



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 29.09.2010
C(2010)6465 final

VERSIÓN PÚBLICA

Este documento es un documento interno de la Comisión que se hace disponible exclusivamente con fines informativos.

**Asunto: Ayuda estatal nº C 23/2010 (ex NN 36/2010) – España
Ayuda para el despliegue de la televisión digital terrestre (TDT)**

Excelentísimo señor Ministro:

Por la presente, la Comisión tiene el honor de comunicar al Reino de España que, tras haber examinado la información facilitada por sus autoridades sobre la medida arriba indicada, ha decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El procedimiento comprende el Plan Nacional de Transición de la TDT, descrito a continuación, y su aplicación por parte de todas las Comunidades Autónomas españolas con la excepción de Castilla-La Mancha. Esta última es objeto de un procedimiento aparte.

I. PROCEDIMIENTO

1. A raíz de una solicitud de aclaraciones del Ministerio español de Industria, por carta de 17 de abril de 2009, los servicios de la DG Competencia consideraron que las transferencias de capital entre el Gobierno central y las distintas Comunidades Autónomas no necesitan ser notificadas, *no obstante* la obligación de notificar cualquier concesión posterior de ayudas estatales por parte de las Comunidades Autónomas. La carta sugería también que se notificara, si procedía, un régimen marco válido para todas las concesiones efectuadas por las Comunidades Autónomas en lugar de presentar notificaciones individuales. El Gobierno español no ha seguido esta sugerencia.

Excmo. Sr. Don Miguel Ángel MORATINOS
Ministro de Asuntos Exteriores
Plaza de la Provincia 1
E-28012 MADRID

2. El 18 de mayo de 2009 la Comisión recibió una denuncia (ref. A/11951) de SES Astra (en lo sucesivo, «Astra»). El objeto de la denuncia era un presunto régimen de ayuda estatal que las autoridades españolas habían adoptado en el contexto de la conversión de la televisión analógica a la televisión digital en España. La denunciante alegaba que la medida implicaba ayuda no notificada y, por tanto, ilegal, que ocasionaba un falseamiento de la competencia entre la plataforma de radiodifusión satelital y terrestre. La denuncia constaba de información adicional presentada por Astra y de aclaraciones aportadas en reuniones *ad hoc* con los servicios de la Comisión.
3. El 10 de agosto de 2009, la Comisión solicitó (ref. D/53461) al Reino de España que formulara sus observaciones sobre la denuncia presentada por Astra. Tras una prórroga del plazo, las autoridades españolas respondieron el 4 de septiembre de 2009 (ref. A/19192) y el 5 de octubre de 2009 (ref. A/21238). En ambos casos se adjuntaban numerosas pruebas documentales en CD-ROM.
4. A pesar de la abundante documentación facilitada por las autoridades españolas, al término del análisis, seguía faltando información esencial. Por consiguiente, el 12 de octubre de 2009, se envió un recordatorio (ref. D/54291) a las autoridades españolas con el fin de obtener información más completa sobre la medida en cuestión. Las autoridades españolas respondieron el 2 de noviembre de 2009. Desde entonces, las autoridades españolas han presentado, en muchos casos por propia iniciativa, una serie de documentos que consideraban relevantes para que la Comisión evaluara el asunto. El 17 de junio de 2010 se envió una solicitud final de información (ref. D/7719), a la que las autoridades españolas respondieron el 28 de junio de 2010 (ref. A/10340).

II. ANTECEDENTES

5. El asunto que nos ocupa se refiere a una posible infracción de las normas sobre ayudas estatales, en relación con fondos que las Comunidades Autónomas españolas han destinado a digitalizar partes de la plataforma de televisión terrestre existente y a financiar la extensión de esta última en zonas que actualmente no están cubiertas por el servicio.
 - a. *Transición a la tecnología digital y marco regulatorio*
6. En España, la transición a la televisión digital está regulada por el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (aprobado por el Real Decreto 944/2005) y el Plan Nacional de Transición de la TDT (aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2007). Estos dos instrumentos regulatorios (el «Marco regulatorio») aportan la base jurídica y las directrices para los planes de transición adoptados por cada Comunidad Autónoma.
7. La transición a la radiodifusión digital se completó el 3 de abril de 2010, cuando los centros emisores terrestres, tanto los digitalizados como los de nueva construcción, empezaron a funcionar. En concreto, el régimen de transición comprendía tres zonas geográficas distintas:

- Zona I: Incluye el 96 % de la población nacional (98 % en el caso del radiodifusor público), respecto de la cual rigen las obligaciones de cobertura mínima para los radiodifusores. Por lo que se refiere a esta zona, la conversión terrestre es obligatoria, no se facilita financiación pública y corresponde a los radiodifusores y/o a los operadores de la plataforma invertir en la digitalización de la red.
 - Zona II: la zona afectada por la medida en cuestión cubre el 2,5 % de la población nacional (esa es la media nacional, ya que en algunas regiones el porcentaje es diferente), donde la obligación de cobertura mínima no se aplica. Puesto que, según las autoridades españolas, la digitalización no es rentable de forma privada, de no haber medidas, los telespectadores de esta zona no tendrían acceso a canales emitidos por la red terrestre. No obstante, recibirían transmisión por satélite.
 - Zona III: la zona más aislada, que comprende el 1,5 % de la población nacional, en la que no es posible construir una red terrestre y en la que el satélite es la única plataforma disponible. Para tener acceso a los canales en abierto en esta zona, el Gobierno ha adoptado los Decretos Ley 1/2009 y 7/2009. Estos Decretos prevén obligaciones de radiodifusión por las que se ordena a los radiodifusores terrestres que pongan sus canales en abierto a disposición de un operador de satélite como mínimo. La Comisión tiene indicios de que tanto Hispasat como Astra están aprovechando esta oportunidad.
8. Todas las Comunidades Autónomas españolas siguen el camino marcado por el Plan Técnico Nacional de la TDT del Gobierno central. Efectivamente, en ejecución de los instrumentos legislativos y contractuales adoptados a nivel central, las Comunidades Autónomas (a excepción de Castilla-La Mancha, que ha concedido ayuda económica directamente al operador de la plataforma) organizaron licitaciones para el suministro e instalación de los equipos de telecomunicación necesarios para digitalizar los centros emisores existentes o construir otros nuevos. Las Comunidades Autónomas contribuyen con fondos presupuestarios a parte de la inversión necesaria.
 9. La transferencia financiera del Gobierno central a las Comunidades Autónomas consiste en créditos sin intereses. Los créditos son reembolsables en una serie de años (generalmente quince), con un periodo de carencia de tres años.
 10. Las autoridades españolas niegan que las Comunidades Autónomas actúen siguiendo directrices del Gobierno pero esto se contradice con las declaraciones de las propias Comunidades Autónomas en sus respuestas a la solicitud de información de la Comisión¹.

¹ En sus respuestas, las Comunidades Autónomas remiten explícitamente al Plan Nacional de Transición de la TDT adoptado por el Real Decreto 944/2005 y al denominado Plan Avanza, un plan nacional para mejorar la digitalización de las redes de comunicación (es decir, redes de radiodifusión y de banda ancha). Véase, por ejemplo, la Comunidad de Extremadura, que explica que «Conforme a lo dispuesto (...) del Real Decreto 944/2005 (...) por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, en la cual se recoge la iniciativa local en la extensión de la cobertura de la TDT...».

11. A este respecto, hay que señalar que todas las Comunidades Autónomas españolas aplicaron este régimen de financiación sin que España lo notificara a la Comisión como posible ayuda estatal. España solo notificó tardíamente un régimen que ya se aplicaba en la Comunidad de Murcia. Según las estadísticas facilitadas por las autoridades españolas, se han gastado o comprometido aproximadamente 196 millones EUR² en virtud de acuerdos vinculantes³.

b. Operadores de mercado

12. El asunto que nos ocupa afecta al sector de la radiodifusión, en concreto como mínimo a tres niveles distintos de la cadena de productos de radiodifusión: i) radiodifusores de canales de televisión, ii) operadores de la plataforma, y iii) proveedores de equipos de telecomunicación (también llamados «instaladores»).

13. Por lo que se refiere a la medida controvertida, el 29 de octubre de 2009 el Gobierno español facilitó una lista exhaustiva de contratos de suministro de equipos de telecomunicación, de cada una de las Comunidades Autónomas. Los datos facilitados muestran que Abertis, el operador dominante de la plataforma terrestre, ha participado en la mayoría de las licitaciones organizadas por las Comunidades Autónomas y se ha convertido en el mayor contratista de las mismas para el suministro e instalación de equipos de telecomunicación.

14. Según las autoridades españolas, Abertis participó en las licitaciones únicamente como «proveedor de red» y no como «operador de red». Esto significa que, excepto durante la puesta en marcha y el periodo de garantía (por término medio, un año) las plataformas financiadas no estarán operadas por Abertis, sino por las propias Comunidades Autónomas, ya sea directamente o mediante departamentos o entidades *ad hoc*.

III. LA DENUNCIA

15. La denunciante es un operador de plataforma por satélite. Fundada en 1985 como Société Européenne des Satellites (SES), SES ASTRA (en lo sucesivo, «Astra») fue el primer operador privado de sat elite de Europa. Astra opera el ASTRA Satellite System, que ofrece una amplia cartera de soluciones de radiodifusión y banda ancha para clientes dentro y fuera de Europa. Emite programas de radio y televisión directamente a millones de hogares y ofrece acceso internet y servicios de red a administraciones públicas, grandes empresas, PYME y viviendas particulares.

16. Astra ha denunciado el Plan y su aplicación como ayuda ilegal al operador de la plataforma de TDT en posición de monopolio *de facto* (ABERTIS SA) y,

² De esta cifra 60,2 millones EUR consisten en préstamos morosos del Gobierno central a las Comunidades Autónomas y 136,1 millones EUR están financiados por las Comunidades Autónomas. En febrero de 2010, ya se habían adjudicado 144,1 millones EUR para la extensión de la red TDT, mientras que la adjudicación de 52 millones EUR seguía pendiente (*Fuente*: Gobierno español, doc. A/1980).

³ La cifra est  actualizada a febrero de 2010. A 15 de octubre de 2009, Abertis era con diferencia el mayor contratista (57,18 % del importe financiado), seguido por Castilla La Mancha Telecom (13,72 %). Castilla La Mancha es objeto de la denuncia 19/2009.

posiblemente, a otros operadores de la plataforma de TDT. En concreto, Astra hace hincapié en la falta de neutralidad tecnológica de que adolece la medida, que discrimina a los operadores de satélite y pone en peligro su supervivencia en el mercado.

17. En opinión de Astra, para cumplir el objetivo de ofrecer televisión digital en abierto a los telespectadores de la zona II, el Gobierno podía elegir entre invertir en digitalizar la red terrestre analógica o aportar fondos para emitir dichos servicios a través de plataformas digitales alternativas ya existentes. Astra considera que está en condiciones de emitir canales en abierto por satélite por una parte de lo que cuesta la conversión terrestre. Por consiguiente, en opinión de Astra, la conversión terrestre no habría sido necesaria en la zona II.
18. Astra alega además que la Comunidad Autónoma de Cantabria rescindió un contrato ya firmado con Astra,⁴ cuando se facilitó la ayuda financiera del Gobierno para la transmisión digital terrestre. Esto mostraría que i) la transmisión por satélite sería efectivamente una alternativa para cubrir la zona controvertida y que ii) Astra ha resultado perjudicada por la intervención del Gobierno español en beneficio de una plataforma tecnológica concreta.
19. Astra añade que se trata de una ayuda continuada. Los gobiernos autonómicos financiarán los costes de operación y mantenimiento de las redes locales en la zona II. Esto supondría un gasto anual de 42,9 millones EUR, o aproximadamente 430 millones EUR durante los próximos diez años⁵.
20. Por último, ASTRA señala que, al excluirla como competidor en la zona II, su posición competitiva en el mercado español general de la plataforma resulta debilitada. Dado que su mercado de televisión de pago ya no crece, ASTRA se está centrando en contratos con radiodifusores nacionales. Convertirse en el operador de la plataforma en la zona II le habría «abierto la puerta» para competir también en un futuro con Abertis en el mercado de televisión en España, que es más amplio. Desde el punto de vista de ASTRA esta cuestión es más importante que el acceso a los mercados regionales en sí.

IV. POSICIÓN DE LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS

⁴ Mediante carta enviada por Indican, la entidad regional creada por la Comunidad de Cantabria, a Astra el 7 de noviembre de 2008. La carta rescinde unilateralmente el contrato con Astra, alegando que «la decisión sobrevenida de la Administración del Estado Español de implantar la cobertura del 100 % de los servicios de televisión digital para todo el territorio nacional hace inviable la implantación del servicio concertado...y, por ello, la ejecución e implementación del referido contrato». (Escrito de Astra de 30 de noviembre de 2009)

⁵ En su respuesta al escrito de Astra de 8 de junio de 2010, las autoridades españolas negaron que los ayuntamientos fueran a financiar los costes de operación y mantenimiento en el futuro. No obstante, se cuestiona la cifra total. Entre otros puntos, las autoridades españolas aducen que en algunos contratos este coste ya está incluido en la licitación para la instalación de los equipos para la TDT. En consecuencia, la cifra total sería inferior.

21. La posición del Gobierno se fundamenta en tres argumentos principales: i) en la transición a la TDT no ha habido ayuda estatal; ii) la jurisprudencia *Altmark* es aplicable, ya que está implicado un servicio público, y, por consiguiente, la medida no constituye ayuda estatal; iii) si se considerara que existe ayuda estatal, en cualquier caso sería compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. Los argumentos del Gobierno se resumen brevemente como sigue:

a. No existe ayuda estatal

22. En primer lugar, el Gobierno alega que en las medidas controvertidas no existe ayuda estatal. En particular, se aduce, entre otras cosas, que no hay subvención si las Comunidades Autónomas siguen las normas de contratación pública al adquirir bienes y servicios. Además, no existe discriminación ya que las plataformas de TDT y satélite operan en distintos mercados. La primera realiza un servicio público y emite fundamentalmente canales en abierto mientras que la segunda se basa en el modelo empresarial de televisión de pago. Se añade, además, que las medidas controvertidas no son selectivas, puesto que también los operadores de satélite pueden participar en las licitaciones organizadas por las Comunidades Autónomas (Astra lo ha hecho en Cantabria), que no excluyen expresamente la participación de operadores de la plataforma por satélite.

b. Es aplicable la jurisprudencia Altmark

23. En segundo lugar, el Gobierno aduce que lograr la máxima cobertura de TDT es parte de una obligación de servicio público y, por consiguiente, la jurisprudencia *Altmark* se aplicaría a las medidas controvertidas. La medida en cuestión simplemente cubre parte de los costes de digitalización, por lo que no hay compensación excesiva y aumenta la eficiencia, en comparación con el satélite. Por último, por lo que se refiere al cuarto criterio *Altmark*, la adjudicación de las licitaciones para el suministro de los equipos de telecomunicación de transmisión digital se ha realizado mediante procedimientos competitivos respetando las normas comunitarias, lo que garantiza que resulte seleccionado el proveedor más eficiente.

c. La ayuda, caso de haberla, es compatible con el artículo 107, apartado 3

24. Por último, el Gobierno sostiene que, si la Comisión considerara que hay ayuda estatal, dicha ayuda sería compatible con el mercado común de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), ya que fomenta la realización de un objetivo de interés comunitario (es decir, la conversión a la radiodifusión digital). La ayuda está bien diseñada ya que solo afecta a la pequeña porción del mercado — 2,5 % de la población— que no entra en las obligaciones de cobertura impuestas a los operadores de la plataforma terrestre. Se conseguirían economías de escala y alcance si la red digital terrestre se ampliara también a la zona II. Así pues, sería más eficiente efectuar esta actualización de la red analógica ya existente que cambiar a otra plataforma. Alega además que, en este supuesto, la neutralidad tecnológica no es un principio absoluto ya que la TDT es la única plataforma que

ofrece un amplio surtido de canales en abierto. Sea como fuere, *de facto*, ASTRA tenía la posibilidad de participar en las licitaciones⁶.

V. EVALUACIÓN PRELIMINAR

25. En primer lugar, se considera si es aplicable la jurisprudencia *Altmark*. De serlo, la medida controvertida no puede ser considerada ayuda estatal. En caso contrario, sin embargo, sería necesario evaluar si la medida controvertida entraña ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, y, de ser así, si tal ayuda podría considerarse compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3.

a. *Observaciones generales*

Misión de servicio público

26. En España, la radiodifusión pública y privada se define por ley como servicio público⁷. Esta definición de servicio público, no obstante, no da prioridad a ninguna plataforma en particular, como se desprende del hecho de que no haya una connotación tecnológica del servicio de televisión en la definición legislativa de servicio público más reciente (2006).

Elección de tecnología

27. Las autoridades españolas han explicado que digitalizar la red terrestre ya existente era el camino más barato y rápido hacia la conversión al sistema digital⁸. Para ampliar la cobertura de la plataforma de TDT, las autoridades españolas han previsto la digitalización de los centros emisores existentes y la construcción de otros totalmente nuevos.

⁶ Las autoridades españolas presentaron correspondencia entre algunas Comunidades Autónomas y el Gobierno central que probaba que aquéllas no excluían otras plataformas alternativas a la plataforma terrestre. No obstante, esta prueba solo se refiere a tres de las 19 Comunidades Autónomas y lo único que muestra es que la neutralidad tecnológica se consideró *ex post*, pero no fue un principio rector del plan de digitalización del Gobierno (en una reunión sobre el asunto N 595/2009, el Gobierno de Murcia confirmó que solo se discutió sobre la neutralidad tecnológica después de la denuncia presentada por Astra a la Comisión).

⁷ La legislación relevante data de 1983-88 (servicios de televisión a nivel regional), 1995 (servicios de televisión a nivel local) y, más recientemente, 2006 (servicios de televisión a nivel nacional).

⁸ En particular, en su primera respuesta, el Gobierno explicó que «[...] la evolución hacia la TDT puede requerir trabajos de adaptación de la antena existente (reorientación, amplificadores), pero en ningún caso su sustitución por un nuevo elemento de recepción. Por el contrario, la utilización de cualquier otro medio de recepción de televisión digital requiere la instalación de nuevos elementos de recepción, como puede ser una antena parabólica» y que «[p]or tanto, se considera que el cubrir ese porcentaje del 2,5 % de la población a través del servicio de TDT y no del servicio de televisión por satélite es mucho más eficiente, especialmente para los ciudadanos afectados [...]».

28. Sin embargo, la estructura de costes de las plataformas terrestre y por satélite es diferente. Para determinar si efectivamente la digitalización de la plataforma terrestre es menos onerosa, deben compararse los costes de extensión de la TDT con los costes que hubiera supuesto ofrecer canales en abierto en la plataforma por satélite. A este respecto, las autoridades españolas han presentado un estudio comparativo de análisis de costes realizado en 2007. Sin embargo, como se explica con más detalle a continuación, parece que i) estos supuestos no están totalmente justificados y ii) no es concluyente en absoluto qué tecnología es menos onerosa⁹.

b. Aplicabilidad de la jurisprudencia Altmark

29. La jurisprudencia *Altmark* establece cuatro criterios que deben reunirse para que una medida concreta no constituya ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1¹⁰. La sentencia *Altmark* se refiere a una situación en la que el dinero público se pagó a un beneficiario directo; había una relación directa (en términos jurídicos, un contrato bilateral o sinalagmático) entre el servicio público y su compensación. Además, se aplicó la prueba de costes y la prueba de compensación excesiva con respecto al beneficiario de los fondos públicos, que era el prestador del servicio público.

30. No hay que olvidar que, en la cadena de producción de radiodifusión, hay al menos tres niveles de competencia relevantes en el presente asunto: i) los proveedores de equipos de TDT y satélite, ii) los operadores de la plataforma, y iii) los radiodifusores. Los fabricantes de equipos de telecomunicación no tienen una misión de servicio público. Por lo tanto, la jurisprudencia *Altmark* no se les puede aplicar.

31. Los radiodifusores sí tienen una misión de servicio público. No obstante, estos últimos solo pueden ser considerados beneficiarios indirectos. En la zona I, es decir, el 96 % de la población española, los radiodifusores pagan al operador de la plataforma por la difusión de sus señales. En la zona II, los radiodifusores no pagan por utilizar la plataforma¹¹. Así pues, los radiodifusores se benefician del régimen, puesto que, gracias a una red digital más extensa, pueden incrementar (o, como mínimo, mantener) su audiencia entre aproximadamente el millón de

⁹ Por ejemplo, el Gobierno no ha estimado los costes de llevar el servicio público de radiodifusión a los telespectadores de la zona II en condiciones similares a las condiciones en que se hizo en la zona III (mediante el Decreto Ley 1/2009, con el fin de llegar al 1,5 % de la población por satélite en la zona III).

¹⁰ La jurisprudencia *Altmark* es aplicable siempre y cuando i) la empresa beneficiaria esté encargada de un servicio público, que haya sido definido claramente; ii) los parámetros para el cálculo de la compensación se hayan establecido previamente de forma objetiva y transparente; iii) la compensación no supere el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los costes del servicio público, más un beneficio razonable; iv) la empresa encargada del servicio público debe ser elegida mediante un procedimiento de contratación pública o, en su defecto, su remuneración debe calcularse sobre la de los costes de una empresa eficiente.

¹¹ En una reunión celebrada el 14 de enero de 2009, las autoridades españolas explicaron que los radiodifusores protestaron enérgicamente por tener que soportar el coste de la conversión digital en la zona I. Consideraban que los beneficios de cubrir el 2,5 % adicional de la población en la zona II eran escasos. Por ello, se negaron a pagar por la transmisión en la zona II.

habitantes con que cuenta la zona II. Supuestamente, esto genera también ingresos publicitarios adicionales¹². Por otra parte, los radiodifusores públicos no reciben dinero para la actualización de la red terrestre. Tampoco se beneficiarían si hubiera una compensación excesiva. Así pues, la prueba *Altmark* no es adecuada para evaluar los beneficios indirectos que se generarán para los radiodifusores.

32. En cambio, los operadores de la plataforma terrestre se benefician directamente de la extensión de la red de TDT financiada por el Estado. Si el operador de la plataforma terrestre es el titular de la red de TDT ampliada, se evita los costes de extensión de la red (y/o de la actualización tecnológica). No obstante, tampoco en ese caso es aplicable la jurisprudencia *Altmark*. Y lo que es más importante, como se ha explicado anteriormente, los operadores de la plataforma no están incluidos en la misión de servicio público. Por tanto, las ayudas a los operadores de la plataforma terrestre no estarían cubiertas por el primer criterio *Altmark*¹³.
33. Aun cuando se considerara que la misión de servicio público es extensiva a la plataforma terrestre, es dudoso que el régimen de TDT cumpliera el tercer y cuarto criterio de la sentencia *Altmark*.
34. Por lo que se refiere al tercer criterio, el coste de digitalización de la zona II, incluidos su operación y mantenimiento, están totalmente cubiertos por la financiación estatal. Habida cuenta de los beneficios para los radiodifusores y los operadores de la plataforma, como se ha explicado, se produciría una compensación excesiva. Las autoridades españolas no han evaluado si la financiación estatal excede el coste de las obligaciones de servicio público más un beneficio razonable.
35. Por lo que se refiere al cuarto criterio *Altmark*, las autoridades españolas remiten a la competencia entre los proveedores de equipos de telecomunicación. No obstante, para evaluar una posible ventaja para los operadores de la plataforma, habría sido necesario organizar una licitación pública que permitiera la competencia entre operadores de distintas plataformas o, al menos, hacer una comparación de las inversiones realizadas por las autoridades españolas y los costes de un competidor eficiente. No ha habido tal licitación y el citado estudio de costes de 2007 no aporta un análisis de costes fiable y concluyente a este respecto.

¹² En la misma reunión, las autoridades españolas sugirieron que estos ingresos publicitarios adicionales serían de poca importancia. No obstante, no se han presentado pruebas al respecto.

¹³ Además, la medida controvertida afecta al 2,5 % de la población a la que no llega la TDT, porque no entra en las obligaciones de cobertura impuestas a los radiodifusores en su calidad de titulares de la concesión de servicio público. Por tanto, puede incluso considerarse que la zona II no está cubierta por la misión de servicio público de los radiodifusores. Hasta la fecha, el Gobierno no ha dado unas indicaciones claras sobre este punto ni ha aportado un acto por el que se encomiende la misión referente a la plataforma terrestre.

36. En conclusión, la Comisión considera que la jurisprudencia *Altmark* no puede aplicarse en el presente asunto. Aparte de que los beneficios para los radiodifusores, como beneficiarios indirectos, son difíciles de conciliar con el planteamiento *Altmark*, los operadores de la plataforma terrestre no tienen una misión de servicio público. Aunque existiera tal misión de servicio público, no parecen cumplirse los demás criterios *Altmark*.

c. *Existencia de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1*

Transferencia de recursos estatales

37. La medida controvertida entraña una transferencia de recursos financieros del Estado a entidades que realizan una actividad económica. En primer lugar, se transfieren recursos presupuestarios del Gobierno central a las Comunidades Autónomas. A continuación las Comunidades Autónomas financian la extensión de la red de TDT.

Selectividad y ventaja: beneficiarios de la medida controvertida

Proveedores de equipos de telecomunicación

38. Los proveedores de equipos de telecomunicación son los contratistas directos de las Comunidades Autónomas una vez que se adjudican las licitaciones para la digitalización. El Gobierno adquiere el equipamiento para la TDT en condiciones de mercado y respetando las normas de contratación pública (licitación abierta). Puesto que la adquisición se realiza a precio de mercado, *prima facie*, no implica una ventaja para un proveedor de red concreto (a pesar de que Abertis haya conseguido la mayoría de las obras licitadas). No obstante, como la demanda de estos productos va en aumento debido a la medida de ayuda, en esta fase no puede descartarse por completo que la medida entrañe una ventaja selectiva para los proveedores de equipos de telecomunicación.
39. Además, la decisión de las autoridades españolas de adquirir únicamente equipos para la actualización de la plataforma terrestre implica una discriminación hacia los proveedores del equipamiento utilizado para otras plataformas (por ejemplo, descodificadores para satélite y antenas parabólicas).

Operadores de plataforma

40. Por lo que se refiere a los operadores de plataforma, las Comunidades Autónomas han adoptado distintas medidas. Cuando ya existía un operador de la red analógica, ese operador continúa operando la red de TDT (por ejemplo, Telecom Castilla-La Mancha, Aragón Telecom, etc.). Según las autoridades españolas, en la mayoría de los casos, son los propios ayuntamientos los que operan la red. En otros casos, la responsable es una entidad pública. Estos operadores no reciben directamente dinero del Gobierno. No obstante, el equipamiento adquirido por el Gobierno (autonómico) se pone a su disposición para que amplíen su red. Por consiguiente, los operadores de la plataforma se benefician directamente de la financiación pública de la extensión y actualización de su red digital.

41. Cuando el beneficiario es un operador de plataforma regional, este operador se beneficia de la extensión de su red regional en zonas aisladas de esa región en concreto. En algunas regiones la «zona II» puede comprender hasta el 10 % de la población. Por consiguiente, gracias a la medida estatal, la cobertura global de las redes regionales aumenta, lo que incrementa el atractivo de la red a la hora de competir con otras plataformas para la difusión de señales de televisión en esa región concreta.
42. Además, las instalaciones subvencionadas aumentan la capilaridad de la red de TDT en su conjunto. Como consecuencia, la red se hace adecuada para la prestación de servicios de valor añadido (por ejemplo, la televisión digital móvil o DVB-H) y los radiodifusores y operadores de la plataforma tendrán mayores oportunidades de ser los primeros proveedores en ofrecer servicios digitales de nueva generación.
43. Estos beneficios se ven reforzados por la subsidiarización continuada de los costes de funcionamiento de las redes locales por parte de los gobiernos autonómicos. En algunas regiones los gobiernos locales han manifestado su compromiso de correr con los gastos de mantenimiento y de personal de la red. Esto también se aplica cuando la explotación de la infraestructura la realiza una entidad privada. Cuando estos pagos se efectúan a operadores de redes locales, aumenta el riesgo de compensación excesiva, es decir, de cobertura parcial de otros costes de la red. Puede ser el caso, por ejemplo, cuando el equipo se utiliza conjuntamente para las zonas I y II.
44. De la misma manera, según ASTRA, Abertis obtiene también una ventaja directa al competir con operadores de otras plataformas. Como proveedor de la red, Abertis consiguió la mayoría de los contratos para la actualización de esas redes locales, aunque no opera por sí misma ninguna de ellas. No obstante, al competir con otra plataforma como operador de la plataforma, la extensión de la red terrestre permite a Abertis ofrecer a los radiodifusores un mayor alcance y una capilaridad superior de su propia red. Mientras que, sin la medida, la red digital terrestre solo llegaría al 96-98 % de la población, esta cobertura se incrementa a casi el 100 %, sin coste adicional para el radiodifusor. Un radiodifusor interesado en la cobertura nacional tendría, por tanto, menos incentivos para optar por la plataforma por satélite.

Radiodifusores de TDT

45. Por último, los radiodifusores podrían considerarse beneficiarios indirectos. Sin el régimen estatal, en la zona II, los radiodifusores solo tendrían la opción de comprar capacidad de satélite a Astra. Aún así, llegarían a menos hogares, puesto que al menos algunos de ellos no comprarían el equipo de tierra necesario (descodificador para satélite y antena parabólica).
46. En el mercado de la televisión de pago, las iniciativas de acceso condicional lanzadas recientemente en la plataforma de TDT compiten con la difusión de canales en la plataforma por satélite. Puesto que la medida controvertida es extensiva a la plataforma de TDT, los canales de TDT de acceso condicional

resultan favorecidos frente a los canales de acceso condicional de la plataforma por satélite.

Conclusión sobre la ventaja selectiva

47. Así pues, el régimen controvertido parece dar una ventaja selectiva a los proveedores/instaladores de red (ventaja sectorial), a los operadores de la plataforma de TDT y a los radiodifusores de TDT, tanto en abierto como en acceso condicional.

Falseamiento de la competencia

Proveedores de equipos de telecomunicación

48. A primera vista, la medida controvertida parece entrañar una ventaja competitiva (consistente en el incremento de la demanda) en beneficio de los proveedores de equipos de telecomunicación.

Operadores de la plataforma

49. Podría producirse falseamiento de la competencia entre diferentes plataformas (terrestre y satélite), ya que la medida controvertida va dirigida a la digitalización e instalación de centros emisores terrestres totalmente nuevos, sin considerar la transmisión por satélite.
50. Las autoridades españolas aducen que la plataforma por satélite operada por ASTRA no pertenece al mismo mercado que la plataforma terrestre, puesto que no tiene los derechos de emisión en abierto.
51. La información que consta en el expediente muestra que Astra pudo competir por la plataforma para la extensión en Cantabria y que el Gobierno cántabro rescindió unilateralmente al contrato cuando se aprobaron las medidas controvertidas a favor de la TDT. Además, uno de los radiodifusores indicó que no concedería derechos a Astra mientras no hubiera cobertura de TDT en la zona. Aún es más, la plataforma por satélite se utiliza en la zona III y el Gobierno ha impuesto obligaciones de radiodifusión a los radiodifusores para garantizar que sus señales se envíen a través de esta plataforma.
52. El hecho de que actualmente los radiodifusores en abierto sean reacios a utilizar la plataforma por satélite no implica que la plataforma satelital y terrestre pertenezcan a mercados diferentes. En esencia, los radiodifusores pueden optar por una de las dos plataformas. La difusión por las dos plataformas simultáneamente solo aumenta los costes para los radiodifusores sin aportar gran valor añadido mientras ambas plataformas ofrezcan cobertura nacional. Puesto que, gracias a la intervención estatal, la extensión de la TDT a la zona II es gratuita, los radiodifusores no tienen incentivos para pasarse a la plataforma por satélite en la zona II. Naturalmente, esto podría ser diferente sin las subvenciones

estatales. En ese caso, como se ha hecho en la zona III, el Gobierno podría haber impuesto obligaciones de transmisión para garantizar la transmisión en la zona II¹⁴.

Radiodifusores

53. La medida controvertida podría también haber falseado la competencia entre los radiodifusores. Antes, la plataforma terrestre generalmente albergaba a radiodifusores en abierto y la plataforma por satélite fundamentalmente a radiodifusores de televisión de pago o de acceso condicional. Actualmente, sin embargo, los radiodifusores en abierto están lanzando incitativas de televisión de pago en la plataforma terrestre y los radiodifusores por satélite buscan acceso a canales en abierto con el fin de completar su oferta y competir más activamente con los radiodifusores en abierto.

Conclusión sobre el falseamiento de la competencia

54. Al financiar los costes asociados a la extensión de la plataforma de TDT, el régimen podría por tanto determinar un falseamiento de la competencia potencial o real entre los proveedores de equipos de telecomunicación activos en distintas tecnologías y entre las plataformas terrestre y por satélite. Además, la medida podría crear un falseamiento de la competencia entre los radiodifusores de TDT y de satélite, tanto en televisión en abierto como de pago, ya que la primera utiliza una plataforma que, sin la medida, no estaría disponible (o estaría disponible a un coste superior).

Efecto sobre el comercio entre Estados miembros

55. La medida controvertida tiene también efectos sobre el comercio, ya que modifica las condiciones competitivas en la totalidad del territorio de un Estado miembro y, además, porque en la industria de radiodifusión española invierten empresas de otros Estados miembros (por ejemplo, Telecinco, un radiodifusor controlado por la italiana Mediaset, o ASTRA).

d. Compatibilidad con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c)

56. Una vez se llega a la conclusión de que la medida controvertida implica ayuda estatal, el régimen adoptado por las autoridades españolas debe ser evaluado con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), con el fin de verificar su posible compatibilidad con el mercado interior. La compatibilidad de la medida controvertida debe ser evaluada en el contexto de la transición de la televisión analógica a la digital.

¹⁴ También hay que tener presente que, en un contexto de mercado en el que las plataformas convergen progresivamente y en el que Abertis es dominante en el mercado de la TDT y también ocupa una posición destacada en el mercado de plataforma por satélite, la medida prevista por el Gobierno pudo debilitar a Astra, reduciendo así la competencia en el mercado para los operadores de la plataforma.

57. A este respecto, el Gobierno ha aducido que la financiación pública era necesaria para superar una deficiencia del mercado que impedía la digitalización de zonas que quedaban fuera de las obligaciones legales de cobertura impuestas a los radiodifusores.
58. En su sentencia de 6 de octubre de 2009¹⁵, el Tribunal General dictaminó en la solicitud de anulación interpuesta por Alemania de la Decisión 2006/513/CE de la Comisión en el asunto *DVB-T – Berlín-Brandemburgo*¹⁶, que trataba cuestiones similares a las que la Comisión tiene que abordar en el asunto que nos ocupa. En particular, el Tribunal trató los criterios que la Comisión debe aplicar al evaluar la compatibilidad con arreglo al artículo 107, apartado 3, del TFUE, que se consideran a continuación.

Deficiencia del mercado¹⁷

59. En principio, en caso de conversión al sistema digital, la Comisión aceptó el argumento de la deficiencia del mercado en el asunto *DVB-T – Berlín-Brandemburgo*. Existen externalidades positivas en la conversión al sistema digital (el dividendo digital). La tecnología digital da lugar a una oferta más amplia para el cliente final. No obstante, sería necesario demostrar asimismo que los propios operadores terrestres no invertirían en la digitalización de su red¹⁸. A este respecto, el Gobierno español ha aportado indicios suficientes sobre la reticencia de los radiodifusores a soportar inversiones adicionales para la extensión de la red de TDT¹⁹.
60. Como alternativa, la plataforma por satélite podría utilizarse ya para la difusión digital. No obstante, también en ese caso habría que hacer inversiones adicionales. Los particulares tendrían que comprar el equipo de tierra necesario, lo que supone una inversión importante (que incluye también la instalación de la antena parabólica). Ni el operador de satélite ni los particulares han realizado hasta el momento esas inversiones en instalaciones en tierra a una escala que pueda considerarse que la zona II está suficientemente servida por la red satelital.

¹⁵ Sentencia del Tribunal General de 6 octubre de 2009 en el asunto T-21/06, Alemania/Comisión.

¹⁶ Decisión 2006/513/CE de la Comisión, de 9 de noviembre de 2005 (DO L 200 de 22.7.2006, p. 14).

¹⁷ La Comisión se ha referido a las «deficiencias del mercado» como a un factor a tener en cuenta al analizar la compatibilidad tanto en la Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital [COM (2003) 541 final] y en su Plan de acción de ayudas estatales 2005 [COM (2005) 107 final] y en decisiones sobre ayudas estatales.

¹⁸ En *DVB-T - Berlín-Brandemburgo*, la Comisión consideró que la transmisión digital terrestre es más barata que la transmisión analógica. Por consiguiente, las empresas habrían hecho la conversión de todas formas y la ayuda no era necesaria.

¹⁹ En particular, por lo que se refiere a la necesidad de la medida, el Gobierno presentó documentos que probaban que los radiodifusores comerciales han solicitado al Gobierno español que rebaje la obligación de cobertura mínima del 96 % al 90 % en la zona I. Dado que ni siquiera la cobertura obligatoria del 96 % de la población sería comercialmente viable, los radiodifusores se negaron a financiar la conversión del 2,5 % adicional de la población en la zona II. Véase, *inter alia*, el escrito de UTECA de 16 de enero de 2007, enviado al Ministerio de Industria. También el Gobierno de Cantabria, en su último escrito, ha confirmado que «todas las tentativas de compartir gastos con los radiodifusores en televisión digital han dado resultados negativos».

61. Por razones de cohesión y acceso a la información, el Gobierno desea dar acceso a la televisión en abierto a toda la población en las mismas condiciones, es decir, sin suscripción alguna de los telespectadores a los canales de televisión. Puesto que, también en el caso de la transmisión por satélite, esto solo podría lograrse con apoyo del Gobierno, puede concluirse que existe una deficiencia del mercado.

Proporcionalidad

62. Por lo que se refiere a la proporcionalidad, en su decisión *DVB-T-Berlín-Brandemburgo*, la Comisión consideró necesario comparar la medida adoptada con posibles alternativas. La Comisión concluyó que la ayuda no era necesaria ni proporcionada.
63. Las autoridades españolas alegan que la digitalización de los centros emisores terrestres existentes (y, en ocasiones, la construcción de otros nuevos) era la solución menos costosa y más rápida para la digitalización. A este respecto, han presentado un estudio de análisis de costes que compara los costes de la transmisión terrestre y por satélite²⁰. Ese estudio, no obstante, aporta pocas pruebas para abordar la cuestión de la proporcionalidad.
64. En primer lugar, al comparar los costes de las dos tecnologías, el estudio evalúa el coste de los descodificadores para transmisión por satélite, pero no evalúa el coste de los descodificadores (o de un nuevo aparato de televisión con descodificador incorporado), orientación de la antena y sustitución del cable que son necesarios en caso de cambiar a la tecnología de TDT. En segundo lugar, el estudio concluye que es más eficiente una u otra tecnología dependiendo de las condiciones geográficas y del tamaño de la ciudad o pueblo de que se trate. Esta última conclusión, sin embargo, daría a entender que las Comunidades Autónomas organizan licitaciones tanto para tecnología de TDT como por satélite, así como que los organismos territoriales a los que se sirve son de tamaño variable. Al organizar licitaciones exclusivamente para tecnología de TDT, se ignoró la conclusión del estudio²¹.
65. Se pide al Gobierno español que aporte más información sobre este punto.

Neutralidad tecnológica

66. La Comunicación de 2003 de la Comisión sobre la transición a la radiodifusión digital prevé que, para lograr la transición a la norma digital, deben tomarse en consideración todos los modos de transmisión. En su decisión *DVB-T – Berlín-Brandemburgo*, la Comisión concluyó que la tecnología DVB-T terrestre no es superior a otras soluciones tecnológicas. El apoyo para esta plataforma sería una excepción injustificada al principio de neutralidad tecnológica y podría impedir la

²⁰ Véase el «Informe de costes de referencia para el proceso de universalización de la televisión digital terrestre en España» presentado por las autoridades españolas el 21 de enero de 2001. El Gobierno explicó que dicho estudio, de julio de 2007, se presentó a las Comunidades Autónomas como un referencia a la hora de evaluar qué tecnología, terrestre o por satélite, era más eficiente.

²¹ También parece haberse pasado por alto la posibilidad de imponer a los radiodifusores obligaciones de radiodifusión como una opción para llevar canales en abierto al 2,5 % de la población en la zona II.

expansión de otras plataformas. En su sentencia T-21/06, el Tribunal remitía a la Comunicación de 2003 y consideró que, puesto que la DVB-T apoyaba claramente solo la red terrestre, esta medida no cumplía el requisito de neutralidad²².

67. En el asunto T-177/07, *Mediaset*, relativo a las subvenciones para la adquisición de descodificadores digitales terrestres y de cable, el Tribunal General respaldó las conclusiones de la Comisión según las cuales la exclusión de los descodificadores de satélite de la subvención implicaba una discriminación contraria al principio de neutralidad tecnológica y que, como tal, impedía que la medida controvertida fuera declarada compatible con el mercado interior.
68. En el presente asunto, el Gobierno se ha centrado en la tecnología de TDT como solución principal para la digitalización. Efectivamente, la opción tecnológica se hizo desde el principio mismo del proceso administrativo, cuando se aprobó el Real Decreto 944/2005, que hace referencia explícita a la tecnología de TDT. Las Comunidades Autónomas no han hecho más que seguir las directrices del Gobierno. No obstante, los distintos ayuntamientos han optado por una gran variedad de procedimientos de licitación. En algunos casos, el texto de las licitación deja abierto qué tecnología se utilizará. En otros, la licitación da una lista de centros emisores que se utilizarán en el despliegue del equipo de TDT.
69. En una fase posterior del procedimiento, el Gobierno ha presentado a la Comisión ejemplos de correspondencia (tres correos electrónicos) entre el Ministerio de Industria y las Comunidades Autónomas. En esos correos, las Comunidades preguntan si los fondos estatales para TDT pueden utilizarse también para financiar transmisión por satélite (la respuesta fue afirmativa). El Gobierno sugiere que esto prueba que la licitación organizada por las Comunidades Autónomas, aunque hacía referencia explícita a la TDT, estaba *de facto* abierta a todas las tecnologías. No obstante, esto solo es aplicable a unas cuantas Comunidades Autónomas. En segundo lugar, cuando la opción tecnológica se confirmó *ex post*, no era del conocimiento público y, por tanto, no podía impedir que los operadores de otras plataformas distintas de la TDT desistieran de participar en la licitación. De hecho, en sus escritos, Astra ha señalado que la referencia general a la TDT en los documentos de licitación hizo que se abstuviera de participar en las licitaciones.

e. Aplicabilidad de la regla de minimis

70. En relación con la aplicabilidad de la regla *de minimis*, la Comisión señala que la ayuda no es «transparente» a tenor del artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 1998/2006 sobre ayudas *de minimis*. Efectivamente, el importe de la ayuda es el valor económico de la actualización tecnológica de que disfrutaron los operadores y radiodifusores de la plataforma de TDT y del incremento de la demanda para los proveedores de equipos de telecomunicación.

²² T-21/06, Alemania/Comisión, pendiente de publicación, apartado 69.

f. Aplicabilidad del artículo 106, apartado 2

71. El artículo 106, apartado 2, del Tratado CE dispone una «excepción de servicio público» que puede aplicarse en casos en los que no se reúnen los criterios *Altmark*. No obstante, puede concluirse a este respecto, que los elementos factuales que impiden la aplicación de la jurisprudencia *Altmark* (en particular, la falta de una definición precisa de servicio público y la falta de una encomienda clara del mismo) ponen también en duda la aplicación del artículo 106, apartado 2.

VI. CONCLUSIÓN

72. Con carácter preliminar, se concluye que el régimen antes citado de transición a la tecnología digital de televisión constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado CE. La Comisión lamenta que esta ayuda haya sido aplicada sin haber recibido autorización previa. Basándose en la información existente, dicha ayuda puede no ser compatible salvo que se adopten las medidas adecuadas, en particular, para solucionar el efecto de falseamiento de la competencia entre los operadores de plataforma.
73. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Comisión, en el marco del procedimiento del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, insta al Reino de España para que presente sus observaciones y facilite toda la información pertinente para la evaluación de la medida en un plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la presente. En su respuesta, se pide al Reino de España que formule también sus observaciones sobre las siguientes cuestiones:
- 1) ¿Cuál es el margen existente para el desarrollo de competencia entre plataformas en el mercado español de radiodifusión de televisión en el futuro?
 - 2) ¿Qué barreras existen en el mercado español para la competencia entre plataformas y cómo podrían superarse?
 - 3) Para la totalidad de la zona II, considerando todas las Comunidades Autónomas en conjunto ¿cuánto dinero se dedicará aproximadamente a costes de operación y mantenimiento de las redes de TDT en el periodo 2010 – 2015?
 - 4) ¿Sería viable licitar la operación de la transmisión digital de la señal de televisión de manera tecnológicamente neutra (de forma que los costes de operación y mantenimiento se minimicen)?
74. Además, la Comisión insta a las autoridades españolas a que transmitan inmediatamente una copia de la presente carta a los beneficiarios potenciales de la ayuda.
75. La Comisión desea recordar al Reino de España que el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tiene efecto suspensivo y llama su atención sobre el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, que prevé que toda ayuda concedida ilegalmente podrá recuperarse de su beneficiario.

76. Por la presente, la Comisión comunica al Reino de España que informará a los interesados mediante la publicación de la presente carta y de un resumen significativo en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Asimismo, informará a los interesados en los Estados miembros de la AELC signatarios del Acuerdo EEE mediante la publicación de una comunicación en el suplemento EEE del citado *Diario Oficial* y al Órgano de Vigilancia de la AELC mediante copia de la presente. Se invitará a todos los interesados mencionados a presentar sus observaciones en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación de la presente.

En el supuesto de que la presente carta contenga información confidencial que no deba publicarse, le ruego informe de ello a la Comisión en un plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de recepción de la presente. Si la Comisión no recibe una solicitud motivada al efecto en el plazo indicado, se considerará que se acepta la publicación del texto íntegro de la carta. Dicha solicitud y los datos requeridos por la Comisión deberán ser enviados por correo electrónico codificado a stateaidgreffe@ec.europa.eu o, en su defecto, por carta certificada o fax a la siguiente dirección:

Comisión Europea
Dirección General de Competencia
Registro de Ayudas Estatales
Rue Joseph II 70
B - 1049 BRUSELAS
Fax nº: +32 2 2961242

Reciba el testimonio de mi más alta consideración.

Por la Comisión

Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente de la Comisión