SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 12 de noviembre de 2009 *

En el asunto C-192/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Korkein hallinto-oikeus (Finlandia), mediante resolución de 8 de mayo de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el mismo día, en el procedimiento

TeliaSonera Finland Oyj,

en el que participa:

iMEZ Ab,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

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

* Lengua de procedimiento: finés.

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de abril de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de TeliaSonera Finland Oyj, por el Sr. K. Mattila, oikeustieteen kandidaatti;

— en nombre de iMEZ Ab, por el Sr. S. Aalto, asianajaja;

— en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. A. Guimaraes-Purokoski, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. I. Bruni, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno lituano, por el Sr. I. Jarukaitis, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C. Wissels y M. de Mol, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. M. Dowgielewicz, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno rumano, por el Sr. A. Ciobanu-Dordea, en calidad de agente, asistido por la Sra. E. Gane y el Sr. L. Nicolae, consilieri;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. I. Koskinen y A. Nijenhuis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de mayo de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 4, apartado 1, 5 y 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).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre TeliaSonera Finland Oyj (en lo sucesivo, «TeliaSonera»), sucesora de Sonera Mobile Networks Oy, y la Viestintävirasto (autoridad de reglamentación de telecomunicaciones; en lo sucesivo, «ART») y la empresa iMEZ Ab (en lo sucesivo, «iMEZ») en relación con la decisión adoptada el 11 de diciembre de 2006 por ART respecto a TeliaSonera.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 Los considerandos quinto, sexto, octavo y decimonoveno de la Directiva acceso establecen:

«5) En un mercado abierto y competitivo no debe existir ninguna restricción que impida a las empresas negociar acuerdos de acceso e interconexión con otras empresas, en particular de carácter transfronterizo, a condición de que se respeten las normas del Tratado [CE] en materia de competencia. En el marco de la consecución de un auténtico mercado paneuropeo más eficiente, con una competencia eficaz, servicios competitivos y una mayor oferta para los consumidores, las empresas que reciban solicitudes de acceso o de interconexión deben en principio concluir dichos acuerdos sobre una base comercial y negociar de buena fe.

6) En los mercados en que aún persisten importantes diferencias de capacidad de negociación entre las empresas y en los que algunas empresas dependen de las infraestructuras que proporcionan otras para el suministro de sus servicios, conviene establecer un marco para garantizar un funcionamiento eficaz [del mercado]. En interés de los usuarios finales, las autoridades nacionales de reglamentación han de estar facultadas para garantizar la adecuación del acceso,

la interconexión y la interoperabilidad de los servicios cuando fracasen las negociaciones comerciales. En particular, pueden garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo imponiendo a las empresas que controlan el acceso a los usuarios finales obligaciones proporcionadas; […]

[…]

8) Los operadores de redes que controlan el acceso a sus propios clientes, lo hacen sobre la base de un único número o dirección que figura en una serie publicada de números o direcciones. Los operadores de otras redes tienen que poder entregar tráfico a dichos clientes, motivo por el cual deben poder estar interconectados directa o indirectamente entre sí. Por lo tanto, es necesario mantener los derechos y obligaciones que existen en la actualidad en el ámbito de la negociación de las interconexiones. […]

[…]

19) Aunque la obligatoriedad de la concesión de acceso a la infraestructura de la red es justificable como instrumento para aumentar la competencia, las autoridades nacionales de reglamentación han de llegar a un equilibrio entre el derecho del propietario de una infraestructura a la explotación de la misma en beneficio propio y el derecho de otros proveedores de servicios competidores a acceder a recursos que resulten esenciales para el suministro de sus servicios. Cuando se imponga a los operadores obligaciones que les exijan acceder a las solicitudes razonables de acceso y uso de elementos de redes y recursos asociados, dichas solicitudes sólo deben poder denegarse sobre la base de criterios objetivos como la viabilidad técnica o la necesidad de preservar la integridad de la red. […]»

4 A tenor del artículo 1, apartado 1, de la Directiva acceso:

«La presente Directiva armoniza […] la manera en que los Estados miembros regulan el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y su interconexión. El objetivo es establecer un marco regulador para las relaciones entre los suministradores de redes y servicios que sea compatible con los principios del mercado interior, haga posible el mantenimiento de una competencia sostenible, garantice la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas y redunde en beneficio de los consumidores.»

5 El artículo 2 de esta Directiva incluye, en particular, las definiciones siguientes:

«[…]

a) Acceso: la puesta a disposición de otra empresa, en condiciones definidas y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Este término abarca, entre otros aspectos, los siguientes: el acceso a elementos de redes y recursos asociados que pueden requerir la conexión de equipos por medios fijos y no fijos (en particular, esto incluye el acceso al bucle local y a recursos y servicios necesarios para facilitar servicios a través del bucle local); el acceso a infraestructuras físicas, como edificios, conductos y mástiles; el acceso a sistemas informáticos pertinentes, incluidos los sistemas de apoyo operativos; el acceso a la conversión del número de llamada o a sistemas con una funcionalidad equivalente; el acceso a redes fijas y móviles, en particular con fines de itinerancia; el acceso a sistemas de acceso condicional para servicios de televisión digital; el acceso a servicios de redes virtuales;

b) Interconexión: la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por una misma empresa o por otra distinta, de manera que los usuarios de una empresa puedan comunicarse con los usuarios de la misma empresa o de otra distinta, o acceder a los servicios prestados por otra empresa. Los servicios podrán ser prestados por las partes interesadas o por terceros que tengan acceso a la red. La interconexión constituye un tipo particular de acceso entre operadores de redes públicas;

c) Operador: la empresa que proporciona o que está autorizada para proporcionar una red pública de comunicaciones o un recurso asociado;

[…]»

6 A tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva acceso:

«Los Estados miembros velarán por que no existan restricciones que impidan que las empresas de un mismo Estado miembro o de Estados miembros diferentes negocien entre sí acuerdos sobre mecanismos técnicos y comerciales de acceso y/o interconexión, con arreglo a la legislación comunitaria. La empresa solicitante de acceso o interconexión no necesitará estar autorizada a operar en el Estado miembro en el que se efectúe la solicitud cuando no preste servicios ni explote una red en dicho Estado miembro.»

7 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Derechos y obligaciones de las empresas», tiene la siguiente redacción:

«1. Los operadores de redes públicas de comunicaciones tendrán el derecho y, cuando así lo soliciten otras empresas igualmente autorizadas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público con vistas a garantizar el suministro de servicios y su interoperabilidad en toda la Comunidad. Los operadores ofrecerán acceso e interconexión a otras empresas en condiciones acordes con las obligaciones impuestas por las autoridades nacionales de reglamentación de conformidad con los artículos 5, 6, 7 y 8.

[…]»

8 El artículo 5 de la citada Directiva, titulado «Competencias y responsabilidades de las autoridades nacionales de reglamentación en materia de acceso e interconexión», dispone:

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

En particular y sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse en relación con las empresas que tengan un peso significativo en el mercado de conformidad con el artículo 8, las autoridades nacionales de reglamentación podrán imponer:

a) en la medida en que sea necesario garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo, obligaciones a las empresas que controlen el acceso a los usuarios finales, incluida, en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes cuando no lo hayan hecho;

[…]

2. Cuando impongan obligaciones a un operador para que facilite acceso con arreglo al artículo 12, las autoridades nacionales de reglamentación podrán establecer determinadas condiciones técnicas u operativas a los proveedores y/o beneficiarios de dicho acceso, de conformidad con la legislación comunitaria, cuando ello sea necesario para garantizar el funcionamiento normal de la red. Las condiciones relativas a la aplicación de determinadas normas o especificaciones técnicas cumplirán lo dispuesto en el artículo 17 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco).

3. Las obligaciones y condiciones impuestas de conformidad con los apartados 1 y 2 serán objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias y se aplicarán de conformidad con los procedimientos contemplados en los artículos 6 y 7 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco).

4. Por lo que respecta al acceso y la interconexión, los Estados miembros velarán por que las autoridades nacionales de reglamentación estén facultadas para intervenir por iniciativa propia cuando esté justificado o, en ausencia de acuerdo entre empresas, a petición de cualquiera de las partes implicadas, con objeto de garantizar los objetivos generales contemplados en el artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco), de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva y en los procedimientos contemplados en los artículos 6, 7, 20 y 21 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco).»

9 Los artículos 6 a 13 de la Directiva acceso definen las obligaciones impuestas a los operadores y los procedimientos de revisión del mercado.

10 En particular, los artículos 8 a 12 de esta Directiva definen las obligaciones y los procedimientos aplicables a los operadores que tienen un peso significativo en un mercado específico.

11 A tenor del citado artículo 12, titulado «Obligaciones relativas al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización»:

«1. 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.

Se podrá imponer a los operadores, entre otras cosas, que:

a) concedan acceso a terceros a elementos y/o recursos específicos de las redes, incluido el acceso desagregado al bucle local;

b) negocien de buena fe con las empresas que soliciten el acceso;

[…]

g) presten determinados servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios, con inclusión de los recursos necesarios para los servicios de red inteligente o la itinerancia en redes móviles;

[…]

i) interconecten redes o los recursos de éstas.

Las autoridades nacionales de reglamentación podrán acompañar dichas obligaciones de condiciones en materia de equidad, racionalidad y oportunidad.

[…]»

12 Por su parte, la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO L 108, p. 21), contiene en su artículo 2, apartado 2, letra a), la definición siguiente:

«autorización general: toda disposición de los Estados miembros que otorgue derechos para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que establezca obligaciones específicas al sector que podrán aplicarse a todos o a determinados tipos de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, de conformidad con la presente Directiva».

13 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Lista mínima de derechos derivados de la autorización general», tiene la siguiente redacción:

«1. Las empresas autorizadas [con carácter general] estarán habilitadas para:

a) suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas;

[…].

2. Cuando dichas empresas suministren al público redes o servicios de comunicaciones electrónicas, la autorización general le dará asimismo el derecho a:

a) negociar la interconexión y en su caso obtener el acceso o la interconexión a partir de otros proveedores de redes y servicios de comunicaciones disponibles al público habilitados por una autorización general en cualquier lugar de la Comunidad, de conformidad con la Directiva 2002/19/CE (Directiva acceso) y con arreglo a las condiciones establecidas en ésta;

[…].»

14 El artículo 6 de la Directiva autorización establece:

«1. La autorización general para el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas […] sólo podrá estar sometida a las condiciones enumeradas respectivamente en [la parte] A […] del Anexo. Dichas condiciones deberán justificarse objetivamente en relación con la red o servicio de que se trate y deberán ser no discriminatorias, proporcionadas y transparentes.

2. Las obligaciones específicas que puedan imponerse a los suministradores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 5 y a los artículos 6 y 8 de la Directiva […] acceso […], serán jurídicamente independientes de los derechos y obligaciones derivados de la autorización general. […]

[…]»

15 Según la parte A del anexo de la citada Directiva, una de las condiciones que pueden asociarse a una autorización general es garantizar la interoperabilidad de los servicios y la interconexión de las redes de conformidad con la Directiva acceso.

16 En cuanto a la Directiva marco, ésta contiene en su artículo 2 las definiciones siguientes:

«[…]

c) servicio de comunicaciones electrónicas: el prestado por lo general a cambio de una remuneración que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión, pero no de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos; quedan excluidos asimismo los servicios de la sociedad de la información definidos en el artículo 1 de la Directiva 98/34/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 204, p. 37),] que no consistan, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas;

d) red pública de comunicaciones: una red de comunicaciones electrónicas que se utiliza, en su totalidad o principalmente, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público;

[…].»

17 Los artículos 8 a 13 de la Directiva marco definen las funciones que las autoridades nacionales de reglamentación deben cumplir para lograr los objetivos de competencia, desarrollo del mercado interior y promoción de los intereses de los ciudadanos de la Unión Europea.

Derecho nacional

18 El artículo 2 de la Viestintämarkkinalaki (393/2003) (Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones), de 23 de mayo de 2003, titulado «Definiciones», dispone lo siguiente:

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

[…]

13) interconexión: la conexión física y lógica de diferentes redes y servicios de comunicaciones, con objeto de garantizar el acceso de los usuarios a la red y a los servicios de comunicaciones de otra empresa de telecomunicaciones;

[…]

17) empresa de red: una empresa que proporciona una red de comunicaciones que posee o que tiene por otro motivo con el fin de transmitir, distribuir o enviar mensajes;

[…]

19) empresa de servicios: una empresa que transmite mensajes a través de una red de comunicaciones que posee o que ha adquirido a una empresa de red con objeto de utilizarla o que distribuye o envía mensajes en una red de comunicaciones de masas;

[…]

21) empresa de telecomunicaciones: cualquier empresa de red o empresa de servicios;

[…].»

19 De conformidad con el artículo 39 de dicha Ley, titulado «Obligaciones de interconexión que recaen sobre las empresas de telecomunicaciones», una empresa de telecomunicaciones está obligada a negociar la interconexión con otra empresa de telecomunicaciones. Con arreglo al apartado 2 de dicho artículo, la ART podrá, a través de una decisión, imponer a una empresa con peso significativo en el mercado la obligación de conectar una red o servicio de comunicaciones a una red o servicio de comunicaciones de otra empresa de telecomunicaciones. El apartado 3 del citado

artículo también habilita a la ART para imponer idéntica obligación a las empresas que no tengan un peso significativo en el mercado siempre que las empresas de telecomunicaciones de que se trate controlen las conexiones de los usuarios a la red de comunicaciones y que dicha obligación sea necesaria para garantizar la interconexión de las redes de comunicaciones.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 De la resolución de remisión resulta que, el 10 de mayo de 2006, iMEZ solicitó a la ART, autoridad nacional finlandesa de reglamentación, que adoptase las medidas necesarias para garantizar la conclusión con TeliaSonera de un contrato de interconexión relativo a la transmisión de mensajes de texto (en lo sucesivo, «SMS») y de mensajes multimedia (en lo sucesivo, «MMS»).

21 El 18 de mayo de 2006, la ART sometió el asunto al procedimiento de conciliación, al término del cual se comprobó el fracaso de las negociaciones.

22 El 7 de agosto de 2006, iMEZ, sociedad con domicilio social en Suecia, solicitó a la ART que compeliese a TeliaSonera a negociar la interconexión de buena fe proponiéndole un acuerdo mutuo en condiciones razonables. Con carácter subsidiario, si se desestimaba esta pretensión, iMEZ solicitaba que se impusiese a TeliaSonera una obligación de interconexión mutua para los SMS y los MMS y de fijación de tarifas de terminación para estos dos tipos de mensajes en función de los costes, y ello de manera no discriminatoria. Con carácter subsidiario de segundo grado, iMEZ solicitaba que se definiese como mercado pertinente de telecomunicaciones la terminación de los SMS y MMS en la red de telefonía móvil particular y que se reconociese que TeliaSonera es una empresa con peso significativo en el citado mercado, permitiéndole así acceder a la interconexión.

23 Mediante decisión de 11 de diciembre de 2006, la ART constató que TeliaSonera había incumplido la obligación de negociar que le incumbía con arreglo al artículo 39 de la Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones y le ordenó negociar de buena fe la interconexión de los servicios de SMS y MMS con iMEZ. De acuerdo con esta decisión, las negociaciones debían tener en cuenta los objetivos perseguidos con la interconexión y partir del postulado de que el buen funcionamiento de los servicios de SMS y MMS entre los sistemas podía garantizarse en condiciones razonables que permitan al usuario utilizar servicios de mensajería de las empresas de que se trata.

24 TeliaSonera interpuso recurso contra esta decisión ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-administrativo), sosteniendo que la ART no tenía competencia para imponer exigencias sustanciales sobre los términos de un acuerdo que deba negociarse por lo que respecta a la interconexión de los servicios de SMS y de MMS. En este recurso, TeliaSonera solicita, por una parte, que se declare que se atuvo a la obligación de negociar establecida en el artículo 39 de la Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones y, por otra, que se anule la decisión de la ART de 11 de diciembre de 2006.

25 En estas circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, de la Directiva [acceso], […], en relación, por una parte, con los considerandos quinto, sexto y octavo de la Directiva y, por otra parte, con los artículos 5 y 8 de la Directiva, en el sentido de que:

a) una disposición nacional como el artículo 39, apartado 1, de la Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones puede obligar a toda empresa de telecomunicaciones a negociar sobre la interconexión con otras empresas de telecomunicaciones y, en caso de respuesta afirmativa,

b) las autoridades nacionales de reglamentación pueden estimar que no se ha cumplido con la obligación de negociar cuando una empresa de telecomunicaciones que no tiene peso significativo en el mercado ofrece a otra empresa la interconexión en condiciones que, a juicio de dichas autoridades, son totalmente unilaterales y susceptibles de obstaculizar el desarrollo de un mercado competitivo a escala minorista, cuando han impedido, de hecho, que esa otra empresa permita a sus clientes enviar [MMS] a clientes finales conectados a la red de esta empresa de telecomunicaciones y, en caso de respuesta afirmativa,

c) las autoridades nacionales de reglamentación pueden obligar, mediante su decisión, a la citada empresa de telecomunicaciones, que no tiene un peso significativo en el mercado, a negociar de buena fe la interconexión de los servicios de [SMS] y [MMS] entre los sistemas de las [dos] empresas [de que se trata], de modo que las negociaciones comerciales tengan en cuenta los objetivos perseguidos con la interconexión y que se desarrollen sobre la base de que la operabilidad de los servicios de [SMS] y [MMS] de los citados sistemas debe garantizarse en condiciones razonables que ofrezcan a los usuarios la posibilidad de utilizar los servicios de comunicaciones de las empresas de telecomunicaciones?

2) ¿Es relevante para responder a estas cuestiones qué naturaleza tiene la red de iMEZ y si debe calificarse a iMEZ de operador de redes públicas de comunicaciones electrónicas?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera parte de la primera cuestión y la segunda cuestión

26 Mediante la primera parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso, en relación con los considerandos quinto, sexto y octavo así como con los artículos 5 y 8 de ésta, se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no reserva en exclusiva a los operadores de redes públicas de comunicaciones la posibilidad de invocar la obligación de negociar en materia de interconexión. Mediante su segunda cuestión, que procede examinar conjuntamente, este órgano jurisdiccional desea igualmente saber si, en consecuencia, el estatuto y la naturaleza de la red de una empresa que invoca a su favor la obligación de negociar incide en las relaciones con la otra empresa afectada.

27 Con carácter preliminar, procede precisar que, habida cuenta de las definiciones dadas en el artículo 2 de la Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones tal como se han expuesto en el apartado 18 de la presente sentencia, mediante la primera cuestión planteada se pretende averiguar, en realidad, si la obligación de negociar prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso puede ser invocada por los prestadores de servicios con el fin de garantizar la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones.

28 De la redacción del citado artículo 4, apartado 1, resulta que la obligación de negociar una interconexión incumbe a la totalidad de operadores de redes públicas de comunicaciones cuando otra empresa, igualmente autorizada, lo solicite.

29 Respecto a la autorización, procede observar que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva autorización define la «autorización general», concedida a las empresas con arreglo al artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva, como «toda disposición de los

Estados miembros que otorgue derechos para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas».

30 Por tanto, la citada autorización se refiere también a las empresas de servicios.

31 No obstante, el artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva autorización precisa que las empresas autorizadas que suministran al público redes o servicios de comunicaciones electrónicas tienen derecho a negociar la interconexión con otros proveedores de redes y servicios de comunicaciones de conformidad con la Directiva acceso.

32 Pues bien, el artículo 2, letra b), de la Directiva acceso define la «interconexión» como «la conexión física y lógica de […] redes públicas de comunicaciones», antes de subrayar que «constituye un tipo particular de acceso entre operadores de redes públicas».

33 Además, la reciprocidad de la interconexión, prevista por el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso, implica que las dos partes de la negociación sean operadores de redes públicas.

34 Por consiguiente, la obligación de negociar establecida en la misma disposición únicamente se refiere a la interconexión de redes, con exclusión de otras formas de

acceso a las redes (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2008, Comisión/Polonia, C-227/07, Rec. p. I-8403, apartado 36), e incumbe únicamente a los operadores de redes públicas de comunicaciones respecto a otros operadores de redes públicas de comunicaciones.

35 Por tanto, como los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas no pertenecen a la categoría de los operadores de redes públicas de comunicaciones, no pueden invocar la obligación de negociar prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso.

36 En cualquier caso, debe señalarse que la citada obligación de negociar es independiente de que la empresa de que se trate tenga un peso significativo en el mercado y no implica la obligación de concluir un acuerdo de interconexión, sino únicamente la negociación de tal acuerdo.

37 Por ello, procede examinar si, como alega el Gobierno neerlandés, los Estados miembros pueden establecer mediante una norma general como la Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones, controvertida en el asunto principal, la posibilidad de que los proveedores de servicios de telecomunicaciones invoquen la obligación de negociar que se aplica a los operadores de redes públicas de comunicaciones.

38 A este respecto, es preciso señalar, en primer lugar, que el nuevo marco regulador establecido en 2002 en el sector de las telecomunicaciones, compuesto por la Directiva marco así como por Directivas específicas, entre ellas las Directivas autorización y

acceso, tiene por objeto crear un marco armonizado para la regulación de los servicios de comunicaciones electrónicas, las redes de comunicaciones electrónicas así como los recursos y servicios asociados en un contexto de competencia efectiva.

39 En segundo lugar, tanto el quinto considerando como el artículo 3, apartado 1, de la Directiva acceso consagran, para las empresas, la libertad de negociar y contratar. Esta libertad se inscribe en el objetivo de la Directiva acceso, definido en su artículo 1, apartado 1, consistente en establecer «un marco regulador […] que […] haga posible el mantenimiento de una competencia sostenible, garantice la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas y redunde en beneficio de los consumidores».

40 De ello se deduce que, como sostiene el Gobierno rumano, una obligación de negociar como la prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso constituye una excepción y debe, por consiguiente, ser objeto de una interpretación estricta.

41 En tercer lugar, los artículos 5 a 8 de la citada Directiva definen de manera precisa las obligaciones que los Estados miembros deben respetar a efectos de determinar las competencias y responsabilidades de las autoridades nacionales de reglamentación.

42 Por tanto, las competencias del legislador nacional están debidamente delimitadas.

43 En cuarto lugar, como señaló el Abogado General en los puntos 64 y siguientes de sus conclusiones, y contrariamente a lo que sostiene el Gobierno neerlandés, el artículo 6,

apartado 1, de la Directiva autorización no puede servir de base a una legislación nacional como la controvertida en el litigio principal.

44 En efecto, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva autorización únicamente prevé una autorización general sometida a las condiciones enumeradas en la parte A del anexo de dicha Directiva, que se remite, en su apartado 3, a la Directiva acceso.

45 De ello se deduce que la Directiva acceso fija el marco en el que se desarrollan las negociaciones o se determinan las obligaciones que deben recaer sobre las empresas de comunicaciones.

46 Habida cuenta de lo anterior, procede señalar que la naturaleza de la red de una empresa que invoca a su favor la obligación de negociar prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso y la cuestión de si esta empresa es un operador de redes públicas de comunicaciones inciden en las relaciones con la otra empresa afectada en la medida en que los Estados miembros no pueden imponer dicha obligación a operadores que no sean los de las redes públicas de comunicaciones.

47 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, teniendo en cuenta las definiciones dadas en el artículo 2 de la Directiva acceso y de la Directiva marco, determinar si, a la luz del estatuto y de la naturaleza de los operadores de que se trata en el litigio principal, éstos podían ser calificados de operadores de redes públicas de comunicaciones.

48 De lo anterior resulta que procede responder a la primera parte de la primera cuestión, así como a la segunda cuestión planteada, que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso, en relación con los considerandos quinto, sexto, octavo y decimonoveno así como con los artículos 5 y 8 de esta Directiva, se opone a una legislación nacional como la Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones en la medida en que ésta no reserva en exclusiva a los operadores de redes públicas de comunicaciones la posibilidad de invocar la obligación de negociar en materia de interconexión de redes. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar si, a la luz del estatuto y la naturaleza de los operadores de que se trata en el litigio principal, éstos podían ser calificados de operadores de redes públicas de comunicaciones.

Sobre la segunda parte de la primera cuestión

49 Mediante la segunda parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si una autoridad nacional de reglamentación puede estimar que se ha incumplido la obligación de negociar una interconexión prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso cuando una empresa que no tiene peso significativo en el mercado ofrece la interconexión a otra empresa en condiciones unilaterales susceptibles de obstaculizar el desarrollo de un mercado competitivo a escala minorista cuando estas condiciones impiden a los clientes de la segunda empresa disfrutar de los servicios de esta última.

50 Procede señalar, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ha declarado que las funciones reguladoras de la autoridad nacional de reglamentación se recogen en los artículos 8 a 13 de la Directiva marco. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha interpretado el citado artículo 8 en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de asegurarse de que las autoridades nacionales de reglamentación adopten todas las

medidas razonables que estén encaminadas a promover la competencia en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas, velando por que no se falsee ni obstaculice la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas y suprimiendo los últimos obstáculos para la prestación de dichos servicios a escala europea (sentencia Comisión/Polonia, antes citada, apartados 62 y 63 así como jurisprudencia citada).

51 En segundo lugar, el quinto considerando de la Directiva acceso establece que las empresas que reciban solicitudes de acceso o de interconexión deben en principio concluir dichos acuerdos sobre una base comercial y negociar de buena fe.

52 A este respecto, el artículo 5, apartado 4, de esta Directiva permite a las autoridades nacionales de reglamentación intervenir en ausencia de acuerdo con objeto de garantizar los objetivos contemplados en el artículo 8 de la Directiva marco.

53 En tercer lugar, como señaló el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, a fin de garantizar el efecto útil del artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso, que establece la obligación de negociar en las condiciones recordadas en los apartados 29 a 37 de la presente sentencia, es preciso admitir que la negociación debe desarrollarse de buena fe.

54 En cuarto lugar, en contra de lo que alega el Gobierno finlandés, el artículo 12, apartado 1, de la Directiva acceso no puede servir de fundamento a una apreciación como la contemplada por el órgano jurisdiccional remitente en tanto el operador

destinatario de la solicitud de interconexión no tenga un peso significativo en el mercado específico de conformidad con el artículo 8, apartado 2, de la misma Directiva.

55 De lo anterior resulta que procede responder a la segunda parte de la primera cuestión planteada que una autoridad nacional de reglamentación puede estimar que se ha incumplido la obligación de negociar una interconexión cuando una empresa que no tiene peso significativo en el mercado ofrece la interconexión a otra empresa en condiciones unilaterales susceptibles de obstaculizar el desarrollo de un mercado competitivo a escala minorista cuando estas condiciones impiden a los clientes de la segunda empresa disfrutar de los servicios de esta última.

Sobre la tercera parte de la primera cuestión

56 Mediante la tercera parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una autoridad nacional de reglamentación puede ordenar a una empresa que no tiene un peso significativo en el mercado que negocie de buena fe con otra empresa la interconexión de servicios de SMS y de MMS entre los sistemas de estas dos empresas.

57 Con carácter preliminar, procede precisar que la premisa necesaria para responder a esta parte de la primera cuestión es que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva acceso se aplique al asunto objeto del litigio principal porque los dos operadores implicados sean operadores de redes públicas de comunicaciones, pero el operador al que se solicitó negociar una interconexión no haya cumplido las obligaciones impuestas en este artículo, o bien que la situación objeto del litigio principal no esté comprendida en el ámbito de aplicación de dicho artículo porque uno de los operadores de que se trate no pueda calificarse de operador de redes públicas de comunicaciones.

58 Por tanto, es preciso señalar, en primer lugar, que de la redacción del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva acceso resulta que las autoridades nacionales de reglamentación tienen por misión asegurar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios a través de medios que no se enumeran taxativamente.

59 En este marco, de conformidad con el citado artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, letra a), dichas autoridades podrán imponer «obligaciones a las empresas que controlen el acceso a los usuarios finales, incluida, en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes», con el fin de garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo.

60 En segundo lugar, el artículo 5, apartado 4, de la Directiva acceso se refiere también al acceso y a la interconexión, y exige la atribución a las autoridades nacionales de reglamentación de una autonomía de intervención, ya que dispone que las citadas autoridades puedan intervenir por iniciativa propia con objeto de garantizar los objetivos fijados en el artículo 8 de la Directiva marco, y ello sin definir o limitar la forma de esta intervención.

61 Por tanto, se infiere que las disposiciones pertinentes de la Directiva marco y de la Directiva acceso permiten a una autoridad nacional de reglamentación adoptar una decisión por la que se ordene a una empresa que no tenga un peso significativo en el mercado pero que controle el acceso a los usuarios finales negociar bien una interconexión de las dos redes de que se trate si el solicitante de tal acceso debe calificarse de operador de redes públicas de comunicaciones, bien una interoperabilidad de los servicios de SMS y de MMS si dicho solicitante no tiene tal calificación.

62 De lo anterior resulta que procede responder a la tercera parte de la primera cuestión planteada que una autoridad nacional de reglamentación puede ordenar a una empresa que no tenga un peso significativo en el mercado pero que controle el acceso a los usuarios finales negociar de buena fe con otra empresa bien la interconexión de las dos redes de que se trate si el solicitante de tal acceso debe calificarse de operador de redes

públicas de comunicaciones, bien la interoperabilidad de los servicios de SMS y de MMS si dicho solicitante no tiene esta calificación.

Costas

63 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 artículo 4, apartado 1, 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), en relación con los considerandos quinto, sexto, octavo y decimonoveno así como con los artículos 5 y 8 de esta Directiva, se opone a una legislación nacional como la Ley sobre el mercado de las telecomunicaciones (Viestintämarkkinalaki) de 23 de mayo de 2003, en la medida en que ésta no reserva en exclusiva a los operadores de redes públicas de comunicaciones la posibilidad de invocar la obligación de negociar en materia de interconexión de redes. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar si, a la luz del estatuto y la naturaleza de los operadores de que se trata en el litigio principal, éstos podían ser calificados de operadores de redes públicas de comunicaciones.**

2) **Una autoridad nacional de reglamentación puede estimar que se ha incumplido la obligación de negociar una interconexión cuando una empresa que no tiene peso significativo en el mercado ofrece la interconexión a otra empresa en condiciones unilaterales susceptibles de obstaculizar el desarrollo de un mercado competitivo a escala minorista cuando estas**

condiciones impiden a los clientes de la segunda empresa disfrutar de los servicios de esta última.

3) Una autoridad nacional de reglamentación puede ordenar a una empresa que no tenga un peso significativo en el mercado pero que controle el acceso a los usuarios finales negociar de buena fe con otra empresa bien la interconexión de las dos redes de que se trate si el solicitante de tal acceso debe calificarse de operador de redes públicas de comunicaciones, bien la interoperabilidad de los servicios de mensajes de texto y de mensajes multimedia si dicho solicitante no tiene esta calificación.

Firmas