II

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

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 18 de junio de 1997

relativa a la concesión de plazos adicionales solicitados por Grecia para la aplicación de la Directiva 90/388/CEE relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones

(El texto en lengua griega es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(97/607/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo,

Vista la Directiva 90/388/CEE de la Comisión, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones [1], cuya última modificación la constituye la Directiva 96/19/CE [2], y, en particular, el apartado 2 de su artículo 2,

Después de haber emplazado [3] a los interesados para que le presentaran sus observaciones, de conformidad con el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE,

Considerando lo que sigue:

A. ANTECEDENTES DE HECHO Y DE DERECHO

I. Solicitud de Grecia

(1) Mediante carta de 25 de junio de 1996, y de conformidad con el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE, el Gobierno griego solicitó los siguientes plazos adicionales:

— hasta el 1 de enero de 2003 por lo que respecta a la supresión de los derechos exclusivos actualmente concedidos al Organismo de telecomunicaciones griego (OTE) para la prestación de servicios de telefonía vocal y para el suministro de la infraestructura de red correspondiente, que, en virtud del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE, debía realizarse antes del 1 de enero de 1998;

— hasta el 1 de julio de 2001 por lo que respecta a la supresión de las restricciones aplicadas a la prestación de servicios de telecomunicación ya liberalizados sobre:

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

b) las infraestructuras suministradas por terceros,

c) la utilización conjunta de redes y de otras instalaciones y emplazamientos.

Estas disposiciones debían llevarse a cabo antes del 1 de julio de 1996, con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE, y no se refieren a las infraestructuras de televisión por cable, reguladas por el artículo 4 de dicha Directiva.

La presente solicitud se ajusta a lo establecido en las Resoluciones 93/C213/01 [4] y 94/C379/03 [5].

[1] DO L 192 de 24. 7. 1990, p. 10.
[2] DO L 74 de 22. 3. 1996, p. 13.
[3] DO C 257 de 4. 9. 1996, p. 3.
[4] DO C 213 de 6. 8. 1993, p. 1.
[5] DO C 379 de 31. 12. 1994, p. 4.

(2) Grecia considera indispensables estos plazos adicionales por las siguientes razones:

2.1. Grecia está realizando actualmente un programa de digitalización y modernización general de la infraestructura de su OTE, que requiere considerables inversiones de capital. La limitación de los recursos financieros griegos, el elevado coste y la dimensión del programa de modernización de OTE, junto con los considerables gastos de suministrar servicios de telecomunicación en todo el territorio griego (derivados de su peculiar topografía), imponen un ritmo gradual de modernización. A pesar de que se están introduciendo progresivamente servicios avanzados en las partes ya digitalizadas de la red, los ingresos de OTE seguirán durante varios años dependiendo considerablemente de la telefonía vocal.

2.2. El importante programa de inversiones de OTE encaminado a la digitalización y la modernización (con un importe superior a 1,1 billones de dracmas griegas en el período 1996-2003) se vería perjudicado si se introdujera la plena competencia en 1998, ya que ello privaría a OTE de los ingresos necesarios para financiar la modernización de la infraestructura de telecomunicaciones de Grecia y proporcionar el servicio universal a los clientes dispersos en las zonas remotas del país.

2.3. En Grecia, el proceso de digitalización no se inició hasta 1990 al no disponerse de los recursos financieros necesarios. La magnitud de la inversión requerida para la digitalización de la red marca el ritmo de modernización de los servicios de OTE. Del total de gastos anteriormente mencionados, aproximadamente el 29 % corresponderán a la modernización de las redes urbanas y el 14 % a la digitalización de las centrales de conmutación.

2.4. En 1993, Grecia comenzó a aplicar una política de ajuste de las tarifas a los costes, que ha dado lugar a aumentos de las tarifas urbanas y a reducciones (en términos reales) de las tarifas de larga distancia. Sin embargo, a pesar de los avances realizados, la actual estructura tarifaria aún se caracteriza por una importante diferencia entre las tarifas urbanas y las de larga distancia. Será necesario un mayor ajuste de las tarifas durante el período transitorio a fin de garantizar la estabilidad financiera y los ingresos de OTE (indispensables para la realización de la digitalización y la modernización). El ritmo de ajuste de las tarifas a los costes dependerá, entre otros factores, de la prosecución del proceso de modernización de las redes de OTE, de la introducción de sistemas analíticos de contabilidad de costes y de la aceptación de los aumentos de tarifas por parte de los clientes.

2.5. Se están llevando a cabo ajustes estructurales con el fin de transformar OTE en una organización comercial, incluida la adaptación de su personal a la tecnología, los servicios, la gestión y los métodos de comercialización de las telecomunicaciones modernas.

2.6. Una liberalización de las infraestructuras alternativas no puede tener lugar en Grecia mucho antes de la liberalización de la telefonía vocal y las redes públicas de telecomunicaciones. Si ello ocurriese, los prestadores de servicios de telecomunicaciones a través de dicha infraestructura podrían eludir la excepción en el ámbito de la telefonía vocal, privando así a OTE de un importante volumen de ingresos, que son fundamentales para la modernización de los servicios y redes públicos de telecomunicaciones de Grecia.

(3) En anexo a su carta de 25 de junio de 1996, las autoridades griegas expusieron con todo detalle las inversiones de capital precisas para el desarrollo de la red, el proceso de ajuste de las tarifas y la reestructuración de OTE.

(4) En caso de que se concediera la excepción solicitada, las autoridades griegas anunciaron que su país incorporaría a su ordenamiento jurídico nacional la Directiva 90/388/CEE, modificada por la Directiva 96/19/CE, de acuerdo con el siguiente calendario:

— primera mitad de 1997: propuestas para el establecimiento de la legislación precisa para introducir la plena competencia;

— segunda mitad de 1997: publicación de los cambios legislativos propuestos para introducir la plena competencia y suprimir todas las limitaciones al suministro de telefonía vocal y de redes públicas de telecomunicaciones, así como de infraestructuras alternativas, para el 1 de enero de 2003 y el 1 de julio de 2001, respectivamente, y consulta a los terceros interesados;

— 1999: fecha límite para la adopción de los cambios legislativos;

— segunda mitad de 1999: publicación de las condiciones de concesión de licencias para todos los servicios y de los gastos de interconexión, de conformidad en ambos casos con las directivas comunitarias pertinentes;

— fin de 2000: fecha límite para la concesión de nuevas licencias y la modificación de las existentes a fin de permitir la competencia en el suministro de telefonía vocal, así como para el establecimiento de redes de telecomunicaciones.

En conclusión, las autoridades griegas anunciaron que, para finales de 2000, la digitalización alcanzaría el 80,3 % y que, para finales de 2003, la digitalización alcanzaría aproximadamente el 100 % y que el reajuste de tarifas se realizaría en gran medida.

Los servicios de la Comisión recibieron esta solicitud el 25 de junio de 1996.

II. Observaciones recibidas

(5) Tres empresas enviaron sus observaciones a raíz de la publicación de la Comunicación de la Comisión el 4 de septiembre de 1996.

(6) De dichas observaciones se desprende lo siguiente:

— las autoridades griegas han exagerado las cargas financieras que implica la obligación de servicio universal (OSU), cargas debidas a la peculiar topografía del país y al elevado coste del servicio a algunos clientes. Asimismo, las autoridades ignoran también la posibilidad que tienen los nuevos competidores de prestar sus servicios en áreas alejadas o rurales utilizando, por ejemplo, tecnología sin cable;

— ha resultado extremadamente difícil obtener de OTE líneas arrendadas y líneas de banda ancha de alta capacidad como RDSI, a pesar de sus obligaciones conforme a la legislación comunitaria pertinente;

— los retrasos en la incorporación de las directivas comunitarias sobre telecomunicaciones [en particular, la Directiva 90/388/CEE, la Directiva 94/46/CE de la Comisión [1], relativas a las telecomunicaciones por satélite, y la Directiva 92/44/CEE del Consejo, de 5 de junio de 1992, relativa a aplicación de la oferta de red abierta a las líneas arrendadas [2]] no justifican la protección a corto plazo de OTE, que provocaría nuevos retrasos en reformas normativas fundamentales. Cualquier retraso adicional constituiría una amenaza para el desarrollo de las telecomunicaciones en Grecia;

— las autoridades griegas no han incluido en sus cálculos los 200,7 millones de ecus de los Fondos estructurales de la Comunidad asignados con cargo al Programa de choque para la modernización de OTE y de su infraestructura y para la reforma del marco normativo griego;

— cualquier plazo adicional reforzaría el dominio de OTE sobre el mercado de telecomunicaciones de Grecia y aumentaría los riesgos de abuso de dicha situación;

— los principales suministradores de infraestructura alternativa, existentes y potenciales, están controlados por las autoridades de Grecia, que es el accionista mayoritario de OTE.

(7) Mediante carta de fecha 21 de octubre de 1996, la Comisión transmitió a las autoridades griegas las observaciones de los interesados, recibidas a raíz de la publicación de la Comunicación de la Comisión de 4 de septiembre de 1996, invitándolas a presentar sus propias observaciones al respecto.

III. Respuesta de Grecia

(8) En respuesta a estos comentarios, las autoridades griegas, mediante carta de 8 de noviembre de 1996, afirmaron, entre otras cosas, que:

— los gastos de la partida «telecomunicaciones» del Programa CRASH ascienden a 260,4 millones de ecus, de los cuales 241,4 se utilizaron hasta el 31 de diciembre de 1995 y el resto correspondía a 1996. Pese a que la Comunidad iba a participar en un principio en un 50 % del total de los gastos, su contribución real fue tan sólo, hasta el 31 de diciembre de 1993, del 27 % (71 millones de ecus) de los costes subvencionales. La reducción de la contribución de la Comunidad se debió a la incapacidad de Grecia de aplicar por completo las medidas previstas antes de finalizar 1993, tal y como estaba previsto. El retraso en la aplicación del proyecto se debió a problemas administrativos que surgieron en la fase de puesta en marcha. La reducción también se debió a la insuficiencia de los fondos disponibles en el presupuesto comunitario para que los Fondos estructurales financiasen gastos con posterioridad a 1993;

— la ayuda proveniente de los Fondos estructurales nunca se consideró suficiente para respaldar la mayor parte del programa de modernización y digitalización de OTE (el nuevo programa operativo para Grecia para el período 1994-1999 asciende a un importe total de 321,821 millones de ecus, mientras que los costes de las inversiones de OTE en el período 1996-2000 se estiman en 1,245 billones de dracmas griegas, es decir, 4 130 millones de ecus);

— en cuanto a los problemas de obtención de líneas arrendadas en Grecia, la demanda se satisfará cuando concluya la ampliación prevista de la red RDSI, que está ahora en fase piloto. Esta ampliación es necesaria porque la red de OTE no tiene capacidad inutilizada;

[1] DO L 268 de 19. 10. 1994, p. 15.
[2] DO L 165 de 19. 6. 1992, p. 27.

— la privatización y la explotación comercial previstas de los organismos públicos que controlan las redes alternativas significa que estos organismos podrían competir con OTE en el futuro, ya individualmente ya en colaboración con socios comerciales privados.

El 6 de diciembre de 1996, estos temas se debatieron nuevamente durante una reunión bilateral entre el ministro griego de Telecomunicaciones y el comisario encargado de los asuntos de competencia. Este último manifestó que, como consecuencia del retraso en la incorporación de la legislación comunitaria al Derecho griego, el mercado estaba actualmente significativamente distorsionado en favor de OTE y que, por consiguiente, no se ha demostrado que OTE se vería afectado en la medida indicada en la solicitud griega en caso de que se realizase una pronta liberalización de la telefonía vocal. La situación del mercado griego se debatió más a fondo durante una reunión bilateral entre expertos de la Comisión y las autoridades griegas celebrada en Bruselas el 24 de enero de 1997. Posteriormente, mediante carta de 24 de marzo de 1997, el ministro de Telecomunicaciones griego confirmó un calendario para la total incorporación de las Directivas 90/388/CEE, 92/44/CEE y 94/46/CE y reiteró la solicitud griega de plazos adicionales de conformidad con la Directiva 96/19/CE.

Asimismo, el 21 y 22 de abril de 1997, la Comisión tuvo conocimiento de la posición de OTE en relación con la situación de la red griega y la necesidad de plazos adicionales. El 29 de abril de 1997, se celebró una última reunión entre el ministro de Telecomunicaciones griego y el comisario encargado de los asuntos de competencia para debatir la solicitud griega y la valoración inicial de la Comisión en dicha fecha. Mediante carta de 29 de mayo de 1997, las autoridades griegas resumieron la argumentación expuesta verbalmente en estas reuniones.

IV. Apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE

(9) La aplicación del apartado 2 del artículo 90 del Tratado CE al sector de telecomunicaciones se ha precisado en la Directiva 90/388/CEE, que establece la introducción de la competencia plena en los mercados de telecomunicaciones a más tardar el 1 de enero de 1998. Sin embargo, en virtud del apartado 2 del artículo 2 de dicha Directiva, la Comisión concederá a diversos Estados miembros, previa solicitud, plazos adicionales, autorizándoles a: a) no aplicar las fechas establecidas en dicha Directiva, y b) mantener durante períodos adicionales los derechos exclusivos otorgados a empresas a las que hayan confiado la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y las redes de telecomunicaciones. Con ello se pretende permitir la aplicación de las medidas necesarias para llevar a cabo los ajustes estructurales, y ello en la medida estrictamente necesaria para dichos ajustes.

(10) En cuanto a la prestación de servicios y redes públicos de telecomunicaciones, resulta manifiesto que a OTE se le confía un servicio de interés económico general en el sentido de los artículos 1, 3 y 12 del Decreto presidencial nº 437/1995, basado en la Ley nº 2257/94 sobre la organización y la explotación de OTE. El artículo 1 de dicho Decreto establece, entre otras cosas, que las actividades del titular de la licencia, OTE, no sólo deben contribuir al desarrollo regional e industrial del país, sino también garantizar la prestación de servicios de telecomunicaciones técnicamente fiables y financieramente accesibles, y ello en un entorno competitivo. Con arreglo al artículo 12 del Decreto, OTE debe prestar servicios de telefonía vocal, explotar cabinas telefónicas y servicios de asistencia al público, así como llamadas de emergencia.

(11) Por consiguiente, la cuestión que debe considerarse en el marco de la Directiva es la medida en que la solicitud de exclusión temporal de toda competencia por parte de los restantes operadores económicos está justificada por la necesidad de realizar los ajustes estructurales, y ello en la medida estrictamente necesaria para dichos ajustes.

(12) Para tal examen se debe partir de la consideración de que la obligación de una empresa a la que se confía una tarea de interés económico general de prestar sus servicios en condiciones de equilibrio económico presupone que dicha empresa podrá compensar sus resultados en los sectores menos rentables con los de los sectores más rentables. Esto justifica una restricción de la competencia para las demás empresas de los sectores rentables. De hecho, autorizar a las otras empresas a competir con el beneficiario de derechos exclusivos en los sectores de su elección, les permitiría concentrarse en las operaciones rentables y ofrecer tarifas más ventajosas que las cobradas por el beneficiario de los derechos exclusivos, ya que, a diferencia de éste, no se ven, por razones económicas, en la obligación de compensar pérdidas en sectores no rentables con los beneficios en los sectores rentables.

(13) Por ello, la Directiva 90/388/CEE concedía una exención temporal de conformidad con el apartado 2 del artículo 90 del Tratado respecto de los derechos especiales y exclusivos para el suministro de telefonía vocal. Ello era debido a que los recursos financieros para el desarrollo de la red pública de telecomunicaciones y el mantenimiento de la OSU aún procedían principalmente del servicio de telefonía vocal. La apertura del mercado de telefonía vocal a la competencia en ese momento habría podido obstaculizar la realización de la tarea de interés económico general y el desarrollo de la red

asignada a las organizaciones de telecomunicaciones. Las restricciones de la competencia únicamente están justificadas en lo que se refiere a los servicios que, por su naturaleza y las condiciones en que se prestarían en un mercado competitivo, pondrían en peligro el equilibrio económico de la prestación del servicio de interés económico general o lo afectarían de otro modo. Por esta razón, las restricciones a la prestación de tales servicios únicamente pueden autorizarse si se demuestran claramente tales repercusiones.

(14) En algunas observaciones se señala que, en la práctica, los nuevos competidores también podrían contribuir a la realización de tareas de interés económico general. De hecho, la excepción pretende proteger la realización de una tarea de interés económico general y no a empresas específicas. Sin embargo, a corto plazo, OTE seguirá siendo la única empresa que preste un servicio telefónico universal a usuarios localizados en áreas poco pobladas. Por esta razón, la Comisión examinó la solicitud de plazos adicionales para determinar si su concesión es necesaria a fin de permitir a OTE llevar a cabo su tarea de interés económico general y gozar de unas condiciones económicas aceptables mientras que se realizan los ajustes estructurales necesarios.

B. VALORACIÓN JURÍDICA

I. Solicitud de un nuevo plazo adicional para la telefonía vocal y la correspondiente infraestructura de red

Evaluación de la repercusión de la supresión de los derechos exclusivos de que disfruta OTE

Argumentos presentados por Grecia

(15) De acuerdo con las autoridades de Grecia, OTE se enfrenta a dificultades especiales al tratar de cumplir la OSU, debido a los problemas de desarrollo de la red que se derivan de los siguientes factores:

— la topografía de Grecia, caracterizada por numerosas regiones montañosas e islas alejadas y escasamente pobladas;

— su reducido PIB per cápita (de aproximadamente 7 357,82 ecus, por debajo de la media de la Comunidad);

— el elevado coste de prestación del servicio a un número excesivamente elevado de clientes, debido a la variabilidad de la demanda (con una alta demanda estacional en numerosos complejos turísticos remotos y abonados aislados).

(16) En concreto, Grecia considera indispensable un plazo adicional de cinco años para realizar los ajustes estructurales siguientes.

a) Digitalización y modernización de la red

(17) Grecia pone de relieve el bajo nivel de digitalización de la red de OTE, que a finales de 1994 era el más bajo de la Comunidad (31 %). En esa fecha, las tasas de digitalización de Alemania e Italia eran del 45 % y el 67 %, respectivamente. Por consiguiente, se requiere un volumen significativo de inversión de capital para mejorar la red de OTE antes de abrir el mercado a la competencia.

(18) Las autoridades griegas han previsto un gasto total de 946 000 millones de dracmas griegas durante el período 1996-2000 para mejorar la red nacional, la infraestructura, la telemática y las redes y relaciones internacionales de OTE. También se prevén inversiones por importe de 300 000 millones de dracmas griegas durante 2001 y 2002. Grecia afirma que parte de estas inversiones elevarán el nivel de digitalización hasta cerca del 100 % para 2003.

(19) Las autoridades griegas mantienen que la limitación de recursos financieros nacionales, el elevado coste y la dimensión del programa de modernización de OTE, junto con la obligación de prestar servicios de telecomunicación en todo el territorio griego, implican que la total digitalización para 2003 únicamente podrá lograrse si a OTE se le garantizan ingresos suficientes mediante el mantenimiento hasta dicha fecha de los derechos exclusivos de que goza actualmente.

b) Mejora de la densidad de la red telefónica y del servicio universal

(20) Aunque no se conoce el coste exacto para OTE de la obligación de servicio univeral, ya que éste no ha aplicado un sistema de contabilidad de costes apropiado que permita dicho cálculo, Grecia afirma que los costes aproximados de conexión de los clientes que viven en 14 000 pequeñas aglomeraciones rurales en Grecia es, por término medio, de 400 000 dracmas griegas por cliente, frente a unos costes de 50 000-100 000 dracmas griegas para el cliente medio. Este coste adicional no podría recuperarse de los dichos clientes teniendo en cuenta la renta media de una famila en Grecia. Las autoridades estiman que el coste de la inversión total hasta el 2003 para la cobertura de estos usuarios no rentables es de 100 000 millones de dracmas griegas.

c) Nuevos ajustes de la estructura de tarifas de OTE

(21) Las autoridades griegas sostienen que la actual estructura de tarifas de OTE se caracteriza por una diferencia considerable entre las tarifas de las llamadas urbanas y de las de larga distancia, en comparación con la situación de los demás Estados miembros y afirman que las tarifas de las llamadas locales no cubren los costes y están subvencionadas mediante las tarifas de las llamadas nacionales de larga distancia e internacionales. Desde el 1 de enero de 1993, la política de tarifas de OTE ha estado inclinada a reequilibrar éstas y ajustarlas gradualmente a los costes, promoviendo así la convergencia de las tarifas urbanas, nacionales e internacionales. Con todo, esta política se ha supeditado a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley nº 2257/94, que establece un límite a los aumentos de tarifas hasta finales de 1997.

(22) El esfuerzo de reajuste de las tarifas por parte de OTE ha provocado un incremento de las tarifas urbanas del 25 %, el 28,5 % y el 13,3 % en 1993, 1995 y 1996, respectivamente, a partir de unos niveles muy bajos. Las tarifas de las llamadas nacionales de larga distancia (> 160 km) aumentaron sólo un 25 %, un 7,1 % y un 2 %, respectivamente, en estos años. En 1993, las tarifas internacionales bajaron un 2,3 % por término medio. Según las autoridades griegas, los aumentos de las tarifas internacionales del 5 % y el 1,5 % en 1995 y 1996, respectivamente, se debieron a la estrategia general de financiación de OTE y a la necesidad de compensar las pérdidas de las llamadas urbanas.

(23) Según las autoridades griegas, ha habido una importante oposición pública y política al reajuste de tarifas. La política seguida al respecto desde 1993 hasta la fecha tiene por finalidad evitar reacciones negativas por parte de los abonados y propiciar el reajuste gradual de las tarifas y una estructura de tarifas basada en los costes. En 1994, por ejemplo, las tarifas no se aumentaron porque ya había habido incrementos en 1993.

d) Mejora de la eficacia de OTE, incluso en materia de formación del personal y de despidos

(24) Las autoridades griegas afirman que, a menos que se prolonguen hasta 2003 sus derechos exclusivos sobre la telefonía vocal y las redes públicas de telecomunicaciones, OTE no podrá llevar a cabo la reestructuración de su plantilla necesaria para poder afrontar un mercado competitivo. Esta reestructuración implicará actividades de formación y reciclaje del personal encaminadas a capacitarlo para manejar la tecnología moderna y comercializar eficazmente y prestar servicios de telecomunicaciones complejos.

(25) Las autoridades griegas sostienen que, con arreglo al marco legal y normativo vigente, OTE no está autorizada para reducir su plantilla (salvo en caso de jubilación o renuncia al puesto), por lo que no podría reducirla a tiempo para afrontar la competencia el 1 de enero de 1998. Además, dichas autoridades afirman que cualquier intento de reducir su personal provocaría graves problemas sociales y políticos, especialmente si se hiciese con excesiva celeridad. El número de empleados de OTE es en la actualidad de 24 500. Se ha debatido con OME-OTE, el sindicato de OTE, un paquete de medidas para los próximos cinco años (1996-2000) encaminadas a la jubilación voluntaria de un número significativo de empleados. Se espera que, para finales de 1999, el número de trabajadores quede reducido a 21 000.

Apreciación de la Comisión

(26) La Comisión debe valorar si estos ajustes pueden incluirse en el ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE, y si la aplicación de los mismos se vería amenazada en caso de que nuevas empresas se introduzcan en el área reservada actualmente a OTE.

(27) Las enmiendas legislativas y los posibles retrasos en este proceso no pueden considerarse cambios estructurales con arreglo a la Directiva 90/388/CEE que justifiquen un plazo adicional. Dicha Directiva hace referencia a los cambios estructurales necesarios del operador en la medida en que sean necesarios para proteger la prestación del servicio de interés económico general. En ausencia de la justificación específica a que se hace referencia en la Directiva, los Estados miembros no pueden invocar disposiciones, prácticas o circunstancias de su sistema jurídico interno con el fin de justificar un plazo adicional para cumplir las Directivas comunitarias [1].

(28) De conformidad con el principio general de proporcionalidad, cualquier plazo adicional debe ser estrictamente proporcional a lo necesario para proceder a los ajustes estructurales a que se refieren las autoridades griegas, para la introducción de la plena competencia, esto es, i) digitalización, modernización y aumento de la densidad de la red, ii) mayor reajuste de las tarifas de OTE, y iii) mayor eficacia de OTE.

[1] Sentencia del Tribunal de 17 de junio de 1987 en el asunto 1/86 Comisión/Bélgica, Rec. 1987, p. 2797.

a) Digitalización, modernización y penetración de la red

(29) La Comisión reconoce que, durante el periodo de reajuste de tarifas, en Grecia se requiere un proceso de modernización de digitalización y de mejora de la penetración de la red. La Comisión reconoce asimismo que el coste de esta necesaria modernización (1 246 000 millones de dracmas griegas) es particularmente elevado en el caso específico de la red fija de OTE por dos razones principales: la tasa de digitalización es baja (38 %), frente a unas tasas muy superiores en los otros Estados miembros, incluidos aquellos a los que se ha concedido una excepción (80 % en el caso de Portugal). El coste de un aumento de la penetración también es alto, debido a que Grecia cuenta con una población dispersa, numerosas regiones montañosas y gran número de islas.

(30) Aunque reconoce que es necesario proseguir el proceso de digitalización y modernización en Grecia, la Comisión toma nota de que las propias autoridades griegas reconocen que una de las razones del inicio tardío de la digitalización ha sido que el programa de inversiones de OTE se ha visto obstaculizado por problemas de carácter político y jurídico. En particular, los retrasos han sido provocados por litigios planteados ante tribunales nacionales por particulares en relación con decisiones de compras de OTE. Así pues, la supresión de los derechos especiales y exclusivos de OTE a explotar la telefonía vocal y establecer una red pública de telecomunicaciones acelararían el programa de inversiones, dado que, en virtud del artículo 8 de la Directiva 93/38/CEE, las normas sobre contratación pública establecidas en esta Directiva no deberán aplicarse una vez que otras entidades puedan ofrecer los mismos servicios en la misma zona geográfica y en condiciones esencialmente idénticas ([1]).

Según las declaraciones de las autoridades griegas, en el pasado se demoraron deliberadamente determinadas inversiones para atender a otras prioridades. Por ejemplo, hasta 1992 se concedieron sustanciales subvenciones a los servicios postales con cargo a los beneficios de OTE. Por consiguiente, la falta de inversiones registrada hasta la fecha no se debe a una insuficiencia de recursos.

(31) Sin embargo, la cuestión planteada es determinar si, en un entorno competitivo, OTE puede generar los medios necesarios para proseguir la modernización de su red, que costaría 946 000 millones de dracmas griegas durante el período 1996-2000 y una inversión adicional de 300 000 millones de dracmas griegas durante 2001 y 2002, esto es, menos de 190 000 millones de dracmas griegas anuales, o si la introducción de la competencia podría poner en peligro el equilibrio económico de OTE y, por consiguiente, también su capacidad de prestar el servicio de interés general que se le ha confiado. Desde este punto de vista, deberán tomarse en consideración los siguientes factores:

(32) En 1993, los ingresos totales de OTE fueron de 356 754 millones de dracmas griegas, de los cuales 321 145 millones procedian del sector de telefonía vocal. El beneficio neto de OTE fue de 129 520 millones de dracmas griegas ([2]). El mercado de telecomunicaciones es un mercado en expansión. Se prevé que los ingresos del sector de telefonía vocal en Grecia aumenten de aproximadamente 1 135 millones de ecus en 1993 a alrededor de 1 818 millones en 1998, lo que supone un incremento anual de aproximadamente el 5 % ([3]). Además, Grecia ha incorporado recientemente la Directiva 90/388/CEE. En este país, se pueden prestar servicios de telecomunicación liberalizados, sin restricciones, desde enero de 1997. Esta liberalización aumentará el tráfico en la red pública de telecomunicaciones y generará ingresos adicionales. Sin embargo, el aumento previsto de los ingresos se verá afectado negativamente por diversos factores relacionados con el bajo nivel de digitalización. Esto está provocando, y seguirá provocando a medio plazo, importantes problemas de saturación de la red fija, lo que está reduciendo substancialmente el ritmo de crecimiento de los servicios de telefonía y explica por qué el aumento de los ingresos procedentes de la telefonía en Grecia es inferior al registrado en otros Estados miembros con una red digitalizada. Además, y por esta misma razón, OTE no puede ofrecer servicios avanzados, que producen un aumento significativo de los ingresos para los operadores de teléfonos. En total, una parte de los costes de inversión puede financiarse con los beneficios de OTE.

(33) Además, la deuda de OTE es relativamente pequeña en comparación con los operadores que han realizado grandes inversiones en la modernización de su red: a finales del ejercicio presupuestario 1995-1996, el coeficiente de endeudamiento (deuda/capital) de OTE era de 39,4 [frente a 139,9 para Telecom Eireann (Irlanda), 124,3 para Telefónica (España) y 65 para Portugal Telecom]. En junio de 1996, su deuda a largo plazo era de 123 000 millones de dracmas griegas, frente a una inversión total por parte de los accionistas de 600 000 millones de dracmas griegas. Así, OTE tiene aún un margen de maniobra considerable para la financiación de la deuda derivada de sus inversiones.

(34) En conclusión, una parte de las inversiones necesarias será subvencionada por los Fondos estructurales de la Comunidad. En el marco del nuevo programa operativo para Grecia durante el período 1994-1999, el FEDER deberá proporcionar 173,243 millones de ecus, de los cuales 112,377 millones se dedicarán a la mejora de la calidad de servicio de OTE. Sin embargo, la parte de las inversiones necesarias (4 130 millones de ecus) que se financiarán así sigue siendo reducida, debiendo financiar OTE más del 90 % de su coste.

([1]) Para que una entidad pueda beneficiarse de una excepción debe existir de hecho un grado suficiente de competencia (Sentencia del Tribunal de 26 de marzo de 1996, en el asunto C-392/93, British Telecommunications, Rec. 1996, p. I-1631).

([2]) «Public Network Services in Europe 1995», CIT Research, p. 88.

([3]) Idem. p. 303.

(35) Sin embargo, en la medida en que las tarifas de OTE no se ajusten lo suficiente, las empresas que accedieran al mercado podrían reducir las elevadas tarifas aplicadas por OTE a las llamadas interurbanas e internacionales. En tal caso, OTE debería aceptar una reducción de su tráfico o tendría que reajustar sus tarifas más deprisa que el ritmo de crecimiento de la demanda. Ello podría disminuir el ritmo de incremento de los ingresos del operador público a corto plazo y reducir su margen de financiación de sus inversiones.

Esta situación justifica la concesión de un plazo adicional a OTE para permitirle proseguir su ajuste gradual de tarifas.

Una vez que las tarifas se hayan ajustado suficientemente, tanto las reducciones de precios como la aparición de competidores llevarán a una mayor utilización de la red de OTE. La experiencia de otros Estados miembros ha mostrado que el crecimiento del mercado puede compensar la pérdida de cuota de mercado.

b) Densidad telefónica y servicio universal

(36) Generalmente, la Comisión acepta que, en comparación con otros Estados miembros, el coste estimado de la OSU en Grecia es elevado, debido particularmente a sus peores condiciones geográficas, que provocan unos mayores costes de infraestructura. Ello significa que la prestación del servicio de interés económico general puede ser más difícil en Grecia que en otros Estados miembros.

(37) La difusión del teléfono en Grecia ya ha alcanzado un nivel comparable al de otros Estados miembros que no cumplen los requisitos para acogerse a plazos adicionales. En 1994, había 48 líneas principales por cada 100 habitantes en Grecia, frente a 55 en Francia, 48 en Alemania y 43 en Italia. La difusión del teléfono en los otros Estados miembros que pueden acogerse a plazos adicionales es significativamente inferior a la de Grecia: 37 en España y 35 en Irlanda y en Portugal. Ello indica que en Grecia la demanda insatisfecha de nuevas líneas telefónicas de los hogares es más débil que en estos Estados miembros. Grecia sostiene que estas cifras representan mal la realidad de la cobertura de la red. Gran parte de la cifra de densidad de teléfonos se atribuye a la existencia de gran número de complejos turísticos con una concentración significativa de líneas que sólo se utilizan en determinadas épocas del año, así como al hecho de que numerosos abonados poseen más de una residencia. Las autoridades de Grecia mantienen que ha de incrementarse el nivel de penetración del teléfono a fin de satisfacer la demanda.

(38) Además, teniendo en cuenta las limitaciones geográficas y demográficas, el coste de mejorar la tasa de penetración será comparativamente alto. El PIB per cápita en Grecia se halla también por debajo de la media comunitaria y es inferior al de los países más directamente comparables que han solicitado plazos adicionales para la aplicación de la Directiva 90/388/CEE. Por ambas razones, una mayor tasa de penetración está ligada al ritmo y al nivel de reajuste de las tarifas, tanto por lo que respecta a la capacidad de financiación como a la evolución de la demanda.

(39) La Comisión opina que, en principio, no hay razones para demorar la introducción de la competencia hasta que se haya alcanzado un elevado nivel de difusión de teléfono. Por ejemplo, el Reino Unido introdujo la competencia cuando el nivel de difusión del teléfono era inferior al logrado por OTE en 1994, a fin de que nuevos competidores pudiesen aumentar la difusión. Sin embargo, la Comisión admite que permitir a OTE que, mientras reajusta sus tarifas, prosiga sus costosos programas de desarollo para aumentar aún más la difusión del teléfono beneficiaría al consumidor en general. Esta mejora también beneficiará, en cierta medida, a los nuevos competidores, dado que cuanto más usuarios estén conectados a la red pública de telecomunicaciones, más llamadas habrá, tanto para OTE como para los nuevos competidores. Una vez que las tarifas se hayan ajustado suficientemente, los nuevos competidores generarán tráfico adicional en lugar de captar una parte del tráfico actual del operador público griego.

Por consiguiente, la necesidad de aumentar la difusión puede justificar una continuación de los derechos exclusivos de que disfruta actualmente OTE, pero únicamente durante el tiempo necesario para que OTE reajuste sus tarifas.

c) Reajuste de tarifas

(40) La Comisión observa que, aunque los aumentos de las tarifas urbanas, especialmente en 1993 y 1995, parecen substanciales, cabe destacar que antes OTE no cobraba apenas por las llamadas urbanas. No obstante, el cuadro reproducido a continuación, elaborado a partir de los datos de que dispone la Comisión [1] compara ciertas tarifas telefónicas de OTE con las de un operador que ya ha realizado el ajuste de sus tarifas (British Telecom) [2] y con las de un operador (Portugal Telecom) de un Estado miembro al que se le concedió un plazo adicional en virtud de la Decisión 97/310/CE de la Comisión [3], de 12 de febrero de 1997. El cuadro muestra que la necesidad de OTE de ajustar más sus tarifas es, por término medio, muy similar a la de Portugal Telecom.

[1] Estudio de las tarifas realizado para la Comisión — DG XIII.

[2] No sería apropiado realizar una comparación directa de las tarifas telefónicas de OTE con la media comunitaria (que no es una media ponderada), dado que las estructuras de tarifas de las organizaciones de comunicaciones de los 15 Estados miembros siguen siendo ampliamente divergentes y estas organizaciones están procediendo actualmente a un reajuste de sus tarifas.

[3] DO L 133 de 24. 5. 1997, p. 19.

Tarifas en ecus a 1 de enero de 1996	OTE	British Telecom	Portugal Telecom
Tarifa inicial de conexión	188,98	137,53	76,66
Abono de la línea (2 meses)	12,47	19,53	18,53
Llamadas urbanas de 3 y 10 minutos, respectivamente (hora reducida)	0,04-0,08	0,06-0,19	0,06-0,12
Llamadas urbanas de 3 y 10 minutos, respectivamente (hota punta)	0,04-0,15	0,14-0,47	0,06-0,23
Llamadas interurbanas de 3 y 10 minutos, respectivamente (hora punta)	1,16-3,86	0,35-1,16	1,17-3,91
Llamadas intracomunitarias de 3 y 10 minutos, respectivamente (hora punta)	1,62-5,41	1,29-4,31	2,31-7,70

(41) Teniendo en cuenta que, debido a los progresos técnicos realizados en la red, los costes dependen cada vez menos de la distancia, la orientación de las tarifas en función de los costes significa generalmente que los precios se ajustan de forma que los costes queden compesados con los ingresos, esto es:

— que los ingresos de conexión y de abono de la línea cubran los costes fijos (más un margen tipo);

— que los ingresos derivados de la llamadas cubran los costes de las llamadas (más un margen tipo).

Por consiguiente, las organizaciones de telecomunicaciones se han visto en la obligación de aumentar el abono bimestral y las tarifas de las llamadas urbanas (o, al menos, no reducir estos precios) y reducir las tarifas de las llamadas de larga distancia. De lo anterior se desprende que es necesario un reajuste significativo de las tarifas, particularmente de las de las llamadas interurbanas.

Así pues, parece justificada la continuación del enfoque progresivo contemplado por Grecia para aplicar nuevas reducciones de tarifas de las llamadas interurbanas e internacionales, dada la necesidad de no asignar los recursos necesarios para modernizar la red en los próximos años. De hecho, está justificado un enfoque progresivo teniendo en cuenta la renta media de Grecia, y ello con el fin de evitar aumentos en el contexto del necesario reajuste de tarifas que, por ser demasiado significativos y demasiado rápidos, podrían reducir la demanda, afectando así a la evolución de los ingresos y beneficios del operador (lo que, a su vez, podría afectar a su capacidad de financiar la modernización de la red), posiblemente en detrimento de su capacidad de garantizar la prestación del servicio de interés general que se le ha confiado.

Teniendo en cuenta el ritmo de reajuste, necesariamente progresivo, y la pesada carga que supone modernizar la red, fomentando su penetración y digitalización, la Comisión considera que las tarifas de OTE pueden estar suficientemente reestructuradas a más tardar el 31 de diciembre de 2000. OTE podría incluso acelerar el ritmo de ajuste, si introdujese una estructura flexible de tarifas en lugar de aplicar adaptaciones lineales de las mismas.

(42) Sin embargo, los restantes argumentos presentados por las autoridades griegas para justificar los retrasos en el reajuste de las tarifas de OTE no pueden aceptarse; en particular, el argumento de que OTE no utiliza actualmente un sistema de contabilidad de costes moderno que suministre información precisa sobre los costes por categoría de servicio no justifica un plazo adicional. Grecia debía aplicar sistemas de contabilidad de costes a más tardar el 31 de diciembre de 1993 en virtud de la Directiva 92/44/CEE, y a más tardar el 31 de diciembre de 1996 de conformidad con la Directiva 95/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, relativa a la aplicación de la oferta de red abierta a la telefonía vocal [1]. De hecho los costes relativos de tales servicios no varían sustancialmente entre Estados miembros y, a la espera del establecimiento de dicho sistema de contabilidad, el reajuste de las tarifas realizado en los Estados miembros en que ya se haya introducido la competencia puede servir de referencia a OTE.

d) Reestructuración de OTE

(43) En líneas generales, la Comisión no acepta los argumentos aducidos por Grecia relativos a la reestructuración de OTE, ya que los problemas mencionados no son específicos de Grecia ni de los países con redes menos desarrolladas. Los argumentos se rechazan por las siguientes razones:

— aunque pueda mejorarse, la productividad de OTE ya es superior a la de algunos Estados miembros que no pueden solicitar plazos adicionales. OTE explotaba 217 líneas por empleado en 1996, frente a las 183 de Belgacom, 174 de Deutsche Telekom, 162 de Portugal Telecom y 99 de Telecom Eireann. Sin embargo, los ingresos por empleado son sustancialmente superiores en Bélgica y Alemania, mientras que la tasa de penetración telefónica es inferior en Portugal e Irlanda,

[1] DO L 321 de 30. 12. 1995, p. 6.

— en el marco del programa operativo aprobado para 1994-1999, Grecia recibirá más de 45 millones de ecus para la reorganización de OTE y la formación de personal (de los cuales, 30,5 millones procederán del Fondo social europeo). En este marco, OTE se comprometió a alcanzar los niveles de productividad y eficiencia que la Comisión considera importantes con objeto de funcionar como una empresa competitiva y moderna para finales de 1999.

Desarrollo de los intercambios comerciales

(44) El objetivo del aplazamiento de la liberalización de la telefonía vocal es demorar la entrada de competidores en este mercado, la que afectará a los intercambios comerciales, al impedir a los grandes operadores internacionales invertir y prestar sus servicios en Grecia. También se retrasará la aparición de nuevos operadores nacionales de telecomunicaciones, lo que acabará reduciendo las posibilidades de éstos para expandirse fuera de Grecia.

El establecimiento de un nuevo operador público de telefonía debe prepararse durante numerosos meses o incluso años si el operador aún no está presente en el mercado cercano de servicios de telecomunicación liberalizados y aún no ha sido capaz de lograr un núcleo de clientes.

Al valorar la solicitud de excepción del Gobierno griego, la Comisión observó que, debido a los retrasos en la aplicación de la legislación comunitaria, aún no se había autorizado la competencia efectiva en los mercados de servicios de datos y vocales destinados a grupos restringidos de usuarios. Además, se había concedido a OTE el derecho exclusivo de establecer redes de televisión por cable. En este contexto, autorizar la competencia en el sector de telefonía vocal a más tardar el 1 de enero de 1998 habría tenido un impacto significativo sobre el volumen de negocios de OTE.

Por otra parte, de los argumentos del Gobierno griego se desprende que la digitalización prevista de la red de OTE está encaminada a ampliar la gama de servicios que pueden ofrecerse al usuario final. Mientras que las antiguas líneas analógicas tienen capacidad para prestar únicamente servicios vocales, las autoridades griegas afirman que las nuevas líneas digitales también proporcionarán servicios avanzados de telecomunicación, liberalizados en virtud de la Directiva 90/388/CEE. Ello significa que el objetivo de las inversiones que se están llevando a cabo en la red es permitir a OTE ampliar su gama de servicios más allá de la telefonía vocal universal.

En tales circunstancias, la concesión de un plazo adicional podría afectar al desarrollo de los intercambios en una medida incompatible con los intereses del mercado común, ya que permitiría a OTE extender su posición dominante a nuevos mercados distintos del de telefonía vocal.

No obstante, mediante carta de 24 de marzo de 1997, que fue detallada verbalmente por el ministro griego de Telecomunicaciones durante una reunión bilateral celebrada en Bruselas el 28 de abril de 1997, las autoridades griegas anunciaron lo siguiente:

1) La Directiva 94/46/CE sobre comunicaciones por satélite será incorporada al Derecho griego mediante Decreto presidencial el 1 de agosto de 1997. Entretanto, el Organismo griego regulador Comité Nacional de Telecomunicaciones (EET) ya aceptará solicitudes de comunicaciones por satélite. Éstas se examinarán sin demora y, en la medida en que cumplan los criterios establecidos en el Decreto, se concederán las licencias oportunas a los solicitantes tan pronto como se publique el Decreto.

2) El Decreto presidencial por el que se incorpora la Directiva 96/2/CE se publicará y entrará en vigor en diciembre de 1997.

3) Se modificará la Ley nº 2328/95 en relación con el establecimiento de infraestructuras de televisión por cable antes del 1 de mayo de 1998. Esta modificación se llevará a cabo simultáneamente con la incorporación a la legislación nacional de la Directiva 95/51/CE.

4) El Decreto presidencial por el que se realiza la incorporación de la Directiva 92/44/CEE se adoptará y entrará en vigor a finales de 1997.

En la medida en que estas medidas previstas se adopten y apliquen a su debido tiempo podría contemplarse un plazo adicional hasta el 31 de diciembre de 2000 para la supresión de los derechos exclusivos o especiales concedidos a OTE en relación con el suministro de telefonía vocal y el establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, dado que ello no cerraría completamente el mercado de telecomunicaciones de Grecia. De hecho, los efectos negativos de tal plazo adicional sobre el desarrollo de los intercambios en la Comunidad serían reducidos debido a:

— al tamaño limitado del mercado de telecomunicaciones de Grecia en comparación con el mercado comunitario. Podría esperarse que a partir del 1 de enero de 1998 la mayor parte de las inversiones se realicen principalmente en los Estados miembros con mercados más desarrollados, en los que cabe esperar una mayor tasa de rentabilidad de la inversión;

— a la duración de la excepción concedida.' El perjuicio sufrido por los inversores potenciales como consecuencia de un período adicional de 36 meses se vería limitado si entretando éstos pudiesen ya programar sus inversiones con antelación a fin de estar preparados para operar

en el mercado antes del 31 de diciembre de 2000, particularmente en el marco de la supresión de las restricciones a la utilización de infraestructuras propias y ajenas a partir del 1 de octubre de 1997, como se indica más abajo;

— al hecho de que el período adicional será aplicable a la telefonía vocal tal como se define estrictamente en el artículo 1 de la Directiva 90/388/CEE, estando plenamente liberalizados los restantes servicios vocales.

(45) Tales efectos se verán aún más reducidos en las siguientes circunstancias:

— cuando OTE no esté ampliando sus operaciones en los Estados miembros que han liberalizado sus mercados. Si ello fuera así, la excepción que permite a OTE mantener unos precios más elevados en su mercado nacional podría utilizarse no sólo para lograr los ajustes necesarios, sino también para subvencionar operaciones en mercados extranjeros. Evidentemente, esto falsearía la competencia en detrimento de los competidores existentes y potenciales de los Estados miembros afectados y sería contrario al interés de la Comunidad;

— cuando, como se indica más abajo, la supresión de las restricciones a la utilización de infraestructuras propias y ajenas surta efecto a partir del 1 de octubre de 1997. Esto permitiría a los competidores potenciales operar y prestar servicios de telecomunicación ya liberalizados en dichas redes a partir de esa fecha, preparándose para la introducción de la plena competencia, y particularmente prestar servicios vocales en redes compartidas o a grupos restringidos de usuarios mediante dichas infraestructuras;

— cuando se produzca la plena aplicación de las disposiciones de la Directiva 90/388/CEE, que no sea objeto de la presente excepción, y de la Directiva 95/62/CE.

Conclusión

(46) Basándose en esta valoración, la Comisión considera que la concesión de un plazo adicional hasta, como máximo, el 31 de diciembre de 2000, en lo que se refiere a la supresión de los derechos exclusivos concedidos actualmente a OTE para el suministro de telefonía vocal y de redes públicas de infraestructura, en lugar de hasta el 1 de enero de 1998, de conformidad con el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/388/CEE, no afecta al desarrollo de los intercambios comerciales de forma contraria al interés de la Comunidad en la medida en que se cumplan las circunstancias mencionadas.

II. Salicitud de un plazo adicional para la eliminación de las restricciones a la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados a través de infraestructuras propias y ajenas

Evaluación de la repercusión de la supresión inmediata de las restricciones

Argumentos aducidos por Grecia

(47) Grecia afirma que la liberalización de la infraestructura alternativa no puede producirse en su territorio con un avance significativo respecto de la liberalización de la telefonía vocal y de las redes de telecomunicaciones públicas correspondientes, puesto que, en tal caso, los prestadores de servicios de telecomunicaciones a través de esa infraestructura podrían eludir la excepción concedida a la telefonía vocal, privando así a OTE de importantes ingresos, esenciales para la modernización de los servicios y redes públicos de telecomunicaciones en Grecia.

(48) En segundo lugar, Grecia sostiene que la pérdida de ingresos provenientes de las líneas arrendadas (aproximadamente, del 3 al 4 % de la facturación prevista para el período 1996-2000) dificultaría aún más la realización de los ajustes estructurales previstos.

Valoración de la Comisión

(49) No puede aceptarse el argumento de que deben mantenerse restricciones a la oferta de capacidad alternativa de red con objeto de evitar que prestadores autorizados de servicios liberalizados puedan obviar el monopolio de la telefonía vocal. Existen medios reglamentarios menos restrictivos para impedir servicios fraudulentos de telefonía vocal hasta el 31 de diciembre de 2000. De conformidad con la Ley griega nº 2246/94, modificada el 6 de febrero de 1997, la prestación de servicios liberalizados en líneas arrendadas está sujeta a un régimen de declaración. En este marco, ls autoridades nacionales griegas pueden constatar que el servicio ofrecido no es de telefonía vocal según se define en el artículo 1 de la Directiva 90/388/CEE. Según esta definición, el servicio de telefonía vocal que puede reservarse debe ser ofrecido al público.

Por esta razón, como la Comisión afirmaba en su Comunicación sobre la situación y la aplicación de la Directiva 90/388/CEE relativa a la competencia en los mercados de servicios de comunicaciones [1], esta elusión «oficiosa» no puede producirse a gran escala sin que el Estado miembro pertinente lo advierta. Un servicio ofrecido al público debe ser, *ipso facto,* de conocimiento público.

[1] DO C 275 de 20. 10. 1995, p. 2.

En particular, dado que cualquier oferta comercial implica normalmente cierta publicidad (de los servicios ofrecidos) o, cuando menos, la emisión de listas de precios y de contratos y la expedición de facturas, dicha elusión resultaría enseguida evidente. Los servicios fraudulentos de telefonía vocal también podrían distinguirse de los legales debido a diferencias de numeración y de precios de interconexión.

Los nuevos operadores han dado por lo general muestras de su respeto del monopolio de la telefonía vocal. Los prestadores de servicios no quieren correr el riesgo de que se les retire la autorización y de no poder cumplir las obligaciones contraídas con sus clientes. Por consiguiente, muchos prestadores de servicios, antes de empezar a prestarlos, estudiaron con las autoridades reguladoras nacionales o con los servicios de la Comisión si el servicio vocal que se proponían prestar estaba liberalizado.

En su carta de 24 de marzo de 1997, las autoridades griegas confirmaron que se habían tomado todas las medidas necesarias de conformidad con la Ley nº 2246/1994, con objeto de garantizar la independencia administrativa y financiera del EET y que, a más tardar el 1 de agosto de 1997, se adoptaría y pondría en vigor el proyecto de Decreto presidencial que establece el estatuto del personal de este organismo. Dicho Organismo funcionará plenamente a partir de finales de 1997, estando en condiciones de comprobar que las empresas incritas para la prestación de servicios liberalizados no ofrecen telefonía vocal. Por esta razón, no podría justificarse ningún plazo adicional que se extienda más allá del 1 de octubre de 1997. Al examinar esta solicitud de plazo adicional, la Comisión no puede tener en cuenta los posibles retrasos respecto del calendario establecido por las autoridades griegas, dado que dicho calendario parece razonable, y los Estados miembros, según ha declarado el Tribunal de Justicia, no pueden invocar disposiciones, prácticas o circunstancias contempladas en sus sistemas jurídicos con el fin de justificar plazos adicionales para cumplir con las directivas comunitarias.

(50) La Comisión tampoco puede aceptar el argumento de que la pérdida de ingresos derivados de las líneas arrendadas dificultaría aún más la realización de los ajustes estructurales previstos, y ello por las siguientes razones:

— de conformidad con la Directiva 92/44/CEE, OTE tenía la obligación de ofrecer líneas arrendadas a precios ajustados a los costes. En virtud del artículo 10 de esta Directiva, Grecia tenía la obligación de garantizar que OTE aplicaría, a más tardar el 31 de diciembre de 1993, un sistema de contabilidad de costes en el caso de las líneas arrendadas. Aunque se le autorizaba a ello en la Directiva 92/44/CEE, Grecia no solicitó ningún aplazamiento para el cumplimiento por OTE de esta obligación. En su sentencia de 6 de julio de 1995 (1), el Tribunal de Justicia ya había verificado el presente incumplimiento de esta obligación por parte de Grecia. Dado que los Estados miembros deben cumplir esta obligación, la oferta de suministro alternativo no debería modificar sustancialmente la situación de los operadores de telecomunicaciones en este sector del mercado;

— todos los grandes prestadores de redes alternativas pertenecen en la actualidad a organismos públicos (ferrocariles, compañías distribuidoras de agua, etc.) y la mayor parte de ellos dependen del mismo ministerio que OTE, por lo que es poco probable que reduzcan sus precios y competan realmente con otra empresa del sector público;

— la competencia serviría de acicate para que OTE ocelerase la digitalización y modernización de su red;

— los ingresos generados por la prestación de líneas arrendadas son marginales en comparación con los de la telefonía vocal;

— en caso de que se autorizara a otros operadores de redes a crear su infraestructura, se centrarían en circuitos de alta capacidad (8,34 y 140 Mbs), que OTE no ofrece por el momento. Por consiguiente, no se acepta totalmente la suposición de que OTE sufriría una reducción de los ingresos generados por sus líneas arrendadas;

— la argumentación de las autoridades griegas parte de un punto de vista estático. De hecho, si dichas autoridades incorporasen plenamente la Directiva 90/388/CEE y autorizasen la entrada de nuevos competidores en el mercado para la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones diferentes de los de telefonía vocal que recurren a más de dos veces 64 kbits, ello aumentaría la demanda de circuitos arrendados. Esta nueva demanda compensaría con creces la posible repercusión de la prestación de capacidad de infraestructura alternativa en Grecia. En este sentido, debe recalcarse que muchos operadores de servicios liberalizados que usan redes alternativas arrendarán, en cualquier caso, líneas a OTE, además de ofrecer la suficiente capacidad de apoyo. Dado el esperado crecimiento del mercado de las líneas arrendadas, OTE podrá mantener probablemente sus beneficios globales en este área aunque ofrezca grandes descuentos sobre sus actuales tarifas de arrendamiento de líneas, ajustándolas así a los costes.

(1) Asunto C-259/94, Comisión/Grecia, Rec. 1995, p. I-1947.

Desarrollo de los intercambios comerciales

(51) Como consecuencia de su monopolio de prestación de infraestructuras públicas de telecomunicaciones, OTE es el único suministrador de líneas arrendadas y de interconexión a los prestadores de servicios liberalizados. Por ello, OTE determina en gran medida los costes de sus competidores en el sector de servicios liberalizados. Esto queda demostrado, entre otros factores, por las altas tarifas de las líneas arrendadas mencionadas anteriormente, que hacen poco rentable la prestación de determinados servicios liberalizados. Además, el conocimiento que pueda tener OTE de los costes de sus competidores afectará cada vez más a los intercambios comerciales, dado que OTE probablemente desarrollará aún más su propia oferta de servicios liberalizados, aunque es probable que dicho crecimiento sea lento a corto plazo. Mientras que OTE podría utilizar su propia infraestructura para ofrecer tales servicios, los competidores que presten servicios liberalizados globales, tales como servicios de red privada virtual (VPN) o servicios vocales destinados a grupos restringidos de usuarios, tendrían que depender exclusivamente de circuitos arrendados al operador con el que quieren competir. Esta situación se vería agravada por el hecho de que OTE no lleva una contabilidad lo suficientemente transparente como para permitir una disociación adecuada de sus actividades en el sector monopolístico de las realizadas en el sector liberalizado. Además, no existe una separación estructural que impida al personal que trabaja en la sección de infraestructuras de OTE transmitir información a colegas de la sección de servicios liberalizados.

Conclusión

(52) Existen medios de control menos restrictivos para impedir la elusión del monopolio de telefonía vocal hasta el 1 de enero de 2000, y tales medios podrían ser aplicados por el ETT, organismo creado en Grecia, pero que aún no funciona plenamente. Dado que la aprobación del Decreto presidencial que define el estatuto del personal del ETT entrará en vigor el 1 de agosto de 1997, permitiendo al mismo estar plenamente en funcionamiento el 1 de octubre de 1997, no parece justificada la concesión de un plazo adicional más allá de esta fecha.

(53) Por consiguiente, la Comisión considera que los intercambios comerciales que resultarían como consecuencia de la concesión a Grecia de un plazo adicional en relación con la liberalización de infraestructuras alternativas no se verían afectados de forma contraria al interés de la Comunidad si dicho período no se prolongase más allá del 1 de octubre de 1997,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Grecia podrá demorar hasta el 31 de diciembre de 2000 la supresión de los derechos exclusivos concedidos en la actualidad al Organismo de telecomunicaciones griego (OTE) en lo que respecta a la prestación de servicios de telefonía vocal y a la creación de redes públicas de telecomunicaciones y a la prestación de los correspondientes servicios, siempre que se cumplan las condiciones y plazos que figuran a continuación:

— a más tardar el 1 de octubre de 1997, en lugar del 1 de julio de 1996: notificación a la Comisión de todas las medidas necesarias para suprimir las restricciones a la prestación de los servicios de telecomunicaciones ya liberalizados sobre:

  a) redes creadas por el prestador del servicio de telecomunicaciones,

  b) infraestructuras ofrecidas por terceros, y

  c) la utilización conjunta de redes y de otras instalaciones y emplazamientos;

— a mas tardar nueve meses tras la adopción de la presente Decisión, en lugar del 11 de enero de 1997: notificación a la Comisión de los cambios legislativos necesarios para introducir la plena competencia a más tardar el 31 de diciembre de 2000, incluidas propuestas para la financiación de servicios universales;

— a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en lugar del 1 de enero de 1997: notificación a la Comisión de los poyectos de licencia para los prestadores de servicios de telefonía vocal o de las redes correspondientes;

— a más tardar el 30 de junio de 2000, en lugar del 1 de julio de 1997: publicación de las condiciones de concesión de licencias de telefonía vocal pública y de las tarifas de interconexión, de conformidad con las directivas comunitarias pertinentes;

— a más tardar el 31 de diciembre de 2000, en lugar del 1 de enero de 1998: concesión de licencias y modificación de las ya existentes a fin de permitir la prestación de los servicios de telefonía vocal en condiciones de competencia.

Artículo 2

Grecia podrá aplazar hasta el 1 de octubre de 1997 la supresión de las restricciones a la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados en:

a) redes creadas por el prestador del servicio de telecomunicaciones;

b) infraestructuras ofrecidas por terceros;

c) la utilización conjunta de redes y de otras instalaciones y emplazamientos.

Grecia deberá notificar a la Comisión, a más tardar el 1 de octubre de 1997, en lugar del 1 de julio de 1996, todas las medidas que hubiere adoptado para suprimir dichas restricciones.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será la República Helénica.

Hecho en Bruselas, el 18 de junio de 1997.

Por la Comisión
Karel VAN MIERT
Miembro de la Comisión