, apartado 2 [...]

[...]

4. La decisión de concesión del acceso sustituirá la parte del contrato de acceso cubierta por dicha decisión.

[...]

6. El presidente de la UKE podrá modificar la decisión de acceso a solicitud de las partes interesadas o de oficio cuando así lo justifique la necesidad de garantizar la protección de los intereses de los usuarios finales, una competencia eficaz o la interoperabilidad de los servicios.

7. En el caso de reivindicaciones económicas por la falta de ejecución o la mala ejecución de las obligaciones derivadas de la decisión de acceso, deberá acudirse a la vía judicial.

[...]»

16 El artículo 79, apartado 1, de la Ley de 16 de julio de 2004 dispone:

«Todo operador de una red pública de telecomunicaciones garantizará que los usuarios finales de su red y los usuarios finales de otros Estados miembros tengan, siempre que sea técnica y económicamente factible, la posibilidad de acceder a un número no geográfico en el territorio polaco, a menos que el abonado haya restringido las llamadas de usuarios finales procedentes de ciertas áreas geográficas.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17 Telefonia Dialog y T-Mobile Polska son empresas que tienen redes de comunicaciones electrónicas accesibles al público y que prestan servicios de comunicaciones electrónicas en Polonia. El 4 de abril de 2000, estas empresas celebraron un contrato que preveía las formas de colaboración y de regulación del acceso de los usuarios de la red de T-Mobile Polska a los servicios de una «red inteligente» realizados a través de la red de Telefonia Dialog (en lo sucesivo, «contrato de colaboración»).

18 En 2006, Telefonia Dialog solicitó a T-Mobile Polska iniciar negociaciones con el fin de concluir un anexo al contrato de colaboración. Como estas empresas no llegaron a un acuerdo, Telefonia Dialog solicitó al Presidente de la UKE que fijase un plazo para la finalización de nuevas negociaciones. El Presidente de la UKE fijó este plazo en el 20 de octubre de 2006.

19 Al no finalizar las negociaciones en el plazo así fijado por el Presidente de la UKE, Telefonia Dialog, mediante escrito de 9 de noviembre de 2006, solicitó al citado Presidente que adoptase una decisión para resolver el litigio que le oponía a T-Mobile Polska por lo que respecta a la eventual modificación que debía introducirse en el contrato de colaboración.

20 Mediante una decisión de 19 de diciembre de 2008, adoptada sobre la base de los artículos 28 y 79 de la Ley de 16 de julio de 2004, que habían transpuesto respectivamente el artículo 5 de la Directiva acceso y el artículo 28 de la Directiva servicio universal, el Presidente de la UKE resolvió el litigio imponiendo a Telefonia Dialog la obligación de prestar servicios de terminación de llamadas en su red a los usuarios de la red de T-Mobile Polska y a T-Mobile Polska la de garantizar a dichos usuarios un acceso a servicios de información prestados por la red de Telefonia Dialog. En esta decisión, el Presidente de la UKE fijó también los importes de las remuneraciones adeudadas en contrapartida por estos servicios.

21 T-Mobile Polska interpuso recurso contra la decisión del Presidente de la UKE ante el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia). Mediante sentencia de 21 de marzo de 2011, el Sąd Okręgowy w Warszawie anuló esta decisión, debido a que el Presidente de la UKE no había seguido el procedimiento de consolidación previsto en el artículo 18 de la Ley de 16 de julio de 2004.

22 El Presidente de la UKE y Telefonia Dialog interpusieron recurso de apelación contra la sentencia del Sąd Okręgowy w Warszawie ante el Sąd Apelacyjny w Warszawie (Tribunal de Apelación de Varsovia), que desestimó estos recursos mediante sentencia de 1 de febrero de 2012. El Presidente de la UKE y Telefonia Dialog interpusieron entonces sendos recursos de casación contra dicha sentencia ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo).

23 El Sąd Najwyższy expone que el litigio principal tiene por objeto la cuestión de si, antes de tomar una decisión que modifique el contrato de colaboración, el Presidente de la UKE debería haber seguido el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco.

24 A este respecto, este órgano jurisdiccional se pregunta, en primer lugar, si el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que una medida adoptada por una ANR con arreglo al artículo 28 de la Directiva servicio universal, en relación con el artículo 5 de la Directiva acceso, siempre tiene repercusiones en los intercambios entre Estados miembros en el sentido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco.

25 El Sąd Najwyższy indica que, en el asunto principal, la decisión del Presidente de la UKE de 19 de diciembre de 2008 podría parecer carente de tal incidencia, porque no tiene por objeto servicios de telecomunicaciones internacionales, no establece tarifas diferentes para las llamadas a números no geográficos ni modifica el método de cálculo en función de que utilice los servicios un usuario final de Polonia o el usuario de otro Estado miembro, no fija los precios que los usuarios finales de otros Estados miembros que disfrutan de la itinerancia en la red de T-Mobile Polska pagan a ésta por el acceso a los servicios prestados a los usuarios de la red de Telefonia Dialog, tampoco fija las tarifas aplicadas entre T-Mobile Polska y los operadores de usuarios de otros Estados miembro por la conexión en la red de T-Mobile Polska y, por último, versa sobre servicios prestados en principio en polaco. No obstante, en relación, en esencia, con el artículo 28 de la Directiva servicio universal que exige a los Estados miembros velar por que los usuarios finales de otros Estados miembros puedan acceder a los números no geográficos dentro de su territorio, dicho tribunal expresa sus dudas sobre la respuesta que deba darse a la cuestión mencionada en el apartado 23 de la presente sentencia.

26 En segundo lugar, el Sąd Najwyższy se plantea la cuestión de si los artículos 6, 7, apartado 3, y 20 de la Directiva marco deben interpretarse en el sentido de que la ANR debe aplicar siempre el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3, de esta Directiva cuando adopta, para resolver un litigio, una medida que tenga repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

27 En tercer lugar, el Sąd Najwyższy se pregunta si, en caso de que el Tribunal de Justicia decida que los artículos 6, 7, apartado 3, y 20 de la Directiva marco deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la aplicación de una disposición nacional que imponga el seguimiento de un procedimiento como el previsto en el artículo 18 de la Ley de 16 de julio de 2004, el órgano jurisdiccional nacional debería negarse a aplicar esta disposición.

28 A este respecto, el Sąd Najwyższy observa que, en caso de respuesta afirmativa, sería imposible, en el asunto principal, interpretar el artículo 18 de la Ley de 16 de julio de 2004 de un modo conforme al Derecho de la Unión. Por último, este órgano jurisdiccional considera que los artículos 6, 7, apartado 3, y 20 de la Directiva marco carecen de efecto directo horizontal.

29 En estas circunstancias, el Sąd Najwyższy decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, en relación con el artículo 28 de la Directiva servicio universal, en el sentido de que toda medida adoptada por la [ANR] en cumplimiento de la obligación que se deriva del artículo 28 de la Directiva servicio universal puede repercutir en los intercambios entre Estados miembros por el mero hecho de que pueda permitir que los usuarios finales de otros Estados miembros accedan en el territorio de ese Estado miembro a números no geográficos?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, en relación con los artículos 6 y 20 de la misma norma, en el sentido de que la [ANR], cuando resuelve un litigio entre empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas y dicho litigio versa sobre el cumplimiento de la obligación que incumbe a alguna de esas empresas en virtud del artículo 28 de la [Directiva servicio universal], no está facultada para instruir un procedimiento de consolidación, aun cuando la referida medida pueda repercutir en los intercambios entre Estados miembros y el Derecho interno obligue a dicha autoridad a instruir ese procedimiento de consolidación cada vez que la medida pueda tener repercusiones en tales intercambios?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión: ¿debe interpretarse el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, en relación con los artículos 6 y 20 de la misma norma y con los artículos 288 TFUE y 4 TUE, apartado 3, en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional está obligado a inaplicar las disposiciones de Derecho interno que impongan a la [ANR] la obligación de instruir un procedimiento de consolidación cada vez que la medida por ella adoptada pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Segunda cuestión prejudicial

30 De la resolución de remisión resulta que, mediante su segunda cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pretende en esencia que se dilucide si una ANR debe seguir el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco en circunstancias como las del caso de autos.

31 Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 6 de la Directiva marco no es pertinente para responder a esta cuestión. En efecto, este artículo fija los requisitos y la forma de aplicación de un procedimiento distinto del previsto en el artículo 7, apartado 3, de dicha Directiva, consistente en dar a las partes interesadas, cuando las ANR tengan la intención de adoptar medidas que incidan significativamente en el mercado pertinente, la oportunidad de formular observaciones sobre la medida propuesta en un plazo razonable.

32 Por ello, procede considerar que, mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 7, apartado 3, y 20 de la Directiva marco deben interpretarse el sentido de que la ANR debe seguir el procedimiento previsto en la primera de estas disposiciones cuando, para resolver un litigio entre empresas suministradoras de redes o de servicios de comunicaciones electrónicas en un único Estado miembro, tiene la intención de imponer obligaciones

para garantizar el acceso a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de la Directiva servicio universal y dichas obligaciones pueden tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

33 Ni el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco ni el artículo 20 de esta Directiva indican expresamente que la ANR deba seguir el procedimiento previsto en la primera de estas disposiciones cuando, en el marco del procedimiento de resolución de litigios entre empresas previsto en la segunda de estas disposiciones, tiene la intención de adoptar una decisión vinculante para resolver el litigio.

34 Sin embargo, en primer lugar, del artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco se desprende que la obligación de seguir el procedimiento previsto en dicho artículo no depende de la naturaleza del procedimiento en el cual la ANR tiene la intención de adoptar la medida controvertida, sino del propio objeto de esta medida y de las repercusiones que pueda tener en los intercambios entre Estados miembros.

35 En efecto, según el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, la ANR de un Estado miembro está obligada a poner a disposición de la Comisión y de las ANR de los otros Estados miembros el proyecto de medida que tiene la intención de adoptar cuando, por una parte, dicha medida entre en el ámbito de los artículos 15 o 16 de la Directiva marco, 5 u 8 de la Directiva acceso o 16 de la Directiva servicio universal, y, por otra parte, la citada medida pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

36 En segundo lugar, como se expone en el considerando 32 de la Directiva marco, la intervención de la ANR en la resolución de un litigio entre empresas suministradoras de redes o de servicios de comunicaciones electrónicas de un Estado miembro debe tratar de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Directiva marco o de las Directivas específicas.

37 En lo que atañe más en concreto a las obligaciones que se derivan de la Directiva acceso, el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva confía a las ANR la misión de garantizar la adecuación del acceso y la interconexión y la interoperabilidad de los servicios.

38 El artículo 5, apartado 4, de la Directiva acceso precisa que la ANR, cuando interviene a petición de cualquiera de las partes implicadas, en ausencia de acuerdo entre empresas, debe ajustarse a lo dispuesto en dicha Directiva y en los procedimientos contemplados en los artículos 7 y 20 de la Directiva marco.

39 Las medidas que entran en el ámbito del artículo 5 de la Directiva acceso se citan además expresamente en el artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva marco.

40 De todos estos elementos resulta que las medidas que la ANR tiene intención de adoptar, sobre la base de las disposiciones del artículo 20 de la Directiva marco en relación con el artículo 5 de la Directiva acceso, en materia de acceso y de interconexión en un litigio entre empresas suministradoras de redes o de servicios de comunicaciones electrónicas en un Estado miembro, deben someterse al procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco si pueden tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

41 Pues bien, una medida, como la controvertida en el asunto principal, adoptada en un litigio entre empresas y que pretende garantizar el acceso a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de la Directiva servicio universal, se incluye dentro de las obligaciones que la ANR puede imponer, en virtud del artículo 5 de la Directiva acceso, para garantizar la adecuación del acceso y la interconexión y la interoperabilidad de los servicios. En el caso de autos, como resulta de la resolución de remisión, la decisión controvertida en el litigio principal se adoptó con arreglo al artículo 28 de la Ley de 16 de julio de 2004, que transpuso el artículo 5 de la Directiva acceso, y el artículo 79 de dicha Ley, que transpuso el artículo 28 de la Directiva servicio universal.

42 De ello se deduce que un proyecto sobre una medida como la controvertida en el litigio principal debe someterse al procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco si dicha medida puede tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

43 Tal interpretación es, por lo demás, conforme al objetivo que persigue el procedimiento del artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, objetivo, que consiste, como resulta del considerando 15 de esta última, en garantizar que las decisiones adoptadas a nivel nacional no tengan efectos adversos sobre el mercado único u otros objetivos del Tratado FUE.

44 Esta misma interpretación se ve confirmada, además, por la lectura de los artículos 7, apartado 1, 8, apartado 3, letra d), y 20, apartado 3, de la Directiva marco en relación con el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva acceso.

45 En efecto, procede recordar que el artículo 20, apartado 3, de la Directiva marco prevé que, al resolver un litigio, la ANR perseguirá la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 8 de dicha Directiva, que el artículo 7, apartado 1, de esta última dispone que, para cumplir sus cometidos, de conformidad con la citada Directiva y las Directivas específicas, las ANR deberán tener en cuenta en la mayor medida posible dichos objetivos, incluidos los que se refieren al funcionamiento del mercado interior, y que del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva acceso resulta que, por lo que respecta al acceso y la interconexión, la intervención de las ANR pretende también lograr estos mismos objetivos y garantizar su cumplimiento. Pues bien, según el artículo 8, apartado 3, letra d), de la Directiva marco, las ANR contribuirán al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas, cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentarias coherentes y una aplicación coherente de dicha Directiva y de las Directivas específicas.

46 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión que los artículos 7, apartado 3, y 20 de la Directiva marco deben interpretarse en el sentido de que la ANR debe seguir el procedimiento previsto en la primera de estas disposiciones cuando, para resolver un litigio entre empresas suministradoras de redes o de servicios de comunicaciones electrónicas en un único Estado miembro, tiene la intención de imponer obligaciones para garantizar el acceso a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de la Directiva servicio universal y dichas obligaciones pueden tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

Primera cuestión prejudicial

47 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que procede considerar que toda medida adoptada por la ANR para garantizar el acceso de los usuarios finales a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de la Directiva servicio universal tiene repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.

48 A este respecto, el Presidente de la UKE alega que la decisión controvertida en el litigio principal no tiene repercusiones significativas en los intercambios entre Estados miembros. Por su parte, el Gobierno polaco considera que esta decisión no tiene «necesariamente» repercusiones en los intercambios entre dichos Estados. En cambio, Telefonia Dialog, T-Mobile Polska y la Comisión sostienen que la citada decisión puede tener tales repercusiones.

49 Ni la Directiva marco ni las Directivas específicas contienen una definición del concepto de «repercusiones en los intercambios entre Estados miembros» en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva marco. No obstante, el considerando 38 de dicha Directiva establece que las medidas que podrían repercutir sobre los intercambios entre los Estados miembros son aquellas medidas que pueden tener un efecto directo o indirecto, real o potencial sobre la estructura de los intercambios entre los Estados miembros de modo que podrían crear una barrera al mercado interior.

50 Como señaló el Abogado General en los puntos 61 a 64 de sus conclusiones, la definición del concepto de «repercusiones en los intercambios entre Estados miembros», en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva marco, es análogo al concepto de «afectar al comercio entre Estados miembros», en el sentido de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, y debe, por tanto, tener el mismo alcance a efectos de la aplicación del artículo 7, apartado 3, de dicha Directiva.

51 Pues bien, según reiterada jurisprudencia en relación con estos artículos, para que una decisión, un acuerdo o una práctica puedan afectar al comercio entre los Estados miembros, debe poderse presumir con un grado de probabilidad suficiente, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, que ejercen una influencia directa o indirecta, real o potencial, en las corrientes de intercambios entre los Estados miembros, y ello de tal modo que haga temer que podrían obstaculizar la realización de un mercado único entre los Estados miembros (sentencias Asnef-Equifax y Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, apartado 34 y jurisprudencia citada; Erste Group Bank y otros/Comisión, C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P y C-137/07 P, EU:C:2009:576, apartado 36, y Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 65).

52 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que es necesario, además, que tal influencia no sea insignificante (véanse, en particular, en este sentido, las sentencias Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, apartado 16; Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartado 42, y Erste Group Bank y otros/Comisión, C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P y C-137/07 P, EU:C:2009:576, apartado 36 y jurisprudencia citada).

53 El Tribunal de Justicia ha precisado que la influencia que pueden ejercer una decisión, un acuerdo o una práctica en las corrientes de intercambios entre los Estados miembros es, en general, el resultado de una combinación de diversos factores que, considerados aisladamente, no serían necesariamente decisivos (véase, en este sentido, la sentencia Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartado 43) y que, para verificar si una práctica colusoria afecta sensiblemente al comercio entre los Estados miembros, es preciso examinarla en su contexto económico y jurídico (sentencia Asnef-Equifax y Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, apartado 35), teniendo en cuenta todos los factores pertinentes del caso concreto (sentencia Ziegler/Comisión, C-439/11 P, EU:C:2013:513, apartado 95). Esta influencia se aprecia considerando, entre otros factores, la naturaleza del acuerdo o de la práctica controvertida, la naturaleza de los productos o de los servicios de que se trate y la posición y la importancia que los participantes en el acuerdo tengan en el mercado (véase, en este sentido, la sentencia Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, apartado 17 y jurisprudencia citada). A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que la naturaleza transfronteriza de los servicios afectados es un factor pertinente para apreciar si se produce afectación del comercio entre los Estados miembros (sentencia Ziegler/Comisión, C-439/11 P, EU:C:2013:513, apartado 94).

54 En el ámbito de las comunicaciones electrónicas, el considerando 38 de la Directiva marco indica que 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, las medidas que repercuten sobre las posibilidades de una empresa establecida en otro Estado miembro de prestar un servicio de comunicaciones electrónicas, y, en particular, las medidas que afectan a la posibilidad de prestar servicios a nivel transnacional; así como las medidas que tienen repercusiones sobre la estructura o el acceso al mercado, incidiendo en empresas en otros Estados miembros.

55 En relación con una medida para garantizar el acceso de los usuarios finales de otros Estados miembros a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de la Directiva servicio universal, es preciso observar que, en principio, habida cuenta del propio tenor de este artículo, tal medida tiene, por naturaleza, un efecto transfronterizo en el interior de la Unión Europea.

56 Por lo demás, como resulta del tenor de la resolución de remisión, la decisión controvertida en el litigio principal, por una parte, permite a un usuario final de otro Estado miembro que se encuentre en Polonia y que utilice la itinerancia en la red de un operador polaco acceder a números no geográficos y, por otra parte, fija las tarifas de los servicios en cuestión así como la forma de revisar estas tarifas.

57 Parece que tal decisión, en la medida en que tiene, por la itinerancia, una dimensión transnacional y puede tener repercusiones sobre los precios pagados por los usuarios finales de otros Estados miembros, puede tener repercusiones en los intercambios entre Estado miembros, en el sentido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco.

58 Respecto a una apreciación de los hechos, incumbe, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la medida controvertida en el litigio principal puede afectar, de una manera que no sea insignificante, los intercambios entre los Estados miembros al ejercer una influencia directa o indirecta, real o potencial, en las corrientes de intercambios entre dichos Estados. A tal fin, debe tener en cuenta, entre otras, la naturaleza de dicha medida y de los servicios de que se trata así como la posición y la importancia de las empresas implicadas en el mercado.

59 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco debe interpretarse en el sentido de que una medida adoptada por la ANR para garantizar el acceso de los usuarios finales a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de la Directiva servicio universal tiene repercusiones en los intercambios entre Estados miembros, en el sentido de esta disposición, si puede afectarles, de una manera que no sea insignificante, al ejercer una influencia directa o indirecta, real o potencial, en dichos intercambios, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Tercera cuestión prejudicial

60 A la vista de las respuestas dadas a las cuestiones primera y segunda, no procede responder a la tercera cuestión prejudicial.

Costas

61 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:

1) **Los artículos 7, apartado 3, y 20 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), deben interpretarse en el sentido de que la autoridad nacional de reglamentación debe seguir el procedimiento previsto en la primera de estas disposiciones cuando, para resolver un litigio entre empresas suministradoras de redes o de servicios de comunicaciones electrónicas en un único Estado miembro, tiene la intención de imponer obligaciones para garantizar el acceso a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de 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) y dichas obligaciones pueden tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros.**

2) El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2002/21 debe interpretarse en el sentido de que una medida adoptada por la autoridad nacional de reglamentación para garantizar el acceso de los usuarios finales a los números no geográficos de conformidad con el artículo 28 de la Directiva 2002/22 tiene repercusiones en los intercambios entre Estados miembros, en el sentido de esta disposición, si puede afectarles, de una manera que no sea insignificante, al ejercer una influencia directa o indirecta, real o potencial, en dichos intercambios, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas