

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

6 de Março de 2008*

No processo C-82/07,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Tribunal Supremo (Espanha), por decisão de 23 de Janeiro de 2007, entrado no Tribunal de Justiça em 15 de Fevereiro de 2007, no processo

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

contra

Administración del Estado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, L. Bay Larsen, K. Schie-mann, P. Kūris (relator) e C. Toader, juízes,

* Língua do processo: espanhol.

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por F. Ramos Cea, procurador, e M. Sánchez Blanco, abogado,
- em representação do Governo espanhol, por M. Muñoz Pérez, na qualidade de agente,
- em representação do Governo belga, inicialmente por A. Hubert e em seguida por C. Pochet, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo grego, por S. Spyropoulos, I. Pouli e S. Trekli, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo italiano por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por P. Gentili, avvocato dello Stato,

- em representação do Governo neerlandês, por C. Wissels e M. de Grave, na qualidade de agentes,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por R. Vidal Puig, na qualidade de agente,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 3.º, n.º 2, e 10.º, n.º 1, da Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro) (JO L 108, p. 33, a seguir «directiva-quadro»), conjugados com o seu décimo primeiro considerando.

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um recurso em que a Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (a seguir «CMT») pede a anulação total ou parcial do Real Decreto 2296/2004, que aprova o Regulamento relativo aos mercados de comunicações electrónicas, ao acesso às redes e à numeração (Real Decreto 2296/2004 por

el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración), de 10 de Dezembro de 2004 (BOE n.º 314, de 30 de Dezembro de 2004, p. 42372), e de determinados pontos do plano nacional de numeração telefónica anexo ao referido real decreto, por estes serem contrários à Lei Geral das Telecomunicações 32/2003 (Ley General 32/2003 de Telecomunicaciones), de 3 de Novembro de 2003 (BOE n.º 264, de 4 de Novembro de 2003, p. 38890, a seguir «LGT»), que transpôs a directiva-quadro para o direito nacional.

Quadro jurídico comunitário

- 3 O décimo primeiro considerando da directiva-quadro dispõe:

«De acordo com o princípio da separação das funções de regulação e operacional, os Estados-Membros devem garantir a independência da autoridade ou autoridades reguladoras nacionais, com vista a garantir a imparcialidade das suas decisões. Este requisito de independência não prejudica a autonomia institucional e as obrigações constitucionais dos Estados-Membros, nem o princípio, estabelecido no artigo 295.º do Tratado, da neutralidade no que respeita ao regime da propriedade nos Estados-Membros. As autoridades reguladoras nacionais devem dispor de todos os recursos necessários em termos de pessoal, competências e meios financeiros para o desempenho das suas funções.»

- 4 O vigésimo considerando dessa directiva refere:

«O acesso aos recursos de numeração com base em critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios é essencial para que as empresas concorram no sector

das comunicações electrónicas. Todos os elementos dos planos nacionais de numeração, incluindo os códigos para identificação de postos de redes usados para endereçamento de redes, devem ser geridos pelas autoridades reguladoras nacionais. [...]

- 5 O artigo 2.º, alínea g), da directiva-quadro define «Autoridade reguladora nacional» como o «organismo ou organismos encarregados por um Estado-Membro de desempenhar as funções de regulação previstas na presente directiva e nas directivas específicas».
- 6 Nos termos do artigo 2.º, alínea m), dessa directiva, a «[o]ferta de rede de comunicações electrónicas» é definida como o estabelecimento, operação, controlo ou disponibilização da referida rede.
- 7 O artigo 3.º da directiva-quadro, com a epígrafe «Autoridades reguladoras nacionais», tem a seguinte redacção:

«1. Os Estados-Membros deverão assegurar que cada uma das funções atribuídas às autoridades reguladoras nacionais pela presente directiva e pelas directivas específicas seja desempenhada por um organismo competente.

2. Os Estados-Membros garantirão a independência das autoridades reguladoras nacionais, providenciando para que sejam juridicamente distintas e funcionalmente independentes de todas as organizações que asseguram a oferta de redes, equipamentos ou serviços de comunicações electrónicas. Os Estados-Membros que mantenham a propriedade ou o controlo de empresas que assegurem o fornecimento de redes e/ou serviços de comunicações electrónicas garantirão uma separação total e efectiva entre a função de regulação, por um lado, e as actividades ligadas à propriedade ou à direcção dessas empresas, por outro.

3. Os Estados-Membros deverão assegurar que as autoridades reguladoras nacionais exerçam as suas competências com imparcialidade e transparência.

4. Os Estados-Membros tornarão públicas, de modo facilmente acessível, as funções que incumbem às autoridades reguladoras nacionais, nomeadamente quando tais funções forem confiadas a dois ou mais organismos. Os Estados-Membros assegurarão, sempre que adequado, a consulta e a cooperação entre as referidas autoridades, bem como entre essas autoridades e as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação do direito da concorrência e as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação em matéria de protecção dos consumidores, em questões de interesse comum. Sempre que mais de uma autoridade seja competente para tratar destas questões, os Estados-Membros assegurarão que as funções de cada uma delas sejam publicadas de modo facilmente acessível.

[...]

6. Os Estados-Membros notificarão à Comissão todas as autoridades reguladoras nacionais às quais foram atribuídas funções nos termos da presente directiva e das directivas específicas, bem como as respectivas responsabilidades.»

8 Pelo seu lado, o artigo 10.º da directiva-quadro, sob a epígrafe «Numeração e atribuição de nomes e endereços», dispõe no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros assegurarão que as autoridades reguladoras nacionais tenham o controlo da concessão de todos os recursos nacionais de numeração, bem como da

gestão dos planos nacionais de numeração. Os Estados-Membros deverão assegurar que sejam fornecidos números e séries de números adequados para todos os serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público. As autoridades reguladoras nacionais estabelecerão procedimentos de atribuição objectivos, transparentes e não discriminatórios para recursos nacionais de numeração.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 9 Em 9 de Dezembro de 2005, a CMT interpôs no Tribunal Supremo um recurso de anulação dos artigos 27.º, n.ºs 1 e 3, 28.º, n.º 2, 34.º, 36.º, 38.º, 40.º, n.ºs 1 e 3, 49.º e 55.º do Real Decreto 2296/2004 e dos pontos 5.4 e 10.1 do plano nacional de numeração telefónica, anexo ao referido decreto, por serem contrários ao disposto na LGT.
- 10 A CMT alega que essas disposições não respeitam a repartição de competências em matéria de gestão de recursos de numeração prevista nos artigos 16.º e 48.º da LGT. Com efeito, a competência residual do Ministério da Indústria, do Turismo e do Comércio na matéria, prevista nas anteriores disposições legislativas e na LGT, foi precisada no Real Decreto 2296/2004 de um modo tal que as funções da CMT ficaram reduzidas a uma simples execução das decisões desse ministério. Além disso, a CMT alegou que esse real decreto vai além da LGT, violando os princípios da legalidade, da hierarquia das normas e da segurança jurídica e o disposto no artigo 10.º, n.º 1, da directiva-quadro.

- 11 Por decisão de 23 de Janeiro de 2007, o Tribunal Supremo suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 3.º, n.º 2, e 10.º, n.º 1, da directiva[-quadro], conjugados com o seu considerando 11, obrigam os Estados-Membros a atribuir a diferentes autoridades as ‘funções de regulação’, por um lado, e a ‘[função] operacional’, por outro, em matéria de concessão de recursos de numeração nacionais e de gestão dos planos nacionais de numeração?

2) Quando um Estado-Membro, ao incorporar no seu ordenamento interno a directiva[-quadro], tiver atribuído a uma autoridade específica a concessão de recursos de numeração nacionais e a gestão dos planos nacionais de numeração pode simultaneamente reduzir as competências da referida autoridade na matéria, atribuindo-as a outras ou à própria administração estatal, de modo que se verifique na realidade uma gestão partilhada dos referidos recursos entre várias autoridades?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 12 A título preliminar, há que ter presente que, nos termos do primeiro considerando da directiva-quadro, o novo quadro regulamentar em vigor para as telecomunicações, isto é, as Directivas 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva autorização) (JO L 108, p. 21), 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos

dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva serviço universal) (JO L 108, p. 51), e 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos (directiva acesso) (JO L 108, p. 7), foi aprovado quando o anterior regime jurídico tinha permitido criar com êxito as condições para uma concorrência efectiva no sector das telecomunicações durante a transição de uma situação de monopólio para uma situação de plena concorrência.

- 13 É neste contexto que se tem que apreciar o décimo primeiro considerando da directiva-quadro, segundo o qual, de acordo com o princípio da separação das funções de regulação e operacional, os Estados-Membros devem garantir a independência da autoridade ou autoridades reguladoras nacionais (a seguir «autoridades reguladoras»), com vista a garantir a imparcialidade das suas decisões.
- 14 O artigo 3.º, n.º 2, da directiva-quadro precisa as modalidades de garantia da independência das autoridades reguladoras, dispondo que estas devem ser juridicamente distintas e funcionalmente independentes de todas as organizações que asseguram a oferta de redes, equipamentos ou serviços de comunicações electrónicas. Quando os Estados-Membros mantenham a propriedade ou o controlo de empresas que assegurem o fornecimento de redes e/ou serviços de comunicações electrónicas, devem garantir em especial a separação total e efectiva entre a função de regulação, por um lado, e as actividades ligadas à propriedade ou à direcção dessas empresas, por outro.
- 15 Quanto às funções de atribuição dos recursos nacionais de numeração e de gestão dos planos nacionais de numeração, há que precisar desde logo que não fazem parte das funções exercidas por entidades que asseguram a prestação de serviços e/ou de

redes tal como esta última é definida no artigo 2.º, alínea m), da directiva-quadro. Assim, não devem ser consideradas funções operacionais na acepção do décimo primeiro considerando da referida directiva, mas sim funções de regulação.

- 16 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio parece colocar a questão de saber se a directiva-quadro permite que os Estados-Membros atribuam a autoridades reguladoras diferentes, por um lado, as funções de regulação e, por outro, as funções operacionais em matéria de atribuição de recursos nacionais de numeração e de planos nacionais de numeração.
- 17 A esse respeito, resulta da leitura conjugada dos artigos 10.º, n.º 1, e 3.º, n.º 2, da directiva-quadro que os Estados-Membros devem atribuir a uma ou mais autoridades reguladoras o controlo da atribuição de todos os recursos nacionais de numeração e a gestão dos planos nacionais de numeração, que essas autoridades reguladoras devem ser juridicamente distintas e funcionalmente independentes de todas as organizações que asseguram a oferta de redes, equipamentos e serviços de comunicações electrónicas e que os Estados-Membros que mantêm a propriedade ou o controlo de empresas que asseguram o fornecimento de redes e/ou de serviços de comunicações electrónicas devem garantir uma separação total e efectiva entre as actividades ligadas à propriedade ou ao controlo dessas empresas, por um lado, e as funções de regulação, incluindo a atribuição dos recursos nacionais de numeração e da gestão dos planos nacionais de numeração, por outro.
- 18 Isto é confirmado tanto pelo décimo primeiro considerando da directiva-quadro, que obriga os Estados-Membros a garantirem a independência da ou das autoridades reguladoras, como pelo artigo 3.º, n.º 4, da mesma directiva, que dispõe que os Estados-Membros devem publicar as funções que incumbem a essas autoridades reguladoras, em particular quando forem confiadas a vários organismos.

19 Além disso, essa eventual pluralidade de autoridades reguladoras decorre da própria definição de «autoridade reguladora nacional» formulada no artigo 2.º, alínea g), da referida directiva.

20 Em contrapartida, há que observar que nenhuma disposição da directiva-quadro impõe que a autoridade reguladora à qual forem atribuídas as funções de atribuição de recursos nacionais de numeração e de gestão dos planos nacionais de numeração seja distinta ou independente das outras autoridades reguladoras e, em especial, daquela à qual incumbe a adopção do plano nacional de numeração ou dos procedimentos de controlo e de gestão do referido plano.

21 Em face do exposto, há que responder à primeira questão que os artigos 3.º, n.ºs 2 e 4, e 10.º, n.º 1, da directiva-quadro, conjugados com o seu décimo primeiro considerando, devem ser interpretados no sentido de que as funções de atribuição de recursos nacionais de numeração e de gestão dos planos nacionais de numeração devem ser consideradas funções de regulação. Os Estados-Membros não têm que atribuir essas diferentes funções a autoridades reguladoras distintas.

Quanto à segunda questão

22 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se um Estado-Membro pode atribuir as funções de regulação a que se refere o artigo 10.º, n.º 1, da directiva-quadro a várias autoridades reguladoras.

23 Resulta claramente dos artigos 2.º, alínea g), e 10.º, n.º 1, da directiva-quadro que várias autoridades reguladoras podem ter o controlo da atribuição dos recursos nacionais de numeração e da gestão dos planos nacionais de numeração.

24 Nesta matéria, embora os Estados-Membros gozem de uma autonomia institucional na organização e estruturação das suas autoridades reguladoras, na acepção do artigo 2.º, alínea g), da directiva-quadro, só a podem exercer respeitando integralmente os objectivos e as obrigações definidos nessa directiva.

25 Assim, de acordo com o artigo 3.º, n.ºs 2, 4 e 6, da referida directiva, os Estados-Membros não só devem garantir a independência funcional das autoridades reguladoras face às organizações que asseguram a oferta de redes, equipamentos ou serviços de comunicações electrónicas, mas devem também publicar, de modo facilmente acessível, as funções que incumbem a essas autoridades reguladoras e notificar à Comissão o nome das autoridades reguladoras às quais foram atribuídas essas funções e as respectivas responsabilidades.

26 Por conseguinte, quando essas atribuições sejam, mesmo parcialmente, da competência de autoridades ministeriais, cabe a cada Estado-Membro garantir que estas não serão directa ou indirectamente envolvidas na «função operacional», na acepção da directiva-quadro.

27 Resulta do exposto que há que responder à segunda questão que os artigos 10.º, n.º 1, e 3.º, n.ºs 2, 4 e 6, da directiva-quadro devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que as funções de atribuição de recursos nacionais de numeração e as de gestão dos planos nacionais de numeração sejam partilhadas entre várias autoridades reguladoras independentes, sem prejuízo de a repartição de funções ser publicada de modo facilmente acessível e notificada à Comissão.

Quanto às despesas

28 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) **Os artigos 3.º, n.ºs 2 e 4, e 10.º, n.º 1, da Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro), conjugados com o seu décimo primeiro considerando, devem ser interpretados no sentido de que as funções de atribuição de recursos nacionais de numeração e de gestão dos planos nacionais de numeração devem ser consideradas funções de regulação. Os Estados-Membros não têm que atribuir essas diferentes funções a autoridades reguladoras nacionais distintas.**

- 2) **Os artigos 10.º, n.º 1, e 3.º, n.ºs 2, 4 e 6, da Directiva 2002/21 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que as funções de atribuição de recursos nacionais de numeração e as de gestão dos planos nacionais de numeração sejam partilhadas entre várias autoridades reguladoras independentes, sem prejuízo de a repartição de funções ser publicada de modo facilmente acessível e notificada à Comissão das Comunidades Europeias.**

Assinaturas