II

*(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)*

# COMISIÓN

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

**de 27 de noviembre de 1996**

**relativa a los plazos adicionales solicitados por Irlanda para la aplicación de las Directivas 90/388/CEE y 96/2/CE de la Comisión, por lo que respecta a la plena competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones**

**(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)**

**(Texto pertinente a los fines del EEE)**

(97/114/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo,

Vista 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 [1], cuya última modificación la constituye la Directiva 96/19/CE [2], y, en particular, el apartado 2 de su artículo 2,

Vista la Directiva 96/2/CE de la Comisión, de 16 de enero de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en relación con las comunicaciones móviles y personales [3], y, en particular, su artículo 4,

Tras haber invitado [4] a los terceros interesados a presentar sus observaciones al respecto, conforme a lo previsto en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE, y en el artículo 4 de la Directiva 96/2/CE,

Considerando lo que sigue:

### A. HECHOS

#### I. Solicitud de Irlanda

(1) Mediante carta de 15 de mayo de 1996, el Gobierno irlandés solicitó la concesión de los siguientes plazos adicionales:

— hasta el 1 de enero de 2000 por lo que respecta a la supresión de los derechos exclusivos de que goza actualmente Telecom Eireann para la presentación de servicios de telefonía vocal y para suministro de la infraestructura de red necesaria para dicha prestación, en lugar del 1 de enero de 1998, según lo previsto en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE;

— hasta el 1 de julio de 1999 por lo que respecta a la supresión de las restricciones aplicadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados en relación con:

a) las redes establecidas por el proveedor de los servicios de telecomunicaciones,

b) las infraestructuras suministradas por terceros, y

c) el uso compartido de redes y de otras instalaciones y emplazamientos,

en lugar del 1 de julio de 1996, según lo previsto en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE;

— hasta el 1 de enero de 2000 por lo que respecta a la interconexión directa de redes móviles de telecomunicaciones, y no inmediatamente, según lo previsto en el artículo 3 *quinquies* de la Directiva 90/388/CEE.

[1] DO nº L 192 de 24. 7. 1990, p. 10.
[2] DO nº L 74 de 22. 3. 1996, p. 13.
[3] DO nº L 20 de 26. 1. 1996, p. 59.
[4] DO nº C 169 de 13. 6. 1996, p. 5.

Esta solicitud se ajusta a lo previsto en las Resoluciones del Consejo 93/C 213/01, de 22 de julio de 1993 [1], y 94/C 379/03, de 22 de diciembre de 1994 [2].

(2) El Gobierno irlandés considera necesarios estos plazos adicionales por los siguientes motivos:

2.1. Irlanda ha desarrollado considerablemente las redes de telecomunicaciones, lo cual ha exigido una importante inversión de capital, que lleva aparejado, a su vez, un elevado nivel de endeudamiento; la capacidad de Telecom Eireann para llevar a cabo los ajustes estructurales necesarios, particularmente por lo que respecta a las tarifas, se ha visto limitada por el nivel de endeudamiento mencionado, el elevado coste de la prestación de servicios de telecomunicaciones en Irlanda y la elevada estructura de los costes de Telecom Eireann.

2.2. Para que Telecom Eireann pueda operar de forma eficaz en condiciones de plena competencia, garantizando al mismo tiempo el mantenimiento del servicio universal, un incremento en la densidad telefónica y una reducción de la deuda y de la estructura de los costes de la empresa, es necesario proceder a una serie de ajustes estructurales adicionales que consisten en:

1) un mayor desarrollo de las redes de telecomunicaciones en Irlanda;

2) un nuevo ajuste de la estructura de precios de Telecom Eireann;

3) la transformación de Telecom Eireann, en particular, mediante un mayor desarrollo de sus productos y servicios en los sectores nacional e internacional, la reestructuración de su base de costes y su conversión definitiva en una organización sujeta a las leyes de mercado y orientada hacia los consumidores.

Con el apoyo de un socio estratégico, esta transformación, que, en otras circunstancias, requeriría más tiempo, podría ser efectiva antes del 1 de enero de 2000.

2.3. Liberalizar la infraestructura mucho antes que la telefonía vocal permitiría a los proveedores de servicios liberalizados erosionar la cartera de clientes de Telecom Eireann.

2.4. Por lo que respecta a la interconexión móvil, gracias a la libre interconexión, los operadores móviles podrían eludir la red pública conmutada de telecomunicaciones (RPCT) en el tráfico interurbano e internacional y apoderarse, además, de una parte importante del tráfico de llamadas internacional de Telecom Eireann, lo que acarrearía una seria disminución de los ingresos de la empresa y desbarataría el programa de ajuste estructural.

2.5. La excepción solicitada no impedirá el desarrollo de la competencia en otras áreas del sector de las telecomunicaciones en Irlanda.

(3) En anexo a su carta de 15 de mayo de 1996, el Gobierno irlandés facilitó una descripción pormenorizada de las inversiones de capital necesarias para el desarrollo de la red, el reajuste de las tarifas previsto y la reestructuración de Telecom Eireann.

(4) El Gobierno irlandés señaló que, aun cuando se aceptase su solicitud, no dejaría por ello de incorporar las modificaciones introducidas en la Directiva 90/388/CEE por la Directiva 96/19/CE a su ordenamiento jurídico nacional, con arreglo al siguiente calendario:

— cuarto trimestre de 1996: creación de una autoridad reguladora de las telecomunicaciones totalmente autónoma y adopción de las disposiciones oportunas para la financiación del sector;

— primer trimestre de 1998: publicación de la reforma legislativa propuesta para instaurar la plena competencia y suprimir todas las restricciones el 1 de enero de 2000, incluyendo propuestas para la financiación de los servicios universales;

— tercer trimestre de 1998: plazo límite previsto para llevar a cabo la reforma legislativa;

— cuarto trimestre de 1998: comunicación a la Comisión de los proyectos de licencias para la prestación de servicios de telefonía vocal y/o el suministro de las correspondientes redes;

— primer trimestre de 1999: publicación de las condiciones de concesión de licencias para todos los servicios y, en su caso, de las tarifas de interconexión, de conformidad, en ambos casos, con las directivas pertinentes;

— julio-diciembre de 1999: concesión de licencias y modificación de las licencias existentes para hacer posible la prestación, en condiciones competitivas, de servicios de telefonía vocal y la interconexión, sin restricción alguna, de las redes móviles a partir del 1 de enero de 2000.

La solicitud fue presentada a los servicios de la Comisión el 15 de mayo de 1996.

## II. Observaciones recibidas

(5) A raíz de la comunicación publicada por la Comisión el 13 de junio de 1996, catorce empresas y el Irish Congress of Trade Unions (Asociación irlandesa de sindicatos) enviaron observaciones.

[1] DO nº C 213 de 6. 8. 1993, p. 1.
[2] DO nº C 379 de 31. 12. 1994, p. 4.

(6) De dichas observaciones se desprende lo siguiente:

— las autoridades irlandesas no han demostrado que la red actual sea, de hecho, tan limitada como para obligarles a disponer de un plazo adicional antes de proceder a una total liberalización. No han cumplido, pues, los criterios establecidos en la Directiva 90/388/CEE modificada y, en particular, en el apartado 2 de su artículo 2. Irlanda cuenta ya con una red básica moderna y el verdadero objetivo de Telecom Eireann no consiste en acortar las listas de espera sino en «estimular» la demanda;

— si bien las redes de telecomunicaciones irlandesas estaban menos desarrolladas que las de algunos otros Estados miembros, en los últimos años los progresos han sido considerables. En parte, estos progresos se han realizado merced a los fondos aportados por la Unión Europea (del orden de 65 a 70 millones de ecus durante el período 1989-1999). Telecom Eireann ha logrado aumentar su penetración: entre el 1 de abril de 1994 y el 31 de marzo de 1995, las conexiones de líneas aumentaron un 6 %, lo que representa un incremento de las nuevas conexiones de líneas del 22 %;

— las tarifas de llamadas de Telecom Eireann se han reducido en un 34 %, en términos reales, entre 1986 y 1994; el tráfico total aumentó un 7,4 % en 1994-1995;

— los compromisos en materia de reajuste de tarifas y mejora de la estructura de costes de Telecom Eireann son tan vagos y generales que carecen de credibilidad;

— las alegaciones presentadas en la solicitud en relación con Telecom Eireann, en particular con su endeudamiento, son muy exageradas e inducen seriamente a engaño. Las últimas cuentas anuales de la empresa ponen de manifiesto que su situación financiera es, en muchos aspectos, sorprendentemente sólida;

— en lo que respecta al elevado coste de la prestación de servicios en Irlanda, todo operador competidor tendría que hacer frente a tales costes;

— las inversiones proyectadas por Telecom Eireann para completar la cobertura telefónica universal (que suponen un aumento de la inversión del 43 %, aproximadamente) están sobrevaloradas. Estas inversiones no pueden considerarse necesarias antes de que Irlanda proceda a la liberalización, puesto que, según ella misma reconoce, Irlanda cuenta ya con una red moderna, e incluso con el potencial de una red digital de servicios integrados (RDSI), tan desarrollada como las de otros organismos de telecomunicaciones europeos. Las referidas inversiones están destinadas al establecimiento, a escala nacional, de redes de jerarquía digital síncrona (SDH) de fibra óptica, a la creación de redes no jerárquicas y a la implantación de sistemas de acceso por hilo de cobre de pequeño y gran ancho de banda. Hasta la fecha, ninguno de los Estados miembros posee redes con tales características. Además, se han expresado ciertas dudas en cuanto al alcance de la obligación de prestar un servicio universal atribuida a Telecom Eireann. De acuerdo con la Ley irlandesa de telecomunicaciones, Telecom Eireann sólo está obligado a satisfacer las necesidades del usuario si considera que es «razonablemente factible». La voluntad de Telecom Eireann de mejorar el nivel de los servicios de telecomunicaciones que ofrece se deriva de las decisiones de gestión y no de una medida estatal;

— no debe permitirse que la llegada, anunciada en junio, de un nuevo socio de Telecom Eireann, PTT Telecom/Telia, retrase la introducción de la competencia;

— la concesión de un plazo adicional permitiría a Telecom Eireann seguir disfrutando de una posición dominante en el mercado irlandés de telecomunicaciones, aumentando el riesgo de abuso de tal posición. Según se señala, Telecom Eireann trata realmente de manera discriminatoria a los proveedores de servicios liberalizados, por ejemplo, en relación con los descuentos por volumen que ofrece a otros clientes con un volumen de tráfico similar; asimismo, no invierte lo suficiente en cabinas telefónicas públicas y tarda en atender las demandas de empresas competidoras;

— si se permite a los operadores establecer redes alternativas y ofrecer servicios de valor añadido y transmisión de datos, se creará un entorno estable que inducirá a Telecom Eireann a reestructurar sus actividades y finalizar rápidamente su proceso de conversión en una organización sujeta a las leyes del mercado y orientada hacia el consumidor. Este entorno garantizará a Telecom Eireann los ingresos procedentes de la telefonía vocal y, por consiguiente, le permitirá plenamente hacer frente al servicio de su deuda. Cuando se produzca una total liberalización, los operadores podrán responder rápidamente a las necesidades de los consumidores, puesto que se habrán desarrollado ya infraestructuras competidoras;

— el plazo adicional solicitado en relación con el uso de infraestructura alternativa afectaría, en particular, al tráfico transfronterizo entre Irlanda del Norte y Eire. Los operadores de Irlanda del Norte no podrían mantener los márgenes sobre los servicios transfronterizos de transmisión de datos y las llamadas de grupos cerrados de usuarios;

— el Irish Congress of Trade Unions teme que, si Telecom Eireann no cuenta con ingresos suficientes para contrarrestar el inevitable aumento de las inversiones, la reducción de las tarifas y la remuneración de los accionistas, el Gobierno irlandés tenga que hacer frente permanentemente a enormes costes adicionales. Ello ensombrecería las perspectivas del nuevo pacto social que está previsto negociar en diciembre y podría dar lugar a que el Sindicato se niegue a colaborar con el proceso de liberalización en este sector estratégico de vital importancia.

(7) Mediante carta de 29 de julio de 1996, la Comisión envió a las autoridades irlandesas los quince pliegos de observaciones recibidos de terceros tras publicarse su Comunicación de 13 de junio de 1996 de apertura del procedimiento.

En respuesta a dichas observaciones, las autoridades irlandesas, mediante carta de 19 de septiembre de 1996, manifestaron, entre otras cosas, lo siguiente:

— Telecom Eireann está y seguirá estando sujeto a todas las normas usuales de competencia europeas e irlandesas, y todo aquel que se estime perjudicado cuenta con las vías habituales de recurso. Insinuar que la concesión de un plazo adicional alteraría esta situación es incorrecto;

— la situación de endeudamiento de Telecom Eireann, pese a haber mejorado, constituye aún un serio factor de limitación. Al término del ejercicio 1995/96, la relación entre el total de la deuda y el total del capital (coeficiente de endeudamiento) era de 139,9 para Telecom Eireann, frente a 8,9 para British Telecom, 124,3 para Telefónica de España, 65 para Portugal Telecom, 39,4 para OTE, 59 para France Telecom, 242,5 para Belgacom y 405,9 para Deutsche Telekom;

— ESAT Digifone disfrutaría de una ventaja particular si pudiese prestar servicios distintos de los de GSM por medio de su propia infraestructura;

— los porcentajes de penetración telefónica permiten medir fácilmente el grado de desarrollo de la red y de prestación del servicio universal, y dichos porcentajes se sitúan claramente por debajo de las medias de la UE. Esta diferencia, que no puede eliminarse por completo antes del año 2000, es particularmente obvia fuera de las principales zonas urbanas, donde los porcentajes de penetración siguen siendo bajos y la red de acceso local, tradicionalmente la parte de la red cuyo desarrollo resulta más costoso, requerirá considerables mejoras para hacer posible la conexión y la prestación de un servicio de calidad aceptable;

— en el ejercicio que concluyó el 4 de abril de 1996, el total de los gastos de funcionamiento representó un 55 % del total de ingresos. Los costes de personal, por su parte, representaban más del 50 % de los gastos de funcionamiento. La reducción de costes se centrará principalmente en la reducción de la plantilla de la compañía, la cual ha de realizarse con carácter voluntario, por lo que se necesitarán varios años para llevarla a cabo satisfactoriamente. Asimismo, la compañía está examinando atentamente la posibilidad de recurrir a la subcontratación en determinados sectores, si bien esta posibilidad habrá de coordinarse cuidadosamente con los programas de reducción de personal. Por ello, se requiere un período de tres años para llevar a cabo los cambios necesarios en la estructura de costes;

— la conexión y el precio de arrendamiento son actividades deficitarias para Telecom Eireann. Este problema ha de abordarse desde dos frentes: el aumento de los ingresos y la reducción de costes;

— al margen de los niveles medios de los precios de arrendamiento y llamada, es necesario revisar la estructura de precios. Dos posibles ejemplos de modificación son:

  i) las reducciones del precio del arrendamiento para los usuarios con escasos ingresos o con un bajo porcentaje de llamadas;

  ii) la introducción de tarifas basadas en la duración sin una cuantía mínima, o una tarifa inicial reducida.

  En ambos casos, se requiere tiempo para modificar las estructuras e implantar un sistema más orientado hacia el mercado.

## III. Aplicación de la excepción contenida en el apartado 2 del artículo 90

(8) El apartado 2 del artículo 90 dispone que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general queden sujetas a las normas de competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. La aplicación de esta disposición en el sector de las telecomunicaciones está expresamente prevista en la Directiva 90/388/CEE. De acuerdo con esta Directiva, tal como ha sido modificada por las Directivas 96/2/CE y 96/19/CE, la Comisión puede, previa solicitud, autorizar a algunos Estados miembros para mantener, durante un período adicional, los derechos exclusivos otorgados a las empresas a las que encomiendan el establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como las restricciones de competencia, siempre que dichas medidas resulten necesarias para garantizar el cumplimiento de la misión específica confiada a tales empresas.

(9) En relación con el suministro de servicios y redes públicos de telecomunicaciones, se observa que Telecom Eireann es un organismo de telecomunicaciones en el sentido de lo dispuesto en el artículo 1 de la Directiva 90/388/CEE, ya que el apartado 1 del artículo 14 de la Ley irlandesa de servicios postales y de telecomunicaciones de 1983 encomienda a Telecom Eireann un servicio de interés económico general, lo que le obliga a:

a) prestar un servicio nacional de telecomunicaciones dentro del Estado y entre el Estado y otros lugares situados fuera de su territorio;

b) satisfacer las necesidades nacionales de la industria, el comercio, la sociedad y las familias prestando servicios de telecomunicaciones completos y eficaces, y, en la medida en que la compañía lo considere razonablemente factible, satisfacer todas las demandas razonables de tales servicios en el ámbito nacional; y

c) prestar cuantos servicios de consultoría, asesoría, formación y contratación la compañía considere oportunos dentro y fuera del Estado.

(10) Esta disposición permite, en la práctica, a Telecom Eireann negarse a prestar servicios de telecomunicaciones cuando no sea razonablemente factible, es decir, cuando, razonablemente, no pueda hacerse o llevarse a efecto. De acuerdo con el Gobierno irlandés, esta excepción a la obligación general impuesta por el apartado 1 del artículo 14 se ha interpretado, no obstante, de manera restrictiva. Asimismo, cabe mencionar lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 15 de la citada Ley, que impone a la compañía la obligación de prestar estos servicios a un precio lo más bajo posible.

(11) Telecom Eireann opera partiendo del principio de que satisface todas las solicitudes razonables de servicios telefónicos dentro de un plazo normal, con independencia del lugar en que hayan de prestarse. Además, las tarifas de conexión a la red telefónica, de arrendamiento y de llamada se aplican uniformemente en todo el ámbito nacional. Telecom Eireann suministra y mantiene también, sin que ello le resulte rentable, teléfonos públicos de pago, y permite acceder gratuitamente a servicios de urgencia. Estas misiones han de llevarse a cabo con independencia de las circunstancias particulares o el grado de rentabilidad económica de cada operación.

(12) La pregunta que se plantea es hasta qué punto resulta necesario excluir temporalmente toda competencia por parte de otros operadores económicos para que el beneficiario de los derechos exclusivos pueda seguir desempeñando su función de interés general y, en particular, disfrutar de condiciones aceptables desde el punto de vista económico.

(13) A la hora de estudiar tal problema, el principal punto de partida ha de ser la premisa con arreglo a la cual la obligación, por parte de la empresa a la que se ha confiado tal labor, de prestar sus servicios en condiciones de equilibrio económico supone que pueda compensar los sectores menos rentables con los rentables, lo que justifica una restricción de la competencia de otras empresas en los sectores económicamente rentables.

(14) De hecho, permitir a otras empresas competir con el beneficiario de derechos exclusivos en los sectores a los que se apliquen tales derechos que ellas elijan equivaldría a darles la posibilidad de concentrarse en las actividades económicamente rentables y ofrecer tarifas más ventajosas que el beneficiario de derechos exclusivos, puesto que, a diferencia de este último, no están obligadas, por motivos económicos, a compensar las pérdidas registradas en los sectores no rentables con los beneficios realizados en otros.

(15) Sin embargo, las restricciones de competencia no están justificadas en relación con servicios específicos disociables del servicio de interés general — a saber, la telefonía vocal — que responden a necesidades concretas de los operadores económicos, si tales servicios específicos, por su propia naturaleza y las condiciones en que se ofrecen, tal como el área geográfica en la que se prestan, no ponen en peligro el equilibrio económico del servicio de interés general prestado por el beneficiario de los derechos exclusivos.

(16) En algunas observaciones se aduce que, en realidad, los nuevos competidores podrían también contribuir al cumplimiento de la labor de interés económico general considerada. A corto plazo, no obstante, Telecom Eireann seguirá siendo la única empresa capaz de prestar un servicio telefónico universal a usuarios residentes en zonas poco pobladas. Por ello, la Comisión ha estudiado, en relación con cada uno de los plazos adicionales solicitados, si éstos resultan necesarios para permitir a Telecom Eireann cumplir su misión de interés general y disfrutar de condiciones económicamente aceptables.

## B. VALORACIÓN JURÍDICA

### I. Solicitud de un plazo adicional por lo que respecta a la telefonía vocal y a la correspondiente infraestructura de red

*Evaluación del impacto de la supresión de los derechos exclusivos de que disfruta actualmente Telecom Eireann*

(17) La telefonía vocal se define en el artículo 1 de la Directiva 90/388/CEE. El alcance de este servicio se ha concretado en la Comunicación 95/C 275/02 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado y aplicación de la Directiva 90/388/CEE relativa a la competencia en los

mercados de servicios de telecomunicaciones [1], y en las cartas que han intercambiado la Comisión y los Estados miembros. Dado que constituye una excepción a la norma general de competencia, el monopolio de los servicios de telefonía vocal debe interpretarse de manera restrictiva.

(18) En virtud del principio general de proporcionalidad, todo período adicional otorgado ha de limitarse a lo estrictamente imprescindible para llevar a cabo los ajustes estructurales necesarios, señalados por el Gobierno irlandés, con vistas a la introducción de la plena competencia, a saber:

i) un mayor desarrollo de las redes de telecomunicaciones de Telecom Eireann;

ii) un mayor ajuste de la estructura de precios de Telecom Eireann;

iii) la transformación de Telecom Eireann, en particular, mediante un mayor desarrollo de sus productos, la reestructuración de su base de costes y su conversión definitiva en una organización sujeta a las leyes de mercado y orientada hacia los consumidores.

(19) La finalidad de los derechos exclusivos otorgados a Telecom Eireann era garantizar la prestación de un servicio universal de telefonía vocal y el establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones. Ello no sólo ha permitido a dicha compañía financiar con menos costes — puesto que podía pedir préstamos con la garantía del Estado y el 2 % de sus activos se financió mediante subvenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional — importantes inversiones en la digitalización de su red, sino también mantener tarifas más altas y una estructura de costes menos eficaz — debido, en particular, al exceso de personal — de lo que lo hubiera hecho en un entorno competitivo. Tal como se señalaba en una de las observaciones [2], «el exceso de personal de Telecom Eireann constituye, sobre todo en lo que respecta al grupo específico de edad comprendida entre los 35 y los 44 años, un legado del programa de modernización que llevó a cabo a principios de la década de los ochenta, con motivo del cual se optó por contratar a personal fijo, en lugar de encomendar el trabajo a empresas privadas».

(20) Esto demuestra que los derechos exclusivos no representan un medio adecuado para continuar desarrollando la red de telecomunicaciones. En su Resolución de 22 de julio de 1993, el Consejo reconoció, en este sentido, que debería ponerse fin a los derechos exclusivos para el 1 de enero de 1998, otorgándose un período transitorio a aquellos Estados miembros que requirieran más tiempo para efectuar los ajustes estructurales oportunos.

(21) Los ajustes estructurales que deben realizarse han de examinarse a la luz de las siguientes consideraciones:

— la necesidad de seguir reajustando las tarifas,

— la escasa densidad telefónica,

— el elevado endeudamiento y la estructura de costes de Telecom Eireann.

a) Reajuste de las tarifas

(22) Irlanda afirma que, desde 1990, todas las tarifas (sin contar el IVA y los descuentos), incluyendo las de los arrendamientos y las llamadas locales, han disminuido de forma significativa en términos reales. Pese a ello, Irlanda sostiene que Telecom Eireann sigue cobrando precios relativamente altos y que algunos de ellos aún no se corresponden con los costes. Telecom Eireann se ha fijado como objetivo situarse en el cuartil inferior de los países de la OCDE, en lo que a niveles de precios se refiere, para el año 2000. Para alcanzar este objetivo, también es necesario reequilibrar las tarifas y adaptar en mayor medida los precios a los costes subyacentes. Irlanda está procediendo al reajuste de tarifas con arreglo a un planteamiento gradual y flexible, ofreciendo al mismo tiempo al consumidor ciertas garantías en términos de precio y calidad del servicio. Debido a las limitaciones del sistema de precios tope propuesto, Telecom Eireann requerirá unos cinco años para aplicar los oportunos aumentos a las llamadas locales de tarifa reducida, esto es, de 1996 hasta 2000. De acuerdo con las previsiones más verosímiles, Irlanda considera que Telecom Eireann estará en condiciones de superar la liberalización en el año 2000.

(23) El cuadro siguiente, que se basa en datos de los que dispone la Comisión [3] y en el que se comparan determinadas tarifas telefónicas de Telecom Eireann y las equivalentes de un operador que ya ha equilibrado sus tarifas [4], respalda el razonamiento del Gobierno irlandés:

[1] DO nº C 275 de 20. 10. 1995, p. 2.
[2] Coin and Card Technology (CCT), p. 4.
[3] Estudio realizado por Tarifica para la Comisión Europea — DG XIII.
[4] Una comparación directa de las tarifas telefónicas de Telecom Eireann con la media comunitaria (que no es una media ponderada) no sería pertinente, ya que las estructuras tarifarias de los quince operadores telefónicos de la Comunidad persisten en divergir ampliamente y, además, están en plena evolución por el hecho del reajuste de las tarifas.

| Tarifa en ecus a 1 de enero de 1996 | Telecom Eireann | British Telecom | Diferencia TE/BT (BT = 100) |
|---|---|---|---|
| Arrendamiento bimestral | 29,57 (*) | 19,53 | 151,4 |
| Llamadas locales (3 — 10 minutos) | 0,14 — 0,14 | 0,06 — 0,19 | 233,3 — 73,7 |
| Idem (horas punta) | 0,14 — 0,56 | 0,14 — 0,47 | 100 — 119,1 |
| Llamadas interurbanas (3 — 10 minutos) | 1,12 — 3,37 | 0,35 — 1,16 | 320 — 290,5 |
| Intra CE (3 — 10 minutos) | 1,80 — 6,00 | 1,29 — 4,31 | 139,5 — 139,2 |

(*) Los usuarios con escasos ingresos disfrutan de contribuciones sociales.

(24) Dado que, con los avances técnicos logrados en la red, el coste depende cada vez menos de la distancia, la adaptación de las tarifas a los costes supone, en general, que los precios se reajusten de modo que se reequilibren los ingresos y los costes, es decir:

— que los ingresos en concepto de conexión y arrendamiento cubran los costes fijos (más un margen normal),

— que los ingresos de las llamadas locales cubran los costes de las mismas (más un margen normal),

— que los ingresos de las llamadas interurbanas cubran los costes de las mismas (más un margen normal),

— que los ingresos de las llamadas internacionales cubran los costes de las mismas (más un margen normal).

Por consiguiente, los organismos de telecomunicaciones deben subir el precio de los arrendamientos bimestrales y las llamadas locales (o, al menos, no reducirlo) y bajar la tarifa de las llamadas de larga distancia. Telecom Eireann ha realizado ciertos progresos en lo que respecta al reajuste de las tarifas locales, pero necesita aún tiempo para reducir las tarifas interurbanas e internacionales.

(25) De acuerdo con uno de los pliegos de observaciones recibidos [1], el nivel global de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones es irrelevante a la hora de evaluar hasta qué punto éstas se han reequilibrado. No obstante, aun empleando la metodología propuesta en dicho escrito, se llega a la conclusión de que, en Dinamarca y los Países Bajos, que decidieron liberalizar la telefonía vocal antes del 1 de enero de 1998, el desequilibrio entre las tarifas de los arrendamientos y las llamadas locales, por un lado, y las de las llamadas de larga distancia e internacionales, por otro, es mucho más reducido que en Irlanda.

(26) En ese mismo pliego de observaciones se aduce que el elevado nivel de las tarifas puede, en realidad, obedecer a circunstancias específicas, tales como una escasa densidad demográfica, que encarece proporcionalmente la prestación de servicios de telecomunicaciones si se efectúa el cálculo *per capita*. Es posible que así sea. Sin embargo, tal como se señalaba antes, BT y MCL prestan servicios de telefonía vocal del Reino Unido a Irlanda y cobran precios que llegan a ser más de un 50 % más baratos que los de Telecom Eireann [2]. Es, pues, razonable pensar que, de liberalizarse inmediatamente la telefonía vocal, entre otras estas empresas ofrecerían —al menos en determinadas zonas de Irlanda— servicios de telefonía vocal a un precio considerablemente más bajo (al menos en lo que atañe a las llamadas interurbanas e internacionales) que Telecom Eireann, con lo que éste se vería obligado a reducir de manera drástica sus tarifas en los segmentos del mercado pertinentes, que son los más rentables, o perdería abonados en beneficio de los nuevos competidores.

(27) Así pues, en vista de los incrementos de precios (del arrendamiento bimestral y las llamadas locales) que se han registrado ya en 1993 y del firme compromiso de completar este proceso mediante la reducción de las tarifas interurbanas e internacionales para el año 2000, parece justificado mantener el planteamiento gradual adoptado por Irlanda de cara al reajuste de las tarifas. Además, una aceleración del proceso de ajuste de las tarifas podría dar origen a problemas políticos debido a que acarrearía necesariamente el aumento de las tarifas locales.

b) Densidad telefónica

(28) Telecom Eireann registró uno de los mayores ritmos de crecimiento del número de abonados en la Unión Europea en los últimos cinco años. Con

[1] Esat Telecom, p. 34, nº 49.

[2] ITL, p. 8.

todo, el número de abonados en Irlanda sigue siendo, en la actualidad, relativamente limitado en comparación con la mayor parte de los Estados miembros. En algunos de los pliegos de observaciones se subraya, con razón, que la competencia propiciaría un aumento de dicho número. No obstante, cabe pensar que, en un primer momento, las empresas que se introduzcan en el mercado se concentrarán sobre todo en los mayores usuarios para lograr la suficiente rentabilidad, antes de poner sus miras en los nuevos usuarios. Por tanto, la alegación del Gobierno irlandés con arreglo a la cual el permitir a Telecom Eireann proseguir sus programas de desarrollo para lograr un mayor aumento de la densidad telefónica redundará en beneficio de los consumidores parece aceptable, aun cuando el plazo adicional de que dispondrá Telecom Eireann le permitirá mejorar su eficiencia y, por ende, consolidar su posición. Esta mejora redundará también en cierta medida en beneficio de los futuros competidores, ya que, cuanto mayor sea el número de usuarios conectados a las redes públicas de telecomunicaciones, mayor será el número de llamadas, tanto para Telecom Eireann como para los nuevos competidores.

(29) De hecho, las cifras facilitadas por el Gobierno irlandés demuestran, asimismo, que, si bien el número de abonados es aún reducido en Irlanda, la demanda pendiente es también limitada. Concretamente, las listas de espera se han reducido drásticamente, a pesar de que el Estado concede contribuciones sociales para ayudar a pagar el alquiler del teléfono y los gastos de llamada a determinados pensionistas. En la actualidad, uno de cada ocho usuarios se halla acogido a este régimen.

(30) Por consiguiente, los programas de desarrollo encaminados a incrementar el número de abonados pueden justificar que se mantengan los derechos exclusivos de Telecom Eireann durante un tiempo limitado. Suponiendo que se mantenga el aumento anual del número de abonados registrado por Telecom Eireann en los últimos años, esto es, un 2 %, la empresa alcanzará en 1999 el nivel de penetración logrado en Estados miembros como Italia o Bélgica, que no pueden disfrutar de plazos de aplicación adicionales. La concesión de un período transitorio más largo no estaría justificada, aun cuando el aumento del número de abonados de Telecom Eireann fuese más lento en los próximos años. Tal como se ha señalado, es muy posible que, debido a una conjunción de factores, en particular demográficos [1] y económicos, específicos de Irlanda, no haya en la actualidad más demanda de líneas telefónicas entre los particulares. El crecimiento del mercado dependerá, pues, de la oferta de nuevos servicios y del aumento de la clientela empresarial, aumento que la introducción de la competencia puede contribuir a acelerar de forma decisiva y que no justifica, por tanto, la concesión de un plazo adicional.

[1] Según se indica en la solicitud irlandesa, el tamaño medio de las unidades familiares en Irlanda es de 3,2 personas, es decir, superior al de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. Esto reduce el potencial de aumento del número de abonados entre los particulares.

c) Endeudamiento y estructura de los costes

(31) Irlanda hace hincapié en dos desventajas a las que habrá de hacer frente Telecom Eireann en un entorno competitivo: su baja productividad (un empleado para 99 líneas) y su nivel de endeudamiento (862 millones de libras irlandesas a finales de marzo de 1995, lo que supone un coeficiente de endeudamiento de 1,9). Entre 1985 y 1995, Telecom Eireann incrementó ya de manera significativa la productividad, lo cual quedó reflejado en la disminución de los costes de personal del 42 % al 30 % de su volumen de negocios. El número de empleados ha disminuido de 18 000 a menos de 12 000. El reducido número de líneas por empleado parece constituir, no obstante, una consecuencia inevitable de la escasa densidad demográfica de Irlanda. Los estudios comparativos internacionales muestran que, en los países de reducida densidad demográfica, el número de líneas por empleado sigue siendo más bajo aunque se haya introducido la competencia y el proceso de digitalización se halle en una fase avanzada. El aumento de la densidad telefónica previsto para los próximos años incrementará la productividad, expresada en número de líneas por empleado, situándola antes de 1999 en un nivel equivalente al registrado actualmente en Finlandia. No obstante, el exceso de personal es una característica común a los organismos de telecomunicaciones antes de su privatización. Con todo, la Comisión considera que este hecho no puede justificar la concesión de un plazo adicional que se prolongue más allá del 1 de enero de 1999.

(32) En lo que respecta a la estructura de la deuda, las cifras facilitadas por el Gobierno irlandés muestran que, desde 1993, la situación financiera de Telecom Eireann ha mejorado considerablemente. Según la solicitud, al término del ejercicio 1995/96, la deuda de Telecom Eireann era de 700 millones de libras irlandesas, lo que representa un coeficiente de endeudamiento de 1,4. Además, Telecom Eireann recibirá un total de 220 millones de libras irlandesas del producto de la venta. Al cierre de la transacción se aportarán 150 millones de libras irlandesas, y el saldo restante (70 millones), en un plazo aproximado de tres años, cuando se ejerza la opción de sus socios estratégicos o se realice la oferta pública de acciones. Los fondos excedentarios, una vez deducidos los 220 millones, serán utilizados por el Estado para reducir sus obligaciones frente al fondo de pensiones. Ello permitirá a Telecom Eireann dedicar sus recursos propios a reducir en mayor medida su deuda para finales de 1998. En esta fecha, el coeficiente de endeudamiento de Telecom Eireann no será, pues, muy distinto del de los operadores de otros países que abrirán su mercado a la competencia; así, por ejemplo, el

coeficiente de endeudamiento de Deutsche Telekom y Belgacom en 1995 era de 2,5 y 1,4, respectivamente [1]. En consecuencia, el endeudamiento de Telecom Eireann no justifica la concesión de un plazo adicional que se prolongue más allá de 1998.

*Repercusiones para el comercio*

(33) El objetivo perseguido al intentar aplazar la liberalización de la telefonía vocal es retrasar la entrada de empresas competidoras en el mercado de la telefonía vocal. Por otra parte, tal como se indica en uno de los pliegos de observaciones recibidos [2], esto afectará al comercio, puesto que algunos de los grandes operadores internacionales, como AT&T, BT, C&W, Global One/Sprint o France Telecom, están ya presentes o interesados en Irlanda. Asimismo, retrasará la aparición de compañías telefónicas alternativas en Irlanda y, en definitiva, reducirá sus posibilidades de expansión fuera de Irlanda, dado que, en los Estados miembros que liberalicen sus mercados para el 1 de enero de 1998, los nuevos competidores disfrutarán de una ventaja de dos años.

(34) Pese a que la concesión de un plazo adicional a Irlanda aislará el mercado nacional de telecomunicaciones durante dos años, la incidencia negativa en el comercio comunitario será reducida, debido a los siguientes factores:

— las limitadas dimensiones del mercado irlandés de telecomunicaciones en relación con el mercado comunitario. Cabe suponer que, el 1 de enero de 1998, las inversiones masivas se realizarán principalmente en los Estados miembros más desarrollados, como Alemania, los Países Bajos y Francia, donde puede esperarse un rendimiento mayor;

— la duración del plazo adicional solicitado. El proceso de establecimiento de los nuevos proveedores de servicios telefónicos públicos requerirá, sin lugar a dudas, una preparación de varios meses. El perjuicio que puede representar para los inversores potenciales un plazo adicional de aplicación de veinticuatro meses será limitado si, entretanto, pueden planificar sus inversiones, de modo que, antes del 1 de enero de 2000, estén listos para iniciar sus actividades.

(35) Esta incidencia será aún más limitada en razón de las siguientes circunstancias:

— Telecom Eireann no desarrollará actividades en los Estados miembros que hayan liberalizado sus mercados. De lo contrario, la excepción por la que se permite a Telecom Eireann mantener precios más altos en su mercado nacional podría servirle no sólo para realizar los ajustes necesarios, sino también para subvencionar sus actividades en mercados extranjeros. Obviamente, esto falsearía la competencia en detrimento de los organismos de telecomunicaciones y otros nuevos competidores de los Estados miembros correspondientes, y sería contrario a los intereses comunitarios. En este contexto, durante el plazo adicional, toda participación de Telecom Eireann, junto con sus socios estratégicos PTT Telecom y Telia, o Unisource, en inversiones fuera de Irlanda debería llevarse a cabo de forma plenamente transparente y en condiciones de mercado. Un auditor independiente debería velar por que así sea;

— el Gobierno irlandés publicará las condiciones para la concesión de licencias un año antes de la total liberalización y velará por que Telecom Eireann publique paralelamente las condiciones de interconexión que se aplicarán a los nuevos competidores;

— el plazo adicional en lo que respecta al uso de infraestructuras propias o alternativas será, según se señala más adelante, reducido. Los competidores potenciales podrán así operar y prestar servicios de telecomunicaciones ya liberalizados a través de tales redes, a la espera de la plena competencia, y, en particular, podrán prestar servicios de telefonía vocal a redes empresariales y grupos cerrados de usuarios;

— el Gobierno irlandés tomará las medidas oportunas a fin de garantizar que Telecom Eireann no haga uso de la protección oficial adicional que se le otorga para ampliar su posición dominante a mercados próximos o accesorios, tales como los de los teléfonos públicos de pago y la televisión por cable;

— sin perjuicio de la evaluación de la repercusión prevista en el párrafo tercero del artículo 2 de la Directiva 95/51/CE de la Comisión [3], el Gobierno irlandés garantiza, a corto plazo, una gestión independiente de Cablelink con respecto a Telecom Eireann, en tanto en cuanto esta última empresa sea un accionista mayoritario.

*Conclusión*

(36) A la luz de lo anterior, la Comisión considera que los efectos negativos para el comercio que conllevaría la concesión a Irlanda de un plazo adicional, hasta el 1 de enero de 2000 en lugar del 1 de enero de 1998, para la supresión, con arreglo a lo previsto en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE, de los derechos exclusivos de que goza actualmente Telecom Eireann para la prestación de servicios de telefonía vocal y el suministro de la correspondiente infraestructura de red no son incompatibles con los intereses de la Comunidad, siempre y cuando concurran las circunstancias antes señaladas.

[1] Cable & Wireless, p. 4.
[2] Esat Telecom, p. 13.
[3] DO nº L 256 de 26. 10. 1995, p. 49.

## II. Solicitud de un plazo adicional en lo que respecta a la supresión de las restricciones para la prestación de servicios de telecomunicaciones liberalizados a través de redes propias o alternativas

*Evaluación del impacto de la supresión inmediata de las restricciones*

(37) Irlanda afirma que la supresión de las restricciones para el uso de infraestructura alternativa antes del 1 de julio de 1999 permitiría a los proveedores de servicios liberalizados ofrecer a los clientes servicios de comunicación vocal y conectar tales llamadas con la red pública en ambas direcciones. Esta práctica sería imposible de distinguir de la prestación de servicios de telefonía vocal, salvando algunas diferencias de menor importancia, tales como la numeración y las tarifas de interconexión. Irlanda teme que ello dé lugar a una competencia efectiva en el sector de la telefonía vocal, a pesar de la excepción aplicable en este ámbito.

(38) Irlanda añade que la supresión de tales restricciones podría también ocasionar a Telecom Eireann una pérdida de los ingresos procedentes de las líneas arrendadas. Si bien la pérdida no afectaría a la totalidad de dichos ingresos, las repercusiones serían considerables, ya que los clientes que permaneciesen fieles a Telecom Eireann esperarían un descenso de los precios. No obstante, Irlanda reconoce la necesidad de suprimir con antelación las restricciones aplicables a las redes alternativas, a fin de ofrecer a los futuros competidores la oportunidad de construir y financiar redes a tiempo para que, en el momento en que se liberalice la telefonía vocal, pueda existir una situación de plena competencia. Dadas las reducidas dimensiones del país, y habida cuenta de la concentración de los clientes más rentables, Irlanda considera que, si se liberalizan las infraestructuras alternativas seis meses antes que la telefonía vocal, la capacidad de las nuevas empresas para competir plenamente a partir del 1 de enero del 2000 no se verá comprometida.

(39) Según se señala en las observaciones recibidas, los proveedores de servicios se verán considerablemente perjudicados si no se les permite, al igual que al segundo operador de telefonía vocal, utilizar infraestructuras alternativas para ahorrar los costes sustanciales que les ocasiona el arrendamiento de líneas en la prestación de sus servicios. Por el contrario, el segundo operador de GSM indica que, como no se le permite hacerse cargo del tráfico de terceros, la decisión de establecer una red troncal totalmente independiente supone considerables costes ocultos y riesgos, puesto que es imposible arrendar el exceso de capacidad a otros proveedores de servicios ya liberalizados. Si se autoriza a Irlanda a aplazar la liberalización de las infraestructuras alternativas, la competencia en los mercados de GSM se vería igualmente afectada.

(40) La alegación con arreglo a la cual deben mantenerse las restricciones sobre el suministro de capacidad en redes alternativas o el suministro de infraestructuras alternativas, para impedir a los proveedores autorizados de servicios liberalizados eludir el monopolio de la telefonía vocal, resulta inaceptable. Cabe recordar que, según señalaba la Comisión en su Comunicación sobre el estado y aplicación de la Directiva 90/388/CEE relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones, los casos de elusión «oficiosa» de cierta importancia difícilmente pueden pasarle desapercibidos al Estado miembro afectado. Un servicio que está destinado al público debe ser *ipso facto* de dominio público.

En efecto, dado que cualquier oferta comercial generalmente implica cierta publicidad (de los servicios propuestos) o, al menos, la elaboración de listas de precios, contratos y facturas, los casos de elusión serían evidentes desde un principio.

La mayor parte de los operadores que han sido autorizados respetan el monopolio de la telefonía vocal. No quieren arriesgarse a que se les revoque la autorización o a que la autoridad reguladora nacional ordene la desconexión de las líneas arrendadas en cuestión dejándoles así en la imposibilidad de cumplir las obligaciones contraídas con sus clientes. De hecho, antes de principiar sus actividades, muchos prestadores de servicios consultaron a las autoridades reguladoras nacionales o a los servicios de la Comisión.

(41) La utilización de redes alternativas para la prestación de servicios ya liberalizados no alterará esta situación. De hecho, las redes alternativas deben considerarse redes públicas conmutadas de telecomunicaciones a efectos de lo previsto en la Directiva 90/388/CEE, cuando se transformen en redes conmutadas a través de las cuales puedan prestarse servicios vocales a cualquier abonado y estén interconectadas con la red telefónica pública conmutada de los organismos de telecomunicaciones. Las terminales de dichas redes alternativas deben, a su vez, considerarse terminales de las redes públicas conmutadas y los servicios vocales que se presten al público desde y con destino a dichas terminales forman, por tanto, parte de la telefonía vocal, la cual, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la citada Directiva, puede seguir siendo monopolio de los organismos de telecomunicaciones, es decir, de Telecom Eireann en este caso.

(42) Por otra parte, las propias autoridades irlandesas reconocen que es posible distinguir entre los casos de elusión y la telefonía vocal legal, debido a las diferencias en la numeración y los gastos de interconexión. No obstante, dado que la reforma del marco normativo irlandés, en la que se incluye, en particular, el establecimiento de una autoridad reguladora independiente, no se hará efectiva hasta comienzos del año próximo, no puede descartarse que, entretanto, Irlanda se encuentre con ciertas dificultades a la hora de imponer una observancia

efectiva del monopolio de la telefonía vocal. Por este motivo, la concesión de un plazo adicional hasta la entrada en vigor del nuevo marco normativo podría estar justificada, siempre y cuando se delimite claramente su duración.

(43) La segunda alegación expuesta por las autoridades irlandesas, con arreglo a la cual la referida supresión de restricciones podría ocasionar también a Telecom Eireann una pérdida de los ingresos procedentes de las líneas arrendadas, tampoco es de recibo. Ciertamente, merced al privilegio exclusivo de que disfruta a la hora de suministrar infraestructura de red, Telecom Eireann tiene asegurados los ingresos procedentes del arrendamiento de líneas a usuarios finales y proveedores de servicios de telecomunicaciones liberalizados (excepto en el sector de la telefonía móvil GSM, en el que el segundo operador ha preferido establecer sus propias conexiones). Ahora bien, tal como indicaba la Comisión en su Libro verde sobre la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable — Primera parte — Principios y calendario [COM(94) 440 final, de 25. 10. 1994], la Directiva 92/44/CEE [1] dispone, en particular, que las tarifas de las líneas arrendadas se fijen en función de los costes; a la luz de esta obligación, y habida cuenta de que los Estados miembros deben atenerse a ella, no cabe esperar que la existencia de una oferta alternativa altere considerablemente la posición de los organismos de telecomunicaciones en este sector del mercado.

(44) Aunque la Directiva 92/44/CEE del Consejo se lo permitía, Irlanda no ha solicitado ningún aplazamiento en favor de Telecom Eireann para hacer efectiva, según lo establecido, la adaptación a los costes de las líneas arrendadas. Por el contrario, el 8 de marzo de 1996, Irlanda notificó a la Comisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 90/388/CEE, que había autorizado a Telecom Eireann para aumentar las tarifas de las líneas arrendadas, desde el 1 de febrero de 1996 para los nuevos circuitos y a partir de la primera facturación posterior al 31 de marzo del mismo año para los circuitos existentes. Los motivos que se aducían para justificar este aumento eran que los precios de las líneas arrendadas no habían sido objeto de ajuste alguno durante años y que Telecom Eireann venía registrando pérdidas considerables en la prestación de este servicio. Los estudios comparativos internacionales muestran que, aun después del aumento, las tarifas de Telecom Eireann siguen siendo inferiores a la media de la Unión Europea [por ejemplo, a 1 de enero de 1996, el arrendamiento mensual de 50 km de circuito costaba 265 ecus, frente a una media de 380 ecus en la UE, y el precio de la conexión era de 489 ecus, frente a una media de 596 ecus en la UE [2]]. Así pues, difícilmente cabe esperar que los proveedores de redes alternativas puedan ofrecer tarifas mucho más ventajosas, al menos para la gran mayoría de los clientes de Telecom Eireann, y que esta empresa se vea obligada a bajar considerablemente sus precios.

(45) Ciertamente, las tarifas de las líneas arrendadas aún no se han reequilibrado por completo en Irlanda. De momento se está procediendo gradualmente a la aplicación de una propuesta de adaptación de las tarifas a los costes y esta actividad resulta globalmente deficitaria. De existir una infraestructura alternativa, Telecom Eireann perdería ingresos en beneficio de aquélla, puesto que los clientes desearían diversificar sus proveedores, lo cual le llevaría a registrar pérdidas aún más elevadas dentro de este sector de actividad.

(46) Finalmente, y si bien reconocen la necesidad de suprimir con antelación las restricciones aplicables a las redes alternativas, a fin de ofrecer a los futuros competidores la oportunidad de construir y financiar redes a tiempo para que, en el momento en que se liberalice la telefonía vocal, pueda existir una situación de plena competencia, las autoridades irlandesas afirman que un período de seis meses será suficiente para ello. Su argumento se basa en las reducidas dimensiones del país y la concentración de los clientes más rentables. Lo cierto es que, puesto que la principal red de televisión por cable en Irlanda está bajo el control de Telecom Eireann, la posibilidad para las empresas de competir plenamente a partir del 1 de enero de 2000 se vería comprometida si no disponen de tiempo suficiente para ampliar también su red al bucle local.

*Repercusiones para el comercio*

(47) Debido al monopolio de que disfruta en el suministro de infraestructuras públicas de telecomunicaciones, Telecom Eireann es el único proveedor de líneas arrendadas e interconexiones para los proveedores de servicios liberalizados, por lo que determina, en gran parte, los costes de sus competidores en el sector de servicios liberalizados. Este hecho quedó patente, por ejemplo, cuando se produjo el mencionado aumento de las tarifas de las líneas arrendadas a principios de 1996, a raíz del cual la prestación de determinados servicios liberalizados dejó de ser rentable. Este conocimiento potencial por parte de Telecom Eireann de los costes de sus competidores afectará cada vez más al comercio, puesto que el operador público irlandés desarrollará aún más su propia oferta de servicios liberalizados con el apoyo técnico, el asesoramiento pericial y de gestión, y las mejoras en los soportes lógicos y los sistemas que le brindarán sus socios estratégicos PTT Telecom y Telia — respaldados por su alianza a escala mundial con Unisource —, que figuran entre las primeras empresas mundiales en lo tocante a calidad y eficiencia. Mientras que Telecom Eireann podrá utilizar su propia infraes-

[1] DO nº L 165 de 19. 6. 1992, p. 27.
[2] Datos recopilados por Tarifica para la Comisión Europea — DG XIII.

tructura para prestar tales servicios, las empresas que presten servicios globales liberalizados, tales como servicios VPN (redes virtuales privadas) o vocales a grupos cerrados de usuarios, estarán obligadas a recurrir exclusivamente a los circuitos arrendados al operador con el que desean competir. Esta situación podría verse agravada por el hecho de que, según algunas observaciones recibidas (1), pese a cumplir plenamente con las normas, tanto comunitarias como irlandesas, vigentes en la materia, Telecom Eireann no publica cuentas con un grado de transparencia suficiente para que puedan distinguirse debidamente sus actividades en el sector monopolístico de las que desarrolla en el sector liberalizado y de que no existe una separación estructural, a fin de impedir al personal que trabaja en el sector de infraestructura de Telecom Eireann comunicar información a quienes comercializan servicios liberalizados.

*Conclusión*

(48) Dado que existen medios legales menos restrictivos de impedir que se eluda el monopolio de la telefonía vocal hasta el 1 de enero de 2000, y que la autoridad reguladora competente en materia de telecomunicaciones que Irlanda instaurará en el transcurso del primer trimestre de 1997 — al mismo tiempo que establecerá los mecanismos adecuados para la financiación del sector — podrá recurrir a tales medios, la concesión de un período adicional que se prolongue más allá de dicha fecha no parece estar justificado.

(49) Además, habida cuenta de que Telecom Eireann, respaldada por los recursos de sus socios estratégicos y su interconexión global a través de Unisource y Uniworld, podrá ofrecer, por medio de su propia red, interconexiones a escala mundial a la industria y las empresas irlandesas, dicho período adicional falsearía aún más la competencia en el mercado de servicios internacionales desde y hacia Irlanda, en detrimento de las demás alianzas de proyección mundial.

(50) Por este motivo, la Comisión considera que, una vez entre en vigor el nuevo marco normativo, y como máximo el 1 de julio de 1997, los efectos negativos que supondría para el comercio la concesión a Irlanda de un plazo adicional para la liberalización de la infraestructura alternativa serían incompatibles con los intereses de la Comunidad.

## III. Solicitud de un plazo adicional en lo que respecta a la supresión de las restricciones para la interconexión directa de las redes de telecomunicaciones móviles

*Evaluación del impacto de la supresión inmediata de las restricciones*

(51) Irlanda considera necesario disponer de un plazo adicional en relación con la interconexión directa internacional de las redes móviles para evitar que la prestación de servicios de telefonía vocal nacionales e internacionales se vea perjudicada.

(52) Irlanda sostiene que, si se autoriza la libre interconexión de las redes móviles, un operador de GSM irlandés podría conectarse con una red fija o móvil de otro Estado miembro y obtener precios de entrega por las llamadas internacionales próximos a los precios locales de interconexión aplicados en dicho país. Del mismo modo, el operador de GSM irlandés podría comprometerse a hacer llegar a su destino el tráfico internacional entrante a precios muy próximos a los aplicados en Irlanda a las interconexiones nacionales. Así, el operador de GSM podría ofrecer a los clientes tarifas muy bajas y, previsiblemente, obtendría una parte sustancial del tráfico internacional entrante. En consecuencia, la red pública perdería una parte considerable de los ingresos procedentes de los clientes y una fracción importante de las liquidaciones procedentes del exterior, que sólo se verían compensadas en parte por un aumento de los ingresos derivados de las interconexiones nacionales.

(53) Irlanda admite que esta situación es ya, en cierta medida, un hecho en lo que respecta a las grandes y medianas empresas, dado que los revendedores que operan en el mercado irlandés eluden ya el régimen de liquidación. Irlanda teme que, si se concede una total libertad de interconexión a los operadores móviles, otro segmento importante de los ingresos internacionales quede expuesto de forma inmediata a la competencia.

(54) En las observaciones recibidas se pone de manifiesto que el mercado de la telefonía móvil es un mercado nuevo y en expansión, por lo que las restricciones a las que está sujeta la conexión internacional perjudicarán al tráfico móvil adicional, generado por los operadores móviles, del que Telecom Eireann obtiene ya ingresos suplementarios en concepto de compleción de las llamadas que se originan en teléfonos móviles. Además, el segundo operador de GSM alegó que, de no existir el derecho de interconectarse directamente con redes extranjeras, sería poco realista esperar que Telecom Eireann ofrezca tarifas aceptables de interconexión internacional sin tener que hacer uso de las vías judiciales de recurso disponibles.

(55) En la práctica, es necesario considerar dos extremos: i) el grado en que los servicios de telefonía móvil y los de telefonía fija resultan intercambiables; ii) el riesgo de que se eluda el monopolio de la telefonía vocal por medio de servicios consistentes en llamar a un número de teléfono móvil conmutado con una red fija de telefonía vocal extranjera.

(1) Véase, en particular, Cable & Wireless, p. 2.

(56) Este último riesgo no constituye un argumento que pueda tomarse en consideración, ya que existen otros medios reglamentarios de hacer frente a tales casos de elusión del privilegio legal de Telecom Eireann (véase la Comunicación 95/C 275/02 de la Comisión).

(57) En cuanto a la sustituibilidad entre servicios de telefonía móvil y fija, la Comisión ha tenido ocasión de comprobar, en una serie de casos recientes, que no es significativa, dado que ambos tipos de servicios responden a distintas categorías de demanda, lo cual se refleja, entre otras cosas, en las tarifas más elevadas que se aplican a la telefonía móvil GSM en relación con la telefonía vocal.

(58) En Irlanda, el principal segmento de mercado para los operadores de GSM es el de las llamadas nacionales. Además, al menos la mitad de los costes que supone para los operadores móviles el procesado de llamadas es independiente del tráfico. Por consiguiente, no puede descartarse que, para aumentar su volumen de negocios global, la utilización de su red y su cuota de mercado, los operadores móviles asignen una parte más importante de tales costes a las llamadas nacionales y ofrezcan tarifas internacionales similares a las actuales tarifas internacionales de Telecom Eireann. Tal como se señala en una de las observaciones recibidas [1], BT y MCL prestan servicios de telefonía vocal del Reino Unido a Irlanda que pueden llegar a ser más del 50 % más baratos que los de Telecom Eireann. Mediante su interconexión directa con las redes de estos operadores públicos británicos de telecomunicaciones, los operadores irlandeses de GSM podrían ofrecer tarifas similares a las de Telecom Eireann, sin tener que vender por debajo de sus costes. Asimismo, la oferta de servicios de telefonía internacional móvil al precio de la red fija representaría un valioso instrumento de marketing para incitar a nuevos abonados a recurrir a los servicios de telefonía móvil GSM.

(59) Por consiguiente, si nos basamos en las actuales diferencias de precio entre las llamadas de Irlanda al Reino Unido y las llamadas del Reino Unido a Irlanda, no puede excluirse el riesgo de una sustitución de los servicios de telefonía internacional fija por servicios GSM. Ello afectaría a uno de los dos segmentos del mercado de la telefonía vocal en los que Telecom Eireann obtiene actualmente mayores beneficios y podría reducir su rentabilidad global hasta tal punto que le resultara imposible prestar un servicio universal en condiciones económicamente aceptables.

(60) No obstante, este riesgo se atenuará a medida que Telecom Eireann reduzca sus tarifas internacionales. Así pues, si bien lo alegado en este sentido por el Gobierno irlandés es pertinente, el plazo adicional solicitado resulta excesivo a la luz de las justificaciones expuestas. Teniendo en cuenta el reajuste de tarifas previsto, el peligro de sustitución de las llamadas fijas por llamadas GSM sólo puede justificar la concesión de un plazo adicional hasta finales de 1998, como máximo; para esa fecha, las tarifas internacionales de Telecom Eireann habrán de reducirse lo suficiente para excluir tal peligro. La liberalización de la interconexión internacional de las redes móviles como mínimo un año antes de la total liberalización de la telefonía vocal constituirá además un fuerte incentivo para llevar a cabo oportunamente el reajuste progresivo previsto.

*Repercusiones para el comercio*

(61) El aplazamiento de la liberalización de la interconexión internacional directa de los operadores móviles incidirá en el segundo operador de GSM y, en la medida en que obtengan antes una licencia, en los futuros operadores del sistema DCS-1800. La posibilidad de interconectarse directamente con otros operadores contribuiría de forma significativa a facilitar su establecimiento y desarrollo en el mercado irlandés. Por otra parte, la concesión de un plazo adicional afectará a los operadores extranjeros, ya que les resultará más pesado y caro transferir las llamadas para su compleción por los operadores móviles irlandeses.

(62) Ahora bien, esta incidencia negativa en el comercio entre Estados miembros se vería limitada si el Gobierno irlandés garantizase que Telecom Eireann proporcionará descuentos específicos y por volumen a los operadores móviles, en los que, a diferencia de los descuentos por volumen otorgados a los usuarios importantes, quede reflejado, en consonancia con lo previsto en otros Estados miembros, el hecho de que los operadores móviles generan un aumento del tráfico.

*Conclusión*

(63) La supresión inmediata de las restricciones aplicables a la interconexión directa de las redes móviles de telecomunicaciones, según lo previsto en el artículo 3 *quinquies* de la Directiva 90/388/CEE, modificada por la Directiva 96/2/CE, relativa a las comunicaciones móviles y personales, pondría en peligro los ingresos considerables procedentes del tráfico internacional de Telecom Eireann y su capacidad para seguir prestando el servicio universal de telefonía vocal en Irlanda en condiciones económicamente aceptables. Por otra parte, las repercusiones para el comercio podrían limitarse si se concedieran reducciones de tarifas, similares a las de otros Estados miembros, dentro de los acuerdos de interconexión celebrados entre Telecom Eireann

[1] ITL, p. 8.

y los operadores móviles. Por todo ello, la Comisión considera que los efectos negativos limitados que tendrá sobre el comercio la concesión a Irlanda de un plazo adicional, hasta el 31 de diciembre de 1998 a más tardar, para la supresión de las restricciones aplicadas a la interconexión de las redes móviles con redes extranjeras, quedan compensados por la seguridad de que el servicio universal no se verá afectado y no son, pues, por el momento, incompatibles con los intereses de la Comunidad,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

Irlanda podrá aplazar hasta el 1 de enero de 2000 la supresión de los derechos exclusivos de que disfruta actualmente Telecom Eireann para la prestación de servicios de telefonía vocal y el establecimiento y suministro de redes públicas de telecomunicaciones, siempre y cuando se cumplan las condiciones fijadas en el artículo 4 de acuerdo con el calendario previsto.

*Artículo 2*

Irlanda podrá aplazar hasta el 1 de enero de 1999 la supresión de las restricciones aplicadas a la interconexión directa de redes móviles de telecomunicaciones con redes extranjeras, siempre y cuando se cumplan las condiciones fijadas en el artículo 4 de acuerdo con el calendario previsto.

*Artículo 3*

Irlanda podrá aplazar hasta el 1 de julio de 1997 la supresión de las restricciones aplicadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados en relación con:

a) las redes establecidas por el proveedor de los servicios de telecomunicaciones,

b) las infraestructuras suministradas por terceros, y

c) el uso compartido de redes y de otras instalaciones y emplazamientos.

*Artículo 4*

No obstante los plazos fijados a tal fin en la Directiva 90/388/CEE, modificada por la Directiva 96/19/CE, el Gobierno irlandés informará a la Comisión sobre la aplicación en Derecho nacional de las obligaciones que a continuación se especifican, con arreglo al siguiente calendario:

— a más tardar el 1 de abril de 1997 en lugar del 1 de julio de 1996: publicación de todas las medidas necesarias para suprimir las restricciones aplicadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados en relación con:

  a) las redes establecidas por el proveedor de los servicios de telecomunicaciones,

  b) las infraestructuras suministradas por terceros, y

  c) el uso compartido de redes y de otras instalaciones y emplazamientos;

— antes del 1 de abril de 1998: publicación de las modificaciones legislativas propuestas con vistas a establecer la plena competencia y suprimir todas las restricciones para el 1 de enero de 2000, incluidas las propuestas para la financiación de los servicios universales;

— antes del 1 de noviembre de 1998: adopción de las modificaciones legislativas antes mencionadas;

— a más tardar el 1 de enero de 1999 en lugar del 1 de enero de 1997: notificación a la Comisión de los proyectos de licencias para los proveedores de servicios de telefonía vocal y/o de las correspondientes redes;

— a más tardar el 1 de abril de 1999 en lugar del 1 de julio de 1997: publicación de las condiciones para la concesión de licencias en relación con todos los tipos de servicios y, en su caso, de las tarifas de interconexión, de conformidad en ambos casos con las directivas pertinentes;

— a más tardar el 1 de noviembre de 1999: adjudicación de licencias y modificación de las licencias existentes para hacer posible la prestación, en condiciones de plena competencia, de servicios de telefonía vocal y la interconexión sin restricciones de las redes móviles a partir del 1 de enero de 2000, en lugar del 1 de enero de 1998.

Asimismo, el Gobierno irlandés comunicará a la Comisión en el plazo de tres meses a partir de la notificación de la presente Decisión las medidas adoptadas para:

— garantizar la transparencia de toda participación de Telecom Eireann, junto con sus socios estratégicos PTT Telecom y Telia, o Unisource, en inversiones realizadas fuera de Irlanda durante el plazo adicional previsto en el artículo 1;

— garantizar que Telecom Eireann no haga uso de la protección oficial adicional de que disfruta para hacer extensiva su posición dominante al mercado de teléfonos públicos de pago o el sector de la televisión por cable, y garantizar, a corto plazo, una gestión independiente de Cablelink con respecto a Telecom Eireann, en tanto en cuanto esta última empresa sea un accionista mayoritario.

*Artículo 5*

El destinatario de la presente Decisión será Irlanda.

Hecho en Bruselas, el 27 de noviembre de 1996.

*Por la Comisión*

Karel VAN MIERT

*Miembro de la Comisión*