SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 21 de febrero de 2008 *

En el asunto C-426/05,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verwaltungsgerichtshof (Austria), mediante resolución de 22 de noviembre de 2005, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de diciembre de 2005, en el procedimiento entre

Tele2 Telecommunication GmbH, anteriormente Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

contra

Telekom-Control-Kommission,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (Ponente) y J.-C. Bonichot, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. J. Swedenborg, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de diciembre de 2006;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Tele2 Telecommunication GmbH, por el Sr. M. Parschalk, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno austriaco, por las Sras. C. Pesendorfer y W. Bauer, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por la Sra. A. Hubert, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde y las Sras. N. Holst-Christensen y B. Weis Fogh, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno esloveno, por la Sra. T. Mihelič, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. C. Ladenburger y M. Shotter, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de febrero de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 4 y 16 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108, p. 33; en lo sucesivo, «Directiva marco»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Tele2 Telecommunication GmbH, anteriormente Tele2 UTA Telecommunication GmbH, empresa austriaca proveedora de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas (en lo sucesivo, «Tele2»), y la Telekom-Control-Kommission (Comisión de control de las telecomunicaciones; en lo sucesivo, «TCK») debido a la negativa de esta última a reconocer a Tele2 la condición de parte en un procedimiento administrativo de análisis de mercado.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 Con arreglo al duodécimo considerando de la Directiva marco:

«Cualquier parte afectada por las decisiones de las autoridades nacionales de reglamentación debe tener derecho a recurrir ante un organismo independiente de las partes interesadas. Este organismo puede ser un tribunal. […]»

4 El artículo 4 de la Directiva marco, titulado «Derecho de recurso», establece:

«1. Los Estados miembros velarán por que exista a nivel nacional un mecanismo eficaz en virtud del cual cualquier usuario o empresa suministradora de redes o servicios de comunicaciones electrónicas que esté afectado por una decisión de una autoridad nacional de reglamentación pueda recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas. Este organismo, que podrá ser un tribunal, tendrá la experiencia adecuada para poder desempeñar sus funciones. Los Estados miembros velarán por que el fondo del caso se tenga debidamente en cuenta, así como que haya un mecanismo de recurso eficaz. A la espera del resultado de dicho recurso, la decisión de las autoridades nacionales de reglamentación seguirá siendo válida, a no ser que el organismo de recurso adopte otra decisión.

2. Cuando el organismo de recurso contemplado en el apartado 1 no tenga carácter jurisdiccional, deberá motivar siempre por escrito sus decisiones. Además, en tal caso, estas decisiones podrán ser revisadas por un órgano jurisdiccional de un Estado Miembro tal como se define en el artículo 234 del Tratado.»

5 El artículo 6 de la Directiva marco, titulado «Mecanismo de transparencia y consulta», dispone:

«Salvo en aquellos casos contemplados en el apartado 6 del artículo 7 y en los artículos 20 y 21, los Estados miembros velarán por que cuando las autoridades nacionales de reglamentación tengan intención de adoptar, con arreglo a la presente Directiva o a las directivas específicas, medidas que incidan significativamente en el mercado pertinente, den a las partes interesadas la oportunidad de formular observaciones sobre la medida propuesta en un plazo razonable. Las autoridades nacionales de reglamentación publicarán sus procedimientos de consulta nacionales. Los Estados miembros velarán por la creación de un punto único de información donde se pueda acceder a todas las consultas en curso. Las autoridades nacionales de reglamentación pondrán a disposición del público los resultados del procedimiento de consulta, salvo en caso de información confidencial con arreglo a la legislación comunitaria y nacional en materia de confidencialidad empresarial.»

6 Con arreglo al artículo 7 de la Directiva marco, titulado «Consolidación del mercado interior de comunicaciones electrónicas»:

«[…]

3. Además de la consulta a que se refiere el artículo 6, en aquellos casos en los que una autoridad nacional de reglamentación 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 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; en lo sucesivo, «Directiva acceso»] o el artículo 16 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; en lo sucesivo, «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 autoridades nacionales de reglamentación 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 autoridades nacionales de reglamentación. Las autoridades nacionales de reglamentación y la Comisión podrán presentar observaciones a la autoridad nacional de reglamentación interesada en el plazo de un mes o en el plazo a que se refiere el artículo 6, si éste es más largo. El plazo de un mes no podrá prolongarse.

4. Cuando la medida que se piensa adoptar referida en el apartado 3 tenga por objeto:

a) definir un mercado pertinente diferente de los que figuran en la Recomendación a que se refiere el apartado 1 del artículo 15; o

b) decidir si conviene o no designar a una empresa como poseedora, individualmente o junto a otras empresas, de un peso significativo en el mercado, en virtud de los apartados 3, 4 o 5 del artículo 16,

y pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros, y la Comisión haya indicado a la autoridad nacional de reglamentación que considera que el proyecto de medida podría obstaculizar el mercado interior o alberga serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el Derecho comunitario y, en particular, con los objetivos enumerados en el artículo 8, el proyecto de medida no se adoptará hasta que no transcurran otros dos meses. Este plazo no podrá prolongarse. Dentro de este plazo, la Comisión podrá, de conformidad con el procedimiento recogido en el apartado 2 del artículo 22, adoptar una decisión por la que se inste a la autoridad nacional de reglamentación a que retire el proyecto. Esta decisión estará acompañada de un análisis detallado y objetivo de las razones por las que la Comisión considera que el proyecto de medida no debería adoptarse, junto con propuestas específicas de modificación del proyecto de medida.

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

[…]»

7 El artículo 8, apartado 2, de la Directiva marco, titulado «Objetivos generales y principios reguladores», establece:

«Las autoridades nacionales de reglamentación fomentarán la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas:

a) velando por que los usuarios, incluidos los discapacitados, obtengan el máximo beneficio en cuanto a posibilidades de elección, precio y calidad;

b) velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas;

c) promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructura y fomentando la innovación; y

d) promoviendo un uso eficiente y velando por una gestión eficaz de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración.»

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

«1. Lo antes posible tras la adopción de la recomendación o de cualquier actualización de la misma, las autoridades nacionales de reglamentación efectuarán un análisis de los mercados pertinentes, teniendo en cuenta las directrices en la mayor medida posible. Los Estados miembros velarán por que este análisis se lleve a cabo, si procede, en colaboración con las autoridades nacionales responsables en materia de competencia.

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

3. Cuando una autoridad nacional de reglamentación llegue a la conclusión de que un mercado es realmente competitivo, no impondrá ni mantendrá ninguna de las obligaciones reglamentarias específicas contempladas en el apartado 2. Si en ese mercado pertinente existen ya obligaciones reglamentarias sectoriales específicas impuestas a las empresas, deberá suprimir dichas obligaciones. Esta supresión de obligaciones deberá notificarse a las partes afectadas por ella con la antelación adecuada.

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

[…]

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

Normativa nacional

Ley general del procedimiento administrativo de 1991

9 El artículo 8 de la Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (Ley general del procedimiento administrativo de 1991) (BGBl., 51/1991), en la versión publicada en 2004 (BGBl. I, 10/2004) establece:

«Las personas que soliciten la actuación de la autoridad o a las que se refiere la actividad de la autoridad tendrán la condición de interesadas y, en la medida en que sean titulares de un derecho o de un interés jurídico en relación con el objeto de dicha actuación, la condición de partes.»

Ley de telecomunicaciones de 2003

10 El artículo 37 de la Telekommunikationsgesetz 2003 (Ley de telecomunicaciones de 2003) (BGBl. I, 70/2003; en lo sucesivo, «TKG»), titulado «Procedimiento de análisis de mercado», tiene por objeto adaptar el Derecho interno al artículo 16 de la Directiva marco. Con arreglo a dicho artículo 37:

«1. La autoridad de reglamentación realizará de oficio, con una periodicidad regular que no exceda de dos años, un análisis de los mercados pertinentes definidos por el reglamento previsto por el artículo 36, apartado 1, teniendo en cuenta las disposiciones del Derecho comunitario. El objetivo de este procedimiento será suprimir, mantener, modificar o imponer obligaciones reglamentarias específicas, una vez que se haya comprobado si en el mercado pertinente una o varias empresas tienen un peso significativo o bien si dicho mercado es realmente competitivo.

2. Si la autoridad de reglamentación comprobara en el marco de este procedimiento que una o varias empresas tienen un peso significativo y, por lo tanto, que dicho mercado no es realmente competitivo, deberá imponer a esa o a esas empresas las obligaciones reglamentarias específicas adecuadas previstas en los artículos 38 a 46 o en el artículo 47, apartado 1. En la medida en que afecten al mercado pertinente, las obligaciones reglamentarias específicas que ya se hayan aplicado a las empresas serán modificadas o impuestas de nuevo por la autoridad de reglamentación, en función de los resultados del procedimiento y teniendo en cuenta los objetivos de la reglamentación.

3. Si la autoridad de reglamentación comprobara, a resultas del procedimiento, que el mercado pertinente es realmente competitivo y, por tanto, que ninguna empresa tiene un peso significativo en dicho mercado, no podrá —sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47, apartado 2— imponer ninguna de las obligaciones previstas en el apartado 2. En este caso, se archivará el procedimiento relativo a ese mercado, mediante una resolución de la autoridad de reglamentación que será publicada. Si en ese mercado todavía se estuvieran aplicando a las empresas obligaciones reglamentarias específicas, serán suprimidas mediante resolución. En esta resolución se establecerá igualmente el plazo adecuado, que no podrá ser superior a seis meses, para la entrada en vigor de la citada supresión.

[…]

5. Tendrán la condición de parte en este procedimiento únicamente las empresas respecto a las cuales se impongan, modifiquen o supriman obligaciones reglamentarias específicas.

[…]»

11 El artículo 128 de la TKG, titulado «Procedimiento de consulta», dispone:

«1. El Ministro Federal de Telecomunicaciones, Innovación y Tecnología y la autoridad de reglamentación concederán a las personas interesadas, dentro de un plazo adecuado, la oportunidad de presentar observaciones sobre el proyecto de medidas de ejecución con arreglo a la presente Ley que incidan de manera significativa en el mercado pertinente. Quedan excluidas de lo anterior las medidas previstas en los artículos 91, apartado 4, 122 y 130. Los procedimientos de consulta y sus resultados serán puestos a disposición del público por la respectiva autoridad, a menos que el artículo 125 disponga otra cosa.

[…]

4. El Ministro Federal de Telecomunicaciones, Innovación y Tecnología y la autoridad de reglamentación concederán a las personas interesadas, dentro de un plazo adecuado, la oportunidad de presentar observaciones sobre cuestiones relativas a los derechos de los usuarios finales o de los consumidores en relación con los servicios de comunicaciones públicos. Tendrán en cuenta estas observaciones si ello es adecuado, en particular cuando quepa prever efectos significativos en el mercado.

[…]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 El 16 de julio de 2004, Tele2 solicitó a la TCK que le otorgara la condición de parte en un procedimiento administrativo de análisis de mercado organizado por ésta, así como el derecho a acceder al expediente, con arreglo al artículo 37 de la TKG.

13 Mediante resolución de 6 de septiembre de 2004, la TCK desestimó esta solicitud debido a que, con arreglo al apartado 5 de dicho artículo 37, únicamente las empresas respecto a las cuales se imponen, modifican o suprimen obligaciones reglamentarias específicas pueden ser parte en los procedimientos de análisis de mercado, con exclusión de cualquiera otra. En su opinión, ésta no era la situación de Tele2.

14 Tele2 interpuso un recurso contra dicha resolución ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal administrativo) al considerar que una decisión adoptada por la TCK en un procedimiento de análisis de mercado constituye una decisión en el sentido de la Directiva marco, que afecta no sólo a la empresa respecto a la cual se imponen, modifican o suprimen obligaciones reglamentarias específicas, sino también a sus competidores. Según Tele2, del resultado de dicho análisis de mercado dependen directamente los derechos que un competidor de la empresa dominante puede invocar frente a ésta.

15 En tales circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 4 y 16 de la Directiva marco, en el sentido de que también debe considerarse como partes "afectadas" [(betroffenen)] a las empresas que compiten en el mercado pertinente, a las que no se imponen, mantienen o modifican obligaciones específicas en un procedimiento de análisis de mercado?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Se opone el artículo 4 de la Directiva marco a una disposición nacional que establece que en un procedimiento de análisis de mercado únicamente tienen la condición de parte las empresas respecto a las cuales se imponen, modifican o suprimen obligaciones reglamentarias específicas?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

16 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el concepto de usuario o de empresa «afectado» [(betroffen)], en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco, y el de parte «afectada» [(betroffene)], en el sentido del artículo 16, apartado 3, de esta Directiva, deben ser interpretados en el sentido de que pueden referirse no sólo a una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente, que ha sido objeto de una decisión de una autoridad nacional de reglamentación adoptada en un procedimiento de análisis de mercado previsto en el artículo 16 de dicha Directiva y de la que es destinataria, sino también a los usuarios y a las empresas competidoras de dicha empresa con peso significativo que no son destinatarios directos de dicha decisión pero cuyos derechos se ven afectados de manera desfavorable por esta decisión.

17 Con carácter previo, procede constatar que, como se desprende de la resolución de remisión, el litigio principal trata del derecho a ser parte en un procedimiento administrativo no contencioso, en el caso de autos un procedimiento de análisis de mercado realizado por la TCK con arreglo al artículo 37 de la TKG, mediante el cual

se adapta el Derecho interno al artículo 16 de la Directiva marco. En cambio, el artículo 4 de la misma Directiva, también evocado por el órgano jurisdiccional remitente, regula una cuestión de Derecho contencioso-administrativo, dado que dicho artículo establece que los Estados miembros velarán por que exista a nivel nacional un mecanismo eficaz en virtud del cual cualquier usuario o empresa suministradora de redes o de servicios de comunicaciones electrónicas que esté afectado por una decisión de una autoridad nacional de reglamentación pueda recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas, que podrá ser un tribunal. Cuando el organismo de recurso no tenga carácter jurisdiccional, deberá motivar siempre por escrito sus decisiones y además, en tal caso, estas decisiones podrán ser revisadas por un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 CE.

18 Por otro lado, se desprende de la resolución de remisión que, con arreglo al Derecho procesal austriaco, la condición de parte en un procedimiento de análisis de mercado confiere determinados derechos a intervenir en dicho procedimiento, como consultar el expediente del procedimiento administrativo, ser oído, tener conocimiento de los resultados del procedimiento de prueba y presentar observaciones sobre éstos, y el derecho a interponer recurso contra la decisión adoptada al final de este procedimiento.

19 Habida cuenta del tenor del artículo 4 de la Directiva marco, tal como se ha recordado en el apartado 17 de la presente sentencia, procede, a fines de responder a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, apreciar el alcance del concepto de usuario o de empresa «afectado» por una decisión de una autoridad nacional de reglamentación, en el sentido de dicho artículo.

20 En primer lugar, es obligado constatar que la Directiva marco no define este concepto.

21 Según el Gobierno belga, el hecho de que en las versiones inglesa y alemana de dicha Directiva los artículos 4, apartado 1, y 16, apartado 3, utilicen un término idéntico, a saber, «affected» (afectado) y «betroffen» (afectado), indica que estas dos disposiciones se refieren a la misma realidad y que, en consecuencia, las formulaciones neerlandesa «getroffen» (afectado) y «die gevolgen ondervinden» (que sufren las consecuencias) que figuran en los referidos artículos 4, apartado 1, y 16, apartado 3, respectivamente, de dicha Directiva, tienen el mismo significado.

22 El órgano jurisdiccional remitente estima también que, dado que, los artículos 4, apartado 1, y 16, apartado 3, de la Directiva marco utilizan en la versión alemana la misma expresión, «betroffenen», debe reconocérseles el mismo alcance.

23 No obstante, la respuesta a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente no puede deducirse de estas constataciones.

24 En efecto, varias versiones lingüísticas de la Directiva marco, a saber, las versiones alemana, inglesa, búlgara, danesa, española, griega, italiana, letona, lituana, polaca, eslovaca, sueca y checa, emplean el mismo término en los artículos 4, apartado 1, y 16, apartado 3, de dicha Directiva, mientras que en el resto de versiones lingüísticas de estas disposiciones figuran dos vocablos distintos, como, en la versión francesa de dichas disposiciones, usuario o empresa «affecté(e)» y partes «concernées», respectivamente.

25 En virtud de jurisprudencia reiterada, las diversas versiones lingüísticas de un texto comunitario deben interpretarse de modo uniforme y, por lo tanto, en caso de discrepancia entre las mismas, la disposición de que se trate debe interpretarse en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte (sentencias de 13 de abril de 2000, W.N., C-420/98, Rec. p. I-2847, apartado 21, y de 14 de junio de 2007, Euro Tex, C-56/06, Rec. p. I-4859, apartado 27).

26 También constituye jurisprudencia reiterada que de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho comunitario como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho comunitario que no contenga una remisión al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe, en principio, ser objeto en toda la Comunidad de una interpretación autónoma y uniforme que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar (véanse, en particular, las sentencias de 18 de enero de 1984, Ekro, 327/82, Rec. p. 107, apartado 11; de 19 de septiembre de 2000, Linster, C-287/98, Rec. p. I-6917, apartado 43; y de 18 de octubre de 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Rec. p. I-8817, apartado 24).

27 Por consiguiente, el alcance que el legislador comunitario ha deseado conferir al concepto de usuario o de empresa «afectado» por una decisión de una autoridad nacional de reglamentación, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco, debe apreciarse en relación con el objetivo perseguido por dicho artículo 4 en el marco de esta Directiva.

28 No obstante, es obligado reconocer que, aun suponiendo que a una empresa que se encuentre en una situación como la de la demandante en el litigio principal se le aplique el artículo 16, apartado 3, de la Directiva marco, no se despende automáticamente que dicha empresa pueda estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva. Como ha puesto de manifiesto el Abogado General en el punto 19 de sus conclusiones, el mencionado artículo 4, apartado 1, persigue finalidades muy diferentes de las que pretende dicho artículo 16, apartado 3.

29 En efecto, la consecuencia de que una empresa esté comprendida en la primera disposición consiste en que se le conceda un derecho de recurso contra una decisión que le afecte adoptada por una autoridad nacional de reglamentación, mientras que la segunda disposición le confiere, en el supuesto de una decisión por la que se suprimen obligaciones impuestas a la empresa con un peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente, el derecho a ser advertida de esta supresión en un plazo apropiado.

30 Como señaló el Abogado General en el punto 22 de sus conclusiones, el artículo 4 de la Directiva marco constituye una manifestación del principio de tutela judicial efectiva, principio general del Derecho comunitario que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 37 y jurisprudencia que en él se cita), en virtud del cual incumbe a los Estados miembros proporcionar la tutela judicial de los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables (sentencia Unibet, antes citada, apartado 38 y jurisprudencia que en él se cita).

31 En el supuesto recogido en el artículo 4 de la Directiva marco, los Estados miembros están obligados a establecer un recurso ante un órgano jurisdiccional a fines de proteger los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los usuarios y las empresas.

32 De ello se desprende que la obligación de conferir la tutela judicial efectiva, que se deriva del artículo 4 de la Directiva marco, debe aplicarse también a los usuarios y a las empresas a las que el ordenamiento jurídico comunitario reconozca derechos, en particular las directivas sobre telecomunicaciones, y a los que una decisión de una autoridad nacional de reglamentación menoscaba estos derechos.

33 Por consiguiente, procede determinar si los usuarios y las empresas competidoras de una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente pueden deducir derechos del ordenamiento jurídico comunitario, en particular de las directivas sobre telecomunicaciones, y verse afectados en sus derechos como consecuencia de una decisión adoptada por una autoridad nacional de reglamentación de la que no son destinatarios, supuesto en el que deberán disponer de un derecho de recurso a fin de poder someter dicha decisión a un control jurisdiccional.

34 Como ha puesto de manifiesto el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, y como alegan tanto la demandante en el recurso principal como la Comisión, determinadas obligaciones específicas impuestas a las empresas con peso significativo en el mercado en virtud del artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva marco y de las disposiciones de la Directiva acceso que en él se citan, constituyen medidas protectoras previstas en interés de los usuarios y de las empresas competidoras de dicha empresa con peso específico, y pueden, por tanto, conferirles derechos. Entre dichas medidas protectoras figuran, en particular, las que pueden adoptar las autoridades nacionales de reglamentación conforme al artículo 8 de la Directiva acceso, así como la obligación de no discriminación entre los competidores y la obligación de facilitar a los competidores acceso a los recursos específicos de las redes y a su utilización, establecidas en los artículos 10 y 12 de esta última Directiva, respectivamente.

35 Por lo que se refiere, en particular, a las mencionadas obligaciones relativas al acceso a los recursos de las redes y a su utilización, el artículo 12, apartado 1, de la Directiva acceso establece que «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para exigir a los operadores que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos en aquellas situaciones en las que dichas autoridades consideren que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales». Al igual que la obligación de no discriminación establecida en el artículo 10 de la misma Directiva, esta obligación relativa al acceso de los competidores a recursos específicos de las redes y a su utilización tiene por objeto posibilitar que los competidores interesados tengan dicho acceso.

36 De esto se desprende que los usuarios o las empresas competidoras de una empresa con peso significativo en el mercado pertinente deben ser consideradas beneficiarios potenciales de los derechos correspondientes a las obligaciones reglamentarias específicas impuestas por una autoridad nacional de reglamentación a dicha empresa con peso significativo en virtud del artículo 16 de la Directiva marco y de las Directivas

sobre las telecomunicaciones citadas en él. Por consiguiente, estos usuarios y estas empresas pueden considerarse «afectados», en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco, por las decisiones de dicha autoridad que modifican o suprimen las mencionadas obligaciones.

37 Procede también señalar que, con arreglo al artículo 8, apartado 2, de la Directiva marco, las autoridades nacionales de reglamentación deben promover la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, de servicios de comunicaciones electrónicos y de recursos y servicios asociados, en particular velando por que la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas no se falsee ni se vea obstaculizada.

38 Como ha puesto de manifiesto el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones y como alega el Gobierno danés, una interpretación estricta del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco, según la cual esta disposición no conferiría un derecho de recurso a personas que no fueran los destinatarios de la decisión, es difícilmente compatible con los objetivos generales y los principios normativos que el artículo 8 de la mencionada Directiva establece para dichas autoridades, en particular con el objetivo de fomentar la competencia.

39 De ello se deduce que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco debe ser interpretado en el sentido de que también tiene por objeto conceder un derecho de recurso a personas que no son los destinatarios de una decisión adoptada por una autoridad nacional de reglamentación en un análisis de mercado. De este modo, procede considerar «afectados» en el sentido de esta disposición a los usuarios y a las empresas competidoras de una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente cuando sus derechos se ven afectados potencialmente por tal decisión.

40 Respecto del artículo 16, apartado 3, tercera frase, de la Directiva marco, esta disposición prevé que las partes «afectadas» por la supresión de obligaciones reglamentarias sectoriales serán avisadas con la antelación adecuada. Una empresa con peso

significativo (anteriormente) en el mercado pertinente es destinataria de la decisión por la que se suprimen tales obligaciones, de modo que es evidente que ésta se le debe notificar. Lo mismo cabe afirmar de las decisiones por las que se establecen tales obligaciones a cargo de una empresa, con independencia de la falta de mención expresa en este sentido en el artículo 16, apartado 4, de dicha Directiva. En cambio, el aviso que prevé el artículo 16, apartado 3, de la misma Directiva cobra todo su sentido en el caso de empresas competidoras que, por su parte, se beneficiaban de las obligaciones que se ha decidido suprimir. De ello se desprende que el legislador comunitario, al prever la notificación de dicho aviso, ha tenido como objetivo proteger sobre todo a las competidoras de la empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado como partes «afectadas». Además, debe observarse que, en caso contrario, el legislador comunitario no habría recurrido en esta disposición al concepto de partes «afectadas», sino al de «empresa», que figura en la segunda frase del mismo apartado.

41 Por tanto, el artículo 16, apartado 3, de la Directiva marco tiene por objeto los derechos de los competidores de una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente y, por tanto, debe considerarse que dichos competidores están contemplados tanto por dicha disposición como por el artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva.

42 Además, procede recordar que, en virtud del artículo 16, apartado 6, de la Directiva marco, las medidas que se adopten con arreglo a lo dispuesto en esta disposición se someterán a los procedimientos contemplados en particular en el artículo 6 de dicha Directiva y que esta última disposición establece, entre otros, el derecho de las partes interesadas a formular observaciones sobre la medida propuesta en un plazo razonable.

43 De lo antedicho se desprende que el concepto de usuario o de empresa «afectado» en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco y el de parte «afectada» en el sentido del artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva deben ser interpretados de manera que pueden referirse no sólo a una empresa con peso significativo

(anteriormente) en el mercado pertinente que es objeto de una decisión de una autoridad nacional de reglamentación adoptada en un procedimiento de análisis de mercado establecido en el artículo 16 de dicha Directiva y de la que es destinataria, sino también a los usuarios y a las empresas competidoras de tal empresa que no son destinatarios de dicha decisión, pero cuyos derechos se ven afectados de manera desfavorable.

44 Por tanto, no puede aceptarse la tesis sostenida por los Gobiernos austriaco y esloveno, según la cual la lectura conjunta del artículo 4, apartado 1, y del duodécimo considerando de la Directiva marco permite por sí misma concluir que dicha Directiva únicamente prevé la posibilidad de un recurso para la persona que es efectivamente objeto de una decisión de la autoridad nacional de reglamentación y que es su destinataria.

45 Ciertamente, dicho considerado enuncia que «cualquier parte afectada por las decisiones de las autoridades nacionales de reglamentación debe tener derecho a recurrir ante un organismo independiente de las partes interesadas. Este organismo puede ser un tribunal». De este modo, dicho considerando se limita a evocar la posibilidad para cualquier persona a la que se refiere una decisión de una autoridad nacional de reglamentación de interponer un recurso contra dicha decisión. Ahora bien, la mera evocación en dicho considerando de la posibilidad de interponer un recurso que tiene el destinatario de una decisión no implica de ningún modo que dicho recurso se excluya por lo que respecta a otras empresas como las empresas competidoras de dicho destinatario.

46 Los Gobiernos austriaco y esloveno alegan asimismo que, para interpretar las disposiciones a las que se refiere la presente cuestión prejudicial, procede tener en cuenta el principio de efectividad inherente al Derecho comunitario, que engloba también el aspecto relativo a la celeridad en la ejecución de decisiones reglamentarias específicas. De este modo, dichos Gobiernos parecen querer demostrar que la posibilidad de reconocer a los «interesados», en el sentido del artículo 8 de la Ley general del

procedimiento administrativo de 1991, en su versión publicada en 2004, derechos reservados a las «partes» puede prolongar considerablemente la duración total del procedimiento de análisis de mercado, mientras que la autoridad nacional de reglamentación debe actuar lo antes posible a fin de compensar los desequilibrios que pueden aparecer en mercados cuyas condiciones pueden cambiar rápidamente.

47 Dicha alegación no puede acogerse. En efecto, como se ha recordado en el apartado 17 de la presente sentencia, el artículo 4 de la Directiva marco establece la obligación de prever un derecho de recurso jurisdiccional, pero en absoluto se refiere al procedimiento administrativo no contencioso que precede a la interposición de dicho recurso.

48 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión planteada que el concepto de usuario o de empresa «afectado» en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco así como el de parte «afectada» en el sentido del artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva deben ser interpretados en el sentido de que pueden referirse no sólo a una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente que es objeto de una decisión de una autoridad nacional de reglamentación adoptada en un procedimiento de análisis de mercado previsto en el artículo 16 de dicha Directiva y de la que es destinataria, sino también a los usuarios y a las empresas competidoras de dicha empresa que no son destinatarias de dicha decisión pero cuyos derechos se ven afectados de manera desfavorable por esta decisión.

Sobre la segunda cuestión

49 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si se desprende del artículo 4 de la Directiva marco que deba concederse a una empresa como la demandante en el litigio principal la condición de parte en

un procedimiento no contencioso de análisis de mercado, cuando dicha empresa dispone de un derecho a recurrir contra las decisiones adoptadas por una autoridad nacional de reglamentación tras un procedimiento administrativo de análisis de mercado.

50 A este respecto, procede recordar que el artículo 4 de la Directiva marco no establece quiénes son las partes en el procedimiento administrativo no contencioso previsto en el artículo 16 de dicha Directiva. El tenor de esta última disposición no ofrece tampoco indicaciones en el sentido de que una empresa como la demandante en el litigio principal deba tener derecho a participar, como parte, en dicho procedimiento de análisis de mercado. En efecto, el artículo 16, apartado 3, tercera frase, de la Directiva marco se limita a afirmar que la supresión de obligaciones reglamentarias específicas deberá notificarse a las partes afectadas por ella con la antelación adecuada.

51 De este modo, mientras no existan normas comunitarias en la materia corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar los requisitos procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el efecto directo del Derecho comunitario confiere a los justiciables (véanse, en particular, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Rec. p. I-4599, apartado 12 y la jurisprudencia que en él se cita, y de 24 de septiembre de 2002, Grundig Italiana, C-255/00, Rec. p. I-8003, apartado 33 y la jurisprudencia que en él se cita).

52 De ello se desprende que el Derecho comunitario no impone, *a priori,* a los Estados miembros admitir a todos los usuarios y a todas las empresas competidoras de una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente a participar como parte, en el sentido del Derecho procesal austriaco aplicable, en el procedimiento de análisis de mercado establecido en el artículo 16 de la Directiva marco, con las prerrogativas expuestas en el apartado 18 de la presente sentencia. De este modo, incumbe al legislador nacional precisar si una empresa como la demandante en el litigio principal tiene la condición de parte en dicho procedimiento administrativo

no contencioso y, en caso afirmativo, establecer si se pueden conferir derechos procesales a dicha empresa, además de los expresamente previstos en dicho artículo 16 y los derechos inherentes al procedimiento de consulta expresamente previsto en el artículo 6 de la misma Directiva.

53 En consecuencia, una disposición de Derecho nacional que, en el marco de dicho procedimiento, sólo reconoce la condición de parte a las empresas con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente a las que se les imponen, modifican o suprimen obligaciones reglamentarias específicas no es, en principio, contraria al artículo 4 de la Directiva marco.

54 No obstante, procede recordar que los requisitos procesales nacionales de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el efecto directo del Derecho comunitario confiere a los justiciables no pueden ser menos favorables que los que deben reunir los recursos similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer que resulte imposible o excesivamente difícil en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad) (en este sentido, véanse en particular, las sentencias, antes citadas, Peterbroeck, apartado 12, y la jurisprudencia que en él se cita, y Grundig Italiana, apartado 33 y la jurisprudencia que en él se cita).

55 Por lo que respecta al principio de efectividad, que la demandante en el litigio principal invoca para reivindicar el derecho a participar en el procedimiento administrativo de análisis de mercado de que se trata, procede recordar que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional imposibilita o dificulta excesivamente el ejercicio de los derechos que atribuye a los particulares el ordenamiento jurídico comunitario debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades, ante las distintas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, los principios sobre los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento (en este sentido, véanse las sentencias Peterbroeck, antes citada apartado 14, y de 7 de junio de 2007, Van der Weerd y otros, C-222/05 a C-225/05, Rec. p. I-4233, apartado 33).

56 En consecuencia, corresponde al órgano jurisdiccional remitente garantizar que el Derecho procesal interno asegura la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los usuarios y a las empresas competidoras de una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente de manera que no sea menos favorable que en lo que se refiere a la garantía de derechos internos comparables y que no menoscabe la eficacia de la protección jurídica de dichos usuarios y de dichas empresas, garantizada en el artículo 4 de la Directiva marco.

57 En estas circunstancias, procede responder a la segunda cuestión planteada que una disposición de Derecho nacional que sólo reconoce la condición de parte en un procedimiento no contencioso de análisis de mercado a las empresas con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente a las que se les imponen, modifican o suprimen obligaciones reglamentarias específicas no es en principio contraria al artículo 4 de la Directiva marco. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que el Derecho procesal interno asegura la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los usuarios y a las empresas competidoras de una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente de una manera que no sea menos favorable que en lo que se refiere a la salvaguardia de derechos comparables de naturaleza interna y que no menoscabe la eficacia de la protección jurídica de dichos usuarios y de dichas empresas, garantizada en el artículo 4 de la Directiva marco.

Costas

58 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 Segunda) declara:

1) **El concepto de usuario o de empresa «afectada» en el sentido del artículo 4, apartado 1, 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), así como el de parte «afectada» en el sentido del artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva deben ser interpretados en el sentido de que pueden referirse no sólo a una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente que es objeto de una decisión de una autoridad nacional de reglamentación adoptada en el marco de un procedimiento de análisis de mercado previsto en el artículo 16 de dicha Directiva y de la que es destinataria, sino también a los usuarios y a las empresas competidoras de dicha empresa que no son destinatarias de dicha decisión pero cuyos derechos se ven afectados de manera desfavorable por esta decisión.**

2) **Una disposición de Derecho nacional que sólo reconoce la condición de parte en un procedimiento no contencioso de análisis de mercado a las empresas con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente a las que se les imponen, modifican o suprimen obligaciones reglamentarias específicas no es en principio contraria al artículo 4 de la Directiva 2002/21. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que el Derecho procesal interno asegura la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los usuarios y a las empresas competidoras de una empresa con peso significativo (anteriormente) en el mercado pertinente de manera que no sea menos favorable que en lo que se refiere a la salvaguardia de derechos comparables de naturaleza interna y que no menoscabe la eficacia de la protección jurídica de dichos usuarios y de dichas empresas, garantizada en el artículo 4 de la Directiva 2002/21.**

Firmas