



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.06.2013  
C(2013) 3204 final

<p>En la versión publicada de esta decisión se ha omitido cierta información, con arreglo a los artículos 24 y 25 del Reglamento del Consejo (CE) No 659/1999 de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, relativos a la no revelación de informaciones amparadas por el secreto profesional. Las omisiones se indican así [...].</p>		<p>VERSIÓN PÚBLICA</p> <p>Este documento es un documento interno de la Comisión que se hace disponible exclusivamente con fines informativos.</p>
--	--	---

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 19.06.2013

**relativa a la ayuda estatal SA.28599 (C 23/2010 (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009))  
concedida por el Reino de España  
para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos  
urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha)**

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos delEEE)

# DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 19.06.2013

**relativa a la ayuda estatal SA.28599 (C 23/2010 (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009))  
concedida por el Reino de España  
para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos  
urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha)**

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2,

Visto el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con las disposiciones antes mencionadas<sup>1</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo que sigue:

## **1. PROCEDIMIENTO**

- (1) El 18 de mayo de 2009, la Comisión recibió una denuncia de SES Astra S.A. (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 zonas remotas y menos urbanizadas de España. Astra alegaba que el régimen constituía una ayuda no notificada y, por tanto, ilegal, que ocasionaba un falseamiento de la competencia entre la plataforma de radiodifusión satelital y la terrestre.

---

<sup>1</sup> Decisión de la Comisión 2010/C 337/07 de 29 de septiembre de 2010 (DO C 337 de 14.12.2010, p. 17).

- (2) El régimen impugnado tiene su origen en la Ley 10/2005, de 14 de junio de 2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo<sup>2</sup>. Otros actos legislativos adoptados con relación al proceso de transición a la televisión digital terrestre son, entre otros, los siguientes: el Real Decreto 944/2005 de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la televisión digital terrestre<sup>3</sup> (en lo sucesivo, el «Plan Técnico Nacional»); el Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre; la Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre; y el Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable.
- (3) Mediante carta de 29 de septiembre de 2010, la Comisión informó al Reino de España de que había decidido incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con relación a la ayuda en cuestión para todo el territorio de España con excepción de Castilla-La Mancha, región para la que se incoó un procedimiento separado<sup>4</sup>. La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento (en lo sucesivo, la «Decisión de incoación») se publicó el 14 de diciembre de 2010 en el *Diario Oficial de la Unión Europea*<sup>5</sup>. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la medida en cuestión.
- (4) Tras la prórroga del plazo, mediante carta de 30 de noviembre de 2011 España respondió a la solicitud de observaciones presentada en la Decisión de incoación. Además del Gobierno central, también las autoridades de Asturias, Aragón, el País Vasco, Castilla y León, Castilla-La Mancha<sup>6</sup>, Extremadura, Galicia, la Rioja, Madrid y Murcia remitieron sus observaciones o respuestas a las preguntas planteadas en la Decisión de incoación.
- (5) La Comisión también recibió observaciones de Radiodifusión Digital SL por carta de 11 de enero de 2011, del Grupo Antena 3 y de UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas) por cartas de 28 de enero de 2011, de Gestora La Sexta por carta de 31 de enero de 2011, de Abertis Telecom SA (en lo sucesivo, «Abertis») por carta de 2 de febrero de 2011, de Astra y Telecinco por cartas de 4 de febrero de 2011. Mediante cartas de 19 de enero y 9 de febrero de 2011, la Comisión remitió esas observaciones a las autoridades españolas, a las que se brindó la posibilidad de responder. Así lo hicieron mediante cartas de 22 de febrero y 14 de marzo de 2011.

---

<sup>2</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf>.

<sup>3</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf>.

<sup>4</sup> Decisión de la Comisión 2010/C 335/08 de 29 de septiembre de 2010 (DO C 335 de 11.12.2010, p. 8).

<sup>5</sup> Decisión de la Comisión 2010/C 337/07 de 29 de septiembre de 2010 (DO C 337 de 14.12.2010, p. 17).

<sup>6</sup> Además de presentar observaciones en este asunto, Castilla-La Mancha remitió posteriormente sus comentarios sobre el asunto C 24/2010.

- (6) En el transcurso de la investigación se celebraron varias reuniones: entre la Comisión y las autoridades españolas los días 11 y 12 de abril de 2011, entre la Comisión y Astra el 14 de abril de 2011, entre la Comisión y Abertis el 5 de mayo de 2011 y entre la Comisión y UTECA el 5 de julio de 2011. Tras varios escritos de información que remitió España por su propia iniciativa, incluidas observaciones del País Vasco de fecha 24 de febrero de 2011, por carta fechada el 14 de febrero de 2012 se envió a España una solicitud formal de información. A raíz de la ampliación del plazo de respuesta, las autoridades españolas respondieron por carta de fecha 16 de abril, respuesta completada posteriormente mediante cartas de 15, 19 y 25 de junio de 2012. Como seguía faltando parte de la información, el 9 de agosto de 2012 la Comisión envió un requerimiento de información complementario. Tras la prórroga del plazo, las autoridades españolas respondieron por carta de 10 de octubre de 2012, respuesta que completaron mediante carta de 30 de octubre de 2012.
- (7) Además, Abertis facilitó por iniciativa propia información adicional en escritos de 22 de junio de 2011 y 25 de julio de 2012. Astra aportó más información mediante cartas de 21 de julio de 2011, 16 de mayo de 2011, 8 de septiembre de 2011 y 11 de noviembre de 2011; todos estos escritos fueron remitidos a las autoridades españolas para que presentaran sus observaciones.

## **2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA**

### **2.1. Contexto**

#### *2.1.1. El denunciante*

- (8) El denunciante es un operador de plataforma satelital. Fundada en 1985 con el nombre de Société Européenne des Satellites (SES), SES ASTRA (en lo sucesivo, «Astra»), la empresa fue el primer operador satelital privado 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 a internet y servicios de red a administraciones públicas, grandes empresas, PYMEs y viviendas privadas.
- (9) En su denuncia, Astra alega que las medidas adoptadas por el Gobierno y las Comunidades Autónomas en zonas remotas y menos urbanizadas de España infringen el principio de neutralidad tecnológica, puesto que contemplan la transmisión terrestre como única vía a la digitalización. Astra hace referencia, en particular, al caso de Cantabria. Mediante una licitación para la extensión de la cobertura de la televisión digital a todo el territorio de Cantabria, convocada en enero de 2008, el Gobierno regional de Cantabria había seleccionado a Astra para ofrecer canales en abierto a través de su plataforma. Sin embargo, en noviembre de 2008, ese contrato fue rescindido por el Gobierno regional. Según ASTRA, las autoridades solo rescindieron el contrato cuando se les informó de que el Gobierno central iba a financiar la mejora de la red analógica terrestre. De hecho, en una carta de las autoridades cántabras de 7 de noviembre de 2008 se explicaba que la resolución del contrato se debía a que, entre tanto, el Gobierno central había adoptado decisiones relativas a la extensión de la cobertura de la televisión

digital a todo el territorio español<sup>7</sup>. Así pues, el caso de Cantabria demostraría, en primer lugar, que Astra podía competir en ese mercado y, en segundo lugar, que las decisiones del Gobierno central hicieron imposible esta competencia.

### 2.1.2. *El sector*

- (10) El caso se refiere al sector de la radiodifusión, en el que ejercen su actividad muchos operadores en los distintos niveles de la cadena de productos de servicios de radiodifusión.
- (11) Los radiodifusores son los editores de canales de televisión que adquieren o producen contenidos propios de televisión y los agrupan en canales. Posteriormente, estos canales se difunden al público mediante diversas plataformas (p. ej., por satélite, TDT, cable, televisión por internet). En España, el legislador consideró que los servicios de radiodifusión constituyen un servicio público, razón por la cual lo prestan tanto organismos de radiodifusión de titularidad estatal (RTVE) como radiodifusores privados que operan con licencia del Estado<sup>8</sup>. Los denominados canales en abierto se ofrecen de forma gratuita a los televidentes. Para que la población se beneficie realmente de este servicio público, la legislación contempla obligaciones de cobertura mínima tanto para la emisión encomendada al organismo público de radiodifusión como para los operadores concesionarios privados. En consecuencia, los radiodifusores públicos están obligados a cubrir al menos el 98 % de la población española y los operadores privados deberán abarcar al menos el 96 % de la población. En España, los radiodifusores nacionales no poseen una red de radiodifusión nacional, por lo que celebran convenios con operadores de plataforma para la emisión de sus contenidos y el cumplimiento de sus obligaciones de cobertura.
- (12) Los proveedores de equipos de telecomunicación son fabricantes o instaladores de las infraestructuras o dispositivos necesarios para construir las diversas plataformas.
- (13) Los operadores de la plataforma (u operadores de red)<sup>9</sup> son entidades privadas o de control público que explotan la infraestructura necesaria (es decir, transportan y difunden la señal) para ofrecer al público los canales producidos por los radiodifusores. En los albores de la televisión, la única plataforma existente era la analógica terrestre. A medida que mejoraba la tecnología, han ido llegando más plataformas al mercado, en concreto: la plataforma por satélite, la plataforma por cable y, más recientemente, la televisión por internet<sup>10</sup>, que explota la conexión de banda ancha para transmitir la señal de televisión.

---

<sup>7</sup> Astra recurrió la resolución del contrato ante un juzgado de primera instancia de Santander (procedimiento nº 1728/2009), que, el 23 de diciembre de 2011, condenó a las autoridades de Cantabria a indemnizar a Astra por la resolución injustificada del contrato. El Juzgado no observó que hubiera incumplimiento de contrato por parte de Astra que justificase la rescisión. En opinión del Juzgado, la decisión del Gobierno central de desarrollar la estrategia nacional para la TDT era una de las razones de que se rescindiera el contrato. Véase la sentencia 000313/2011 del Juzgado de Primera Instancia de Santander.

<sup>8</sup> La concesión incluye la asignación de una frecuencia para la radiodifusión terrestre.

<sup>9</sup> Los términos «operadores de la plataforma» y «operadores de red» se utilizan indistintamente en el texto de la Decisión.

<sup>10</sup> "Protocolo de televisión por internet" es un término que hace referencia a los sistemas de señales de TV y vídeo a través de una red de comunicaciones electrónicas utilizando el Protocolo de Internet.

- (14) En la radiodifusión terrestre, la señal de televisión se envía desde un estudio de televisión a un centro emisor (cabecera), que suele ser propiedad de un operador de red, el que también se ocupa de su funcionamiento. Posteriormente, la señal se transporta y distribuye desde un centro emisor (cabecera) a los centros de radiodifusión gestionados por un operador de red (p. ej., una torre), transporte que, en ocasiones, puede hacerse por satélite. Por último, la señal se distribuye desde los radiodifusores a los hogares. Para digitalizar la red analógica terrestre, es necesario sustituir los emisores sobre el terreno. No obstante, como la señal digital tiene un alcance inferior al de la analógica y, por lo tanto, la nueva tecnología exige una red más capilar, la extensión de la cobertura también requiere en algunos casos que se construyan nuevos centros emisores.
- (15) En la radiodifusión por satélite, la señal se envía a un centro emisor (cabecera) para luego ser transportada al satélite que la distribuye a los hogares. Como alternativa, la señal podría ser enviada en primer lugar desde un estudio de televisión directamente al satélite, si el estudio cuenta con los dispositivos adecuados. El espectador ha de estar equipado con una antena parabólica y un decodificador. Para ampliar la cobertura de satélite de una región, es preciso que el equipo de tierra anterior se instale en el domicilio del cliente. En términos de cobertura geográfica, la plataforma de satélite podría cubrir casi el 100 % del territorio español, mientras que la plataforma terrestre abarca aproximadamente el 98 %.

### 2.1.3. Contexto

- (16) La medida investigada se ha de analizar en el contexto de la digitalización de la radiodifusión que han llevado o están llevando a cabo las plataformas por tierra, por satélite y por cable. En comparación con la radiodifusión analógica, la digitalizada tiene la ventaja de contar con una mayor capacidad de transmisión como consecuencia del uso más eficiente del espectro de radiofrecuencia. La transición a la tecnología digital es especialmente relevante para la radiodifusión terrestre, en la que el espectro de frecuencias de que se dispone es limitado. En cambio, la transmisión por satélite tiene la ventaja de operar en una banda de frecuencia completamente distinta en la que no escasean las frecuencias.
- (17) La transición de la televisión analógica a la digital libera una gran cantidad de espectro de radio de gran calidad en lo que se conoce como el «dividendo digital», que quedará libre para el despliegue de servicios de comunicación electrónica. Este dividendo digital, y especialmente la frecuencia de 790-862 MHz («banda de 800 MHz»), puede impulsar el sector de las comunicaciones electrónicas, provocar un gran impacto en la competitividad y el crecimiento y aportar un amplio abanico de beneficios sociales y culturales<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico» [COM(2009) 586] recomendaba a los Estados miembros que dejaran de utilizar la banda de 800 MHz para los servicios de radiodifusión de alta potencia y aplicasen plenamente la decisión de armonización técnica de la UE a partir de cierta fecha que se acordaría a nivel de la UE.

- (18) El «dividendo digital» podría lograrse ya fuera mediante la transición de una plataforma terrestre a otra distinta ya fuera pasando de la radiodifusión terrestre analógica a la digital. También se podría plantear una solución mixta que combinase diferentes plataformas<sup>12</sup>.
- (19) No obstante, en el caso de la radiodifusión terrestre, la escasez de frecuencias sigue planteando problemas incluso después de la digitalización. Este extremo se ilustra por el hecho de que, poco después de que finalizase la conversión de la televisión analógica a la digital en abril de 2010, el Gobierno español tuvo que reubicar a los radiodifusores de la banda de 800 MHz en otra banda de frecuencia. La reubicación de los múltiples digitales asignados a los radiodifusores provocó costes adicionales y nuevas ayudas estatales, que la Comisión está analizando en la actualidad en el marco de un procedimiento de investigación formal<sup>13</sup>.
- (20) Por lo que respecta a la radiodifusión de televisión, la transmisión digital terrestre podría ser sustituida en el futuro por la tecnología de banda ancha, pues es probable que las redes de banda ancha de nueva generación (NGA, por sus siglas en inglés) se conviertan en la tecnología de transmisión dominante. Por el momento, sin embargo, en España la cobertura geográfica de tales redes NGA no es universal.
- (21) Hoy en día existen en España cuatro plataformas de radiodifusión: TDT – tecnología digital terrestre (DBV-T), satelital (DBV-S), por cable (DVB-C) y televisión por internet. La TDT es la plataforma principal para los canales españoles públicos y privados en abierto<sup>14</sup>. El principal operador de la red terrestre es Abertis, que también controla el operador de satélite Hispasat. Asimismo, hay una serie de operadores de telecomunicaciones locales que transportan las señales de TDT y suelen estar interconectados con la red nacional de Abertis. En cuanto a los canales de televisión de pago, se difunden por lo general vía satélite, cable y televisión por internet. Astra e Hispasat son los principales operadores de satélite.
- (22) Al enfrentarse al proceso de digitalización y con vistas a la conversión de la televisión analógica en digital, en el periodo 2005-2008 España adoptó una serie de medidas que afectaban a la red terrestre, como se describe en la sección 2.2. Las autoridades españolas dividieron el territorio en tres zonas distintas:
- i) Zona I – en la que se incluye la inmensa mayoría de la población española y en la que los costes de transición corrían a cargo de los radiodifusores – 96 % del territorio para los radiodifusores privados y 98 % para los públicos. Como los radiodifusores asumieron los costes, no se necesitaron ayudas estatales.

---

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, en el caso de Francia, la ayuda estatal N 666/2009, modificación del régimen de ayudas a la TDT N 111/2006; en el caso de Eslovaquia, la ayuda estatal N 671/2009, conversión a la radiodifusión digital de televisión en Eslovaquia; en España, la ayuda estatal SA. 28685 [2011(NN)], recepción de la televisión digital en Cantabria. También debe señalarse que, en las zonas remotas y menos urbanizadas de España que están siendo investigadas (la denominada zona II), no siempre era viable facilitar la señal de televisión a través de la plataforma de TDT, por lo que en algunas zonas se optó por la emisión por satélite.

<sup>13</sup> Véase la Decisión de la Comisión SA.32619, régimen de compensaciones de daños y perjuicios provocados por la liberalización del dividendo digital, DO C 213 de 19.7.2012, p. 41.

<sup>14</sup> Unos 26 canales nacionales y 30 regionales en abierto.

- ii) Zona II – se trata de las zonas menos urbanizadas y remotas, que abarcan el 2,5 % de la población que en el pasado recibía los canales públicos y privados a través de la televisión analógica terrestre. No obstante, como la transición a la tecnología digital requiere mejorar los centros emisores y construir otros nuevos, resultaba preciso realizar cuantiosas inversiones en la red terrestre. Los radiodifusores privados no tenían interés comercial suficiente en prestar el servicio en la zona II y se negaron a sufragar los costes de digitalización. Por ello, las autoridades españolas establecieron el régimen de ayudas públicas objeto de investigación para la mejora de los centros emisores ya existentes y la construcción de otros nuevos, con el fin de garantizar que los residentes, que hasta entonces recibían canales públicos y privados a través de la televisión analógica terrestre, siguieran recibiendo todos los canales mediante la TDT. Este proceso se solía conocer como «extensión de la cobertura de TDT» (a saber, ampliación de la cobertura de la TDT más allá de lo obligatorio para los radiodifusores comerciales).
- iii) Zona III – en la que, como consecuencia de la topografía, no es posible prestar servicios de televisión a través de la plataforma terrestre, por lo que se prestan por satélite. Hispasat se encarga de la emisión de las señales de televisión en abierto en la zona III. El hecho de que el servicio de televisión se preste a través de satélite acarrea costes para los consumidores, obligados a adquirir antenas parabólicas y descodificadores.

## 2.2. Descripción de la ayuda

- (23) El régimen investigado se basa en un complejo sistema de disposiciones legales establecido por las autoridades centrales españolas a partir de 2005. Sobre la base de estas disposiciones, la ayuda estatal para el despliegue de la TDT en la zona II fue concedida en el periodo 2008-2009 por las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, que hicieron llegar a los beneficiarios fondos procedentes del presupuesto central y de sus presupuestos respectivos. Además, desde 2009, las Comunidades Autónomas han venido concediendo ayuda de forma continuada para el mantenimiento y la explotación de las redes de la zona II.
- (24) La reglamentación de la transición a la tecnología de televisión digital comenzó con la adopción de la Ley 10/2005 de 14 de junio de 2005<sup>15</sup>. En ella se mencionaba la necesidad de fomentar una transición de la tecnología analógica a la digital terrestre y se obligaba al Gobierno a adoptar las medidas oportunas para llevarla a cabo.
- (25) A raíz de este mandato, mediante Real Decreto 944/2005, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Técnico Nacional, que fijaba el 3 de abril de 2010 como fecha del apagón analógico<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Véase nota a pie de página 2.

<sup>16</sup> Para los radiodifusores privados establecía la obligación de alcanzar antes de esa fecha el 96 % de la población en sus respectivas zonas de cobertura, mientras que los radiodifusores públicos debían alcanzar el 98 % de la población en sus respectivas zonas de cobertura. En esta zona I, los radiodifusores estaban obligados a cubrir estos porcentajes de población con la televisión digital terrestre y a asumir los costes de digitalización. Por consiguiente, no se necesitaba ayuda estatal.

- (26) Por lo que respecta a las zonas II y III, la disposición adicional duodécima del Plan Técnico Nacional contemplaba ya la posibilidad de que las autoridades locales y regionales extendieran la cobertura entre el 96 % y el 100 % de la población. A este respecto, el Plan Técnico hace referencia explícita a la televisión digital terrestre (TDT) y establece seis condiciones en las que las autoridades locales podían llevar a cabo esta extensión de cobertura. La condición e) dispone que la instalación local ha de ser conforme con el Plan Técnico de la televisión digital terrestre.
- (27) Posteriormente, el 7 de septiembre de 2007, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de transición a la televisión digital terrestre (en lo sucesivo, el «Plan de Transición»)<sup>17</sup> que ejecuta el Plan Técnico Nacional. El Plan de Transición dividió el territorio español en noventa proyectos técnicos de transición<sup>18</sup> y estableció una fecha límite para el cese de la radiodifusión analógica para cada uno de estos proyectos.
- (28) El 29 de febrero de 2008, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en lo sucesivo, el «MITyC») adoptó una decisión orientada a mejorar las infraestructuras de telecomunicaciones y establecer los criterios y la distribución de la financiación de las actuaciones encaminadas al desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco del Plan Avanza de 2008<sup>19</sup>. El presupuesto aprobado mediante esta decisión ascendía a 558 millones de euros y se asignó en parte al desarrollo de la banda ancha y en parte a la digitalización de la televisión en zonas remotas y menos urbanizadas de España que quedan al margen de las obligaciones legales impuestas a los radiodifusores comerciales<sup>20</sup>. La digitalización en esas zonas se solía denominar «extensión de cobertura» y fue llevada a cabo posteriormente mediante una serie de adendas a los convenios marco vigentes<sup>21</sup> firmados por el MITyC y las Comunidades Autónomas entre julio y noviembre de 2008 («las adendas a los convenios marco de 2006», publicadas en el Boletín Oficial del Estado separadamente para cada Comunidad Autónoma). La redacción de estos convenios señala en la mayoría de los casos que es la tecnología digital terrestre la única que se ha de financiar. Como consecuencia de los convenios, el MITyC transfirió fondos a las Comunidades Autónomas, que se comprometieron a cubrir los demás costes de la operación a partir de sus presupuestos. Estas adendas también incluían la obligación de las autoridades locales de cumplir las disposiciones de la disposición adicional duodécima del Plan Técnico Nacional.
- (29) En paralelo, el 17 de octubre de 2008, el Consejo de Ministros acordó asignar otros 8,72 millones de euros para la extensión y culminación de la cobertura de TDT en el marco de los proyectos de transición que debían completarse a lo largo de la primera mitad de 2009, la fase I del Plan de Transición. La financiación se concedió a raíz de la firma de los nuevos convenios marco entre el MITyC y las Comunidades Autónomas celebrada en diciembre de 2008 («los convenios marco de 2008»). Estos convenios se refieren a la financiación antes mencionada de 8,72 millones de euros y recibieron el nombre de *Convenios marco de colaboración*

---

<sup>17</sup> <http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf>.

<sup>18</sup> Clasificados posteriormente en fases I, II y III.

<sup>19</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf>.

<sup>20</sup> Se delegó en las autoridades regionales la adopción de la decisión relativa a la distribución de fondos para el desarrollo de la banda ancha y la digitalización de la televisión en la zona II.

<sup>21</sup> Los convenios marco fueron firmados entre el MITyC y las Comunidades Autónomas en el marco del Plan Avanza.

entre el MITyC y las Comunidades Autónomas de [...] para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT. En ellos se establece una lista de actividades que serán financiadas por las autoridades centrales y regionales con objeto de alcanzar una cobertura de la televisión digital idéntica a la cobertura analógica existente. Estas actividades están relacionadas con el despliegue de la televisión digital terrestre.

- (30) El 29 de mayo de 2009, el Consejo de Ministros aprobó los criterios de distribución de 52 millones de euros para la financiación de iniciativas encaminadas a la transición a la TDT, destinadas a financiar la extensión de la cobertura de los proyectos de las fases II y III del Plan de Transición<sup>22</sup>. El Acuerdo de Consejo de Ministros establecía un vínculo directo con el Plan de Transición, ya que señalaba que, «para conseguir el objetivo fijado en el Plan Nacional de Transición a la TDT de que la cobertura del servicio TDT sea similar a la cobertura del actual servicio de televisión terrestre con tecnología analógica, resulta necesaria la colaboración financiera de la iniciativa pública» y que «la ejecución de esta cooperación se formalizará, dentro de las líneas fijadas por el Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre».
- (31) Por último, entre octubre y diciembre de 2009, se publicaron en el Boletín Oficial del Estado adendas a los convenios marco [mencionadas en el considerando (29)], incluida la financiación para la extensión de la cobertura de las fases II y III del Plan de Transición. Estas adendas definen lo que se debe entender por «actuaciones de extensión de cobertura», haciendo referencia explícita únicamente a la tecnología terrestre (aunque sin excluir formalmente otras tecnologías)<sup>23</sup>.
- (32) Tras la publicación de los convenios marco de 2008 y las adendas anteriores<sup>24</sup>, los gobiernos de las Comunidades Autónomas comenzaron a llevar a cabo la extensión. A tal efecto, ellos mismos organizaron licitaciones públicas o encomendaron su organización a empresas privadas. Las subvenciones se acordaban en parte con el MITyC y, por tanto, se financiaban a partir del presupuesto central o las financiaban parcialmente las propias Comunidades Autónomas. En algunos casos, estas encomendaban la extensión a los ayuntamientos.
- (33) Por lo general, se realizaron dos tipos de licitaciones en todo el país. En primer lugar, hubo licitaciones para la extensión de la cobertura que implicaban que a la empresa adjudicataria se le encomendara la misión de ofrecer (a menudo construir) una red de TDT operativa. A tal efecto, entre las tareas que había que llevar a cabo se encontraban el diseño y la explotación de la red, el transporte de la señal, el despliegue de la red y el suministro del equipo necesario. Los demás tipos de concurso eran licitaciones para el suministro de equipos de telecomunicación, organizadas en el caso de redes ya existentes. Se esperaba que el adjudicatario de la licitación las mejorase aportando el equipo necesario, es decir, mediante el suministro, la instalación y la activación del equipo.

---

<sup>22</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf>.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, la Adenda de Andalucía: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf>.

<sup>24</sup> En total se celebraron más de 600 convenios entre las autoridades – convenios marco, adendas, etc. – en relación con la extensión de cobertura.

- (34) En la mayoría de las licitaciones, las autoridades organizadoras se refieren explícitamente, mediante la definición del objeto de la licitación<sup>25</sup>, o implícitamente, en la descripción de las especificaciones técnicas o del equipo que se ha de financiar<sup>26</sup>, a la tecnología terrestre y a la TDT. En los pocos casos en los que se menciona expresamente la tecnología de satélite, se refieren a las antenas parabólicas para la recepción de la señal de satélite en torres terrestres<sup>27</sup> o equipos para acceder a la televisión digital en la zona III<sup>28</sup>. Muy pocas licitaciones destinadas a la extensión son tecnológicamente neutras y no excluyen tecnologías distintas de la TDT<sup>29</sup>.
- (35) En total, en los años 2008-2009 se invirtieron en la extensión a la zona II casi 163 millones de euros procedentes del presupuesto central (en parte, préstamos en condiciones favorables concedidos por el MITyC a las Comunidades Autónomas<sup>30</sup>), y 60 millones de euros de los presupuestos de 16 Comunidades Autónomas investigadas. Por otra parte, los ayuntamientos financiaron la extensión con unos 3,5 millones de euros.
- (36) Como segundo paso tras la extensión de la TDT a la zona II y ello a partir del año 2009, algunas de las Comunidades Autónomas han venido organizando otras licitaciones o han celebrado sin concurso los correspondientes contratos para la explotación y el mantenimiento del equipo digitalizado y desplegado durante la extensión. Al contrario de lo que sucede con las ayudas a la transición, estas últimas medidas constituyen ayudas en curso. Habida cuenta de que se destinan a la explotación y el mantenimiento de la red terrestre instalada en la zona II, estos contratos tampoco son tecnológicamente neutros. El importe total de los fondos concedidos mediante licitaciones para la explotación y el mantenimiento (ayudas en curso) en los años 2009-2011 fue de al menos 32,7 millones de euros.

### **2.3. Razones para incoar el procedimiento**

- (37) En la Decisión de incoación del procedimiento, la Comisión señaló, en primer lugar, que la medida descrita parecía reunir todos los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, por lo que podía ser considerada ayuda estatal.
- (38) Habida cuenta de que en el mercado de radiodifusión hay distintos niveles, en la Decisión de incoación se señalaron tres categorías de beneficiarios de las ayudas estatales: i) operadores de red, ii) proveedores de equipos de telecomunicación que participan en las licitaciones para el suministro del equipo necesario para la extensión y iii) radiodifusores de canales de televisión.
- (39) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que, al financiar los costes relativos a la extensión de la plataforma de TDT, el régimen podría haber generado un falseamiento potencial o real de la competencia entre los

---

<sup>25</sup> P. ej, Extremadura, Asturias, Canarias, Cataluña, Madrid.

<sup>26</sup> P. ej., Aragón.

<sup>27</sup> Como en los casos de Aragón o Asturias.

<sup>28</sup> Extremadura.

<sup>29</sup> De las 516 licitaciones organizadas por todas las regiones, excepto Castilla-La Mancha, la Comisión analizó una muestra de 82, tanto en relación con la extensión (17) como con el suministro (65). De ellas, solo 9 fueron consideradas tecnológicamente neutras: 3 licitaciones de extensión (Castilla y León), y 6 licitaciones de suministro (5 en las Islas Canarias y una en Cantabria).

<sup>30</sup> Salvo Castilla-La Mancha.

proveedores de equipos de telecomunicación que operan en diferentes tecnologías y entre las plataformas terrestre y por satélite.

- (40) En su evaluación preliminar, la Comisión consideraba que la medida constituía ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE y no veía motivo alguno por el que pudiera ser compatible con el mercado interior, pues no parecía que fuese aplicable excepción alguna.
- (41) Para detalles concretos adicionales, se debe remitir a la Decisión de incoación, que se ha de considerar parte integrante de la presente Decisión.

### **3. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS**

#### **3.1. Aspectos generales**

- (42) En su defensa frente a lo expuesto en la Decisión de incoación, España y las Comunidades Autónomas han aducido numerosos argumentos<sup>31</sup>. En términos generales, pueden englobarse en dos bloques. En primer lugar, las autoridades españolas señalaron que no existía ayuda estatal porque, al tratarse de un servicio de interés económico general (SIEG), la medida no constituye ayuda, puesto que se encuadra en la obligación de servicio público de la radiodifusión pública, y, además, no genera ninguna ventaja. En segundo lugar, aun en el supuesto de que hubiera ayuda estatal, sería compatible con lo dispuesto en el artículo 106, apartado 2, o en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, dado que a) la red analógica ya existía y, desde una perspectiva de eficiencia, una simple mejora de la infraestructura existente sería menos costosa que la conversión a una nueva plataforma; b) solo la tecnología de TDT reuniría los criterios de calidad necesarios; y c) las ofertas eran tecnológicamente neutras y otros operadores de plataforma podrían haber participado en la licitación. Estos argumentos se resumen a continuación.

#### **3.2. Ausencia de ayuda**

##### *3.2.1. Servicio de interés económico general (SIEG)*

- (43) En relación con los operadores de red, las autoridades españolas consideran que prestan un servicio de interés económico general en el sentido de la sentencia Altmark<sup>32</sup>. No obstante, dado que las Comunidades Autónomas son responsables de las medidas que se adopten para extender la cobertura, la aplicabilidad de la sentencia Altmark se ha de examinar en cada caso y corresponde a las Comunidades Autónomas demostrar que se habían cumplido las condiciones de la sentencia. La argumentación más exhaustiva fue la presentada por el País Vasco, que llevó a cabo la digitalización a través de una empresa pública, Itelazpi S.A. (en lo sucesivo, «Itelazpi»).

---

<sup>31</sup> Los argumentos de las autoridades centrales y autonómicas se presentan conjuntamente como posición española (o de las autoridades españolas), salvo en el caso del País Vasco, que solicitó la aplicación de las normas de compensación por servicio público.

<sup>32</sup> Sentencia de 24 de julio de 2003 en el asunto C-280/00, Altmark Trans GMBH y Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GMBH, Rec. 2003, p. 1-7747.

### 3.2.2. Ausencia de ventaja

- (44) En cuanto a los proveedores de equipos de telecomunicación, las autoridades españolas manifestaron la opinión de que el hecho de que ganaran licitaciones para el suministro de equipos descartaba la existencia de una ventaja selectiva.
- (45) Por lo que se refiere a los operadores de red, aunque Abertis es el principal operador en la zona I y posee el 29 % de los centros de la zona II que fueron objeto de mejora, no opera la red de la zona II. Por tanto, Abertis no se iba a beneficiar de la medida en calidad de operador de red.
- (46) En su lugar, de la explotación de la red se ocupan algunos operadores regionales, las Comunidades Autónomas o ayuntamientos que solo alquilan los locales e instalaciones de Abertis. Las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos no compiten con otros operadores de red, con lo que no obtienen una ventaja competitiva. Además, tampoco perciben ingresos, ya que los radiodifusores no pagan por la prestación de servicios de transmisión en la zona II.
- (47) En cuanto a los radiodifusores de TDT, las autoridades españolas alegan que el impacto de las medidas investigadas sobre los radiodifusores es casi inexistente. Las medidas no incrementaron las audiencias que tenían los radiodifusores cuando los programas se emitían en analógico, ya que el 2,5 % de la población a la que se dirigía la cobertura ampliada ya recibía televisión analógica terrestre. Como resultado de ello, las medidas no inciden en las finanzas de estas empresas.

### 3.3. Compatibilidad con arreglo al artículo 106, apartado 2, y al artículo 107, apartado 3, letra c)

- (48) Las autoridades del País Vasco alegaron que la ayuda estatal concedida a Iteiazpi es compatible con el mercado interior en virtud de las disposiciones del artículo 106 del TFUE. A este respecto, consideran que la medida cumple todas las condiciones establecidas en la Decisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (en lo sucesivo, «la Decisión del artículo 86.2»)<sup>33</sup>.
- (49) En el caso de que la Comisión decida que las medidas adoptadas por las autoridades españolas con respecto al despliegue de la televisión digital terrestre en la zona II constituyen ayudas estatales, y que no son compatibles con el mercado interior en aplicación del artículo 106 del TFUE, España alega que serían sin duda compatibles con el mercado interior en la medida en que su finalidad es lograr que se alcance un objetivo de interés comunitario (la conversión a la radiodifusión digital), por lo que se acogerían a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

---

<sup>33</sup> Decisión de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, DO L 312 de 29.11.2005, p. 67-73, y Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público, DO C 297 de 29.11.2005, p. 4-7 (el «Marco»).

### 3.3.1. *Argumentos de eficiencia*

- (50) En opinión de las autoridades españolas, a escala nacional ni el Plan Técnico Nacional ni el Plan de Transición son planes de extensión de la cobertura, pues solo se refieren a la conversión en la zona I. Como tales, los planes no restringen las opciones tecnológicas disponibles para la extensión de la cobertura. Los convenios marco, por otra parte, no tienen el mismo rango normativo que los planes y están basados en acuerdos entre las autoridades centrales y regionales. Además, en opinión de las autoridades españolas, no excluirían el uso de las tecnologías vía satélite u otras. En cualquier caso, la extensión de la cobertura y la elección de tecnología fueron realizadas por las Comunidades Autónomas, por lo general mediante procedimientos de licitación. Una de estas licitaciones, llevada a cabo en Castilla y León, era tecnológicamente neutra, y el mero hecho de que se celebrara prueba que las autoridades centrales no imponían la tecnología terrestre a las Comunidades Autónomas.
- (51) Aunque algunas licitaciones realizadas en otros lugares se refieren a determinados elementos técnicos de la tecnología terrestre, ello se explica por el hecho de que la radiodifusión terrestre requiere algunos elementos de los que el satélite no dispone y su inclusión era necesaria para no descartar las soluciones terrestres de las licitaciones.
- (52) Las autoridades españolas también se refieren a un estudio relativo a la viabilidad de prestar un servicio universal de TDT mediante diferentes tecnologías (TDT y satélite) llevado a cabo por el MITYC en julio de 2007, es decir, antes de que se propusiera la financiación para ampliar la cobertura de TDT. A pesar de que las autoridades admiten que el estudio no era más que un documento interno que no se tuvo posteriormente en cuenta, subrayan, sin embargo, que tomaba en consideración los costes realistas de utilizar la transmisión por TDT o la transmisión satelital. Del estudio se concluía que no es posible determinar a priori qué tecnología es más eficiente o más barata para ampliar la cobertura de la señal de televisión. En vez de ello, se ha de hacer una elección en cada región, de preferencia mediante estudios llevados a cabo por las distintas Comunidades Autónomas que analicen factores tales como la topografía, la distribución territorial de la población y el estado de la infraestructura existente.

### 3.3.2. *Requisitos cualitativos*

- (53) Se han aducido dos argumentos cualitativos. En primer lugar, en esta zona no se dispone por el momento de canales en abierto mediante radiodifusión satelital. Por ello, la transición a la plataforma satelital implicaría que los clientes tendrían que pagar por el servicio.
- (54) En segundo lugar, además de los canales nacionales, también se han de emitir los regionales. La tecnología de TDT hace posible que cada zona geográfica reciba los canales destinados a la misma. En razón de los canales regionales y locales, se han asignado un total de 1 380 frecuencias a la televisión terrestre en toda España, sin la necesidad de restricciones técnicas y sin extenderse más allá de la zona de difusión de cada canal. En opinión de las autoridades españolas, ello resultaría imposible para las redes de satélites ya que estas no ofrecen la posibilidad de delimitación geográfica, por lo que tendrían que utilizar un complejo sistema de acceso condicional. Ello incrementaría aun más los costes de la radiodifusión por

satélite y los organismos de radiodifusión no estarían dispuestos a ofrecer acceso a sus canales sin estar seguros de que la delimitación era posible.

### 3.3.3. *Neutralidad tecnológica*

- (55) Según las autoridades españolas, los convenios bilaterales entre las autoridades centrales y regionales no imponían una tecnología de digitalización específica sino que solo establecían transferencias a las Comunidades Autónomas en consonancia con los costes de digitalización, calculados sobre la base de lo que se consideraba una tecnología de referencia eficiente, a saber, la TDT. A este respecto, las autoridades españolas estiman que se debe tomar en consideración que, en el momento de la extensión, la televisión terrestre alcanzaba al 98,5 % de los hogares españoles.
- (56) En relación con la licitación de Cantabria a que se hacía referencia en la Decisión de incoación, las autoridades españolas subrayan que la licitación ganada por Astra se refería tanto a la zona II como a la III, es decir, se destinaba a la prestación universal de televisión digital en Cantabria. Este hecho tendría una doble incidencia en la evaluación del caso.
- (57) En primer lugar, el proyecto cántabro fracasó cuando, tras la adjudicación del contrato a Astra, algunos de los principales radiodifusores informaron a Astra y al Gobierno cántabro de que no iban a permitir que sus contenidos se difundiesen vía satélite. Como consecuencia de ello, el objetivo del plan dejó de ser asequible. En segundo lugar, la razón principal para la resolución del contrato fue la decisión del Gobierno central de ofrecer cobertura de satélite a toda la zona III de España, y no la decisión de facilitar financiación del Gobierno central para ampliar la cobertura en la zona II. Por otra parte, el contrato se rescindió en noviembre de 2008 porque en ese momento era evidente que Astra no iba a poder cumplir sus obligaciones. En particular, Astra no llevó a cabo las obras necesarias a tiempo y no recibió la autorización de los radiodifusores en abierto para difundir sus canales.
- (58) En el contexto de la presente Decisión, el proyecto de Cantabria solo es pertinente en la medida en que se pueda considerar que la plataforma de satélite es una alternativa válida a la plataforma terrestre. A este respecto, los argumentos anteriores no son pertinentes. Al optar por la plataforma de satélite para la zona III, las autoridades españolas adoptaron un plan nacional y promulgaron una reglamentación especial que obligaba a los radiodifusores a coordinarse y seleccionar un proveedor común de plataforma de satélite. Se podría haber aplicado un mecanismo similar para la zona II. Las razones esgrimidas para la rescisión del contrato no ponen en duda que la tecnología de satélite pueda ser una plataforma válida para la emisión de señales de televisión en la zona II. Además, han sido refutadas por un tribunal nacional en España.

### 3.3.4. *Ausencia de falseamiento de la competencia*

- (59) Con relación a la competencia entre los operadores de red, España manifestó la opinión de que la televisión terrestre y la televisión vía satélite son dos mercados completamente distintos y, por lo tanto, las medidas investigadas no falseaban la competencia en los mercados afectados. España mantiene que las medidas investigadas no inciden en el mercado interior de la Unión puesto que se dirigen a

residentes de una zona geográfica restringida. Al tratarse de servicios locales, es poco probable que la medida afecte al comercio entre los Estados miembros.

### **3.4. Aplicabilidad de la norma *de minimis***

- (60) Las autoridades españolas también manifestaron que la norma *de minimis* introducida por el Reglamento 1998/2006 relativo a las ayudas *de minimis*<sup>34</sup> se aplica sin duda a una proporción significativa de la financiación. Cada Comunidad Autónoma o ayuntamiento adquirió de forma independiente los equipos de telecomunicación, por lo que en este contexto deben tenerse cuenta las disposiciones *de minimis*. Dado que en estos casos se conoce exactamente el importe abonado, como también se conocen los bienes y servicios adquiridos, la ayuda era lo suficientemente transparente como para que se aplicaran los umbrales *de minimis*.

### **3.5. Ayuda estatal en curso**

- (61) Por lo que se refiere a la explotación y el mantenimiento de los centros emisores, las autoridades centrales de España estiman que quedan al margen del trabajo de extender la cobertura financiada en parte por el MITyC. El Ministerio no tiene competencias para exigir a los ayuntamientos o a las Comunidades Autónomas que continúen la explotación y el mantenimiento más allá del periodo incluido en las licitaciones para la extensión de la cobertura. Por lo tanto, no se puede descartar que se interrumpan la explotación y el mantenimiento de algunos centros como consecuencia de los recortes presupuestarios de los ayuntamientos. Las autoridades centrales cifraron provisionalmente los costes anuales de explotación y mantenimiento en un 10 % de la inversión inicial. En el transcurso de la investigación, varias Comunidades Autónomas facilitaron datos más detallados sobre los fondos destinados a la explotación y el mantenimiento de la red de TDT en la zona II.

## **4. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS**

### **4.1. Astra**

#### *4.1.1. Observaciones generales*

- (62) Astra reitera su posición anterior según la cual las medidas encaminadas a llevar a cabo la transición a la televisión digital terrestre constituían un plan coordinado concebido por el Gobierno central y ejecutado por las autoridades regionales. No obstante, aun partiendo del supuesto de que la ayuda estatal destinada a la extensión de la cobertura se concibiera, organizara y ejecutara a escala regional, Astra considera que constituiría ayuda ilegal e incompatible.
- (63) En relación con la licitación de Cantabria, Astra insiste en que, al contrario de lo que alegan las autoridades españolas, era obligación de las autoridades cántabras recibir las autorizaciones de los radiodifusores para poner sus canales a disposición de la plataforma satelital. Además, a pesar de que los radiodifusores enviaron las cartas en marzo de 2008, las autoridades cántabras propusieron a otras Comunidades Autónomas la alternativa que habían escogido en julio de 2008.

---

<sup>34</sup> Reglamento (CE) nº 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis*, DO L 379 de 28.12.2006.

#### 4.1.2. *Presencia de ayuda estatal*

- (64) Por lo que respecta a la ventaja recibida por los operadores de red y especialmente por Abertis, Astra afirma que, en su calidad de proveedor de equipos de telecomunicación, a Abertis se le adjudicó aproximadamente el [...] de las licitaciones para la digitalización de los centros terrestres situados en las zonas de extensión de la cobertura. Al ser Abertis un operador de plataforma, la digitalización de la red favorece su oferta comercial a los radiodifusores puesto que la red de TDT llegará ahora a casi el 100 % de la población sin coste adicional, mientras que la digitalización terrestre habría beneficiado a un 96/98 %, de no ser por la medida impugnada. Por otra parte, Abertis se beneficiaría de que a Astra, en su calidad de principal competidor como operador de plataforma alternativo, no se le dejaría establecer una cabeza de puente en el mercado español introduciéndose en la zona II.
- (65) Por otra parte, según Astra, Abertis recibió otras ventajas como resultado de las medidas. En primer lugar, un elevado número de centros terrestres de Abertis, operados realmente por la propia empresa, se han beneficiado de los fondos facilitados por las autoridades españolas en el ámbito de las medidas investigadas. Tal es especialmente el caso de los centros situados en la zona en la que RTVE (organismo público de radiodifusión) está obligada a ofrecer su señal pero en la que tal obligación no rige para los radiodifusores privados (en torno al 2,5 % de la población). En segundo lugar, Astra alega que Abertis se benefició indirectamente de la ayuda estatal en mercados adyacentes como el mercado de transporte. Además, el denunciante señala que la medida investigada provoca el falseamiento de la competencia en la zona III<sup>35</sup>.
- (66) Astra estima que las plataformas satelital y terrestre pertenecen al mismo mercado. La distinción entre televisión de pago y televisión en abierto no sería pertinente por lo que se refiere a la competencia de plataforma. Ya en la actualidad, las plataformas terrestre y satelital compiten por la transmisión de televisión de pago, puesto que ya hay al menos dos canales de pago que ofrecen su señal a través de la plataforma de TDT y uno de ellos solo se ofrece por esta tecnología. Además, según Astra, todos los radiodifusores autorizados en la actualidad han solicitado ya una licencia al Gobierno para emitir sus contenidos en la modalidad de pago.
- (67) Astra considera que las medidas investigadas no eran proporcionadas e indica que la conversión a la TDT exigía adaptaciones considerables en los edificios de apartamentos e inversión en cableado. Además, en apoyo de su argumento de que la extensión de la cobertura vía satélite no habría sido más cara que si se hubiera hecho a través de la plataforma terrestre, Astra se remitió a su estudio de costes interno, presentado junto con la denuncia y realizado en noviembre de 2008. El estudio comparaba los costes de la extensión de la cobertura utilizando ambas tecnologías, la terrestre y la satelital. Las hipótesis del estudio difieren de las tenidas en cuenta por las autoridades españolas y Abertis en varios aspectos y, entre otros, en relación con los costes de las antenas parabólicas y la necesidad de adquirir descodificadores externos para la recepción de la televisión digital

<sup>35</sup>

Según Astra, gracias a los fondos facilitados por las autoridades con arreglo a las medidas destinadas a la zona II, Hispasat, proveedor de satélite copropiedad de Abertis y que presta servicios a la zona III, puede ofrecer su capacidad de satélite a los radiodifusores sin coste adicional. Por último, Astra alega que, como resultado de la medida, Abertis obtuvo el uso exclusivo de la obligación de transporte en la zona III.

terrestre. De las conclusiones del estudio se deduce que la extensión de la cobertura con satélite no era necesariamente más cara que utilizando la tecnología terrestre. Astra también facilitó otros documentos con los que pretendía demostrar que los costes de instalación y explotación de ambas tecnologías no difieren sustancialmente.

- (68) Astra también sostiene que garantizar la condicionalidad de acceso a los radiodifusores vía satélite no es un obstáculo para la difusión de canales en abierto. Los sistemas de acceso condicional existen en todo el mundo y su uso no presenta especial dificultad<sup>36</sup>. Además, la solución propuesta en Cantabria para el acceso condicional fue aceptada por las autoridades cántabras, que podían decidir qué usuarios activar para que recibieran el servicio. Por tanto, la limitación territorial del servicio estaba controlada por el Gobierno de Cantabria. No era necesario realizar una adaptación específica al efecto.
- (69) En cuanto a la pertinencia de la medida, Astra afirma que, gracias a las economías de escala, la tecnología satelital es más atractiva desde un punto de vista económico cuanto mayor es la cobertura geográfica. Al dividir la medida de la zona II en más de 600 licitaciones locales y regionales, ya se había colocado a la tecnología satelital en desventaja competitiva significativa. No obstante, aun en el caso de que el Gobierno español no hubiera podido imponer o sugerir la necesidad de tomar en consideración las sinergias transregionales como condición para la concesión de los fondos, las regiones podrían haber tenido en cuenta esta posibilidad para garantizar que estaban optando por la solución más rentable para sus contribuyentes. De hecho, Astra alega que trataron de hacerlo antes de que el Gobierno central español interviniera en favor de la tecnología terrestre. Tras haber seleccionado a Astra en la licitación pública, las autoridades cántabras trataron en un primer momento de convencer a otras regiones para que también optaran por la plataforma satelital, pues ello habría reducido aun más sus propios costes.

#### 4.1.3. *Ayuda estatal en curso*

- (70) Astra repite que parte de las medidas impugnadas constituyen ayuda estatal en curso, ya que los gobiernos de las Comunidades Autónomas financiarán los costes de explotación y mantenimiento de las redes locales de la zona II de forma continuada. En relación con los costes anuales de explotación y mantenimiento de la solución satelital, Astra estima que ascenderían a 100 000 de euros por canal y año, si bien se podrían haber logrado rebajas en caso de que más de una región hubiese optado por dicha solución.

## 4.2. **Observaciones de Abertis**

- (71) Abertis es un operador de infraestructuras de telecomunicaciones y suministrador de equipos de red. Es propietario, entre otras empresas, de Retevisión S.A. y Tradia S.A., que gestionan y explotan redes e infraestructuras de telecomunicaciones.

---

<sup>36</sup> Afirma que las plataformas satelitales cuentan con un número muy elevado de usuarios con acceso condicional en todo el mundo y que la complejidad del acceso condicional no era obstáculo para su despliegue.

#### 4.2.1. *Presencia de ayuda estatal*

- (72) En primer lugar, Abertis señala que las medidas investigadas no constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Las autoridades regionales simplemente adquirieron bienes y servicios en condiciones de mercado mediante licitaciones abiertas y siguen siendo propietarias de los equipos instalados en los centros emisores de la zona II. Por este motivo, en ningún momento se transfirieron ni fondos ni equipos digitales adquiridos con esos fondos a ningún beneficiario externo.
- (73) Abertis considera además que las medidas impugnadas no confirieron ninguna ventaja apreciable a los operadores de red. Según la empresa, Abertis no explota ninguna de las redes locales situadas en la zona II (aun en el caso de que sea propietaria de los centros emisores respectivos), por lo que no puede obtener ninguna ventaja directa. En segundo lugar, en la zona II Abertis solo actuaba como proveedor de equipos de telecomunicación. En tercer lugar, aun en el caso de que Abertis hubiera vendido el equipo digital utilizado para mejorar un centro emisor y dicho equipo hubiera sido instalado posteriormente en un centro emisor propiedad de Abertis, no se producía beneficio. Ello se debe a que Abertis simplemente alquila los centros emisores a los operadores de red local en condiciones de mercado, y el importe del alquiler abonado a la empresa no se vio afectado por el proceso de digitalización. En cuarto lugar, Abertis insiste en que el aumento del 1-2 % en la cobertura de una red de TDT no se traduce en un beneficio económico para Abertis en su calidad de operador de plataforma de la zona I. Por último, la digitalización de la zona II no afecta al precio que Abertis puede aplicar a los radiodifusores por sus servicios de emisión, especialmente dado que el precio mayorista aplicado por Abertis viene regulado por la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, autoridad reguladora española (en lo sucesivo, la «CMT»).
- (74) En relación con los operadores de red local de la zona II (ayuntamientos), Abertis considera que no puede haber ninguna ventaja económica, ya que no reúnen las condiciones para ser consideradas empresas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE y en cualquier caso desempeñan un servicio público.
- (75) Abertis también manifestó la opinión de que las medidas investigadas no entrañaban ventaja económica para los radiodifusores. La conversión a la tecnología digital en la zona II no aumentó el número de espectadores comparado con el número de quienes tenían acceso a la televisión analógica antes de que empezara el proceso de transición a la radiodifusión digital en 2005.
- (76) Por otra parte, Abertis considera que las medidas impugnadas no tuvieron ningún efecto apreciable sobre la competencia entre los operadores de red. El hecho de que ni Astra ni ningún otro operador privado mostrara interés alguno en prestar servicios de emisión en la zona II en los 20 últimos años confirma que no había mercado y que se requería la intervención estatal para facilitar la prestación de servicios. En particular, no existe falseamiento de la competencia entre la plataforma de satélite y la TDT, al tratarse de dos mercados distintos. Además, la digitalización de las redes terrestres en la zona II no modificó en modo alguno la estructura competitiva de los mercados de referencia; simplemente representaba una mejora técnica necesaria de la plataforma analógica existente.

- (77) Abertis alega que los servicios de radiodifusión prestados a través de las redes de la zona II se circunscriben a determinadas zonas aisladas, por lo que no inciden en el comercio entre los Estados miembros.
- (78) En el caso de que la Comisión considere que las autoridades públicas pertinentes o sus filiales son empresas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, Abertis considera que los fondos destinados a financiar la conversión a la tecnología digital en la zona II eran la compensación por la prestación de un servicio público. A este respecto, Abertis cree que las medidas impugnadas cumplen las condiciones establecidas en la jurisprudencia Altmark y que no existe ayuda estatal.

#### 4.2.2. *Ayuda existente*

- (79) En opinión de Abertis, el despliegue de las redes de radiodifusión en la zona II comenzó en 1982, en un sector de radiodifusión no liberalizado. En ese momento, el Estado español disfrutaba de un monopolio legal en el mercado de la radiodifusión terrestre. En la actualidad se están destinando fondos públicos para la instalación, el mantenimiento y la explotación de redes locales en la zona II desplegadas antes de la liberalización de este sector. Por tanto, la medida investigada constituye una ayuda en curso, ya existente.

#### 4.2.3. *Compatibilidad*

- (80) Abertis alega que cualquier posible ayuda estatal sería compatible en virtud de las disposiciones del artículo 106 del TFUE, pues cumple todas las condiciones de la Decisión del artículo 86.2.
- (81) De no ser así, toda posible ayuda sería en cualquier caso compatible con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. En primer lugar, las medidas adoptadas por las autoridades españolas pretenden acelerar el proceso de conversión a la tecnología digital en España, que ha sido reconocido como objetivo de interés común en la práctica decisoria de la Comisión en materia de ayudas estatales. En segundo lugar, la ayuda era un instrumento adecuado, ya que la TDT es una tecnología que se adecua mejor para llevar a cabo la extensión de la cobertura<sup>37</sup>. Además de las razones económicas, Abertis señala también que los radiodifusores son reacios a utilizar plataformas satelitales debido a las restricciones a las que han de hacer frente cuando adquieren derechos de contenidos para sus programas en abierto. En la mayoría de los casos solo adquieren el derecho a difundir los contenidos a través de una determinada plataforma, la TDT, ya que esta tecnología permite la emisión discriminada y limitaciones geográficas. Por otra parte, las medidas son proporcionadas, pues

---

<sup>37</sup> Abertis se remite a su propio estudio de costes llevado a cabo en enero de 2010 para comparar los costes respectivos utilizando la tecnología de TDT y vía satélite para prestar servicios de televisión digital en la zona II. Según este estudio, el coste total de utilización de la tecnología de TDT ascendería a unos 286 millones EUR en un periodo de 10 años, mientras que los costes totales de utilización de la tecnología satelital en el mismo periodo supondrían unos 532 millones EUR. Abertis remitió este estudio interno a una consultora externa, cuyo informe confirmó sus conclusiones, señalando, sin embargo, que las estimaciones de los costes de satélite y TDT eran conservadoras. En cualquier caso, ambos estudios confirmaron la idoneidad de los comparadores de costes y la conclusión de que servirse de la tecnología satelital para prestar servicios de TV digital en la zona II habría sido notablemente más caro que utilizar la TDT, debido principalmente a los costes económicos y sociales más elevados que han de sufragar los consumidores en el caso de la tecnología satelital.

solo abarcan los costes estrictamente necesarios para la conversión de los servicios de televisión analógicos en digitales en la zona II. Los únicos costes sufragados por las medidas impugnadas son los relativos a la digitalización de los centros emisores de la zona II, la cual se lleva a cabo mediante la adquisición e instalación de equipos digitales.

- (82) Por lo que respecta a la neutralidad tecnológica de la medida, Abertis señala que la tecnología terrestre no fue la única solución tomada en consideración por el Gobierno español. Además, en la zona III la plataforma satelital acabó considerándose la opción tecnológica más adecuada para prestar servicios de televisión digital. Y lo que es más importante, Abertis alega que la TDT se considera la plataforma más adecuada y barata para la prestación de servicios de televisión digital en la zona II para lograr la misma cobertura que existía antes del apagón analógico, lo que se demuestra en los estudios de costes presentados<sup>38</sup>.

### **4.3. Observaciones de Radiodifusión**

- (83) Radiodifusión es un proveedor relativamente nuevo del mercado de servicios de transmisión de la señal audiovisual registrado en el Registro de Operadores de la CMT en noviembre de 2005.
- (84) Radiodifusión coincide en términos generales con la Decisión de incoación y está de acuerdo con la opinión de la Comisión, aunque aporta algunas observaciones adicionales que figuran a continuación. También considera que la ayuda estatal no cumple las condiciones de la sentencia Altmark y supone una transferencia sustancial de recursos públicos.
- (85) El régimen de ayudas estatales investigado benefició a los operadores de red que ya operaban en las zonas rurales. De hecho, en el mercado que nos ocupa, caracterizado por las elevadas barreras de entrada y que beneficiaba a un operador que se encontraba en posición dominante, la medida ha hecho que se repitan las mismas pautas monopolísticas anteriores. En concreto, Abertis ha podido reforzar su posición monopolística y valerse realmente de financiación pública para desarrollar una nueva red más tupida que le permitirá competir en nuevos mercados.
- (86) Radiodifusión alega que la ayuda estatal investigada no es proporcionada. Para cumplir el requisito de la proporcionalidad, la ayuda debe circunscribirse a lo necesario, es decir, aplicarse solo a zonas rurales remotas, y debe beneficiar a todos los operadores por igual, estableciendo obligaciones de acceso efectivo.

---

<sup>38</sup> Según estos estudios, la tecnología vía satélite entrañaría costes más elevados para la prestación de los servicios en cuestión. Tales costes tendrían que ser asumidos por los radiodifusores, los operadores de red local y los espectadores. El estudio de costes llevado a cabo por Abertis concluía también que el uso de la tecnología satelital requeriría un periodo adicional de unos seis meses antes de que se culminara la transición digital, pues los consumidores de la zona II necesitarían tiempo para adquirir e instalar descodificadores digitales, antenas parabólicas, etc. Ello, a su vez, generaría costes adicionales relativos a la radiodifusión simultánea (difusión simultánea de las plataformas analógica y digital) durante ese periodo de tiempo.

#### **4.4. Observaciones de los radiodifusores**

- (87) Los radiodifusores sostienen que la medida no puede considerarse ayuda estatal porque no ha ofrecido ventajas financieras a ninguna empresa y, sobre todo, no la ha brindado a los radiodifusores. Las medidas no han incrementado la audiencia de los radiodifusores en relación con la que tenían cuando emitían en analógico. Además, las personas que residen en las zonas de cobertura ampliada, es decir, en zonas rurales, remotas y escasamente pobladas, no inciden en el mercado de la publicidad, por lo que no forman parte de la audiencia a la que se dirigen los radiodifusores. En estas circunstancias, los operadores privados no incrementaron las tarifas publicitarias como consecuencia de la extensión.
- (88) Los radiodifusores también manifestaron la opinión de que no les interesaba migrar a una plataforma de satélite en la que sus programas tuvieran que competir con cientos de canales. La plataforma terrestre presenta la ventaja de una capacidad limitada, lo que para los radiodifusores comerciales en abierto implica menor competencia. Además, subrayaron que suelen adquirir contenidos solo para la plataforma terrestre. Ello se debe a que la radiodifusión terrestre garantiza la delimitación geográfica de las emisiones, lo que no sucede con la radiodifusión vía satélite.
- (89) Los radiodifusores también insistieron en que, tras la adjudicación de la licitación de Cantabria a Astra, informaron a las autoridades de esta Comunidad Autónoma de que iban a oponerse a la radiodifusión por satélite, ya que habían adquirido derechos de difusión de contenidos exclusivamente a través de la plataforma terrestre.

### **5. EVALUACIÓN JURÍDICA**

#### **5.1. Base jurídica de la ayuda**

- (90) Como se ha descrito pormenorizadamente en la sección 2.2, considerandos (23) a (31), el marco legal para la conversión digital en España es una compleja red formada por varios actos promulgados tanto por el Gobierno central y las Comunidades Autónomas como por las autoridades locales a lo largo de un periodo de cuatro años. El Plan Técnico Nacional de 2005 y el Plan de Transición de 2007 regulan esencialmente la transición a la TDT en la zona I, aunque también sientan las bases para medidas de extensión adicionales en la zona II. Estas medidas de extensión fueron llevadas a cabo por las autoridades regionales tras la celebración de varios convenios marco con el Gobierno central (los convenios marco de 2008) y adendas en 2008 a los anteriores convenios marco de 2006 y en 2009 a los convenios marco de 2008.
- (91) Como resultado de la celebración de estos convenios y adendas, las autoridades regionales y/o locales desarrollaron una amplia batería de medidas destinadas a extender la cobertura de TDT en la zona II, fundamentalmente mediante licitaciones públicas, como se describe en los considerandos (32) a (35). La Comisión considera, por tanto, que los diversos actos adoptados a nivel central y los convenios celebrados y modificados entre el MITyC y las Comunidades Autónomas constituyen la base del régimen de ayuda para la extensión de la cobertura en la zona II. Estos actos y convenios orientaron a las Comunidades

Autónomas a la adopción de medidas que no eran tecnológicamente neutras<sup>39</sup>. Aunque el Plan Técnico Nacional regula la conversión a la TDT en la zona I, también da un mandato a las autoridades locales para establecer, en cooperación con las Comunidades Autónomas, centros emisores adicionales necesarios para garantizar la recepción de la TDT en la zona II. Por tanto, en ese momento el Gobierno central también contemplaba la extensión de la cobertura de TDT. El mandato contenido en el principal instrumento jurídico que regula la conversión a la televisión digital solo se refiere a la plataforma terrestre. En la práctica, las Comunidades Autónomas han aplicado, por tanto, las directrices del Gobierno central sobre la extensión de la TDT<sup>40</sup>.

- (92) Para corroborar esta conclusión, la Comisión también ha investigado una muestra de licitaciones llevadas a cabo por las propias Comunidades Autónomas. Esta verificación confirma la conclusión anterior, ya que la inmensa mayoría de las licitaciones examinadas no ha sido tecnológicamente neutra.
- (93) El momento en que se desembolsó realmente la ayuda estatal para el despliegue de la TDT en la zona II vino marcado por la transferencia de fondos de las autoridades centrales y regionales a los beneficiarios. Este hecho tuvo lugar a lo largo de un periodo de tiempo que variaba según cada Comunidad Autónoma. Según la información recibida, las primeras licitaciones se realizaron en julio de 2008<sup>41</sup>. En el anexo figura un cálculo de importes de ayuda por región.

En cuanto a la ayuda en curso para la explotación y el mantenimiento de las redes, esta no se decidió a nivel central sino que algunas Comunidades Autónomas (véase «costes recurrentes» en el anexo de la Decisión) organizaron licitaciones para la explotación y el mantenimiento de las redes digitales terrestres ya existentes que publicaron en sus diarios oficiales respectivos<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Tal orientación puede encontrarse en los documentos pertinentes del Gobierno central. En particular, los convenios marco firmados en diciembre de 2008, denominados *Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad Autónoma de [...] para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT*, contemplan una lista de actividades que serán financiadas por las autoridades centrales y regionales con objeto de lograr una cobertura de televisión digital equivalente a la analógica ya existente. Por una parte se refieren a los centros emisores ya existentes renovados por los radiodifusores (centros de TDT desplegados en la zona I) y, por otra, a las «extensiones de la cobertura» – nuevos centros que tendrán que ser desplegados para garantizar la misma penetración de la televisión digital. Dado que solo la tecnología de TDT requiere la existencia de centros emisores, parece claro que las medidas previstas solo afectan a esta tecnología. Las adendas a estos convenios marco firmadas entre octubre y diciembre de 2009 hacen referencia a la financiación para la extensión de la cobertura. Definen qué deba entenderse por «actuaciones de extensión de cobertura», haciendo referencia expresa solo a la tecnología terrestre.

<sup>40</sup> En reuniones con las Comunidades Autónomas, el MITyC manifestó su objetivo de garantizar la transición a la TDT en la zona II. Ello lo confirma una presentación, disponible en internet, firmada por el MITyC, <http://www.fenitel.es/asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf>. También lo confirman las declaraciones de las Comunidades Autónomas a los requerimientos de información de la Comisión. En sus respuestas, las Comunidades Autónomas se refieren explícitamente al Plan Nacional de Transición adoptado por Real Decreto 944/2005 y al Plan Avanza. Véase, por ejemplo, la respuesta de Extremadura: «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...».

<sup>41</sup> Licitación para el suministro de equipos, de 30 de julio de 2008, publicada por la Comunidad Autónoma de La Rioja y licitación para la extensión SE/CTTI/06/08, de 27 de julio de 2008, publicada por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución de las autoridades de Castilla y León: Resolución de 24 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Telecomunicaciones, por la que se anuncia la

## **5.2. Evaluación de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE**

### *5.2.1. Presencia de ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE*

(94) La medida en cuestión, incluida la ayuda en curso para la explotación y el mantenimiento descrita en el considerando (36), puede ser considerada ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, en el que se establecen las condiciones para la presencia de ayuda estatal. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, debe conferir una ventaja económica selectiva a su beneficiario; en tercer lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia; y, en cuarto lugar, esta intervención debe poder afectar o amenazar con afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

#### *5.2.1.1. Recursos estatales*

(95) La medida en cuestión emana del sistema de actos jurídicos antes descrito, promulgados tanto a nivel central como regional y local, así como de los convenios celebrados entre los distintos niveles de la Administración española. Además, España no cuestionó la conclusión plasmada en la Decisión de incoación según la cual la medida había sido financiada a partir de recursos presupuestarios. No obstante, las autoridades españolas insistieron en que se financió tanto a partir del presupuesto central como de los autonómicos y municipales. Asimismo manifestó la opinión de que la medida en cuestión era de hecho una mera transferencia de fondos entre distintas administraciones. Como tal, España no cuestionó que los fondos proceden fundamentalmente del presupuesto central y en parte de los presupuestos regionales y locales. Además, la medida no era una simple transferencia de fondos entre administraciones, pues, en último término, los fondos fueron utilizados para el despliegue de la red de TDT por entidades que desarrollaban una actividad económica (como se explica en la sección 5.2.1.2.).

(96) En estas circunstancias, se concluye que la medida en cuestión se financió directamente a partir del presupuesto del Estado y de los presupuestos de determinadas Comunidades Autónomas y corporaciones locales. La ayuda en curso, como se describe en el considerando (36), no se financió con cargo al presupuesto del Estado central sino directamente a partir del presupuesto de las Comunidades Autónomas. Es, por tanto, imputable al Estado e implica el uso de recursos públicos.

#### *5.2.1.2. Ventaja económica a las entidades que desarrollan una actividad económica*

(97) La medida en cuestión implica una transferencia de recursos estatales a determinadas empresas. Aunque el Tratado no define el concepto de empresa, hace referencia a cualquier persona física o jurídica, independientemente de su estatus y financiación, que desarrolle una actividad económica. En la práctica de la Comisión, confirmada por los tribunales, la explotación de redes de emisión de

televisión se considera una actividad económica<sup>43</sup> de modo similar a otros casos que implican la gestión de infraestructuras por parte de las autoridades regionales<sup>44</sup>. En el caso que nos ocupa, la mayoría de las empresas públicas o ayuntamientos está inscrita en el registro de la CMT en calidad de operadores de red. Este hecho sugiere que prestan determinados servicios que, según la práctica consolidada, constituyen una actividad económica. El mercado existe si, como sucede en este caso, otros operadores estarían dispuestos a prestar el servicio en cuestión o en condiciones para hacerlo. Así, por ejemplo, Astra, antes de llevar a cabo la extensión de la cobertura en la zona II, mantuvo varias reuniones con las Comunidades Autónomas para presentarles su oferta. Por otra parte, en marzo de 2008, Astra participó y resultó ganadora de una licitación tecnológicamente neutra publicada en Cantabria para la prestación de televisión digital en las zonas II y III. El hecho de que las empresas públicas y los ayuntamientos no perciban remuneración por los servicios prestados no es óbice para que las actividades en cuestión sean consideradas como actividad económica<sup>45</sup>.

- (98) La Comisión no está de acuerdo con el argumento esgrimido por España de que la explotación de la red terrestre por parte de las Comunidades Autónomas, las empresas públicas y los ayuntamientos se encuadre en el ejercicio de los poderes oficiales en calidad de autoridad pública, por lo que queda al margen del ámbito de aplicación del artículo 107 del TFUE. Se ha reconocido que las actividades relacionadas con el ejercicio de prerrogativas estatales por el propio Estado o por autoridades que funcionen dentro de los límites de su autoridad pública no constituyen actividades económicas a efectos de las normas de competencia<sup>46</sup>. Tales actividades son las que forman parte de las funciones esenciales del Estado o están relacionadas con dichas funciones por su naturaleza, por su finalidad y por las normas a las que estén sujetas. La jurisprudencia del Tribunal ha ofrecido varios ejemplos de actividades que se encuadran en esta categoría, con lo que se traza una línea divisoria entre actividades estatales puras y actividades comerciales que puede desarrollar una entidad estatal. En esta lista se incluyen actividades relacionadas con el Ejército o la Policía; el mantenimiento y la mejora de la seguridad en la navegación aérea; el control del tráfico aéreo<sup>47</sup>; la vigilancia contra la contaminación, que es una tarea de interés público que forma parte de las funciones esenciales del Estado en lo que respecta a la protección del medio

---

<sup>43</sup> Decisiones de la Comisión: N 622/2003 Digitalisierungsfonds Austria, C25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg (considerando 62), C34/2006 DVB-T North-Rhine Westphalia (considerando 83), C52/2005 Mediaset (considerando 96).

<sup>44</sup> Asunto T-196/04 Ryanair Ltd./Comisión Europea, Rec. 2007, p. II-2379, considerando 88, asunto C-82/01P Aéroports de Paris/Comisión, Rec. 2002, p. I-9297, considerandos 107-109 y 121-125.

<sup>45</sup> Véanse los asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08: Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) y Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) / Comisión Europea, Rec. 2011, p. II-01311, considerando 115, en el que el Tribunal sostiene: «El hecho de que ningún operador privado se haga cargo de una actividad o la circunstancia de que ésta no sea rentable no constituyen criterios pertinentes a la hora de atribuirle la calificación de actividad económica (...).».

<sup>46</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general, DO C 8 de 11.1.2012.

<sup>47</sup> Asuntos C-364/92, SAT/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43, apartados 19 a 30, y C-113/07 P, Selex, Rec. 2009, p. I-2207.

ambiente en zonas marítimas<sup>48</sup>; actividades de normalización; y actividades de investigación y desarrollo afines<sup>49</sup>.

- (99) En este contexto, la Comisión opina que, en el presente caso, la explotación de la red de radiodifusión terrestre no se encuadra entre las obligaciones o prerrogativas del Estado ni es una actividad típica que solo pueda desarrollar el Estado. Los servicios tomados en consideración no son los habituales de una autoridad pública y tienen por sí mismos naturaleza económica, lo que se pone de manifiesto por el hecho de que son varias las empresas que operan en el mercado de la zona I. En segundo lugar, una empresa privada, que no depende de ninguna autoridad pública, en concreto Astra (como evidencia su presencia en calidad de licitadora en la licitación de 2008 de Cantabria, estaba interesada en prestar este servicio en la zona II. En tercer lugar, el despliegue de la red en la zona II solo afecta a la transmisión de canales nacionales y regionales privados<sup>50</sup>. Como consecuencia de ello, se concluye que la explotación de la red terrestre por parte de las Comunidades Autónomas, empresas públicas y ayuntamientos no se encuadra en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público.

#### *Beneficiarios directos de la ayuda*

- (100) Los operadores de la plataforma de TDT son los beneficiarios directos de las medidas impugnadas dado que fueron los receptores de los fondos destinados a la mejora y extensión de su red en la zona II. De modo análogo, se benefician de la ayuda en curso para la explotación y el mantenimiento de estas redes. Las Comunidades Autónomas escogieron distintas fórmulas para llevar a cabo la extensión de cobertura y, por tanto, se han señalado distintos tipos de beneficiarios directos.
- (101) En primer lugar, algunas de las Comunidades Autónomas<sup>51</sup> encomendaron a una empresa pública, en ocasiones una empresa de telecomunicaciones, la tarea de extender la cobertura. Estas empresas organizaron licitaciones a tal efecto y delegaron esta tarea al adjudicatario de la licitación o llevaron a cabo la extensión por sí mismas tras adquirir el equipo necesario.

---

<sup>48</sup> Asunto C-343/95, Calí & Figli, Rec. 1997, p. I-1547, apartado 22.

<sup>49</sup> Asunto T-155/04 Selex, Rec. 2006, p. II-4797, apartados 73-82, confirmado por C-113/07, Selex, Rec. 2009, p. I-2307.

<sup>50</sup> Como se establece en la sección 2.1.3., los radiodifusores públicos tienen una obligación de cobertura del 98 %, por lo que han de cubrir la zona II por sus propios medios. Además, los canales públicos nacionales de televisión de RTVE y los canales públicos regionales se emiten a través de una red diferente. Mientras que los privados utilizan la señal de Red de Frecuencia Única (SFN, en sus siglas en inglés), los públicos emplean la Red Global Española (RGE). Como resultado de estas diferencias, las instalaciones terrestres requieren equipos diferentes para cada una de las dos redes.

<sup>51</sup> Por ejemplo, Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), RETEGAL e Itelazpi son empresas públicas a las que se encomendó la extensión y, por esa razón, organizaron licitaciones para el suministro del equipo necesario para digitalizar los centros de radiodifusión. La Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria, el Centre de Telecomunicacions i Technologies de la Informació de Cataluña y la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid se encargaban de organizar licitaciones para la extensión de la cobertura de TDT y la extensión la llevaron a cabo los adjudicatarios de dichas licitaciones. OPNATEL en Navarra se encargaba de realizar la extensión y adquirió el equipo necesario sin mediar licitación.

- (102) Estas empresas públicas están ahora en condiciones de explotar la red de TDT en la zona II gracias a la subvención pública. También pueden utilizar la nueva infraestructura para prestar otros servicios como, por ejemplo, WiMax (norma de transmisión de datos de banda ancha inalámbrica que puede ofrecer banda ancha fija o móvil), radio digital, televisión móvil (DVB-H), o servicios de coubicación para la red de banda ancha básica de Telefónica en zonas rurales y para los operadores móviles. Gracias a estas economías de alcance, los operadores de la red de TDT tienen la posibilidad de obtener ingresos de la infraestructura financiada con fondos públicos.
- (103) La ventaja cuantificable concedida a las empresas públicas es el importe de los fondos recibidos para la extensión de la cobertura.
- (104) En segundo lugar, algunas Comunidades Autónomas<sup>52</sup> realizaron ellas mismas licitaciones a escala regional para la extensión de la TDT. España alega que la inmensa mayoría de las licitaciones se organizó para el suministro de equipos y que las empresas adjudicatarias actuaron en calidad de suministradores de equipos. Tal sería también el caso de Abertis, Tradia y Retevisión. Los resultados de la investigación apuntan, sin embargo, a la conclusión de que un número significativo de licitaciones se centró en la extensión de la cobertura, y no solo en el suministro de equipos<sup>53</sup>. Por tanto, al contrario de lo que alega España, la Comisión considera que Abertis y otras empresas participaron en tales licitaciones en su calidad de operadores de red<sup>54</sup>. En este caso, los adjudicatarios de tales licitaciones sí que obtuvieron una ventaja competitiva frente a los operadores de red que ni siquiera pudieron participar en el procedimiento de selección. Su ventaja es la suma de los fondos recibidos para la extensión a raíz de una licitación tecnológicamente no neutra.
- (105) En tercer lugar, algunas Comunidades Autónomas<sup>55</sup> concedieron financiación a los ayuntamientos para la extensión de la cobertura de TDT. España alega que no se trataba más que de transferencias de fondos entre distintos niveles de la Administración y que, al ampliar las redes propiedad de los ayuntamientos, estos simplemente cumplían sus obligaciones administrativas para con sus ciudadanos. No obstante, España reconoce que las corporaciones locales actuaron como operadores de red, que muchas de ellas están registradas en la lista de operadores de red de la CMT y que llevaron a cabo efectivamente la extensión de la red, en algunos casos mediante procedimientos de licitación. Por tanto, la Comisión considera que, si las corporaciones locales actúan como operadores de red de la TDT, son beneficiarios directos de la ayuda. Su ventaja es el importe recibido de las autoridades regionales y centrales para la extensión de la cobertura. Ello también es así si la extensión se financia parcialmente con recursos propios de una corporación local que constituya ayuda a la empresa o la actividad.

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Murcia, La Rioja y Valencia.

<sup>53</sup> Como se ha explicado en el considerando (33), en el caso de las licitaciones para la ampliación de la cobertura, a la empresa ganadora se le adjudicaba la misión de dotar (a menudo construir) una red de TDT operativa. A tal efecto, entre las tareas necesarias se encontraban el diseño y concepción de la red, el transporte de la señal, el despliegue de la red y el suministro del equipo necesario. Por otra parte, en el caso de las redes ya existentes, se organizaron licitaciones para el suministro de equipo físico. Del adjudicatario de tales licitaciones se esperaba que lo mejorase con el equipo necesario, es decir, que suministrase, instalase y activase el equipo.

<sup>54</sup> Por ejemplo, Abertis y Retevisión resultaron adjudicatarias de licitaciones tecnológicamente no neutras para la extensión de la cobertura en Extremadura y Castilla y León por un importe total de [...] millones EUR.

<sup>55</sup> Por ejemplo, Andalucía, Canarias, Extremadura y Murcia.

- (106) En conjunto, Abertis y Retevisión fueron los principales beneficiarios de las licitaciones. En total, recibieron aproximadamente [...] de la cuantía total de los fondos destinados a la extensión de la cobertura: al menos [...] millones de euros a raíz de licitaciones para la extensión de la cobertura.
- (107) En otro orden de cosas, algunas Comunidades Autónomas han concedido ayuda estatal para la explotación y el mantenimiento de las redes. Estas tareas las desarrollan empresas públicas y ayuntamientos o se ofertan, por ejemplo, a los propietarios de los centros emisores. Las autoridades centrales españolas aseguraron que no imponían el requisito de la explotación y el mantenimiento de los centros digitalizados y que era competencia de las Comunidades Autónomas decidir al respecto. En el transcurso de la investigación, varias Comunidades Autónomas presentaron cifras que indicaban que efectivamente habían financiado la explotación y el mantenimiento de los centros emisores de la zona II, especialmente a partir de 2009, una vez expirado el periodo inicial de dos años de explotación y mantenimiento incluido en los contratos celebrados con los adjudicatarios. Se considera que ello constituye ayuda en curso y que las empresas encargadas de la explotación y el mantenimiento de la red digitalizada terrestre en la zona son los beneficiarios directos.
- (108) Por último, en términos más generales, Abertis también se beneficia de que no se permita a otro operador de plataforma introducirse en el mercado de emisión de señales de televisión en abierto en España<sup>56</sup>.

#### *Beneficiarios indirectos de la ayuda*

- (109) *Operadores de red.* Los operadores de red que participaron en las licitaciones para la extensión de la cobertura organizadas por las empresas públicas en el primer supuesto descrito en el considerando (101) son beneficiarios indirectos de la ayuda. Las empresas públicas no llevaron a cabo la extensión por sí mismas ni se quedaron con los fondos destinados a extender la cobertura sino que los distribuyeron a los operadores de red mediante licitaciones destinadas a la extensión. Estas licitaciones para la extensión se dirigían exclusivamente a los operadores de red terrestre. Por tanto, estos se beneficiaron de la exclusión de los operadores de satélite. Además, debido al pequeño número de operadores existentes en el mercado, los operadores de red terrestre solo debían hacer frente a una escasa resistencia competitiva. Como se ha señalado anteriormente a propósito de los beneficiarios directos, se benefician adicionalmente si también utilizan la nueva infraestructura para la prestación de otros servicios (como WiMax, radio digital, TV móvil, etc.). La ventaja recibida por estos operadores de

---

<sup>56</sup> Como se establece en el considerando 21, Abertis domina el mercado de emisión de señales en abierto en la plataforma terrestre de la zona I y, a través de su filial Hispasat, en la zona III. Al extender el alcance de la televisión digital terrestre a la zona II, el suministro de señales de televisión en abierto a escala nacional sigue bajo control de Abertis. En el futuro, la entrada de Astra en la zona II podría también generar mayor competencia de plataformas en las zonas I y III. Por analogía, hay numerosos estudios que demuestran los beneficios en términos de descenso de precios y aumento de la calidad del servicio cuando la plataforma satelital se introdujo en el mercado de la televisión en los Estados Unidos. Antes de la llegada del satélite, las empresas de cable habían gozado de poder monopolístico en determinadas zonas geográficas locales. Compárese por ejemplo: Chenghuan Sean Chu, *The effect of satellite entry on cable television prices and product quality*, RAND Journal of Economics, Vol. 41, nº 4, invierno de 2010, pp. 730-764.

red asciende a la suma de los fondos recibidos a raíz de una licitación destinada a la extensión<sup>57</sup>.

- (110) *Proveedores de equipos de telecomunicación.* Al contrario que los operadores de red, los proveedores de equipos de telecomunicación no se consideran beneficiarios indirectos, ya que no recibieron una ventaja selectiva. De modo similar al caso de los descodificadores digitales en Italia<sup>58</sup>, no ha sido posible establecer una distinción entre diferentes categorías de productores de diversos tipos de infraestructura digital porque los productores deben ser capaces de producir cualquier tipo de equipo. Las empresas adjudicatarias de las licitaciones no difieren del grupo de empresas que habría participado en la licitación si el régimen hubiera sido tecnológicamente neutro con respecto a los operadores de plataforma<sup>59</sup>. En España, las empresas que integran, instalan y suministran los equipos de telecomunicación necesarios para la extensión de la TDT suelen ofrecer otros servicios. Tales fabricantes de equipos, aunque también los operadores de telecomunicaciones, pueden también ofrecer soluciones terrestres o satelitales o una combinación de ambas<sup>60</sup>.
- (111) La medida en cuestión no pretende, por su objeto o estructura general, generar una ventaja para los fabricantes. Cualquier iniciativa pública en favor de la digitalización (incluso la más neutra tecnológicamente hablando) favorecería a los productores de equipos digitales. En el caso de los fabricantes de equipos, se puede considerar, por tanto, que el hecho de que se beneficiaran de un aumento de las ventas como consecuencia de la medida puede ser considerado un efecto secundario mecánico. Como principio general, toda ayuda estatal produce un efecto de goteo sobre los proveedores del beneficiario de la ayuda estatal, lo que no implica necesariamente, sin embargo, una ventaja selectiva para ellos. La ayuda no iba destinada a los proveedores de equipos de telecomunicación, por lo que estos no se beneficiaron de un efecto indirecto buscado. Dado que habían sido seleccionados mediante procedimientos de licitación transparentes y abiertos a todos los proveedores de equipos, incluidos los de otros Estados miembros, tampoco cabe esperar que hayan obtenido ganancias anormales.
- (112) *Radiodifusores.* España ha demostrado suficientemente que los radiodifusores terrestres no recibieron ventaja alguna a raíz de la extensión de la cobertura. En contraste con la zona I, los radiodifusores se negaron a pagar por la digitalización en la zona II pues ello no les iba a generar ningún ingreso adicional. De hecho, a la luz de la escasa población afectada, que no parece ser objetivo comercial de los

---

<sup>57</sup> Tal fue el caso de Retevisión, propiedad al 100 % de Abertis, que fue la adjudicataria de licitaciones no neutras destinadas a la extensión organizadas en Madrid y Cataluña por un importe total de [...] millones EUR.

<sup>58</sup> C52/05 – Descodificadores digitales Italia, DO C 118 de 19.5.2006, p.10 y DO L 147 de 8.6.2007, p.1.

<sup>59</sup> Algunos ejemplos de empresas que han resultado ganadoras de licitaciones: Tredess es un fabricante de equipos de transmisión digital que pertenece al Grupo Televes, que también fabrica receptores de televisión digital vía satélite, antenas, antenas parabólicas (Comparar: <http://www.tredess.com> y <http://www.televes.es>). De modo similar: Mier (<http://www.mier.es>), Elecnor (<http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/telecomunicaciones>) Itelsis, BTESA, Axion, Retegal, Itelazpi, Telecom CLM.

<sup>60</sup> Las licitaciones para la zona II relativas a la extensión de la cobertura suelen pedir soluciones llave en mano que exigen integrar, instalar y suministrar varios componentes de equipo (parabólica, antena, transmisor, receptor de satélite). En la mayoría de los casos, la solución ofrecida incluía el equipo de recepción vía satélite para recibir la señal digital ya distribuida vía satélite por los radiodifusores.

anunciantes, a raíz de la extensión a la zona II, los radiodifusores no pudieron incrementar significativamente las tarifas de publicidad. Por tanto, los radiodifusores terrestres no son beneficiarios indirectos de la medida investigada.

### 5.2.1.3. *Selectividad*

(113) La ventaja que la medida, incluida la ayuda en curso, ofrece a los operadores de red es selectiva, pues solo beneficia al sector de la radiodifusión. En dicho sector solo afecta a las empresas que operan en el mercado de la plataforma terrestre. El marco legal establece especificaciones técnicas de elegibilidad que solo puede cumplir la tecnología terrestre. Por otra parte, solo las empresas que operan en el mercado de la plataforma terrestre recibieron la ayuda en curso para el mantenimiento y la explotación de la red. Por tanto, quedan excluidos de la medida los operadores de red que operan otras plataformas, como las de satélite, cable o televisión por internet.

### 5.2.2. *Mandato de servicio público*

(114) Como consecuencia de la organización administrativa del país y del reparto de competencias entre las autoridades centrales y autonómicas, según las autoridades españolas, corresponde a las Comunidades Autónomas defender la ausencia de ayuda estatal con arreglo a la jurisprudencia Altmark. Como mejor y único ejemplo, las autoridades españolas presentan el caso del País Vasco. Ninguna otra Comunidad Autónoma presentó un razonamiento que justificase que la explotación de la red terrestre es un servicio público.

(115) En el País Vasco, una empresa pública del Gobierno Vasco, Itelazpi S.A. («Itelazpi»), presta servicios de transporte y cobertura de difusión de radio y televisión. A tal efecto, opera unos 200 centros emisores, la mayoría de los cuales pertenecen al Gobierno Vasco. Con el fin de extender la cobertura, se encomendó a Itelazpi la tarea de organizar diez licitaciones a nivel regional para el suministro del equipo necesario para digitalizar la infraestructura terrestre.

(116) En opinión de las autoridades vascas, los Estados miembros gozan de una discreción significativa a la hora de definir un SIEG. La Comisión solo puede cuestionar la definición en caso de error manifiesto. Este margen discrecional es aun más amplio en el caso del servicio público de radiodifusión<sup>61</sup>. Sobre esta base, el Gobierno Vasco ha alegado que la explotación de las redes de radiodifusión puede ser considerada un SIEG. No sería sobre una base autónoma, sino más bien como un «servicio esencial» inherente al servicio público de radiodifusión que emana de diversas disposiciones de la legislación y jurisprudencia españolas<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Como se establece en el Protocolo relativo al sistema público de radiodifusión de los Estados miembros anejo al Tratado de Ámsterdam.

<sup>62</sup> Entre otras, Ley 31/1987, de 18 diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; Real Decreto Ley 529/2002, de 14 de junio, por el que se garantiza la prestación del servicio esencial relativo a la red soporte de los servicios de difusión de televisión en situaciones de huelga ; sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª) de 23 de julio de 2009 (JUR 2009\381376), Fundamento de derecho Dos; y de 18 de diciembre de 2009 (RJ 2010\2313), Fundamento de Derecho Tres: «Es de indudable interés público garantizar la extensión y cobertura universal de los canales de televisión de ámbito estatal en las zonas dispersas y aisladas del territorio nacional (en paridad con las que no presentan estas características) a las que no alcanza el compromiso asumido por los concesionarios de televisión».

- (117) Según las autoridades vascas, la financiación concedida a Itelazpi era de hecho en concepto de compensación por la prestación de servicios de interés económico general que cumplieran las condiciones de la sentencia Altmark.
- (118) En su sentencia Altmark, el Tribunal afirmó que la compensación por servicio público no constituye una ventaja económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado CE cuando se cumplen las cuatro condiciones siguientes: 1) la empresa beneficiaria tiene un mandato de servicio público y las tareas y obligaciones vinculadas deben estar claramente definidas; 2) los parámetros de la compensación por la prestación del servicio deben fijarse de antemano de forma objetiva y transparente; 3) la compensación no debe superar los costes netos generados para cumplir el mandato de servicio público; y 4) con el fin de mantener un coste lo más bajo posible para la comunidad, la empresa que se encargue de cumplir las obligaciones de servicio público se elegirá mediante un procedimiento de licitación pública; de no ser así, los costes de llevar a cabo los servicios de interés económico general se determinarán sobre la base de los de una empresa corriente bien administrada.

*Primera condición Altmark: Definición clara y encomienda de las obligaciones de servicio público*

- (119) La legislación española no declara que la explotación de una red terrestre sea un servicio público. La Ley de Telecomunicaciones de 1998<sup>63</sup> establece que los servicios de telecomunicaciones, incluida la explotación de redes de difusión de radio y televisión, son servicios de interés económico general, si bien no tienen rango de servicios públicos, que solo se reserva a unos pocos servicios de telecomunicaciones<sup>64</sup>. La Ley de Telecomunicaciones actualmente en vigor<sup>65</sup> mantiene la misma definición. Los servicios emisores para la radiodifusión de televisión, es decir, el transporte de señales a través de las redes de telecomunicaciones, se consideran servicios de telecomunicaciones y, como tales, son servicios de interés económico general, pero no constituyen un servicio público<sup>66</sup>.
- (120) En cualquier caso, las disposiciones de la Ley se caracterizan por su neutralidad tecnológica. Su artículo 1 define las telecomunicaciones como la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados. Telecomunicaciones son la transmisión de señales a través de cualquier red de difusión, y no a través de la red terrestre en particular<sup>67</sup>. Además,

---

<sup>63</sup> Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

<sup>64</sup> Entre los que se incluyen los servicios relacionados con la defensa pública y la protección civil y la explotación de la red telefónica.

<sup>65</sup> Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

<sup>66</sup> En el artículo 2, apartado 1, de esta Ley se establece: «Las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia.».

<sup>67</sup> El anexo II de la Ley 32/2003 recoge definiciones precisas y tecnológicamente neutras de "telecomunicaciones" y de "red de comunicaciones electrónicas". «Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos». «Red de comunicaciones electrónicas: los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluida internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y

el artículo 3 de la Ley especifica que uno de sus objetivos es fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación.

- (121) Aunque la norma vigente y aplicable en el momento de la transferencia de fondos a Itelazpi definía la radiodifusión pública como servicio público, en opinión de la Comisión no es posible ampliar esta definición a la explotación de una determinada plataforma de soporte. Además, cuando existen varias plataformas de transmisión, no se puede considerar que una de ellas en concreto sea «esencial» para la transmisión de las señales de radiodifusión. Por tanto, habría constituido un error manifiesto que la legislación española declarara que el uso de una determinada plataforma para la transmisión de las señales de radiodifusión constituye un servicio público.
- (122) Por tanto, se concluye que, con arreglo a la legislación española, la explotación de las redes terrestres no tiene rango de servicio público.
- (123) Las autoridades vascas alegan que la encomienda de la prestación de este servicio de interés económico general a Itelazpi se incluye explícitamente en los convenios celebrados entre el Gobierno Vasco, EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) y las tres Diputaciones Forales vascas.
- (124) En los convenios, la Administración vasca reconoce que valores como el acceso universal a la información y a la pluralidad informativa demandan la universalización del servicio de televisión en abierto y se compromete a salvaguardar estos valores extendiendo la cobertura de los múltiples estatales<sup>68</sup>. No obstante, ninguna disposición de los convenios sugiere realmente que la explotación de la red terrestre se considere servicio público. Por consiguiente, la Comisión estima que la redacción de dichos convenios no basta para definir claramente el alcance de la misión de servicio público y, con base en este argumento, no puede alegarse que la transmisión a través de la red terrestre sea un servicio público.
- (125) Como consecuencia de ello, no se ha acreditado que se haya cumplido la primera condición de la sentencia Altmark.
- (126) Los criterios establecidos en la sentencia Altmark son acumulativos, es decir, se han de cumplir todos ellos para que la medida no se considere ayuda estatal. Al no cumplirse el primer criterio, la financiación concedida a Itelazpi por las autoridades del País Vasco no cumple los requisitos para ser considerada compensación por la prestación de un servicio de interés económico general.

*Cuarta condición Altmark: garantizar el menor coste para el interés general*

- (127) A falta de una licitación, el cuarto criterio Altmark requiere que el nivel de compensación necesaria se calcule sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

---

televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada».

<sup>68</sup> Considerandos 6 y 7 y cláusula 5ª de los convenios.

- (128) Al no haberse realizado una licitación, las autoridades vascas alegan que se cumple el criterio porque la propia Itelazpi es una empresa bien gestionada y adecuadamente equipada para llevar a cabo las actividades requeridas. Basándose en una comparación de costes, las autoridades vascas concluyen que la infraestructura satelital habría sido más cara que mejorar la red terrestre de Itelazpi<sup>69</sup>. No obstante, para cumplir el cuarto criterio Altmark, una comparación con la tecnología de satélite no basta para demostrar que Itelazpi sea eficiente, puesto que también podría haber habido otros operadores terrestres que pudieran prestar este servicio con menor coste.

Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, se concluye que en el caso del País Vasco tampoco se ha cumplido el cuarto criterio de la sentencia Altmark. Dado que estas condiciones son acumulativas, no puede considerarse que la financiación concedida por el Gobierno Vasco a Itelazpi no constituya ayuda estatal porque cumple las condiciones para que se califique de compensación por la prestación de un servicio de interés económico general.

#### 5.2.2.1. *Falseamiento de la competencia*

- (129) España y Abertis alegan que la TDT y la tecnología satelital son dos mercados distintos. La TDT es la plataforma principal para la televisión terrestre en abierto, mientras que el número de operadores en el mercado nacional viene determinado por el número de licencias concedidas por el Gobierno español. Los canales de televisión terrestre en abierto se financian con la publicidad. En cuanto a la televisión por satélite, se puede acceder a un gran número de canales en la única plataforma de televisión de pago de España, de la que Astra es el operador de red. Estos canales se financian mediante abonos, por lo general para un paquete de canales. Las autoridades españolas subrayan además que en España el coste de la distribución vía satélite para los radiodifusores es mucho más elevado que el de la radiodifusión terrestre, por lo que los radiodifusores en abierto, incluidos los regionales y locales, no están interesados en migrar a esta plataforma.
- (130) Por diversas razones se concluye que las plataformas terrestre y de satélite operan en el mismo mercado.
- (131) En primer lugar, en 2008 Astra compitió por la extensión de la cobertura de televisión digital en Cantabria y ganó la licitación. En 2008 Astra mantuvo una serie de reuniones con las Comunidades Autónomas a las que presentó su oferta de emitir canales de televisión digital que hasta entonces se emitían a través de la plataforma terrestre. A pesar de que las autoridades rescindieron posteriormente el contrato con Cantabria, el interés del operador de satélite en prestar servicios en competencia con la plataforma terrestre sugiere que existe la posibilidad de que los operadores de satélite presten servicios similares.
- (132) En segundo lugar, el operador de satélite Hispasat (filial de Abertis) presta servicios en algunas partes de la zona II<sup>70</sup> y la plataforma satelital se utiliza exclusivamente en la zona III. Otros Estados miembros también usan servicios de satélite para abarcar las zonas más remotas de su país con los canales en abierto<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> El estudio no ha sido facilitado a la Comisión.

<sup>70</sup> Hispasat presta estos servicios en apoyo de la red de TDT en la zona II.

<sup>71</sup> Por ejemplo, Francia.

- (133) En tercer lugar, varios canales públicos y privados distribuidos a través de la plataforma terrestre también se emiten a través de plataformas de satélite, incluida la propia Astra<sup>72</sup>.
- (134) En cuarto lugar, algunos de los canales regionales pueden o podían sintonizarse hasta hace poco a través de la plataforma de satélite, lo que entra en contradicción con la afirmación de que los radiodifusores regionales no están interesados en la tecnología satelital.
- (135) En quinto lugar, la Comisión señala también el argumento de Astra relativo a la capacidad del satélite para ofrecer 1 380 canales y delimitarlos geográficamente. Astra asegura que no hay límites para que la plataforma satelital difunda tal número de canales. Además, la cifra de 1 380 canales regionales parece estar inflada. Aunque este es el número máximo de frecuencias de que se dispone en toda España para los canales nacionales, regionales y locales, el número de licencias que se concedió realmente fue de hecho muy inferior (véase la nota a pie de página 13). Por otra parte, no todos los radiodifusores a los que se concedió una licencia emiten realmente en las frecuencias asignadas.
- (136) En sexto lugar, algunos radiodifusores han manifestado una preferencia por la transmisión terrestre porque han adquirido derechos para emitir contenidos exclusivamente para la plataforma terrestre. Ello no implica, sin embargo, que existan mercados distintos para la transmisión terrestre y la satelital. Del mismo modo que han adquirido derechos para la plataforma terrestre, en caso necesario podrían hacer lo mismo para la satelital. Además, si se selecciona una plataforma satelital mediante una licitación pública, como en el caso de la zona III, podría imponerse a los radiodifusores una «obligación de transporte».
- (137) Por último, según datos de mayo de 2010<sup>73</sup>, la cobertura de la TDT en España alcanza al 98,85 % de la población mientras que solo el 93,5 % de los hogares ve la televisión a través de la plataforma terrestre. Ello quiere decir que el 5 % de los hogares dispone de acceso a la TDT pero prefiere no utilizarlo, ya que la mayoría de ellos están abonados a la televisión de pago vía satélite.
- (138) En conclusión, habida cuenta de que las plataformas de radiodifusión vía satélite y terrestre compiten entre sí, la medida destinada al despliegue y la explotación y mantenimiento de la TDT en la zona II implica el falseamiento de la competencia entre las dos plataformas. Se ha de señalar que otras plataformas, especialmente la televisión por internet, se encuentran discriminadas como consecuencia de la medida. A pesar de que la banda ancha aún no ha llegado a la totalidad de la zona II, es muy probable que en el futuro amplíe su cobertura de forma significativa.

#### 5.2.2.2. *Efecto sobre el comercio*

- (139) La medida incide en el comercio en el interior de la Unión. Según la jurisprudencia de los tribunales europeos, cuando «una ayuda económica otorgada por un Estado o utilizando fondos estatales refuerza la posición de ciertas empresas frente a otras que compiten con ellas en los intercambios comerciales

---

<sup>72</sup> Por ejemplo, Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, la2, Canal 24 horas.

<sup>73</sup> Análisis del mercado de la televisión presentado por España en la notificación de la medida: Compensación por daños y perjuicios por la liberalización del dividendo digital en España, SA. 32619 (2011/N).

intracomunitarios, procede considerar que la ayuda influye sobre dichos intercambios»<sup>74</sup>.

- (140) Los operadores de red operan en un sector en el que se producen intercambios entre los Estados miembros. Abertis forma parte de un grupo internacional de empresas, al igual que el denunciante, Astra. Por tanto, la medida destinada al despliegue y la explotación y mantenimiento de la TDT en la zona II afecta al comercio entre los Estados miembros.

### 5.2.3. Conclusiones sobre la presencia de ayuda

- (141) Habida cuenta de los argumentos anteriormente expuestos, la Comisión considera que la medida reúne los criterios consagrados en el artículo 107, apartado 1, del TFUE. En estas circunstancias, la medida ha de ser considerada ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

## 5.3. Evaluación de la compatibilidad

### 5.3.1. Consideraciones generales

- (142) La Comisión apoya activamente la transición de la radiodifusión analógica a la digital. Las ventajas de la transición digital fueron puestas de relieve en el Plan de Acción eEurope 2005 y en las dos comunicaciones relativas a la transición a la tecnología digital<sup>75</sup>. La Comisión también reconoce que la transición a la tecnología digital podría sufrir retrasos si se dejara enteramente al albur de las fuerzas de mercado.
- (143) Los Estados miembros pueden utilizar las ayudas para colmar alguna deficiencia de mercado específica o garantizar la cohesión social o regional<sup>76</sup>. No obstante, debe probarse en cada caso que las ayudas previstas son el medio adecuado de tratar el problema, que se limitan al mínimo necesario y que no falsean indebidamente la competencia. De modo análogo, la Comunicación relativa a la transición establece que, en el ámbito específico de la digitalización, la intervención pública estaría justificada siempre que se dieran dos condiciones: la presencia de intereses generales y la existencia de una deficiencia del mercado, es decir, si las fuerzas de mercado por sí solas no pueden lograr el bienestar colectivo. Asimismo especifica que, en cualquier caso, la intervención pública debe ir respaldada por un análisis de mercado sólido.
- (144) La Comunicación relativa a la transición también indica que la transición a la radiodifusión digital representa un enorme desafío industrial que ha de liderar el mercado. Por norma, cada red debe competir con sus propios medios. Con el fin de preservar este principio, cualquier intervención pública deberá tratar de ser neutra desde el punto de vista tecnológico. Se pueden considerar como únicas excepciones a este principio las intervenciones cuya finalidad sea corregir

<sup>74</sup> T-55/99 Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) / Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2000, p. II-3207.

<sup>75</sup> COM(2002)263 final, «eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos»; COM(2003)541 final, «Comunicación de la Comisión sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)»; y COM(2005)204 final, «Comunicación de la Comisión sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital».

<sup>76</sup> Véase el documento «Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005 – 2009», COM(2005) 107 final.

deficiencias del mercado o eliminar un desequilibrio y al mismo tiempo sean un medio adecuado, necesario y proporcionado para corregir ese problema.

- (145) Si se dejara que el mercado siguiera su curso, y habida cuenta de su desfavorecida situación social, existe el riesgo de que no todas las capas de la población puedan beneficiarse de las ventajas de la televisión digital. Con respecto a este problema de la cohesión social, es posible que los Estados miembros quieran asegurarse de que todos los ciudadanos disponen de acceso a la televisión digital una vez que cese la emisión de televisión en analógico. Dado que la conversión a digital acarrea costes para los consumidores y exige un cambio de hábitos, es posible que los Estados miembros deseen ayudar especialmente a los grupos desfavorecidos de la sociedad, como ancianos, hogares de renta baja o personas que vivan en regiones periféricas.
- (146) En varias decisiones de ayudas estatales, basadas en las comunicaciones relativas a la transición a la tecnología digital, la Comisión aplicó las normas sobre ayudas estatales en este sector<sup>77</sup>. Los Estados miembros disponen de varias posibilidades para otorgar financiación pública destinada a la transición con el fin de garantizar que todas las zonas geográficas sigan gozando de la cobertura de televisión adecuada. Ello incluye financiar el despliegue de una red de transmisión en zonas en las que, de otra manera, la recepción televisiva sería insuficiente<sup>78</sup>. No obstante, esta financiación solo puede concederse si no implica un falseamiento innecesario entre tecnologías o empresas y si se limita al mínimo necesario.

### 5.3.2. *Bases jurídicas para evaluar la compatibilidad de la medida prevista*

- (147) Las autoridades españolas han invocado los artículos 107, apartado 3, letra c), y 106, apartado 2, del TFUE para justificar la medida en el supuesto de que se concluya que constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE. A continuación, la Comisión evalúa la compatibilidad de la medida teniendo en cuenta estas disposiciones y las consideraciones generales anteriormente expuestas.

### 5.3.3. *Artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE*

- (148) Para que la ayuda sea compatible con lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), la Comisión sopesa los efectos positivos y negativos de la ayuda. Al aplicar el examen de ponderación, la Comisión evalúa las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Tiene la medida de ayuda un objetivo de interés común bien definido?
- 2) ¿Está la ayuda concebida de manera que permita alcanzar el objetivo de interés común, esto es, se orienta la ayuda propuesta a resolver la deficiencia del mercado o a otro objetivo? En particular:

<sup>77</sup> Véase, entre otras decisiones, N622/03 Digitalisierungsfonds – Austria, DO C 228 de 17.9.2005, p. 12; C25/04 Introducción de la televisión digital terrenal (DVB-T) en Berlín-Brandemburgo – Alemania, DO L 200 de 22.7.2006, p. 14; C24/04 Televisión digital terrestre en Sicilia, DO L112 de 30.4.2007, p. 77; C52/05 Descodificadores digitales – Italia, DO L147 de 8.6.2007, p. 1; N270/06 Subvenciones para los decodificadores digitales con API – Italia, DO C80 de 13.4.2007, p. 3; N107/07 Subvenciones a IdTV – Italia, DO C 246 de 20.10.2007; C34/06 Introducción de la televisión digital terrenal (DVB-T) en Renania del Norte - Westfalia, DO L 236 de 3.9.2008, p. 10; SA 28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria – España, DO C 119 de 24.4.2012.

<sup>78</sup> Véase el considerando 132 de la Decisión C25/04 de la Comisión relativa a la ayuda estatal concedida por la República Federal de Alemania a favor de la introducción de la televisión digital terrenal (DVB-T) en Berlín-Brandemburgo – Alemania, DO L 200 de 22.7.2006.

- a) ¿Es la medida de ayuda un instrumento apropiado, es decir, hay otros instrumentos mejor situados?
  - b) ¿Hay un efecto incentivador, es decir, cambia la ayuda la conducta de empresas?
  - c) ¿Es la medida de ayuda proporcionada o, en otras palabras, podría el mismo cambio de conducta obtenerse con menos ayuda?
- 3) ¿Son limitados los falseamientos de la competencia y el efecto sobre el comercio de modo que el balance general sea positivo?

#### 5.3.3.1. *Objetivo de interés común*

- (149) El régimen de ayudas pretende acelerar el proceso de conversión a la tecnología digital en España y garantizar la continuidad de la recepción de la señal de televisión a los residentes en determinadas zonas remotas y rurales. A este respecto, el objetivo de la medida es que las personas que residan en esas zonas puedan ver la televisión. El acceso a los medios de comunicación, incluidas las emisiones de televisión, es importante para que los ciudadanos ejerzan su derecho constitucional al acceso a la información. La Comisión ha reconocido la importancia y los beneficios que aporta la emisión digital en el Plan de Acción eEurope 2005<sup>79</sup> y en sus dos comunicaciones sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital<sup>80</sup>. En su Comunicación «i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo»<sup>81</sup>, la Comisión señaló que la conversión prevista de la televisión analógica terrestre antes de 2012 mejorará el acceso al espectro en Europa. Como la radiodifusión digital utiliza el espectro con mayor eficiencia, libera capacidad de espectro para otros usuarios, como los nuevos servicios de radiodifusión y de telefonía móvil, lo que a su vez estimulará la innovación y el crecimiento en las industrias de la televisión y las comunicaciones electrónicas.
- (150) Por consiguiente, se concluye que la medida va dirigida a lograr un objetivo bien definido de interés común.

#### 5.3.3.2. *Ayuda bien definida*

##### *Deficiencia del mercado*

- (151) Como afirmaron las autoridades españolas, hay coincidencia generalizada en el riesgo de que no todas las capas de la población puedan beneficiarse de las ventajas de la televisión digital (problema de la cohesión social y regional). Podría haber una deficiencia del mercado si los operadores de mercado no toman suficientemente en consideración los efectos positivos de la conversión digital en la sociedad en su conjunto porque no cuentan con los incentivos económicos para ello (externalidades positivas). Además, con respecto a la cohesión social, es posible que los Estados miembros quieran garantizar que todos los ciudadanos

<sup>79</sup> COM(2002) 263 final, «eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos».

<sup>80</sup> COM(2003) 541 final, «Comunicación de la Comisión sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)» y COM(2005) 204 final, «Comunicación de la Comisión sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital».

<sup>81</sup> COM(2005) 229 final, 1 de junio de 2005.

tengan acceso a la televisión digital una vez que cesen las emisiones en analógico, por lo que también pueden plantearse la adopción de medidas para garantizar que todas las zonas geográficas siguen contando con una cobertura de televisión apropiada.

- (152) En la Decisión de incoación, la Comisión reconoció la existencia de una deficiencia del mercado por el hecho de que los radiodifusores no están dispuestos a soportar costes adicionales por una extensión de la cobertura que exceda de sus obligaciones legales. Además, ni las plataformas satelitales ni los hogares han llevado a cabo inversiones que garanticen la recepción de los canales digitales vía satélite por parte de todos los habitantes de la zona II. Por consiguiente, la Comisión reconoce que las personas cuya residencia habitual se encuentre en una zona rural pueden quedar totalmente excluidas de la recepción de la señal de televisión digital en abierto si la cobertura digital queda completamente al albur de las fuerzas del mercado y que la intervención pública puede ser beneficiosa mediante apoyo económico a los particulares.

*Neutralidad tecnológica, idoneidad y proporcionalidad de la medida*

- (153) En los casos de transición a la tecnología digital, el principio de neutralidad tecnológica se encuentra perfectamente consagrado en varias decisiones de la Comisión<sup>82</sup> y ha sido confirmado por el Tribunal General y el Tribunal de Justicia<sup>83</sup>.
- (154) La elección de tecnología se debe establecer, por lo general, mediante una licitación tecnológicamente neutra, como se hizo en otros Estados miembros<sup>84</sup>. Al no haberse realizado tal licitación, la elección de una tecnología determinada podría haber sido aceptada si hubiera estado justificada por las conclusiones de un estudio previo que acreditase que, en términos de calidad y coste, solo se podía haber optado por una única solución tecnológica<sup>85</sup>. La carga de la prueba recae en el Estado miembro, que tiene que demostrar que dicho estudio era suficientemente sólido y se llevó a cabo con la máxima independencia<sup>86</sup>.
- (155) Como se ha señalado en la sección 2.2., la inmensa mayoría de las licitaciones no se han caracterizado por su neutralidad tecnológica, ya que, bien explícitamente mediante la definición del objeto de la licitación, bien implícitamente en la

---

<sup>82</sup> Véase la nota a pie de página 77.

<sup>83</sup> Asuntos T-8/06 -- FAB Fernsehen aus Berlin GmbH/Comisión, sentencia de 6 de octubre de 2009, Rec. 2009, p. II-00196; C-544/09P – Alemania/Comisión, sentencia de 15 de septiembre de 2011, pendiente de publicación; T-177/07, Mediaset SpA/Comisión, sentencia de 15 de junio de 2010, Rec. 2010, p. II-02341; y C-403/10 P – Mediaset SpA/Comisión, sentencia de 28 de julio de 2011.

<sup>84</sup> Véase la nota a pie de página 12.

<sup>85</sup> Tal estudio sirvió de justificación para optar por una tecnología determinada en un asunto de banda ancha, véase la Decisión N222/2006 de la Comisión – *Aid to bridge the digital divide in Sardinia*, 22 de septiembre de 2006, DO C 68 de 24 de marzo de 2007.

<sup>86</sup> El Reino Unido optó por la TDT para la prestación de televisión local a raíz de un estudio previo llevado a cabo por su organismo regulador OFCOM y de una consulta previa de los operadores de mercado. Con esta base, la Comisión no insistió en llevar a cabo una licitación tecnológicamente neutra. SA.33980 (2012/N) – televisión local en el Reino Unido. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/244689/244689\\_1425664\\_116\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf).

descripción de las especificaciones técnicas, hacen referencia a la tecnología terrestre y la TDT. Solo los operadores de TDT podían cumplir estos requisitos (y solo ellos han participado de hecho en tales licitaciones). Las autoridades españolas alegan que las referencias en las licitaciones a la TDT o las especificaciones relativas al equipo y los centros emisores de TDT no significan que el uso de tales centros fuese obligatorio para los licitadores. Estas referencias no pueden interpretarse razonablemente de la forma indicada por las autoridades españolas. Sea como fuere, aunque esta fuera la interpretación correcta, este argumento formal ignora la realidad comercial. Participar en licitaciones consume una gran cantidad de recursos y resulta costoso para los licitadores. Al dividir la intervención en la zona II en varios cientos de licitaciones, los costes se han multiplicado, constituyendo una gran barrera de entrada para cualquier licitador que deseara cubrir toda la zona II. La combinación de intervenciones del Gobierno central en favor de la tecnología de TDT, como se ha explicado en los considerandos 88 y 89, las referencias específicas a la TDT en las licitaciones y la necesidad de tomar parte en cientos de licitaciones diferentes envió, pues, a los demás operadores de plataforma el mensaje fuerte de que participar en tales licitaciones no estaría justificado desde un punto de vista comercial. Por consiguiente, se concluye que, en la inmensa mayoría de los casos, estas referencias hicieron imposible que compitieran los operadores de otras plataformas<sup>87</sup>.

- (156) El estudio preliminar presentado por las autoridades españolas, abordado en el considerado (52), no demuestra suficientemente la superioridad de la plataforma terrestre frente a la de satélite. Al contrario, el estudio concluye que la elección de una solución tecnológica determinada para la extensión de la cobertura deberá ser analizada para cada región en concreto, teniendo en cuenta sus peculiaridades topográficas y demográficas. Esta conclusión aboga más bien por la necesidad de llevar a cabo una licitación tecnológicamente neutra para determinar qué plataforma es la más adecuada.
- (157) En el transcurso de la investigación, algunas Comunidades Autónomas presentaron cálculos internos en los que comparaban los costes de utilizar ambas tecnologías para extender la cobertura. Pero, además de la incertidumbre en cuanto a la fecha de estos cálculos, ninguno de ellos presentaba el grado de detalle y solidez suficiente para justificar la elección de la tecnología terrestre para extender la cobertura. Y lo que es más, ninguno fue realizado por un experto independiente.
- (158) En relación con los dos estudios de costes presentados por Abertis, cabe decir que se hicieron en 2010, mucho después de que se llevaran a efecto las medidas investigadas. Independientemente de que puedan considerarse suficientemente independientes y sólidos, el hecho de que sean posteriores a las medidas impugnadas impide justificar que el Gobierno español omitiera realizar una licitación tecnológicamente neutra. Además, las estimaciones de costes presentadas por Astra, que demuestran que la tecnología de satélite es más rentable, contradicen los resultados de dichos estudios.

---

<sup>87</sup>

Aunque, en la primera licitación tecnológicamente neutra celebrada en Cantabria, tres consorcios presentaron una oferta sustentada en una solución vía satélite (Castilla-La Mancha Telecom, Telefónica y Astra), ninguna de estas empresas ni ningún otro operador de plataforma no TDT, volvió a participar en ninguna de las licitaciones posteriores.

- (159) Por tanto, la medida objeto de investigación no se puede considerar apropiada.
- (160) El hecho de que algunos hogares de la zona II reciban canales en abierto vía satélite<sup>88</sup> demuestra que la tecnología terrestre no siempre es la plataforma más eficiente y apropiada. También se señala que la solución satelital se ha utilizado en algunos otros Estados miembros<sup>89</sup>.
- (161) Además, el hecho de que Astra compitiera en la licitación tecnológicamente neutra para la extensión de la cobertura de televisión digital en Cantabria y la ganara, sugiere, como mínimo, que la plataforma de satélite puede prestar este servicio<sup>90</sup>.
- (162) La idoneidad de la medida sigue estando cuestionada. Aunque el 3 de abril de 2010 se culminó en España la transición de la televisión analógica a la TDT en la banda de 800 MHz, en 2011 se decidió subastar las frecuencias de banda de 800 MHz. Como resultado de ello, es preciso transferir emisiones, como muy tarde el 1 de enero de 2014, a otros canales que se localizan por debajo de los 790 MHz. Como ello genera costes adicionales, el 5 de noviembre de 2011, España notificó dos medidas para los hogares y los radiodifusores con un presupuesto de entre 600 y 800 millones de euros en la zona I (aún no se ha notificado medida alguna para la zona II)<sup>91</sup>. Estos costes no se habrían producido si se hubiera optado por otras plataformas (televisión por internet, cable o satélite).
- (163) Y más aun, se ha señalado que las frecuencias de móviles 4G interfieren con las señales de TDT, por lo que los hogares se ven obligados a adquirir costosos filtros para proteger su señal de TDT de las ondas LTE<sup>92</sup>. No puede descartarse que interferencias similares sean un problema más general que socave la idoneidad futura de la radiodifusión terrestre, especialmente en el contexto de un mayor y más amplio despliegue de las redes NGA (acceso de nueva generación).
- (164) Las autoridades españolas presentaron otros dos argumentos para explicar por qué la transmisión por satélite sería más cara que la TDT. En primer lugar, en sus acuerdos con determinados proveedores, los radiodifusores tienen restricciones territoriales. Garantizar este acceso condicional sería más caro para la tecnología de satélite. En segundo lugar alegaban que la tecnología de satélite no estaba equipada para difundir un gran número de canales regionales. Estos argumentos no han quedado acreditados y se contradicen con el hecho de que el contrato de Astra con Cantabria incluía un sistema profesional de acceso condicional. Además, según los cálculos de costes de Astra, la tecnología de satélite seguiría siendo más barata incluso en el caso de que se tuvieran que celebrar convenios distintos con cada una de las regiones españolas. En cuanto a la radiodifusión

---

<sup>88</sup> Hispasat, copropiedad de Abertis y del Estado español, presta sus servicios en algunas Comunidades Autónomas en partes de la zona II. Por ejemplo, en las Islas Canarias, 16 localidades situadas en la zona II reciben televisión en abierto vía satélite. En Castilla y León sucede lo mismo con unas 9 000 personas. Dado que Abertis se ocupa del control de los receptores de satélite en todos los centros terrestres y no permite que otros operadores de satélite se interconecten con estos receptores, solo Hispasat puede ofrecer tales servicios de transporte de TDT para alimentar las torres terrestres.

<sup>89</sup> Por ejemplo, Francia, Reino Unido, Italia, Eslovaquia.

<sup>90</sup> Como subrayó la sentencia del Tribunal nacional. Véase la nota a pie de 7.

<sup>91</sup> Véase la Decisión de la Comisión por la que se inicia la investigación en el caso SA.32619 Régimen de compensaciones de daños y perjuicios provocados por la liberación del dividendo digital, DO C 213 de 19.7.2012.

<sup>92</sup> <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/>.

regional, Astra sostiene que el número de 1 380 canales reconocido por el Gobierno español está muy inflado<sup>93</sup>. Una vez más, según sus propios cálculos, la opción satelital sería más barata aunque se incluyeran los canales regionales y locales.

- (165) Asimismo, hay pruebas de que los gobiernos regionales eran conscientes de que existía una tecnología alternativa a la extensión de la plataforma terrestre. La investigación reveló que, en una fase preliminar del proceso, algunas regiones se reunieron con representantes de Astra. En estas reuniones Astra les presentó una propuesta de solución satelital que, sin embargo, no fue explorada por los gobiernos regionales.
- (166) Por lo que respecta a la proporcionalidad, al diseñar la intervención para la zona II habría sido conveniente que el Gobierno central hubiese llevado a cabo una comparación de costes (o licitación) a nivel nacional. Dado que el coste principal de la red de satélite se deriva de su capacidad de satélite, esta plataforma opera con economías de escala significativas<sup>94</sup>. Como se deduce de las negociaciones de Astra con los gobiernos regionales, la empresa ofrecía notables reducciones de precios si varias regiones celebraban un contrato conjuntamente. Por tanto, de haberse llevado a cabo una licitación a nivel nacional, habría cabido esperar reducciones adicionales de precios. En cambio, al adoptar medidas descentralizadas y no armonizadas, a veces incluso a nivel municipal, una tecnología con tales economías de escala quedaba ya en una situación de desventaja considerable. Como consecuencia de ello, se incrementó el importe total de ayuda estatal necesario para prestar servicios de televisión digital a los hogares de la zona II. Aunque corresponde a las autoridades españolas decidir su organización administrativa, al facilitar financiación procedente del Gobierno central, en lugar de insistir en el uso de la TDT, el Gobierno español podría al menos haber animado a las Comunidades Autónomas a que en sus licitaciones tomaran en consideración las posibles eficiencias de ahorro de costes que podían obtenerse de determinadas plataformas.
- (167) En conclusión, la Comisión considera que la medida investigada no cumplía el principio de neutralidad tecnológica. Como se ha explicado anteriormente, la medida no es proporcionada y no es un instrumento apropiado para garantizar la cobertura de canales en abierto a los residentes de la zona II.

#### *Explotación y mantenimiento de las redes*

- (168) En cuanto a la financiación en curso concedida para la explotación y el mantenimiento de las redes subvencionadas, dado que ello es accesorio a la ayuda destinada al despliegue, no se puede considerar tecnológicamente neutra. Se ha destinado a la conservación de los centros que emiten la señal a través de la plataforma terrestre. Por tanto, dicha ayuda también es incompatible.
- (169) Cualquier ayuda futura que se destine a la explotación y el mantenimiento ha de ser notificada y ha de respetar el principio de neutralidad tecnológica.

---

<sup>93</sup> Según las estimaciones de Astra, el número total de canales locales que se emiten en la actualidad no supera los 415.

<sup>94</sup> Esta señal de satélite puede ser difundida en todo el territorio español. En el caso de la plataforma terrestre, la extensión geográfica requiere en cambio la instalación de nuevos repetidores y/o torres de comunicaciones.

### 5.3.3.3. Evitar distorsiones innecesarias

- (170) Aunque la intervención pública podría estar justificada ante la existencia de determinadas deficiencias del mercado y posibles problemas de cohesión, el modo en que se concibió la medida genera distorsiones innecesarias de la competencia.

*Conclusión relativa al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE*

- (171) Se concluye que la medida investigada, incluida la ayuda en curso, no es un instrumento apropiado, necesario y proporcionado para colmar la deficiencia del mercado constatada.

### 5.3.4. Artículo 106, apartado 2, del TFUE

- (172) La excepción contemplada en el artículo 106, apartado 2, que puede aplicarse a la compensación estatal por los costes de prestar un servicio público, no puede invocarse ni en este caso en general ni en el caso del País Vasco. La Comisión considera que las autoridades nacionales (o regionales) han de definir claramente el SIEG y encomendárselo a una empresa determinada. Como se ha evaluado en los considerandos 119 a 122, se estima que ni España ni las autoridades vascas definieron claramente la explotación de una plataforma terrestre como servicio público.

### 5.3.5. Ayuda existente

- (173) Abertis sugiere que el despliegue de la red de radiodifusión terrestre en la zona II fue financiado casi en su totalidad por las regiones españolas utilizando fondos públicos sobre la base de una legislación que se remonta a 1982, es decir, antes de la fecha de adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986. Por consiguiente, en opinión de Abertis, se podría considerar que el régimen forma parte de la financiación pública en curso de la explotación de las redes terrestres locales, por lo que podría ser considerado ayuda existente.
- (174) Si bien la financiación de la extensión de la red terrestre comenzó sin duda a principios de los 80, por aquel entonces no había radiodifusores privados en el mercado. Por ello, la infraestructura ampliada solo satisfacía las necesidades del radiodifusor público, que, en cualquier caso, tenía la obligación de ofrecer su señal a la mayoría de la población. Además, en ese momento la televisión terrestre era la única plataforma para transmitir la señal de televisión en España. Como consecuencia de ello, la extensión de la única red existente no falseó la competencia con otras plataformas.
- (175) Desde entonces se fueron desarrollando la legislación y la tecnología hasta llegar a nuevas plataformas de radiodifusión y nuevos operadores de mercado, especialmente radiodifusores privados. Habida cuenta de que el beneficiario y las circunstancias generales de la financiación pública han evolucionado sustancialmente, la medida investigada no puede ser considerada una alteración de carácter formal o administrativo, sino más bien una alteración que afecta a la sustancia misma del régimen original, por lo que se ha de considerar un nuevo régimen de ayudas<sup>95</sup>. En cualquier caso, la conversión de la televisión analógica a

---

<sup>95</sup> Asuntos T-195/01 y T-207/01, Gibraltar, Rec. 2002, p. II-2309, apartados 109-111.

la digital solo ha sido posible gracias a avances tecnológicos recientes y es, por lo tanto, un fenómeno nuevo. Por consiguiente, las autoridades españolas deberían haber notificado esta nueva ayuda.

#### **5.4. Conclusión**

- (176) Se considera que la financiación concedida por España (incluidas las ayudas concedidas por las Comunidades Autónomas españolas y las corporaciones locales) a los operadores de red terrestre para la mejora y digitalización de su red con el fin de ofrecer canales de televisión en abierto en la zona II constituye ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. La ayuda no es compatible con el mercado común en la medida en que no se cumplió el criterio de neutralidad tecnológica. Por otra parte, la ayuda no fue notificada<sup>96</sup> a la Comisión como exige el artículo 108, apartado 3, del TFUE y fue concedida ilegalmente sin autorización de la Comisión. Por todo ello, ha de ser recuperada de los operadores de red terrestre.
- (177) Además, la Comisión considera que también es incompatible la ayuda en curso destinada a la explotación y el mantenimiento de la red digitalizada y concedida sin mediar licitaciones o a raíz de licitaciones que no eran neutras tecnológicamente. Esta ayuda tampoco fue notificada a la Comisión como exige el artículo 108, apartado 3, del TFUE y fue concedida ilegalmente sin autorización de la Comisión.
- (178) Toda futura ayuda estatal destinada al mantenimiento y la explotación debe ser notificada y ha de respetar el principio de neutralidad tecnológica.

### **6. RECUPERACIÓN**

#### **6.1. Necesidad de eliminar la ayuda**

- (179) De conformidad con el TFUE y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión es competente para decidir si el Estado en cuestión debe suprimir o modificar la ayuda<sup>97</sup> cuando se haya comprobado que es incompatible con el mercado interior. El Tribunal de Justicia también ha dictaminado reiteradamente que la obligación del Estado miembro de suprimir una ayuda que la Comisión considera incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación anterior<sup>98</sup>. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha establecido que el objetivo se alcanza una vez que el beneficiario ha devuelto los importes concedidos en concepto de ayudas ilegales, perdiendo así la ventaja de que había disfrutado respecto a sus competidores, y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Con la excepción de la Región de Murcia, que notificó la medida después de que esta se ejecutase.

<sup>97</sup> Asunto C-70/72 Comisión/Alemania, Rec. 1973, p. 00813, apartado 13.

<sup>98</sup> Asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92 España/Comisión, Rec. 1994, p. I-4103, apartado 75.

<sup>99</sup> Asunto C-75/97 Bélgica/Comisión, Rec. 1999, p. I-3705, apartados 64-65.

- (180) Siguiendo esta jurisprudencia, el artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999<sup>100</sup> establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda».
- (181) Por tanto, dado que la financiación destinada a la mejora y digitalización de la plataforma terrestre y el posterior mantenimiento y explotación, concedida en España desde el periodo 2008-2009, es ayuda ilegal e incompatible, se debe exigir a España que recupere la ayuda incompatible con el fin de restablecer la situación que existía en el mercado antes de su concesión.

## **6.2. Beneficiarios de la ayuda estatal y cuantificación de la ayuda**

- (182) Los operadores de plataforma son beneficiarios directos cuando reciben directamente fondos para la mejora y extensión de sus redes y/o la explotación y mantenimiento. Cuando la ayuda se abonó a empresas públicas que posteriormente llevaron a cabo licitaciones para la extensión de cobertura, se considera que el operador de plataforma seleccionado es el beneficiario indirecto. La ayuda ilegal e incompatible deberá ser recuperada de los operadores de plataforma, sean beneficiarios directos o indirectos.

### *6.2.1. Clasificación de las licitaciones*

- (183) En los casos en los que la ayuda ilegal se concedió tras una licitación tecnológicamente no neutra para la extensión de la cobertura, el Estado miembro ha de clasificar las licitaciones en la categoría de suministro de equipos de telecomunicación o extensión de cobertura, con arreglo a las condiciones que se especifican a continuación.
- (184) Las licitaciones destinadas a la extensión de la cobertura encomiendan a la empresa adjudicataria la misión de crear (incluso construir) una red de TDT operativa. A tal efecto, entre las tareas necesarias se encuentran el diseño y la ingeniería de la red, el transporte de la señal, el despliegue de la red y el suministro del equipo necesario.
- (185) En las licitaciones destinadas al suministro de equipos de telecomunicación, se solicita a la empresa adjudicataria que facilite el equipo necesario para la mejora de la red. A tal fin, entre las tareas necesarias se incluyen el suministro, la instalación y activación del equipo y la formación del personal. No se exige la recuperación para estas licitaciones destinadas al suministro de equipos.
- (186) Tras haber clasificado estas licitaciones destinadas a la extensión de la cobertura, España ha de recuperar las ayudas siempre que una licitación no cumpla dos condiciones acumulativas: (1) si la licitación se refiere a la extensión de la cobertura de la televisión digital (y no de la televisión digital terrestre) y/o incluyen una cláusula de neutralidad tecnológica; y (2) si sus especificaciones técnicas admiten tecnologías distintas de la terrestre. Además de las licitaciones que la propia Comisión considera tecnológicamente neutras, si España considera que otras licitaciones reúnen las dos condiciones, facilitará a la Comisión los correspondientes documentos de licitación.

---

<sup>100</sup>

DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

## Ejemplo

Entre las licitaciones revisadas por la Comisión, la organizada por la Comunidad Autónoma de Extremadura se considera un ejemplo de licitación tecnológicamente no neutra para la extensión de la cobertura<sup>101</sup>. A pesar del título de la licitación, que solo hace referencia al suministro de equipos de telecomunicación, en ella se incluía de hecho el diseño y el despliegue de la red<sup>102</sup>. Las especificaciones de la licitación la convierten en tecnológicamente no neutra<sup>103</sup>, a pesar de la inclusión de una cláusula que, a primera vista, es una cláusula de neutralidad tecnológica<sup>104</sup>.

Otro ejemplo de licitación tecnológicamente no neutra para la extensión de cobertura es la organizada por la empresa pública AICCM en la Comunidad Autónoma de Madrid<sup>105</sup>. En este caso, tanto el título como los contenidos implican que se trata de una licitación destinada a la extensión<sup>106</sup>, dirigida exclusivamente a la plataforma terrestre<sup>107</sup>.

---

<sup>101</sup> Suministro, instalación y puesta en marcha del equipamiento necesario para el servicio de transporte y difusión de TDT de 6 múltiples digitales de ámbito nacional (Red Global Estatal, Red de Frecuencia Única) y Múltiple Autonomo en localidades extremeñas de la Fase II del Plan Nacional de Transición a la TDT; Expte.: SU-28/2009.

<sup>102</sup> Suministro, instalación y puesta en marcha del equipamiento necesario para el servicio de transporte y difusión de TDT de 6 múltiples digitales de ámbito nacional (Red Global Estatal, Red de Frecuencia Única) y multiplex autonómico (en adelante RGE, SFN y AUT), en localidades de la Fase II del Plan Nacional de Transición a la TDT. En el mismo se incluyen las siguientes actividades: a) diseño de las redes técnicas de difusión y distribución que habrán de dar soporte al servicio; b) planificación del suministro de los equipos necesarios para montar la red propuesta; c) despliegue de red, que incluirá la instalación y puesta en marcha de los equipos e infraestructuras necesarios. Este suministro se realiza en modalidad «llave en mano».

<sup>103</sup> Página 2, apartado 5 - "El objetivo principal que debe perseguirse es el de ampliar y garantizar, lo más próximo al 100 %, la cobertura de la Televisión Digital Terrestre (TDT) a todos los ciudadanos que residen en localidades de la Fase II de Extremadura. No se establecen limitaciones en cuanto a la arquitectura de la red o a la tecnología o tecnologías a emplear, siempre y cuando se satisfagan los requisitos mínimos establecidos.

Página 10, apartado 7- Los licitadores deberán incluir en sus ofertas la arquitectura de la Red de Distribución propuesta y que sea coherente con la Red de Difusión. Se buscará por cada múltiple la mejor solución de este servicio, acogiéndose en todo caso a criterios de optimización económica y tecnológica.

<sup>104</sup> Otras licitaciones que la Comisión considera incluidas en la misma categoría son la licitación 2009/000127 organizada por la Junta de Andalucía, y la S-004/10/10 organizada por la Junta de Extremadura.

<sup>105</sup> Pliego de Cláusulas Técnicas que han de regir el Contrato de «Redacción de proyectos, suministro, instalación y puesta en marcha de las infraestructuras y comunicaciones necesarias para la extensión de la cobertura de señal de Televisión Digital Terrestre (TDT) en la Comunidad de Madrid», a celebrar mediante procedimiento simplificado ordinario con pluralidad de criterios; expediente ECON/000572/2008.

<sup>106</sup> Página 3, apartado 3 - «(...) suministro, instalación y puesta en marcha de las infraestructuras y comunicaciones necesarias para la extensión de la cobertura de señal de televisión digital terrestre (TDT) en la Comunidad de Madrid, incluyendo todos los trabajos relativos a la realización de los proyectos técnicos correspondientes, los servicios de cubicación, mantenimiento, operación y gestión de las instalaciones que conformen el servicio de la infraestructura desplegada, así como aquellos trabajos necesarios de difusión de información institucional para la promoción de la Televisión Digital Terrestre. (...)». Página 9, apartado 8, « (...) Se especificará la red de difusión que se propone para asegurar la cobertura de televisión digital terrestre en función del calendario de apagado y de la dotación presupuestaria disponible. (...)».

<sup>107</sup> Página 4, apartados 2 y 8 - «Por este motivo, el objetivo principal que debe perseguirse con la ejecución de los trabajos que a continuación se detallan, es la de ampliar y garantizar lo más próximo al 100 % de los niveles, la cobertura de la Televisión Digital Terrestre (TDT) a todos los ciudadanos de la Comunidad de Madrid. Para facilitar la recepción de la TDT en las zonas de

(187) Las licitaciones se clasificarán no solo en función de su denominación sino sobre todo de su contenido, pues el título por sí solo no permite definir claramente su alcance.

(188) La ayuda concedida tras la organización de licitaciones no neutras para la extensión de la cobertura será objeto de recuperación posterior.

#### 6.2.2. *Beneficiarios y recuperación de la ayuda estatal*

(189) A continuación se establecen diferentes categorías de beneficiarios de la ayuda. Sobre la base de la información recibida de las autoridades españolas, se enumeran en cuadros las Comunidades Autónomas y las categorías de ayuda aproximadas. Puesto que España no ha facilitado una información exhaustiva sobre los beneficiarios, España ha de clasificar a los beneficiarios en las distintas categorías anteriores y presentar a la Comisión los elementos justificativos pertinentes. Como ya se ha subrayado en el considerando 138, el régimen como tal es discriminatorio.

(190) Por otra parte, se consideró que la inmensa mayoría de las licitaciones destinadas a la extensión evaluadas por la Comisión no respetaban el principio de neutralidad tecnológica. No obstante, la Comisión también ha puesto de manifiesto que no se puede descartar que en determinados casos excepcionales la licitación fuera tecnológicamente neutra.

Por tanto, las autoridades españolas han de señalar y facilitar las pruebas suficientes en relación con determinadas licitaciones que fueran tecnológicamente neutras, sobre la base de las condiciones establecidas en el anterior apartado (186).

(191) Cuando las Comunidades Autónomas han organizado licitaciones no neutras para la extensión de la cobertura, como es el caso de Extremadura referido en el ejemplo anterior, los adjudicatarios de las mismas son beneficiarios directos de la ayuda ilegal sujeta a recuperación. El importe que se ha de recuperar equivale a la totalidad de la cuantía recibida por los adjudicatarios de las licitaciones destinadas a la extensión. De la información recibida de España, la Comisión ha constatado que (al menos) las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura, Murcia, La Rioja y Valencia han llevado a cabo tales licitaciones.

<b>Empresas sujetas a recuperación</b>	<b>Recuperación</b>	<b>Materialización de la ayuda</b>	<b>Comunidad Autónoma afectada</b>
<b>Beneficiarios directos</b>  Adjudicatario(s) de la(s) licitación(es) tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la	Importe total recibido en el marco de las licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura	Transferencia de fondos al beneficiario seleccionado en las licitaciones	<ul style="list-style-type: none"><li>• Andalucía</li><li>• Extremadura</li><li>• Murcia</li><li>• La Rioja</li><li>• Valencia</li></ul>

---

cobertura, se valorará que los centros emisores tengan emplazamientos compatibles con la orientación de las antenas existentes en los edificios, con el objetivo de evitar que los ciudadanos tengan la obligación de instalar nuevas antenas o reorientar las actuales, por este motivo los licitadores deberán contemplar, en la solución propuesta como van abordarlo. (...)». Página 12, apartado 4 - « (...) El subsistema microrreemisor/microtransmisor estará diseñado según las siguientes especificaciones (...)».

cobertura organizadas por las CC.AA.			
--------------------------------------	--	--	--

- (192) En los casos en los que se concedió ayuda ilegal para la mejora de la red terrestre a los ayuntamientos que actuaban en calidad de operadores de red, estos son beneficiarios directos de la ayuda. El importe que se ha de recuperar equivale a la cuantía total recibida por los ayuntamientos de las autoridades central y regional para la extensión de la cobertura de su red. Sobre la base de la información recibida de España, la Comisión ha constatado que ello se aplica al menos a ayuntamientos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Extremadura y Murcia (lista no exhaustiva).

Empresas sujetas a recuperación	Recuperación	Materialización de la ayuda	Comunidad Autónoma afectada
<b>Beneficiarios directos</b>  Ayuntamientos que actúan en calidad de operadores de red	Importe total recibido de las autoridades para la extensión de la cobertura	Transferencia de fondos al beneficiario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andalucía</li> <li>• Canarias</li> <li>• Extremadura</li> <li>• Murcia</li> </ul>

#### *Ejemplo*

En Murcia, con financiación recibida de la Región y del MITyC, los ayuntamientos organizaron casi la totalidad de las 143 licitaciones constatadas. Entrarían en esta categoría siempre que no fueran *de minimis*.

- (193) En los casos de las Comunidades Autónomas en las que una empresa pública que actuase en calidad de operador de red llevase a cabo la extensión de la cobertura de la red, tal empresa es considerada beneficiario directo y es objeto de recuperación. La Comisión ha constatado que Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL), Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A en Castilla y León (Provilsa), Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, S.A. (Retegal), Obras Publicas y Telecomunicaciones de Navarra, S.A. (Opnatel), Itelazpi S.A., Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) en Cataluña y Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) son empresas que se incluyen en esta categoría. El importe que se ha de recuperar es la cuantía total de fondos recibida de las autoridades para la extensión.
- (194) En estos casos no se descarta, sin embargo, que las empresas públicas llevaran a cabo ellas mismas parte de la extensión y parte la contrataran a un operador de red mediante una licitación. En este último caso, la ayuda ilegal se transfirió realmente a las empresas adjudicatarias de dichas licitaciones, por lo que estas son beneficiarios efectivos, aunque indirectos, de la ayuda. Por consiguiente, para evitar la doble recuperación, la ayuda ilegal deberá ser recuperada de los beneficiarios efectivos, es decir, a) de la empresa pública por el importe recibido por la extensión menos los fondos transferidos a los operadores de red a raíz de

licitaciones tecnológicamente no neutras para la extensión de la cobertura y b) de los operadores de red por los importes contratados a raíz de la licitación tecnológicamente no neutra destinada a la extensión de la cobertura organizada por la empresa pública de que se trate.

Empresas sujetas a recuperación	Recuperación	Materialización de la ayuda	Comunidad Autónoma afectada / empresa pública afectada / importe aproximado recibido por la empresa pública para la extensión de la cobertura
<p><b>Beneficiarios directos</b></p> <p>Empresa pública</p> <p>Y</p> <p>si procede</p>	<p>Importe total recibido de las autoridades para la extensión de la cobertura (menos fondos transferidos a los operadores de red a raíz de licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura, si procede)</p>	<p>Momento de la transferencia de fondos de las autoridades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aragón (Aragón Telecom, 9 millones EUR)</li> <li>• Asturias (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 millones EUR )</li> <li>• Baleares (Multimedia de Illes Balears SA, 4 millones EUR)</li> <li>• Canarias (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 millones EUR)</li> <li>• Cantabria ( Idican; CTL, 3 millones EUR)</li> <li>• Castilla y León (Provilsa, 44 millones EUR )</li> <li>• Cataluña (CTTI, 52 millones EUR)</li> <li>• Galicia (Retegal, 17 millones EUR)</li> </ul>
<p><b>Beneficiarios indirectos</b></p> <p>Adjudicatario(s) de las licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura organizadas por la empresa pública</p>	<p>Importe total recibido en el marco de las licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura</p>	<p>Transferencia de fondos al beneficiario seleccionado en la licitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Madrid (AICCM, 3,6 millones EUR)</li> <li>• Navarra (Opnatel, 7 millones EUR)</li> <li>• País Vasco (Itelazpi, 10 millones EUR)</li> </ul>

### *Ejemplo*

En el caso de Madrid, donde la licitación organizada por la empresa pública AICCM se presentó como ejemplo de licitación tecnológicamente no neutra para la extensión de cobertura (véase el considerando 186), el importe de 3 622 744 de euros concedido a la empresa contratada, Retevisión S.A., deberá ser recuperado en su integridad de Retevisión, en su calidad de adjudicataria de la licitación no neutra, y sustraído del importe que se ha de recuperar de AICCM, la empresa pública que es la beneficiaria directa<sup>108</sup>.

<sup>108</sup>

Otras licitaciones que la Comisión considera incluidas en la misma categoría son, entre otras: dos licitaciones organizadas por Provilsa en marzo de 2009 ganadas por Retevisión SA y Telvent Energía S.A., la licitación SE/CTTI/06/08 organizada por CTTI y ganada por Abertis S.A., la licitación Contratación del suministro de la fase II y III para la extensión de la TDT en Aragón organizada en junio de 2009 por Aragón Telecom y ganada por Abertis.

- (195) La ayuda en curso se destina al mantenimiento y la explotación de las redes de TDT. Los operadores de estas redes son los beneficiarios de la ayuda de mantenimiento y explotación. Por lo tanto, la ayuda ha de recuperarse de dichos operadores de red.
- (196) En los casos en los que los distintos beneficiarios recibieron financiación que no superase los umbrales establecidos en el Reglamento (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis*<sup>109</sup>, dicha financiación no se considera ayuda estatal si se cumplen todas las condiciones establecidas en dicho Reglamento, y no está sujeta a recuperación.
- (197) La recuperación deberá llevarse a cabo a partir de la fecha en que se generó la ventaja para el beneficiario, es decir, cuando se puso la ayuda a disposición del beneficiario, y generará intereses hasta su recuperación efectiva.

## **7. Conclusión**

La Comisión concluye que el Reino de España ha ejecutado ilegalmente la ayuda destinada a los operadores de la plataforma de televisión terrestre para la extensión de la cobertura de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de España al infringir el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La ayuda, incluida la ayuda (en curso) destinada a la explotación y el mantenimiento, deberá ser recuperada de los operadores de plataforma, que son los beneficiarios directos o indirectos. Ello incluye a las corporaciones locales cuando estas actúen como operadores de plataforma.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

### **Artículo 1**

La ayuda estatal concedida a los operadores de la plataforma de televisión terrestre para el despliegue, el mantenimiento y la explotación de la red de televisión digital terrestre en la zona II, ejecutada ilegalmente por España infringiendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, es incompatible con el mercado interior, con la excepción de la ayuda que fuera concedida con arreglo al criterio de neutralidad tecnológica.

### **Artículo 2**

La ayuda individual otorgada en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 no constituye ayuda si, en el momento de su concesión, cumple las condiciones establecidas por el reglamento adoptado en aplicación del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 994/98 aplicable en el momento de concesión de la ayuda.

### **Artículo 3**

1. España procederá a recuperar de los operadores de Televisión Digital Terrestre la ayuda incompatible concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1, recibieran la ayuda directa o indirectamente.
2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación.

---

<sup>109</sup> DO L 379 de 28.12.2006.

3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004.
4. España cancelará todos los pagos pendientes del régimen de ayuda mencionado en el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

#### **Artículo 4**

1. La recuperación de la ayuda concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 será inmediata y efectiva.
2. España garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.
3. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, España presentará la siguiente información a la Comisión:
  - a) la lista de beneficiarios que hayan recibido ayuda en virtud del régimen citado en el artículo 1 y el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos con arreglo a dicho régimen, desglosada según las categorías indicadas en la sección 6.2;
  - b) el importe total (principal e intereses) que deba recuperarse de cada beneficiario;
  - c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
  - d) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.
4. España mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que concluya la recuperación de la ayuda concedida con arreglo al régimen mencionado en el artículo 1. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados de los beneficiarios

#### **Artículo 5**

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 19.06.2013

Por la Comisión

Joaquín ALMUNIA  
Vicepresidente

---

### Advertencia

En el supuesto de que la presente Decisión 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 su recepción. 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 Decisión. Dicha solicitud, en la que se precisará la información afectada, deberá ser enviada por correo certificado o por fax a la siguiente dirección:

Comisión Europea  
Dirección General de Competencia  
Registro de Ayudas Estatales  
Place Madou 1 / Madouplein 1  
MADO 12/59  
1210 Bruselas  
Belgica

Fax nº: +32 2 29 61242

**Información relativa a los importes de ayuda recibidos, que se han de recuperar y ya recuperados**

Identidad del beneficiario	Importe total de ayuda recibido con arreglo al régimen (°)	Importe total de ayuda que se ha de recuperar (°) (Principal)	Importe total ya reembolsado (°)	
			Principal	Intereses de recuperación

(°) *millones de moneda nacional*

**Anexo: Gasto público en la zona II destinado al despliegue de la TDT, por regiones españolas (Comunidades Autónomas, excepto Castilla-La Mancha)**

PRESUPUESTO (en EUR)								
Región (Comunidad Autónoma)	MITyC Subvenciones directas*	MITyC Préstamos en condiciones favorables*	Fondos regionales*	Fondos locales*	Coste recurrente (2009-2011)*	Total fondos	Importe total de licitaciones organizadas **	Gasto público total ***
ANDALUCÍA	4.668.500,00	1.220.690,00	8.712.873,00	491.203,00	2.250.479,00	15.093.266,00	3.678.242,17	15.093.266,00
ARAGÓN	5.900.000,00	8.700.000,00	5.400.000,00	-	5.000.000,00	20.000.000,00	16.281.754,30	20.000.000,00
ASTURIAS	-	13.430.787,00	353.535,00	-	2.129.698,00	13.784.322,00	13.784.322,00	13.784.322,00
BALEARES	-	-	913.034,00	-	763.034,00	913.034,00	3.294.429,02	3.294.429,02
CANARIAS	2.905.766,26	1.130.595,85	1.792.402,57	-	-	5.828.764,68	5.284.331,67	5.828.764,68
CANTABRIA	3.229.500,00	3.851.949,80	622.449,00	-	860.850,00	7.703.898,80	6.355.613,68	7.703.898,80
CASTILLA LEON	13.830.850,00	20.316.585,73	10.324.906,71	-	6.716.000,00	37.756.342,44	37.756.342,44	37.756.342,44
CATALUÑA	13.838.368,00	26.024.223,00	NO HAY DATOS	NO HAY DATOS	-	39.862.591,00	52.316.794,34	52.316.794,34
CEUTA	54.000,00	91.786,17	10.000,00	-	NO HAY DATOS	155.786,17	50.000,00	155.786,17
EXTREMADURA	2.238.250,00	7.800.000,00	18.718,00	-	-	10.056.968,00	9.549.379,74	10.056.968,00
GALICIA	6.083.300,00	5.000.000,00	6.003.336,00	-	873.000,00	17.086.636,00	12.644.112,98	17.086.636,00
MADRID	554.200,00	-	3.068.444,00	-	-	3.622.644,00	3.622.744,00	3.622.644,00
MELILLA	254.000,00	NO HAY DATOS	2.000,00	NO HAY DATOS	NO HAY DATOS	256.000,00	-	256.000,00
MURCIA	135.750,00	-	2.478.700,00	40.188,00	212.371,00	2.654.638,00	2.788.407,32	2.788.407,32
NAVARRA	316.850,00	-	6.675.028,00	-	4.256.508,39	6.991.878,00	6.991.878,00	6.991.878,00
LA RIOJA	1.229.350,00	3.000.000,00	3.737.425,00	-	944.000,00	7.966.775,00	5.766.775,00	7.966.775,00
PAÍS VASCO	2.487.800,00	-	9.802.703,00	2.425.000,00	1.508.308,00	14.715.503,00	179.000,00	14.715.503,00
VALENCIA	1.822.250,00	13.384.248,94	818.280,30	586.234,17	679.500,00	16.611.013,41	15.412.499,00	16.611.013,41

\* Importes comunicados por las autoridades centrales y regionales españolas durante la investigación.

\*\* Cuantía de fondos transferidos a los adjudicatarios de las licitaciones comunicadas a la Comisión.

\*\*\* Solo los datos procedentes de cuatro regiones (en verde) permiten definir con precisión el importe de ayuda estatal ya que tanto i) la cuantía declarada de fondos concedidos por las autoridades como ii) el total de los fondos transferidos a raíz de las licitaciones comunicadas a la Comisión coinciden. Debido a la dificultad de obtener información precisa de otras regiones, se considera que el importe de ayuda estatal concedido en una región determinada es el más **elevado** de los dos importes declarados: i) el total de los fondos concedidos por las autoridades o ii) el total de los fondos transferidos a raíz de las licitaciones comunicadas a la Comisión.