



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 19 de junio de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/19/CE — Artículo 2, letra a) — Acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y a su utilización — Artículos 5, 8, 12 y 13 — Competencia de las autoridades nacionales de reglamentación — Obligación relativa al acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y a su utilización — Empresa que tiene un peso significativo en un mercado específico — Cable de acometida que conecta el punto de distribución de una red de acceso y el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final — Proporcionalidad de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización — Directiva 2002/21/CE — Artículo 8 — Objetivos generales para el desempeño de las funciones de las autoridades nacionales de reglamentación»

En el asunto C-556/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Østre Landsret (Dinamarca), mediante resolución de 26 de noviembre de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de diciembre de 2012, en el procedimiento entre

TDC A/S

y

Teleklagenævnet,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund y A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de TDC A/S, por la Sra. R. Offersen, advokat;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agente, asistida por el Sr. J. Pinborg, advokat;

* Lengua de procedimiento: danés.

- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. M. Jacobs y el Sr. T. Materne, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. J.-S. Pilczer y D. Colas, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Nicolae y por los Sres. G. Braun y H. Støvlbæk, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de enero de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, 8 y 12 de la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva acceso) (DO L 108, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337, p. 37) (en lo sucesivo, «Directiva acceso»).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre TDC A/S (en lo sucesivo, «TDC»), operador de telecomunicaciones, y el Teleklagenævnet (Consejo de Denuncias en materia de Telecomunicaciones) relativo a la obligación de instalar, a instancias de otro operador de comunicaciones electrónicas, cables de acometida que permitan el acceso de los usuarios finales a la red de fibra óptica.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva acceso tiene la siguiente redacción:

«La presente Directiva armoniza, dentro del marco que establece la Directiva 2002/21/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 2009/140 (en lo sucesivo, «Directiva marco»)], 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.»

- 4 El artículo 2, letras a) y b), de la Directiva acceso establece:

«A efectos de la presente Directiva, serán aplicables las definiciones que figuran en el artículo 2 de la [Directiva marco].

Serán asimismo de aplicación las siguientes definiciones:

- 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, incluyendo cuando se utilicen para el suministro de servicios de la

sociedad de información o de servicios de contenidos de radiodifusión. 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 sistemas de información o bases de datos para prepedidos, suministros, pedidos, solicitudes de mantenimiento y reparación, y facturación; 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 y 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;»

5 El artículo 5 de la Directiva acceso, 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 marco], las autoridades nacionales de reglamentación [(en lo sucesivo, “ANR”)] 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, la innovación e inversión eficientes 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 [ANR] podrán imponer:

a) en la medida en que sea necesario [para] 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;

[...]»

6 El artículo 8 de la Directiva acceso, titulado «Imposición, modificación o supresión de las obligaciones», tiene la siguiente redacción:

«1. Los Estados miembros velarán por que las [ANR] estén facultadas para imponer las obligaciones a que se refieren los artículos 9 a 13 *bis*.

2. Cuando resulte del análisis de mercado efectuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la [Directiva marco] que un operador tiene un peso significativo en un mercado específico, las autoridades nacionales de reglamentación impondrán, según proceda, las obligaciones establecidas en los artículos 9 a 13 de la presente Directiva.

[...]

4. Las obligaciones impuestas con arreglo al presente artículo deberán basarse en la índole del problema detectado, guardar proporción con éste y justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8 de la [Directiva marco]. [...]

[...]»

- 7 El artículo 12 de la Directiva acceso, titulado «Obligaciones relativas al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización», establece:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las [ANR] 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.

[...]

2. Cuando las [ANR] estudien la conveniencia de imponer las obligaciones previstas en el apartado 1, y en particular al evaluar si dichas obligaciones resultarían coherentes con los objetivos establecidos en el artículo 8 de la [Directiva marco], habrán de tener en cuenta, en particular, los siguientes elementos:

- a) la viabilidad técnica y económica de utilizar o instalar recursos que compitan entre sí, a la vista del ritmo de desarrollo del mercado, teniendo en cuenta la naturaleza y el tipo de interconexión o acceso de que se trate, incluida la viabilidad de otros productos de acceso previo, como el acceso a conductos;
- b) la posibilidad de proporcionar el acceso propuesto, en relación con la capacidad disponible;
- c) la inversión inicial del propietario de los recursos, sin olvidar las inversiones públicas realizadas ni los riesgos inherentes a las inversiones;
- d) la necesidad de salvaguardar la competencia a largo plazo, prestando especial atención a la competencia económicamente eficiente basada en las infraestructuras;

[...]»

- 8 El artículo 13 de la Directiva acceso, titulado «Obligaciones de control de precios y contabilidad de costes», dispone:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las [ANR] estarán facultadas para imponer obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta tanto a la orientación de los precios en función de los costes como a los sistemas de contabilidad de costes, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso, en los casos en que el análisis del mercado ponga de manifiesto que una ausencia de competencia efectiva permitiría al operador en cuestión mantener unos precios excesivos o la compresión de los precios, en detrimento de los usuarios finales. Para favorecer la inversión por parte del operador, en particular en redes de próxima generación, las [ANR] tendrán en cuenta la inversión efectuada por este último y le permitirán una tasa razonable de rendimiento en relación con el capital correspondiente invertido, habida cuenta de todos los riesgos específicos de un nuevo proyecto de inversión concreto.

[...]»

9 El artículo 2, letra d *bis*), de la Directiva marco define el punto de terminación de la red como «el punto físico en el que el abonado accede a una red pública de comunicaciones».

10 El artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco dispone:

«Los Estados miembros velarán por que, al desempeñar las funciones reguladoras especificadas en la presente Directiva y en las directivas específicas, las [ANR] adopten todas las medidas razonables que estén encaminadas a la consecución de los objetivos enumerados en los apartados 2, 3 y 4. Estas medidas deberán guardar proporción con dichos objetivos.

[...]»

11 El artículo 8, apartado 2, de la Directiva marco establece:

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

[...]

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

[...]»

12 El artículo 8, apartado 5, de la Directiva marco está redactado en los siguientes términos:

«Las [ANR], para lograr los objetivos a que se refieren los apartados 2, 3 y 4, aplicarán principios reguladores objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados, por ejemplo, a través de lo siguiente:

[...]

d) fomentando la inversión eficiente orientada al mercado y la innovación en infraestructuras nuevas y mejoradas, incluso asegurando que toda obligación relativa al acceso tenga debidamente en cuenta los riesgos en que incurren las empresas inversoras y permitiendo diferentes modalidades de cooperación entre los inversores y las partes que soliciten el acceso, con el fin de diversificar el riesgo de las inversiones y velar por que se respeten la competencia en el mercado y el principio de no discriminación;

[...]»

Derecho danés

13 El artículo 40 de la Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (Ley nº 780, de 28 de junio de 2007, en materia de competencia y de consumo en el mercado de las telecomunicaciones), en su versión aplicable al asunto principal (en lo sucesivo, «Ley de 2007»), establece:

«Las disposiciones sobre servicios interconectados incluyen:

1º) el acceso o puesta a disposición de recursos o servicios a otro operador con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas.

[...]

El acceso o la puesta a disposición de recursos o servicios, en el sentido del párrafo primero, punto 1º), incluye, entre otros:

1º) los elementos de la red, incluido el acceso desagregado al bucle local, servicios asociados y conexión de equipo,

[...]»

14 El artículo 51 de la Ley de 2007 dispone:

«La IT- og Telestyrelsen [Dirección de Tecnologías de la Información y de Telecomunicaciones] impondrá a los operadores que tengan un peso significativo en el mercado, en el sentido del artículo 84 d, una o varias de las obligaciones establecidas en el párrafo tercero siguiente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 76 a.

[...]

Las obligaciones impuestas en aplicación de los párrafos primero y segundo anteriores deberán basarse en la naturaleza de los problemas observados, ser proporcionadas y estar justificadas a la vista de los objetivos del artículo 1. La IT- og Telestyrelsen determinará respecto de cada mercado el alcance de las obligaciones y los eventuales compromisos de calidad de los servicios de interconexión cuyo acceso se imponga a los operadores que tengan un peso significativo en el mercado, de conformidad con el artículo 51, párrafo tercero, punto 1º), anterior. [...]

Al apreciar la proporcionalidad con arreglo al párrafo cuarto anterior, la IT- og Telestyrelsen deberá tener en cuenta, entre otros factores:

1º) si es factible en la práctica facilitar la interconexión propuesta, teniendo en cuenta la capacidad disponible,

2º) el alcance de la inversión inicial del propietario de los recursos, teniendo presentes los riesgos inherentes a la realización de la inversión,

3º) cualesquiera derechos de propiedad intelectual relevantes.»

15 La Ley de 2007 fue sustituida por la lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og —tjenester (Ley nº 169, de 3 de marzo de 2011, sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas) (en lo sucesivo, «Ley nº 169/2011»). Dicha Ley entró en vigor el 25 de mayo de 2011.

16 El artículo 41 de la Ley nº 169/2011 dispone:

«En el marco de decisiones adoptadas con arreglo al artículo 40, párrafo primero, la IT- og Telestyrelsen impondrá a los operadores que tengan un peso significativo en el mercado, en el sentido del artículo 40, una o más obligaciones. En cada decisión concreta, la IT- og Telestyrelsen especificará la naturaleza y el alcance de tales obligaciones.

Las obligaciones mencionadas en el párrafo primero podrán incluir:

1º) Acceso a la red [...].

2º) No discriminación [...].

- 3º) Transparencia [...].
- 4º) Separación contable [...].
- 5º) Control de precios [...].
- 6º) Separación funcional [...].

En circunstancias excepcionales, la IT- og Telestyrelsen podrá, previa consulta a la Comisión Europea, imponer obligaciones distintas de las enumeradas en el párrafo segundo a los operadores que tengan un peso significativo en el mercado.

[...]»

- 17 El artículo 42 de la Ley n° 169/2011 está redactado en los siguientes términos:

«La obligación de acceso a la red supone la obligación de los operadores con un peso significativo en el mercado de facilitar acceso real o virtual a determinados elementos de su red, sus servicios y sus recursos asociados.

Podrá exigirse además a los operadores que atiendan las solicitudes razonables para establecer o modificar acuerdos sobre el acceso a la red. Esta obligación podrá incluir:

- 1º) Conceder acceso a terceros a elementos o a recursos específicos de las redes, incluido el acceso a elementos de las redes que no estén activos o el acceso desagregado al bucle local, para permitir, por ejemplo, la selección o preselección de operador o las ofertas de reventa de la línea de abonado.

[...]

Al establecer las obligaciones de acceso a la red, la IT- og Telestyrelsen tendrá en cuenta, en particular, lo siguiente:

- 1º) La viabilidad técnica y económica de utilizar o instalar recursos que compitan entre sí, a la vista del ritmo de desarrollo del mercado, teniendo en cuenta la naturaleza y el tipo de interconexión o acceso de que se trate.
- 2º) La posibilidad de proporcionar el acceso propuesto, en relación con la capacidad disponible.
- 3º) La inversión inicial del propietario de los recursos, sin olvidar las inversiones públicas realizadas ni los riesgos inherentes a las inversiones.
- 4º) La necesidad de salvaguardar la competencia a largo plazo, prestando especial atención a la competencia económicamente eficiente basada en las infraestructuras.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 Se desprende de la resolución de remisión que TDC tiene un peso significativo en el mercado mayorista de las conexiones de banda ancha mediante redes de cable de cobre, de televisión por cable (coaxiales) y de fibra óptica.

- 19 Tras haber comprobado los problemas de competencia existentes en dicho mercado, la IT- og Telestyrelsen, mediante decisión de 3 de noviembre de 2010, impuso a TDC diversas obligaciones al amparo de la Ley de 2007 entonces vigente, entre ellas la de atender las solicitudes razonables de acceso a conexiones de banda ancha a través de su red de fibra óptica. Dicha obligación comprendía la instalación de cables de acometida hasta una distancia máxima de 30 metros para conectar al usuario final con la red de fibra óptica destinada al suministro de acceso de banda ancha.
- 20 TDC interpuso un recurso contra esta decisión ante el Teleklagenævnet, quien, mediante resolución de 20 de junio de 2011, confirmó en lo sustancial la decisión recurrida. El Teleklagenævnet consideró que la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso era proporcionada, en el sentido de que era necesaria, apropiada y suficiente para garantizar una competencia efectiva. Además, como se desprende de la resolución de remisión, subrayó que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, la IT- og Telestyrelsen había comunicado su proyecto de decisión de 3 de noviembre de 2010 a la Comisión y que ésta, en su dictamen relativo al proyecto, no se había pronunciado sobre los aspectos controvertidos de dicha obligación.
- 21 El 12 de agosto de 2011, TDC interpuso un recurso contra la resolución de 20 de junio de 2011 del Teleklagenævnet ante el Retten på Frederiksberg (Tribunal de primera instancia de Frederiksberg), que remitió los autos al Østre Landsret (Tribunal regional del Este), habida cuenta de las cuestiones de principio que se planteaban.
- 22 Ante este último órgano jurisdiccional, TDC alega que la obligación, impuesta por la IT- og Telestyrelsen, de instalar cables de acometida que conecten con la red de fibra óptica constituye una obligación de crear nuevas infraestructuras, mientras que, según ella, el concepto de «acceso» en el sentido de la Directiva acceso no abarca la instalación de tales infraestructuras. Añade que dicha obligación supone una carga económica considerable, por lo que no se ajusta al principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 8, apartado 1, de la misma Directiva.
- 23 El Teleklagenævnet, por su parte, expone que el mercado de que se trata experimenta problemas de competencia en Dinamarca, donde, en primer lugar, la red de fibra óptica está en fase de desarrollo y, en segundo lugar, a diferencia de las demás redes (de cobre, coaxial), dicha red no se conecta inmediatamente al usuario final en el momento de su instalación inicial. Según él, la obligación de instalar cables de acometida no constituye una obligación de crear nuevas infraestructuras, sino una adaptación técnica de la red de fibra óptica ya existente. Dicho organismo estima que, en virtud de los artículos 8 y 12 de la Directiva acceso, la IT- og Telestyrelsen tiene la facultad de imponer a los operadores que tengan un peso significativo en un mercado específico la obligación de atender las solicitudes razonables de interconexión de otros operadores, aunque ello pueda requerir adaptaciones de la red en forma, por ejemplo, de obras de apertura de zanjas. El Teleklagenævnet pone de manifiesto que, cuando se impone tal obligación, la apreciación de la proporcionalidad de las medidas proyectadas se lleva a cabo teniendo en cuenta la cuantía de las inversiones iniciales del propietario de la instalación.
- 24 En la resolución de remisión, el Østre Landsret expone que el objeto del litigio principal es el alcance de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a la red de fibra óptica de TDC. Más exactamente, según dicho órgano jurisdiccional, la cuestión principal que se plantea es la de saber si, con arreglo a la Ley de 2007 y a la Directiva acceso, tal obligación puede tener como consecuencia que, a instancias de un operador de telecomunicaciones de la competencia, TDC se vea compelida a instalar cables de acometida que conecten su red de fibra óptica con el usuario final, lo que puede requerir la excavación de zanjas de hasta 30 metros de longitud.

25 En estas circunstancias, el Østre Landsret decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Engloba la definición de “acceso” contenida en el artículo 2, letra a), de la Directiva acceso, el acceso mediante la instalación de cables de acometida entre el punto de distribución en la red de acceso y el segmento de terminación en el inmueble del usuario final? ¿Supone alguna diferencia en la respuesta a la cuestión el hecho de que la longitud de tales cables de acometida sea, como máximo, de 30 metros?
- 2) ¿Abarca la expresión “acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como [...] su utilización”, contenida en el artículo 12 de la Directiva acceso, de conformidad con el artículo 2 y el artículo 8 de la misma Directiva, la instalación de un cable de acometida en una distancia de 30 metros, como máximo, entre el punto de distribución en una red de acceso y el segmento de terminación en el inmueble del usuario?
- 3) ¿Resulta pertinente para responder a la cuestión 1 y a la cuestión 2, en el supuesto de que la obligación de acceso suponga la exigencia, por ejemplo, de instalar cables de acometida entre el punto de distribución de una red de acceso y el segmento de terminación en el inmueble del usuario final, que el propietario de una red de comunicaciones electrónica deba realizar una inversión que exceda considerablemente del coste de adquisición de la red de comunicaciones electrónicas a la que debe facilitarse el acceso?
- 4) ¿Resulta pertinente para responder a la cuestión 3 el hecho de que [ese] propietario pueda recuperar los costes de instalación de los cables de acometida mediante una obligación establecida de control de precios?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 26 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si los artículos 2, letra a), 8 y 12 de la Directiva acceso deben interpretarse en el sentido de que la ANR está facultada para imponer a un operador de comunicaciones electrónicas que tenga un peso significativo en un mercado determinado, en virtud de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a los elementos específicos de las redes y a los recursos asociados de los que sea propietario y de permitir su utilización, una obligación de instalar, a petición de cualquier operador de la competencia, una línea de acometida de hasta 30 metros de longitud que conecte el punto de distribución de una red de acceso con el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final.
- 27 Para responder a estas cuestiones, es preciso recordar las competencias conferidas por la Directiva acceso a las ANR para imponer a los operadores la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización, y después interpretar el concepto de «acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, [y] a su utilización», antes de examinar los requisitos que deben concurrir para que puedan imponerse tales obligaciones.
- 28 Por lo que respecta, en primer lugar, a la competencia de las ANR para imponer la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización, debe recordarse que, según el artículo 8, apartado 2, de la Directiva acceso, cuando resulte del análisis de mercado efectuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de

la Directiva marco que un operador tiene un peso significativo en un mercado específico, las ANR están facultadas para imponerle las obligaciones enumeradas en los artículos 9 a 13 de la Directiva acceso.

- 29 Entre estas obligaciones figuran las establecidas en el artículo 12, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva acceso, según el cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de esa misma Directiva, las ANR 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.
- 30 Por consiguiente, dicho artículo 12, en relación con el artículo 8 de la Directiva acceso, confiere a la ANR competencia para imponer a los operadores que tengan un peso significativo en un mercado determinado la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de su red y a recursos asociados y de permitir su utilización.
- 31 Seguidamente, en cuanto al concepto de «acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados», en el sentido del artículo 12, apartado 1, de la Directiva acceso, debe señalarse que, según el artículo 2, letra a), de dicha Directiva, el concepto de «acceso» se entiende como 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, incluyendo cuando se utilicen para el suministro de servicios de la sociedad de información o de servicios de contenidos de radiodifusión. Esta disposición precisa que el «acceso» abarca, entre otros aspectos, el acceso a elementos de redes y recursos asociados que pueden requerir la conexión de equipos por medios fijos y no fijos, incluido en particular el acceso al bucle local y a los recursos y servicios necesarios para facilitar servicios a través del bucle local, el acceso a infraestructuras físicas, como edificios, conductos y mástiles, y el acceso a redes fijas y móviles, en particular con fines de itinerancia.
- 32 Así pues, de la letra de dicha disposición se desprende, por una parte, que el concepto de «acceso» incluye la realización de adaptaciones que permitan la puesta a disposición de otra empresa de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, como subraya también el Abogado General en los puntos 17 y 18 de sus conclusiones, y, por otra parte, que el catálogo de las formas de acceso que en ella se enumeran no es exhaustivo.
- 33 El artículo 2, letra a), de la Directiva acceso no aclara, sin embargo, si el acceso, en el sentido de dicha disposición, puede incluir la instalación de un cable de acometida entre el punto de distribución de una red de acceso y el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final, que es necesario para la ejecución del acceso a la red existente.
- 34 En tales circunstancias, para interpretar el concepto de «acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados», en el sentido del artículo 12, apartado 1, de la Directiva acceso, es preciso analizar el concepto de «acceso» contemplado en el artículo 2, letra a), de dicha Directiva a la luz de su sistema y de los objetivos que persigue.
- 35 Por lo que respecta al sistema de la Directiva acceso, basta señalar que ésta define la interconexión en su artículo 2, letra b), como una 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.

- 36 Pues bien, el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, letra a), de la Directiva acceso, que trata de las competencias y responsabilidades de las ANR en materia de acceso e interconexión, dispone que éstas podrán imponer, en la medida en que sea necesario para 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.
- 37 Se desprende de estas disposiciones que el concepto de «acceso», en el sentido de esta Directiva, puede incluir una adaptación de la red existente que permita establecer una conexión entre ésta y el usuario final.
- 38 En cuanto a los objetivos de la Directiva acceso, el artículo 1, apartado 1, de ésta declara que pretende 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».
- 39 Así, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco establece que las ANR, al desempeñar las funciones reguladoras especificadas en la Directiva marco y en las directivas específicas, y por lo tanto en particular en la Directiva acceso, deben adoptar todas las medidas razonables que estén encaminadas a la consecución de los objetivos enumerados en dicho artículo, que consisten en fomentar la competencia en el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, contribuir al desarrollo del mercado interior y promover los intereses de los ciudadanos de la Unión.
- 40 Para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8 de la Directiva marco, las ANR, en el marco de las competencias y responsabilidades que les atribuye el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva acceso, deben garantizar, de conformidad con lo dispuesto en ésta, la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios y ejercer sus responsabilidades de tal modo que se promueva la eficiencia, la competencia sostenible, la innovación e inversión eficientes y el máximo beneficio para los usuarios finales.
- 41 A propósito del artículo 5, apartado 1, de la Directiva acceso, el Tribunal de Justicia ha declarado que de su redacción se desprende que las ANR 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 (sentencia TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, apartado 58).
- 42 Ha de considerarse, asimismo, que las obligaciones de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización que pueden imponerse a los operadores con un peso significativo en el mercado no se definen de manera taxativa, sino que deben establecerlas las ANR, caso por caso, a la vista de los objetivos enunciados en el artículo 8 de la Directiva marco.
- 43 Se desprende de todo lo anterior que el concepto de «acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados», en el sentido de los artículos 2, letra a), y 12, apartado 1, de la Directiva acceso puede incluir la instalación de cables de acometida que conecten el punto de distribución de una red de acceso con el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final.
- 44 Por último, en lo que se refiere a los requisitos que permiten a la ANR imponer a un operador que disponga de un peso significativo en un mercado determinado la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización, debe observarse que el artículo 8, apartado 4, de la Directiva acceso dispone que las obligaciones impuestas por las ANR a este tipo de operadores deben basarse en la índole del problema detectado, guardar proporción con éste y justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco y recordados en el apartado 39 de la presente sentencia.

- 45 Por consiguiente, la ANR puede imponer a un operador que disponga de un peso significativo en un mercado determinado, en virtud de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización, la obligación de instalar, a instancias de operadores de la competencia, un cable de acometida que conecte el punto de distribución de una red de acceso con el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final, siempre que dicha obligación se base en la índole del problema detectado, guarde proporción con éste y se justifique a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco.
- 46 En el caso de autos, se desprende de la resolución de remisión que, según el Teleklagenævnet, TDC, debido al modo peculiar de desarrollarse su red de fibra óptica, puede decidir cuándo deben conectarse determinados hogares a la red, lo que le confiere una clara ventaja competitiva para captar nuevos clientes en el mercado minorista, ya que los nuevos clientes están contractualmente vinculados a TDC durante un período mínimo de seis meses. Por lo tanto, según dicho organismo, la obligación impuesta a TDC de instalar cables de acometida tiene por objeto garantizar que los operadores de la competencia puedan encontrarse en pie de igualdad con TDC y utilizar la red de ésta en las zonas donde se haya desplegado para prestar servicio a clientes finales que aún no estén conectados. La instalación de tales líneas de acometida es, según el Teleklagenævnet, una condición *sine qua non* para que los operadores rivales de TDC puedan captar clientes con el fin de ofrecerles servicios distribuidos mediante fibra óptica compitiendo en igualdad de condiciones con TDC.
- 47 Habida cuenta de estas circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si la obligación impuesta por la ANR a TDC de instalar un cable de acometida de una longitud máxima de 30 metros que conecte el punto de distribución de una red de acceso con el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final se basa en la índole del problema detectado, guarda proporción con éste y se justifica a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco.
- 48 A la vista del conjunto de estas consideraciones, procede responder a las cuestiones primera y segunda que los artículos 2, letra a), 8 y 12 de la Directiva acceso deben interpretarse en el sentido de que la ANR está facultada para imponer a un operador de comunicaciones electrónicas que tenga un peso significativo en un mercado determinado, en virtud de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización, una obligación de instalar, a petición de cualquier operador de la competencia, un cable de acometida de hasta 30 metros de longitud que conecte el punto de distribución de una red de acceso con el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final, siempre que dicha obligación se base en la índole del problema detectado, guarde proporción con éste y se justifique a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 49 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si los artículos 8 y 12 de la Directiva acceso, en relación con el artículo 13 de ésta, deben interpretarse en el sentido de que una ANR, cuando se propone obligar a un operador que es propietario de una red de comunicaciones electrónicas a instalar cables de acometida para conectar al usuario final con dicha red, debe tener en cuenta la inversión inicial realizada por el operador afectado y la existencia de un control de los precios que permita recuperar los costes de instalación.
- 50 A este respecto, debe señalarse que, en virtud del artículo 12, apartado 2, letras a) a d), de la Directiva acceso, cuando las ANR estudien la conveniencia de imponer las obligaciones previstas en el apartado 1 de dicho artículo, y en particular al evaluar si dichas obligaciones resultarían coherentes

con los objetivos establecidos en el artículo 8 de la Directiva marco, habrán de tener en cuenta, en particular, la viabilidad técnica y económica de utilizar o instalar recursos que compitan entre sí, a la vista del ritmo de desarrollo del mercado, teniendo en cuenta la naturaleza y el tipo de interconexión o acceso de que se trate; la posibilidad de proporcionar el acceso propuesto, con el fin de apreciar la proporcionalidad de las obligaciones impuestas a los operadores que tengan un peso significativo en un mercado determinado; la inversión inicial del propietario de los recursos, sin olvidar las inversiones públicas realizadas ni los riesgos inherentes a las inversiones, y la necesidad de salvaguardar la competencia a largo plazo, prestando especial atención a la competencia económicamente eficiente basada en las infraestructuras.

- 51 En cuanto al artículo 13, apartado 1, de la Directiva acceso, dispone que las ANR están facultadas para imponer obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios con respecto a las empresas que tengan un peso significativo en un mercado determinado, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso, en los casos en que el análisis del mercado ponga de manifiesto que una ausencia de competencia efectiva permitiría al operador en cuestión mantener unos precios excesivos o la compresión de los precios, en detrimento de los usuarios finales. Para favorecer la inversión por parte del operador, en particular en redes de próxima generación, las ANR deben tener en cuenta la inversión efectuada por este último y permitirle una tasa razonable de rendimiento en relación con el capital correspondiente invertido, habida cuenta de todos los riesgos específicos de un proyecto de inversión concreto.
- 52 Por otra parte, el artículo 8, apartado 5, de la Directiva marco precisa asimismo que, para lograr los objetivos consistentes en fomentar la competencia, contribuir al desarrollo del mercado interior y promover los intereses de los ciudadanos de la Unión, las ANR deben aplicar principios reguladores objetivos, no discriminatorios y proporcionados. Entre estos principios figura, en el punto d) de dicha disposición, el de fomentar la inversión eficiente orientada al mercado y la innovación en infraestructuras nuevas y mejoradas, incluso asegurando que toda obligación relativa al acceso tenga debidamente en cuenta los riesgos en que incurren las empresas inversoras y permitiendo diferentes modalidades de cooperación entre los inversores y las partes que soliciten el acceso, con el fin de diversificar el riesgo de las inversiones y velar por que se respeten la competencia en el mercado y el principio de no discriminación.
- 53 Se desprende de los elementos anteriores que, como señaló el Abogado General en los puntos 37 y 38 de sus conclusiones, las ANR, al examinar la proporcionalidad de la obligación que pretenden imponer con respecto a los objetivos enunciados en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco, deben tener en cuenta, entre otros factores, la inversión inicial realizada por el propietario de los recursos y la existencia de un sistema de control de los precios. Por lo tanto, cuando se proponen imponer a aquél, en virtud de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización, una adaptación de la red existente que permita establecer una conexión entre ésta y el usuario final, deben tener en cuenta los costes de dicha adaptación.
- 54 Resulta del conjunto de estas consideraciones que procede responder a las cuestiones tercera y cuarta que los artículos 8 y 12 de la Directiva acceso, en relación con el artículo 13 de ésta, deben interpretarse en el sentido de que una ANR, cuando se proponga obligar a un operador de comunicaciones electrónicas que tenga un peso significativo en un mercado determinado a instalar cables de acometida para conectar al usuario final con la red, debe tener en cuenta la inversión inicial realizada por el operador afectado y la existencia de un control de los precios que permita recuperar los costes de instalación.

Costas

- 55 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 Tercera) declara:

- 1) Los artículos 2, letra a), 8 y 12 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 su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, deben interpretarse en el sentido de que la autoridad nacional de reglamentación está facultada para imponer a un operador de comunicaciones electrónicas que tenga un peso significativo en un mercado determinado, en virtud de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados y de permitir su utilización, una obligación de instalar, a petición de cualquier operador de la competencia, un cable de acometida de hasta 30 metros de longitud que conecte el punto de distribución de una red de acceso con el punto de terminación de la red en el inmueble del usuario final, siempre que dicha obligación se base en la índole del problema detectado, guarde proporción con éste y se justifique a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), en su versión modificada por la Directiva 2009/140, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.
- 2) Los artículos 8 y 12, en relación con el artículo 13, de la Directiva 2002/19, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, deben interpretarse en el sentido de que una autoridad nacional de reglamentación, cuando se proponga obligar a un operador de comunicaciones electrónicas que tenga un peso significativo en un mercado determinado a instalar cables de acometida para conectar al usuario final con la red, debe tener en cuenta la inversión inicial realizada por el operador afectado y la existencia de un control de los precios que permita recuperar los costes de instalación.

Firmas