CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 19 de noviembre de 1998 *

A. Introducción

1. En el presente recurso por incumplimiento la Comisión reprocha al Gran Ducado de Luxemburgo un incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 94/46/CE de la Comisión, de 13 de octubre de 1994, por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE especialmente en relación con las comunicaciones por satélite. [1] Según la Comisión, Luxemburgo no ha adoptado las disposiciones legales y administrativas necesarias para la adaptación de dicha Directiva a su Derecho interno o, al menos, no las ha comunicado a la Comisión.

2. El objetivo de esta Directiva consiste, en lo esencial, en armonizar y liberalizar el mercado de equipos y servicios en el ámbito de las comunicaciones por satélite. Por ello, la Directiva obliga a los Estados miembros a suprimir los derechos exclusivos y especiales existentes concedidos a operadores de satélites de comunicación y garantizar a todos los operadores el derecho a prestar servicios de telecomunicación. Los Estados miembros también están obligados a adoptar disposiciones que regulen los procedimientos de autorización y declaración para la explotación de estaciones terrestres de comunicación por satélite, en particular la concesión de licencias y frecuencias y los costes y tasas consiguientes. Esto último es precisamente lo que Luxemburgo no efectuó en el plazo señalado, de modo que la Comisión se vio obligada a interponer el presente recurso.

B. Hechos

3. A tenor del artículo 4 de la Directiva, «los Estados miembros suministrarán a la Comisión, en un plazo de nueve meses a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva, la información necesaria para que la Comisión pueda comprobar la observancia de las disposiciones de los artículos 1 y 2 de la presente Directiva». La Directiva entró en vigor el 8 de noviembre de 1994, [2] con la consecuencia de que el plazo para la notificación de las medidas adoptadas expiró el 8 de agosto de 1995.

4. Al no haber recibido ninguna notificación del Gobierno luxemburgués relativa a las medidas adoptadas, la Comisión, mediante un escrito de 27 de octubre de 1995, emplazó a

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 268, p. 15.

2 — Véase el artículo 5 de la Directiva.

dicho Gobierno a que presentase sus observaciones con arreglo al artículo 169 del Tratado CE.

5. En respuesta al escrito de requerimiento, el Gobierno luxemburgués, mediante escrito de 20 de diciembre de 1995, informó a la Comisión sobre un proyecto de Ley relativo a las telecomunicaciones que regularía, entre otras materias, la supresión de derechos especiales y exclusivos y el procedimiento de concesión de licencias. A continuación, mediante escrito de 27 de mayo de 1997, Luxemburgo notificó a la Comisión —con referencia a la adaptación de su Derecho interno a la Directiva 94/46, entre otras— la Großherzogliche Verordnung vom 25. April 1997 betreffend die Mindestanforderungen an das Pflichtenheft für den Aufbau und Betrieb des GSM [3] und GSM/DCS 1800-Netzes (Reglamento granducal, de 25 de abril de 1997, relativo a los requisitos mínimos del pliego de condiciones para el establecimiento y explotación de las redes GSM y GSM/DCS 1800).

6. Sin embargo, en opinión de la Comisión, este Reglamento no regulaba las comunicaciones por satélite, sino únicamente la telefonía celular móvil terrestre.

7. Por último, el 7 de julio de 1997 la Comisión dirigió al Gobierno luxemburgués un dictamen motivado. En él reprochaba al Gran Ducado de Luxemburgo haber incumplido la obligación de adaptar debidamente su Derecho interno a la Directiva. La Comisión instó al Gobierno luxemburgués a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

8. Mediante escrito de 14 de julio de 1997, y con referencia a la adaptación de su Derecho interno a la Directiva 94/46, entre otras, el Gobierno luxemburgués notificó de nuevo el Reglamento granducal de 25 de abril de 1997, así como la Gesetz vom 21. März 1997 über die Telekommunikation (Ley de telecomunicaciones, de 21 de marzo de 1997). Con respecto a los escritos presentados por el Gobierno luxemburgués, la Comisión estima que dichas disposiciones no son adecuadas para garantizar la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Por un lado, afirma la Comisión, el Reglamento de 25 de abril de 1997 no se aplica a las comunicaciones por satélite [4] y, por otro, la Ley de 21 de marzo de 1997 debe desarrollarse mediante otras disposiciones relativas a los criterios y procedimientos de concesión de autorizaciones para la prestación de servicios por satélite.

9. Los días 28 y 30 de julio de 1997 se remitió más documentación a la Comisión de manera informal. Por un lado, los proyectos de dos Reglamentos granducales relativos a los requisitos del pliego de condiciones para el establecimiento y explotación de redes de telecomunicación fijas, en desarrollo de las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 7 de la Ley de 21 de marzo de 1997. El 8 de septiembre de 1997 dichos proyectos fueron notificados con carácter oficial a la Comisión como medidas de adaptación del Derecho interno a las Directivas 92/44/CE, 95/62/CE, 97/13/CE y

3 — Global System for Mobile communications (GSM).

4 — Dado que el Gobierno luxemburgués ya no invoca este Reglamento en el marco del escrito de contestación a la demanda, no es necesario examinarlo en lo que sigue.

97/33/CE. Los dos Reglamentos antes citados fueron adoptados el 22 de diciembre de 1997 y, finalmente, publicados el 29 de diciembre de 1997 en el *Mémorial, Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg*. Según la Comisión, no recibió ninguna respuesta a la pregunta de si el ámbito de aplicación de estos Reglamentos se extiende a los servicios por satélite.

10. Por otro lado, de modo informal se notificó un nuevo Reglamento a la Comisión, a saber, la Großherzogliche Verordnung vom 23. April 1997 betreffend Telekommunikationsendgeräte und Satellitenfunkanlagen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung der Konformität (Reglamento granducal, de 23 de abril de 1997, relativo a los aparatos terminales de telecomunicaciones y estaciones terrestres de comunicación por satélite, así como al reconocimiento mutuo de la conformidad). Sin embargo, en opinión de la Comisión, este Reglamento únicamente adapta al Derecho interno el artículo 1 de la Directiva 94/46 y además no fue notificado con carácter oficial.

11. Por tanto, la Comisión llega a la conclusión de que el Gran Ducado de Luxemburgo no adaptó en su totalidad a su Derecho interno la Directiva 94/46 o, en todo caso, no comunicó a la Comisión las medidas de adaptación adoptadas. En su opinión, las medidas sólo tienen por objeto partes de la Directiva o requieren de otras disposiciones de desarrollo que, sin embargo, no han sido ni adoptadas ni comunicadas.

12. En consecuencia, la Comisión interpuso este recurso ante el Tribunal de Justicia, en el que solicita que:

— Declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 94/46/CE de la Comisión, de 13 de octubre de 1994, por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE especialmente en relación con las comunicaciones por satélite, al no haber adoptado las disposiciones legales y administrativas necesarias para atenerse a dicha Directiva.

— Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

13. En el escrito de contestación, el Gran Ducado de Luxemburgo alega que la Ley de 21 de marzo de 1997 adaptó la Directiva 94/46 en lo que respecta a la supresión de derechos exclusivos o especiales en el ámbito de las comunicaciones por satélite. Dicha Ley se aplica también a las comunicaciones por satélite, precisamente debido a que se refiere a las telecomunicaciones en general. Si bien la prestación de servicios por satélite requiere una autorización, ésta se concede de forma casi automática, dado que basta con una simple declaración. La utilización de frecuencias se regula mediante una autorización general, lo cual, sin embargo, es necesario para tener en cuenta las particularidades geográficas con el fin de garantizar el funcionamiento ordenado de los servicios por satélite. No obstante, se

trata de una simple formalidad. Además, continúa la parte demandada, la Ley de 10 de abril de 1997 ejecuta los acuerdos adoptados en el marco de Intelsat. [5] Con respecto al Acuerdo de Eutelsat, [6] ya se ha cursado un proyecto de Ley.

14. Por último, el Gran Ducado de Luxemburgo estima que, en lo referente a los aparatos terminales de telecomunicaciones y estaciones terrestres de comunicación por satélite, así como al reconocimiento recíproco de la conformidad, el Reglamento granducal de 23 de abril de 1997 adaptó su Derecho interno a dichas exigencias.

15. Por esta razón, el Gran Ducado de Luxemburgo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la parte demandante.

16. Las demás alegaciones de las partes se examinarán, en la medida en que sea necesario, en el marco de la definición de postura.

C. Definición de postura

17. El Gran Ducado de Luxemburgo discute el incumplimiento alegado por la Comisión. En su opinión, su Derecho interno fue adaptado a la Directiva mediante la Ley de 21 de marzo de 1997 en lo relativo a la supresión de derechos exclusivos o especiales y por medio del Reglamento granducal de 23 de abril de 1997 en lo referente a los aparatos terminales de telecomunicaciones y estaciones terrestres de comunicación por satélite.

18. El objetivo de la Directiva 94/46 consiste en crear las condiciones jurídicas básicas para la eliminación de los obstáculos y el desa rrollo de nuevas actividades en el ámbito de las comunicaciones por satélite, para así lograr la armonización y liberalización del mercado de equipos de satélite y servicios por satélite mediante la supresión de los derechos exclusivos y especiales contrarios a una liberalización en este ámbito. Para alcanzar este objetivo, la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a todos los operadores el derecho a prestar servicios de telecomunicaciones. [7] En este contexto, los Estados miembros están obligados a suprimir o revocar los

5 — Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (Intelsat).

6 — Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite (Eutelsat).

7 — Véase la última frase de la letra a) del punto 2 del artículo 2 de la Directiva.

derechos exclusivos o especiales contrarios a dicho objetivo.

19. Además, los Estados miembros comunicarán, a tenor de la letra b) del punto 2 del artículo 2 de la Directiva, «[...] los criterios utilizados para la concesión de las autorizaciones, así como las condiciones en que se concedan las mismas o se efectúen los procedimientos de declaración necesarios para llevar a cabo actividades de transmisión en estaciones terrenas [...]».

20. En el presente caso, esto significa que el Gran Ducado de Luxemburgo estaba obligado, en el marco de la plena adaptación de su Derecho interno a la Directiva 94/46, a adoptar las medidas que permitiesen y garantizasen el establecimiento y la explotación de servicios por satélite. Además, debían adoptarse las disposiciones legales y administrativas adecuadas que regulasen el procedimiento de obtención de la autorización para la explotación de servicios por satélite. Tales disposiciones debían comprender, en particular, los procedimientos de obtención de dicha autorización y los requisitos de la concesión de licencias y frecuencias, así como los costes y tasas consiguientes.

21. Así, la Comisión señala que el Gran Ducado de Luxemburgo estaba obligado a crear el marco jurídico que describiera con precisión el procedimiento, desde la declaración hasta la concesión de las licencias y frecuencias.

22. A tenor del apartado 3 del artículo 14 de la Ley de 21 de marzo de 1997, incumbe al ministro competente determinar el procedimiento de declaración. De conformidad con el apartado 4 del artículo 14 de la Ley de 21 de marzo de 1997, los costes que dicho procedimiento ocasionen al operador de comunicaciones por satélite debían determinarse mediante un Reglamento granducal. Sin embargo, la Comisión señala con razón que hasta ahora no se ha adoptado ni publicado ninguna de estas disposiciones.

23. En lo referente a la atribución y utilización de las frecuencias, los artículos 29 y siguientes de la Ley luxemburguesa de 21 de marzo de 1997 contemplan las condiciones básicas y los principios generales que se aplican a este procedimiento. Las demás particularidades relativas al procedimiento de atribución de frecuencias, así como los costes que dicho procedimiento ocasione al operador, debían determinarse de manera detallada por el ministro o mediante Reglamentos granducales.

24. El Gobierno luxemburgués señala que, si bien la autorización es necesaria para el establecimiento y explotación de comunicaciones por satélite, ésta se concede casi automáticamente y, en particular, basta con una simple notificación a las autoridades competentes. En concreto, en el marco del procedimiento de concesión de frecuencias y licencias se produce una coordinación de los operadores para garantizar el funcionamiento en paralelo de los servicios de comunicaciones. En consecuencia, los artículos 29 y siguientes de la Ley de 21 de marzo de 1997 contemplan también la necesidad de adoptar ulteriores disposiciones de desarrollo de estos procedimientos.

25. Para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 94/46, las ulteriores disposiciones de desarrollo mencionadas en la Ley de 21 de marzo de 1997 deberían haberse adoptado y comunicado a la Comisión, de conformidad con la letra b) del punto 2 del artículo 2 de dicha Directiva, lo cual no se efectuó.

26. La Comisión censura, además, que las disposiciones luxemburguesas controvertidas se referían únicamente —por lo menos, según su tenor— a los servicios de comunicaciones por satélite y no a los servicios de redes por satélite contemplados en el párrafo segundo del inciso iv) de la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 94/46. Dado que la Ley de 21 de marzo de 1997 se refiere en general a la explotación de redes de telecomunicaciones y los Reglamentos granducales adoptados con base en esta Ley y relativos a los requisitos del pliego de condiciones sólo emplean el concepto general de telecomunicaciones, la Comisión estima que, aunque no se excluye que su ámbito de aplicación comprenda los servicios de redes por satélite, tal posibilidad no se desprende expresamente del tenor de dichas disposiciones. La Comisión afirma haber planteado varias veces al Gran Ducado de Luxemburgo esta cuestión, sin haber obtenido nunca respuesta alguna.

27. En primer lugar, ha de señalarse una vez más que el mencionado Reglamento granducal de 22 de diciembre de 1997, por el que se determinan los requisitos del pliego de condiciones, fue comunicado a la Comisión, pero no en relación con la adaptación del Derecho luxemburgués a la Directiva 94/46.

28. Si se considera, como la Comisión señaló con razón, que para el establecimiento y explotación de una red de satélite es preciso obtener una licencia, ha de observarse en todo caso que no se han adoptado los Reglamentos necesarios de conformidad con el apartado 2 del artículo 10 y el artículo 65 de la Ley de 21 de marzo de 1997, para regular de modo más detallado el procedimiento de concesión de licencias.

29. De las consideraciones que preceden se desprende que mediante la Ley de 21 de marzo de 1997 se determinaron las condiciones básicas y las disposiciones generales relativas al establecimiento y explotación de las comunicaciones por satélite, desde la declaración hasta la concesión de frecuencias y licencias. Sin embargo, faltan las disposiciones que regulen con detalle cada uno de los procedimientos. En particular, de la Ley de 21 de marzo de 1997 no se desprende de qué modo han de obtenerse, respectivamente, la autorización, la frecuencia o la licencia, ni qué costes y tasas ocasionan al solicitante.

30. Para alcanzar el objetivo de la Directiva, a saber, la armonización y liberalización del mercado de equipos y servicios en el ámbito de las comunicaciones por satélite, el Gran Ducado de Luxemburgo debería haber adoptado todas las medidas necesarias que garanticen a todos los operadores el derecho a prestar servicios de telecomunicación. Por consiguiente, Luxemburgo debería haber comunicado también los criterios conforme a los cuales se conceden las autorizaciones, a qué condiciones se supeditan dichas autorizaciones y las características particulares del procedimiento de declaración para la explotación de estaciones terrestres de comunicación por satélite.

31. El Gran Ducado de Luxemburgo, además, discute el reproche de incumplimiento remitiéndose a la Ley de 10 de abril de 1997. En su opinión, mediante dicha Ley se incorporaron los acuerdos de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (Intelsat). Con respecto al Acuerdo Eutelsat, el procedimiento legislativo aún no ha concluido.

32. A este respecto ha de observarse que, por un lado, esta Ley no fue comunicada a la Comisión y, por otro, en relación con la adaptación del Derecho interno al Acuerdo Eutelsat, la existencia de un proyecto de Ley no es una alegación apta para refutar el reproche de la falta de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

33. En lo que respecta a los aparatos terminales de telecomunicaciones y estaciones terrestres de comunicación por satélite, el Gobierno luxemburgués remite al Reglamento granducal de 23 de abril de 1997.

34. La Comisión afirma, en primer lugar, que este documento nunca se le notificó oficialmente.

35. Dicho Reglamento fue adoptado en desarrollo del apartado 2 del artículo 28 de la Ley de 21 de marzo de 1997. En él se establecen los requisitos para la concesión de la autorización para utilizar los aparatos terminales de telecomunicaciones y estaciones terrestres de comunicación por satélite, en la medida en que deban conectarse a una red de telecomunicaciones de acceso público.

36. No obstante, esto no exime a los prestadores de servicios por satélite de tener que obtener una licencia para el establecimiento y la explotación de los servicios por satélite.

37. El Gobierno luxemburgués, sin embargo, no pudo probar que también a este respecto se adoptaran medidas y disposiciones específicas ni que éstas fuesen comunicadas a la Comisión de conformidad con las disposiciones aplicables.

38. De las consideraciones que preceden se desprende, por consiguiente, que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 94/46, al no haber adoptado y comunicado a la Comisión todas las disposiciones legales y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a dicha Directiva, en particular las que regulan el procedimiento desde la declaración hasta la concesión de licencias y frecuencias, así como los costes y tasas consiguientes.

39. A tenor del párrafo primero del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedi-

miento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así se hubiere solicitado. Por haberlo solicitado la Comisión, procede condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

D. Conclusión

40. Como conclusión de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 94/46/CE de la Comisión, de 13 de octubre de 1994, por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE especialmente en relación con las comunicaciones por satélite, al no haber adoptado todos las disposiciones legales y administrativas necesarias para atenerse a dicha Directiva, en particular las que regulan el procedimiento desde la declaración hasta la concesión de licencias y frecuencias, así como los costes y tasas consiguientes.

2) Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.