



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 25.04.2012

C(2012)2533 final

VERSIÓN PÚBLICA

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

Asunto: SA.32619 – España
Compensación de los daños causados por la liberación del dividendo digital

Excelentísimo señor Ministro:

La Comisión desea informar a España de que, tras haber examinado la información facilitada por sus autoridades en relación con la medida citada en el encabezamiento, ha decidido:

- no formular objeciones con respecto a la medida I: subvenciones para comunidades de propietarios de edificios que, con objeto de garantizar la continuidad de la recepción de los canales emitidos en abierto hasta la fecha en la banda de 790-862 MHz, necesiten modernizar la infraestructura actual de TDT o cambiar a otra plataforma de su elección, e
- incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con la medida II: compensación de los costes adicionales en que se incurra debido a la obligación de emitir simultáneamente durante el proceso de liberación del dividendo digital.

Excmo. Sr. D. José Manuel García-Margallo y Marfil
Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Plaza de la Provincia 1
E-28012 MADRID

Commission européenne / Europese Commissie
Rue de la Loi / Wetstraat 200, 1049 Bruxelles/Brussel, BÉLGICA
Teléfono: +32 22991111.

I. PROCEDIMIENTO

- 1) A raíz de las conversaciones previas a la notificación, el 5 de julio de 2011, las autoridades españolas notificaron¹ a la Comisión las medidas mencionadas anteriormente. Los días 26 de agosto de 2011 y 7 de febrero de 2012, la Comisión envió sendas solicitudes de información a las autoridades españolas, que respondieron los días 20 de septiembre de 2011 y 17 de febrero de 2012.

II. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE AYUDA

Contexto de las medidas

- 2) Las medidas notificadas se aplicarán en el contexto de la liberación del dividendo digital, con objeto de que España pueda cumplir los compromisos internacionales, a más tardar antes de que finalice el año 2015.

a) Política europea en materia de liberación del dividendo digital

- 3) En los últimos años el sector de la radiodifusión ha experimentado cambios profundos como resultado de la introducción de las tecnologías digitales. En comparación con la televisión analógica, la transmisión de televisión digital ofrece una mejor utilización del escaso espectro de frecuencias y puede dar cabida a un mayor número de canales de televisión. En 2003 se publicó la «Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)»². En ella se destacaban los beneficios de la transición a la radiodifusión digital y se abría el debate sobre las orientaciones políticas de la UE en aspectos tales como la proporción del espectro que se debía liberar, sus usos futuros y el cierre de la televisión analógica terrestre.
- 4) El paso de la radiodifusión analógica a la digital supuso la liberación de una parte del espectro de radiofrecuencia (denominada en lo sucesivo, la «RF») que hasta entonces se utilizaba para la difusión de televisión. Ello era posible gracias a la mayor eficiencia de la señal digital en comparación con la analógica. La parte excedente del espectro resultante de esta mejora se ha llamado «dividendo digital».
- 5) La existencia de esta parte excedente era de conocimiento público a partir del momento en que se consideró el cambio a la tecnología digital a escala europea. Sin embargo, en aquel momento la totalidad del espectro utilizado por las emisiones analógicas ya estaba asignada a los servicios de televisión digital terrestre («TDT»), a raíz de los compromisos internacionales contraídos en el marco de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Como consecuencia, durante la planificación de la transición de una tecnología a otra, no se prestó especial atención a

¹ España considera que la compensación no constituye ayuda estatal pero, no obstante, la ha notificado por razones de seguridad jurídica.

² Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico), COM(2003) 541 final, de 22 de septiembre de 2003.

la posibilidad de dedicar una parte del espectro liberado a ningún otro tipo de señal que no fuera la televisión terrestre. Por consiguiente, varios Estados miembros, entre ellos España, planificaron la asignación de la banda de frecuencias de TDT, sin considerar la posibilidad de reutilizar para otras actividades el espectro excedente.

- 6) Hacia finales de 2007, a la luz del incremento mundial de las necesidades de espectro de RF y de los resultados obtenidos gracias a las tecnologías de compresión, la Comisión Europea estudió las posibilidades y el enorme potencial, tanto comercial como de innovación y crecimiento, que estas bandas excedentes del espectro podían ofrecer si prestaran servicios avanzados de comunicación electrónica (el llamado «dividendo»). Posteriormente, se concluyó que para aprovechar este dividendo era necesario que todos los Estados miembros liberasen de forma simultánea la misma banda de frecuencias (800 MHz) en el plazo más breve posible (antes de 2015).
- 7) 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] (denominada en lo sucesivo, la «Comunicación») recomendaba a los Estados miembros que dejarasen de utilizar la subbanda de 790-862 MHz (denominada en lo sucesivo, 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.
- 8) Por último, la propuesta de Decisión de la Comisión Europea³ por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico y su reciente aprobación mediante la Decisión 243/2012/UE por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico⁴ requerían que todos los Estados miembros pusiesen la banda de 800 MHz a disposición de las comunicaciones electrónicas a partir del 1 de enero de 2013. La Comisión puede autorizar excepciones hasta 2015 cuando existan circunstancias excepcionales de índole local o nacional o problemas de coordinación transfronteriza de las frecuencias⁵.

³ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico, COM(2010) 471 final, publicada el 20 de septiembre de 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0471:FIN:ES:PDF>

⁴ Decisión 243/2012/UE por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico, de 14 de marzo de 2012, DO L 81 de 21.3.2012, p. 7. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:081:0007:0017:ES:PDF>

⁵ El artículo 6, apartado 4 de la Decisión 243/2012/UE contempla la aplicación de excepciones específicas. En la notificación de las medidas, España se basa en esta excepción y alega que se le debe aplicar una excepción especial debido a las dificultades derivadas de la liberación del espectro: más de 1 300 canales de televisión previstos (a escala nacional, regional y local), compleja orografía española que dificulta la planificación del espectro, necesidad de coordinación internacional con los países vecinos de Europa y del norte de África, etc. Sin embargo, España aun no ha solicitado formalmente a la Comisión la aplicación de la excepción extraordinaria. Además, según afirmó el 13 de marzo de 2012 el Ministro de Industria, Energía y Turismo, España desea liberar las frecuencias del dividendo digital un año antes, es decir para finales de 2013. <http://www.minetur.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/Discursos/Lists/Discursos/Attachments/318/discurso%20ministro%20desayuno%20informativo%20intereconomia13032012.mp3>

b) Evolución del dividendo digital en España

- 9) España finalizó su transición a la TDT el 3 de abril de 2010, dando por concluidas las emisiones analógicas. Dado que la base jurídica de la transición de la radiodifusión analógica a la digital terrestre - Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre («PTN») – data de 2005, en aquel momento no se planeó utilizar para otros fines el espectro (reservado por la UIT para la televisión terrestre)⁶. Este hecho tuvo dos consecuencias:
- En 2005 todo el espectro que se liberaría tras la desconexión analógica estaba reservado exclusivamente a los servicios de televisión terrestre, con objeto de aumentar el número de canales disponibles.
 - Dado que en España no se utilizaba la banda de 800 MHz, en 2005 se tomó la decisión de utilizar la banda para el despliegue de las primeras estaciones de TDT. Dicha decisión facilitó la introducción de la nueva tecnología digital, ya que no necesitaba una liberación previa del espectro.
- 10) El PTN y las posteriores medidas reguladoras dividieron en la práctica el territorio de España en tres zonas:
- a) Zona I – que abarcaba el 96 % de la población española, en la que los radiodifusores corrían con los costes de transición. Por lo que se refiere a esta zona, la transición a la televisión terrestre era ineludible debido a la obligación de cobertura y no se concedió financiación pública. Correspondía a los radiodifusores y/o operadores de plataformas invertir en la digitalización de la red.
 - b) Zona II – áreas menos urbanizadas y apartadas, que abarcaban alrededor del 2,5 % de la población, en las que los radiodifusores no tenían interés en prestar su servicio. Debido a la oposición de los organismos de radiodifusión a participar financieramente en la modernización de los centros de transmisión necesaria para transmitir sus señales, el Estado financió la ampliación de la cobertura⁷.
 - c) Zona III – en la que, debido a la topografía, no es posible prestar servicios a través de la plataforma de televisión terrestre y se prestan vía satélite.
- 11) La conversión al sistema digital también impuso algunos costes a los telespectadores. Los hogares situados en las zonas I y II tuvieron que pagar el descodificador para adaptar sus televisores a la TDT. Las comunidades de propietarios tuvieron que pagar

⁶ Real Decreto 944/2005, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, de 29 de julio de 2005.

⁷ La Comisión está investigando las medidas tomadas por las autoridades españolas para ampliar la cobertura de la TDT en la zona II; véase la Decisión de la Comisión en el asunto C 23/2010, C (2010) 6465 final.

además por la adaptación de su infraestructura de recepción de la señal digital. Por su parte, los residentes en la zona III tuvieron que adquirir equipos de recepción vía satélite, en algunos casos con la financiación parcial o total de las autoridades regionales o locales⁸.

- 12) En noviembre de 2007, más de dos años después de la aprobación del PTN, la UIT aprobó el uso de la banda de 800 MHz para los servicios de comunicaciones electrónicas. En esa fecha, la cobertura de TDT en la banda de 800 MHz en España ya abarcaba entre el 80 % y el 90 % de la población.
- 13) Después de 2008, varios Estados miembros anunciaron que iban a asignar la banda de 800 MHz para las comunicaciones electrónicas, siguiendo las propuestas de la Comisión. Sumándose a esta tendencia y con arreglo a las recomendaciones de la Comisión, en mayo de 2009 España anunció que reservaría la banda de 800 MHz para los servicios de comunicaciones electrónicas. El anuncio contaba con el respaldo jurídico de la Ley de Economía Sostenible («LES»)⁹. La LES establece que la banda de frecuencias de 800 MHz se utilizará principalmente para la prestación de servicios avanzados de comunicación electrónica, en línea con los usos armonizados que se acuerden en la Unión Europea.
- 14) En 2011, España decidió subastar la banda de frecuencias de 800MHz a los operadores de telecomunicaciones¹⁰. Los operadores de telecomunicaciones a los que se asignaron las nuevas frecuencias debían terminar de pagarlas a finales de junio de 2012 y debían también alcanzar una cobertura (a través de otras tecnologías o en otra banda de frecuencias) que permitiese el acceso a velocidades de 30 Mbps o más al menos del 90 % de los ciudadanos de unidades poblacionales de menos de 5 000 habitantes antes del 1 de enero de 2020.
- 15) Dado que actualmente la banda de 800 MHz se utiliza para emisiones de TDT, es necesario transferir las emisiones de los canales actuales a otros canales situados por debajo de los 790 MHz, a más tardar, a finales de 2014. Este proceso se ejecutará de conformidad con el Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo de 2010, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica¹¹.

⁸ Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión C(2012)540, de 8 de febrero de 2012, en el asunto «Captación de televisión digital en Cantabria»: http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2011/sa28685-2011nn.pdf.

⁹ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/05/pdfs/BOE-A-2011-4117.pdf>

¹⁰ Real Decreto 458/2011, de 1 de abril, sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital, artículo 6, apartado 2: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/02/pdfs/BOE-A-2011-5936.pdf>

¹¹ Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica.

- 16) El Real Decreto 365/2010 implica el suministro de otros cinco múltiples digitales para sustituir a los que están actualmente en uso en la banda de 800 MHz¹². Esta migración plantea las siguientes dificultades:
- Necesidad de un periodo transitorio durante el cual las señales de televisión digital se emitan simultáneamente en ambos canales (emisión simultánea), ya que no es posible migrar de forma instantánea a los nuevos múltiples.
 - El nuevo múltiple corresponde a canales de RF que actualmente no se usan para la difusión de TDT. Debido a ello, en la mayoría de las comunidades de propietarios habrá que adaptar la infraestructura de recepción de TV a la nueva situación¹³.

Descripción del mercado

- 17) El presente procedimiento tiene su origen en las medidas previstas por la administración española con el fin de liberar la banda de 800 MHz, que se utiliza actualmente para la difusión de la TDT. Por lo tanto, afecta al sector de la radiodifusión, en el que la cadena de productos de radiodifusión tiene como mínimo tres niveles distintos: i) radiodifusores de canales de televisión, ii) operadores de plataformas, y iii) proveedores de equipos de telecomunicación.
- 18) Los radiodifusores son los editores de canales de televisión. Compran o producen internamente contenidos de televisión, los agrupan en canales y los suministran al público a través de distintas plataformas, (satélite, TDT, cable o televisión por IP)¹⁴.
- 19) El legislador ha establecido que la difusión gratuita para los telespectadores de canales nacionales, regionales y locales «en abierto» efectuada por los organismos públicos de radiodifusión (a nivel nacional es RTVE) constituye un servicio público. En cambio, la difusión de canales en abierto por parte de los operadores privados no es un servicio público¹⁵. Sin embargo, se concedieron a estos radiodifusores licencias para la difusión en las frecuencias asignadas, que expiran, como muy pronto, en 2025.
- 20) Con el fin de garantizar que la población se pueda beneficiar realmente de los servicios de televisión, la ley obliga a los radiodifusores públicos y privados a garantizar una cobertura mínima a través de la red terrestre. Estas obligaciones de cobertura se imponen en la misión de servicio público encomendada a los radiodifusores públicos y en la concesión de licencias a los operadores privados. Los radiodifusores públicos deben abarcar al menos el 98 % de la población española,

¹² El múltiple es una señal generada mediante la agregación de otras señales para mejorar su transporte y difusión. En España hay en total 8 múltiples con cobertura nacional (2 para la televisión pública y 6 para la privada).

¹³ Las antenas individuales no pueden obtener ayuda en virtud de la medida I descrita en detalle más adelante, ya que se pueden ajustar para las nuevas frecuencias.

¹⁴ Televisión por Internet («IPTV»).

¹⁵ La licencia estatal incluye la asignación de una frecuencia para la radiodifusión terrestre. Los radiodifusores nacionales privados son: Antena 3, Mediaset España (Telecinco + Cuatro), La Sexta, Veo Televisión y Net TV. Aparte de los radiodifusores nacionales privados, existe también un cierto número de radiodifusores privados regionales y locales.

mientras que los privados deberán cubrir al menos el 96 % de la población. Además de la difusión a través de la TDT, los radiodifusores también podrán emitir sus canales a través de otras plataformas.

- 21) Además de los radiodifusores que ofrecen sus canales a través de la plataforma de TDT, otros ofrecen canales de pago por visión o en abierto en otras plataformas — por ejemplo Digital Plus que lo hace vía satélite.
- 22) Los operadores de plataformas son entidades privadas o públicas que explotan las infraestructuras tecnológicas necesarias para transportar y difundir al público los canales producidos por los radiodifusores. En los inicios de la industria de la televisión, la única plataforma disponible era la analógica terrestre. Con el perfeccionamiento de la tecnología, han aparecido más plataformas en el mercado y, en la actualidad, hay en España cuatro plataformas de difusión:
 - i) terrestre, que actualmente distribuye en la banda de 800 MHz cerca de 30 canales nacionales, y otros canales regionales y locales en abierto así como dos cadenas de televisión de pago;
 - ii) vía satélite, que distribuye en otra radiofrecuencia varias ofertas (incluidos canales en abierto y de pago);
 - iii) por cable, que distribuye a los abonados varios canales de televisión (con inclusión de la mayoría de los canales disponibles en abierto a través de la TDT);
 - iv) por IPTV, que puede distribuirse por las tecnologías FTTH y XDSL a través de la conexión de banda ancha de al menos 8 Mbps para transmitir señales de televisión. Emite para los abonados a canales de televisión, con inclusión de la mayoría de los canales disponibles en abierto a través de la TDT.
- 23) La TDT es la plataforma dominante en España y el principal distribuidor de televisión en abierto. La red terrestre consta de infraestructura de transporte y centros de difusión (que, a su vez, consisten en torres, transmisores, etc.). Los centros de radiodifusión son propiedad de los operadores nacionales y regionales de plataformas y del Estado (ayuntamientos o gobiernos autonómicos). Debido a las restricciones técnicas, la televisión terrestre no llega a la totalidad de la población de España (por ejemplo, algunas zonas poco pobladas o montañosas no reciben la señal). Sin embargo, gracias a las obligaciones de cobertura impuestas legalmente a los organismos de radiodifusión y, en algunos casos, gracias a los esfuerzos de los ayuntamientos que han construido centros emisores, su cobertura abarca aproximadamente el 98,85 % de la población¹⁶. En el estado actual de la tecnología, el satélite es la única plataforma técnicamente capaz de difundir la señal a toda la población de España¹⁷.

¹⁶ Sin embargo, solo el 93,5 % de la población la utiliza para ver la televisión. El 5,35 % restante prefiere acceder a los servicios de televisión a través de otras plataformas.

¹⁷ La plataforma vía satélite consta de una estación terrestre, un satélite y, al nivel del receptor, una antena parabólica y un descodificador. Para ampliar la cobertura vía satélite en una región, la antena parabólica y el descodificador tienen que estar instalados en los locales del cliente.

- 24) Por lo que respecta a las otras plataformas, según datos correspondientes a 2010 de la autoridad reguladora española de telecomunicaciones, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), la red de televisión por cable ya desplegada podía abarcar un poco más del 20 % de la población y la red de banda ancha ya desplegada (para FTTH y XDSL) podía ofrecer servicios de televisión por IP al 16,5 % de la población¹⁸.
- 25) Los operadores de plataforma, de los que Abertis es el principal, prestan el servicio de transporte y distribución de la señal de TDT¹⁹. La CMT constató que en el mercado español de servicios de radiodifusión a través de la tecnología terrestre, Abertis tiene un poder de mercado significativo en diez de diecinueve Comunidades Autónomas. En una reciente decisión, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) señaló que, debido a su posición dominante en el mercado del suministro de distribución de TDT, Abertis está en condiciones de aplicar un estrechamiento de márgenes²⁰. De resultados de ello, Abertis puede obstaculizar la competencia y, de este modo, aplicar unos precios más elevados a la prestación de sus servicios.
- 26) En torno al 9 % de la población española está abonada a la televisión de pago²¹. La mayor parte de los canales en abierto disponibles por la TDT también se emiten (gratuitamente o como parte de un paquete de suscripción) en estas plataformas. La plataforma de la televisión de pago preferida es vía satélite²², con tres operadores de plataforma distintos: Eutelsat, Hispasat y Astra²³.
- 27) Los proveedores de equipos son fabricantes y/o instaladores de infraestructuras y dispositivos necesarios para acceder a las distintas plataformas. En el presente asunto, los proveedores de equipos suministran a las comunidades de propietarios los equipos necesarios para reajustar las infraestructuras existentes de TDT a la nueva banda de frecuencias, o equipos nuevos de recepción para otras plataformas.

¹⁸ En 2010, 855 584 hogares habían contratado IPTV, y 1 586 573 estaban abonados al cable. La población total de España era de 47 021 031 habitantes. Para más detalles, véase el informe anual de la CMT: <http://informeanual.cmt.es/>

¹⁹ Otros operadores de plataforma de TDT, son Itelazpi, Opatel y Telecom Castilla La Mancha.

²⁰ Expediente de la CNC S/0207/09 TRANSPORTE TELEVISIÓN. En virtud de la normativa de la CMT, Abertis está obligada a permitir el acceso a su red de retransmisión de señales de TDT, porque es un activo irreplicable que es esencial para poder prestar servicios de transporte de distribución de las señales de TDT. Abertis presta asimismo estos servicios a los radiodifusores, también con una posición dominante. Tras un análisis pormenorizado de los costes e ingresos de Abertis, la CNC concluyó que, con los precios a los que la empresa presta servicios de acceso a sus centros y habida cuenta de las condiciones acordadas con los clientes del mercado minorista, los competidores que sean tan eficientes como Abertis no disponen de ningún margen de supervivencia en el mercado del transporte y distribución de la señal de TDT.

²¹ Datos de 2009 presentados por las autoridades españolas.

²² En 2009, los espectadores se repartieron entre las plataformas de televisión de pago de la manera siguiente: satélite: 43,6 %; cable: 34 %; TDT (dos cadenas de televisión de pago): 3,6 %; e IPTV: 18,8 %.

²³ EUTELSAT distribuye canales internacionales en abierto y canales internacionales de RTVE. Hispasat distribuye canales del radiodifusor español vía satélite Digital Plus y presta este servicio a cerca del 25 % de los abonados a Digital Plus, así como una serie de canales de televisión internacionales en abierto y de pago. Astra es el principal distribuidor Digital Plus, distribuyéndolo al 75 % de sus abonados, y emite asimismo una serie de canales de televisión internacionales en abierto y de pago. Digital Plus ofrece al menos 16 de los canales en abierto disponibles a través de la TDT.

- 28) El legislador español definió en 2006 el vigente estatuto jurídico del organismo público de radiodifusión en la Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal, que define el servicio de radiodifusión como servicio público²⁴. La definición del servicio público de radiodifusión abarca solo los servicios de radio y televisión y no vincula el mandato de servicio público a ninguna plataforma. Sin embargo, el PTN, que regula la televisión terrestre, impone al organismo público de radiodifusión la obligación de que sus servicios abarquen al menos el 98 % de la población. Por lo tanto, el organismo de radiodifusión de servicio público parece estar obligado a prestar sus servicios al 98 % de la población a través de la plataforma terrestre. Esto no es óbice, sin embargo, para que además envíe su señal a través de otras plataformas. De hecho, actualmente todos los canales de RTVE (salvo TVE-HD) están disponibles en todas las plataformas, ya sea por cable, satélite o IPTV. El organismo público de radiodifusión está totalmente financiado con cargo al presupuesto nacional, por lo que los costes de la emisión simultánea correrán, en todo caso, a cargo de los fondos públicos. Al ser enteramente propiedad del Estado, RTVE no tiene derecho a una compensación del Estado en caso de costes adicionales imprevistos resultantes de actos reglamentarios.
- 29) Por lo que respecta a los radiodifusores privados nacionales a través de la plataforma terrestre, sus derechos y obligaciones se establecen en una serie de actos jurídicos: concesiones que se les otorgan para la prestación de servicios de televisión, sus respectivas renovaciones y las subsiguientes licencias. Los radiodifusores privados que deseaban utilizar la escasa frecuencia recibieron en primer lugar concesiones, tras un concurso convocado por las autoridades. Para participar en ese concurso tenían que presentar ofertas que cumplieran las condiciones especificadas en la licitación²⁵. A continuación, se concedió a los radiodifusores el derecho a difundir sus cadenas por las frecuencias de la red terrestre, de capacidad limitada y regulada por el Estado. Posteriormente, se renovaron las concesiones y, en 2010, se transformaron en licencias, que no expirarán antes de 2025²⁶. Aparentemente, el Estado está vinculado por la duración de las licencias y solo puede revocarlas en caso de que los radiodifusores incumplan sus obligaciones (por ejemplo, si dejan de emitir durante 15 o más días). Los radiodifusores pueden renunciar a las licencias si no están en condiciones de cumplir con sus obligaciones.

²⁴ La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, establece que «El servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado es un servicio esencial para la comunidad [...] que tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales».

²⁵ Resolución de 25 de enero de 1989, de la Secretaría General de Comunicaciones, por la que se publica el acuerdo por el que se aprueba el pliego de bases del concurso para la adjudicación del Servicio Público de Televisión, en gestión indirecta, y se dispone la convocatoria del correspondiente concurso público, Título III, Derechos y obligaciones de los concesionarios.

²⁶ La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, ofrece una base jurídica para transformar el título habilitante para la prestación de servicios audiovisuales de comunicación: las concesiones válidas a 1 de mayo de 2010 se transformaban en licencias. A continuación, se transformaban las concesiones válidas en licencias por medio de acuerdos individuales con los radiodifusores correspondientes (véase el Acuerdo de 11 de julio de 2010, con Antena 3, Telecinco, La Sexta y Veo, y el Acuerdo de 28 de mayo de 2010 con Sogecable).

- 30) A cambio del derecho a emitir en las frecuencias terrestres asignadas, los operadores de radiodifusión deben cumplir una serie de obligaciones. Por ejemplo, deben prestar el servicio con continuidad, con la calidad recomendada por la UIT y el CCIR (Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones) y en línea con los avances tecnológicos²⁷. Los radiodifusores privados también están obligados a prestar servicios a través de la red terrestre a un porcentaje mínimo de población, fijado en 2006 en el 96 %²⁸. En el presente asunto, las disposiciones nacionales pertinentes significan conjuntamente que, de hecho, durante los periodos de transición los radiodifusores tienen que emitir sus canales de forma simultánea. Sin embargo, en 2010 el Real Decreto 365/2010 introdujo una obligación explícita importante al establecer que, en el marco de la liberación del dividendo digital, los radiodifusores deberán efectuar la difusión simultánea en ambas frecuencias hasta que se asignen los múltiples digitales definitivos²⁹.
- 31) Por lo que respecta a la posibilidad de recibir una compensación por el cambio de frecuencias, como en el presente asunto, parece que las concesiones iniciales otorgadas a los radiodifusores para la prestación de servicios de televisión, sus respectivas renovaciones y licencias subsiguientes no incluían referencia alguna a una compensación por el coste de la migración o reordenación de uso del espectro. Además, el PTN señalaba que las autoridades pueden establecer condiciones especiales para la radiodifusión, no previstas en las concesiones, en caso de que sea necesario cambiar el modo de emisión debido a la evolución del mercado y el desarrollo tecnológico³⁰. La disposición tampoco establece ningún derecho de compensación para los radiodifusores en ese caso.

Las medidas de ayuda

- 32) En este contexto, para garantizar la misma cobertura de la señal de televisión y garantizar la adecuada reordenación de frecuencias en el marco de la liberación del dividendo digital, España ha diseñado dos medidas:
- Subvenciones para comunidades de propietarios de edificios que, con objeto de garantizar la continuidad de la recepción de los canales emitidos en abierto hasta la fecha en la banda de 800 MHz, necesiten modernizar la infraestructura actual de TDT o cambiar a otra plataforma de su elección (**medida I**).
 - Una medida financiera para compensar los costes adicionales en que incurran los radiodifusores que están obligados³¹ a difundir simultáneamente los

²⁷ Esta obligación se deriva de las condiciones establecidas en la convocatoria de licitación realizada a raíz de la Resolución de 25 de enero de 1989.

²⁸ Real Decreto 944/2005 y Real Decreto 920/2006.

²⁹ Véase la nota a pie de página 11.

³⁰ Real Decreto 944/2005, disposición adicional decimocuarta: «Condiciones especiales de emisión. En función de la evolución del mercado, de las posibilidades tecnológicas y del desarrollo de la televisión digital terrestre, el Gobierno podrá decidir el establecimiento de condiciones especiales de emisión en línea con las prácticas de los principales países europeos, no previstas en los actuales contratos concesionales».

³¹ Esta obligación está contemplada en el artículo 4.1.a) del Real Decreto 365/2010.

mismos programas en dos bandas de frecuencia para garantizar la cobertura obligatoria (**medida II**).

- 33) **La base jurídica** de las medidas notificadas es:
- el Artículo 106.2 de la Constitución española;
 - la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992;
 - el Real Decreto 429/1993 por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial, de 26 de marzo de 1993;
 - el Real Decreto 365/2010, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión con tecnología analógica, de 26 de marzo de 2010;
 - la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, de 4 de marzo de 2011;
 - la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, de 31 de marzo de 2010;
 - el Borrador de Real Decreto xxx/201x, por el que se aprueban las bases para la concesión directa de subvenciones destinadas a la difusión simultánea de programas de televisión durante el proceso de liberación del dividendo digital con cargo al Programa xxx;
 - el Borrador de Real Decreto xxx/201x, por el que se aprueban las bases para la concesión directa de subvenciones destinadas a la adaptación de las infraestructuras de recepción para el dividendo digital con cargo al Programa xxx.
- 34) **El objetivo de las medidas** es cubrir el coste de la conversión necesario a nivel doméstico y garantizar la continuación de los servicios de radiodifusión durante un periodo transitorio. La medida I garantizará que, durante y después del proceso de reordenación, los hogares de las comunidades de propietarios no se vean privados de la recepción de los canales en abierto emitidos hasta ahora en la banda de 800 MHz. La medida II compensará los costes adicionales derivados de la emisión simultánea durante la reordenación de la banda de frecuencias que sean soportados por los radiodifusores de TDT.
- 35) **Duración:** el régimen se aplicará después de su aprobación por la Comisión y estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2014. Las autoridades españolas calculan que el periodo de emisión simultánea debería durar de seis a veinticuatro meses según el territorio. Cuando la adaptación de la infraestructura de recepción de los usuarios finales haya alcanzado mediante la emisión en la nueva banda de frecuencias un nivel que permita abarcar la misma población que con la emisión en la banda de 800 MHz, el periodo de emisión simultánea finalizará en ese territorio.

- 36) **Beneficiarios:** la medida I se dirige a comunidades de propietarios de edificios y a propietarios de una infraestructura común para la recepción de la señal digital³² que necesiten modificar esa infraestructura o cambiar a otra plataforma de su elección, a fin de garantizar la continuidad de la recepción del servicio de televisión³³. Las autoridades españolas estiman que afectará a 1,4 millones de edificios. La adaptación será efectuada por instaladores homologados que deben estar inscritos en el registro oficial de instaladores de equipos de telecomunicaciones³⁴.
- 37) La medida II está dirigida a los radiodifusores afectados por la obligación de emitir simultáneamente durante el reordenamiento del espectro debido a la liberación del dividendo digital. Son beneficiarios de las compensaciones los radiodifusores a nivel nacional, regional y local, tanto públicos como privados. A nivel nacional, España ha mencionado siete beneficiarios: Corporación RTVE, Antena 3 de TV, Telecinco, Sogecable, La Sexta, Net TV y Veo TV. Otros 15 radiodifusores se beneficiarán de la medida a nivel regional y 45 a nivel local.
- 38) Tal y como se señala en la descripción del mercado, además de la TDT hay en España otras plataformas de difusión alternativas tales como el satélite o el cable (coaxial, de cobre y de fibra óptica). Estas plataformas no se ven afectadas por el cambio de canales necesario para liberar el dividendo digital y, por lo tanto, no pueden optar a las medidas compensatorias. Por norma general, los radiodifusores de TDT que utilicen actualmente una banda de frecuencias diferente de 800 MHz no pueden optar a una compensación concedida en virtud de este régimen, salvo que tengan necesidad de modificar su frecuencia como consecuencia de la liberación del dividendo digital y de los requisitos de coordinación internacional.
- 39) **Presupuesto e instrumento de financiación:** el presupuesto total estimado es de 600 a 800 millones EUR, de los que entre 500 y 600 millones EUR se asignarán a la medida I y entre 100 y 200 millones EUR a la medida II. Estos fondos procederán de la subasta de las frecuencias liberadas entre los operadores de telecomunicaciones y serán abonados con cargo al presupuesto del Estado en forma de subvención directa³⁵.
- 40) **Costes subvencionables:** las comunidades de propietarios, pueden obtener subvenciones al amparo de la medida I ya sea para i) adaptar las infraestructuras existentes a la recepción de canales en abierto en la nueva banda de frecuencias, o ii) instalar infraestructura de recepción de la señal de televisión a través de otras

³² Las autoridades españolas han explicado que esta categoría de beneficiarios se refiere a los propietarios de aquellos conjuntos de viviendas o locales que, sin constituir formalmente una comunidad de propietarios, comparten la propiedad de una infraestructura de recepción de televisión para uso propio.

³³ Las casas individuales están adaptadas para la TDT mediante sus amplificadores de banda ancha, y, por lo tanto, solo tendrán que resintonizar las cadenas de televisión, pero no deberían tener que introducir cambios en sus equipos de recepción.

³⁴ Registro de empresas instaladoras de telecomunicación, creado por el Real Decreto 244/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la actividad de instalación y mantenimiento de equipos y sistemas de telecomunicación. Este Real Decreto se adoptó de conformidad con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, DO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

³⁵ Las autoridades españolas han confirmado que el proceso de subasta ha terminado y generado unos fondos disponibles de 1 305 millones EUR por lo que el importe no será detractor de otros recursos estatales.

plataformas, o iii) recibir acceso a los servicios de televisión a través de otra plataforma³⁶. Los costes subvencionables deberán estar relacionados directamente con la adaptación o instalación de las infraestructuras o el acceso a la recepción de los programas de televisión que se emiten actualmente en las frecuencias que se liberarán. Las antenas individuales no pueden optar a la ayuda, ya que se pueden ajustar para las nuevas frecuencias. Los beneficiarios deben justificar mediante factura los costes que hayan abonado.

- 41) Por lo que respecta a los radiodifusores (medida II), la compensación recibida se limitará estrictamente a los gastos extraordinarios que deban soportar debido a la obligación de emisión simultánea y únicamente en el ámbito de aplicación de la obligación de cobertura mínima (cobertura del 98 % para los radiodifusores públicos y del 96 % para los privados)³⁷. Por consiguiente, la compensación se determinará exclusivamente en función del coste de la emisión simultánea (costes cobrados por los operadores de plataforma que incluyan: transmisores nuevos y servicios asociados del operador de plataforma, por ejemplo, consumo de electricidad, alquiler del espacio, mantenimiento, etc.). No se incluyen los gastos de readaptación de equipos de transmisión y otros gastos no excepcionales relacionados con la reordenación de frecuencias.
- 42) **Intensidad de la ayuda:** las subvenciones/compensaciones no excederán del 100 % de los costes adicionales que los radiodifusores tengan que soportar como resultado de la obligación de emisión simultánea y de los costes que tengan que soportar las comunidades de propietarios de edificios para adaptar o adquirir infraestructuras o para tener acceso a la recepción de los canales emitidos en abierto hasta ahora en la banda de 800 MHz. La subvención/compensación no puede superar el coste de la solución tecnológica más económica³⁸. Para la medida I, el importe se calculará basándose en el precio de mercado de la solución tecnológica más económica, el tipo de infraestructura de recepción que se adoptará³⁹ y el número de canales emitidos afectados. El importe de la subvención concedida a cada radiodifusor con arreglo a la medida II se calculará basándose en el precio de mercado de la solución tecnológica más económica, la duración del periodo de emisión simultánea y la zona exacta que se debe cubrir⁴⁰.
- 43) **Seguimiento y exceso de compensación:** el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) establecerá los procedimientos de control necesarios para garantizar que los beneficiarios cumplen las condiciones definidas. Si se prueba el incumplimiento de dichos requisitos durante los controles subsiguientes habrá que

³⁶ Si, por ejemplo, los habitantes deciden renunciar a la TDT, pero en cambio se abonan a la IPTV, puede que no sea necesario instalar nuevas infraestructuras sino recibir acceso a los servicios.

³⁷ La compensación relacionada con la ampliación de la cobertura está explícitamente excluida de esta medida.

³⁸ El Ministerio de Industria, Energía y Turismo realizará previamente una consulta pública sobre los costes de las diferentes tecnologías. En el caso de la radiodifusión terrestre los precios de referencia son supervisados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT).

³⁹ A este efecto las autoridades españolas distinguen entre edificios con amplificación de banda ancha, con amplificación mediante centralita programable y con amplificación mediante amplificadores monocanal.

⁴⁰ La superficie exacta cubierta no se tiene en cuenta en el caso de la emisión vía satélite.

devolver el importe percibido más los correspondientes intereses. En el caso excepcional de que se detecte un exceso de compensación, los afectados deberán devolver la cantidad percibida en exceso más los intereses pertinentes.

- 44) **Ámbito geográfico de las medidas:** las medidas notificadas se aplicarán exclusivamente en aquellas zonas del territorio español en que los costes de cobertura de TDT durante el proceso de transición hayan sido sufragados por los propios radiodifusores y no mediante recursos públicos. La ampliación de la cobertura está explícitamente excluida de la medida. En otras palabras, las medidas de compensación solo se aplican en la denominada Zona I.
- 45) **Neutralidad tecnológica:** dado que la reordenación de las frecuencias afecta únicamente a la banda de frecuencia de 800 MHz utilizada para la radiodifusión terrestre digital, otras plataformas (tales como el satélite, el cable o la IPTV) no se verán afectadas por la liberación del dividendo digital. Como no utilizan esa banda radioeléctrica, sus plataformas seguirán operando sin inversiones adicionales.
- 46) **Acumulación:** la ayuda concedida en virtud de la medida I podrá acumularse con otras fuentes de financiación concedidas para el mismo fin por cualquier otra institución pública o privada, siempre que no se supere el 100 % de los costes de las actividades subvencionadas.
- 47) Sin embargo, la ayuda con cargo a la medida II no podrá acumularse con otras fuentes de financiación concedidas para el mismo fin por cualquier otra institución pública o privada, a nivel nacional, internacional o de la UE.
- 48) **Consulta:** las autoridades españolas realizaron una consulta pública general sobre la liberación del dividendo digital en junio de 2010⁴¹. El objeto principal de esta consulta era la subasta de frecuencias (forma de la subasta, limitación cuantitativa de la frecuencia, calendario, interferencias). Se efectuará otra consulta pública a escala nacional (para toda la Zona I) una vez que la Comisión autorice el régimen, para determinar el coste de la solución más barata en el mercado de la retransmisión así como para asegurar la continuidad de la recepción de servicios de televisión en los edificios de viviendas (medida I)⁴².

Posición de las autoridades españolas

- 49) Medida I: las autoridades españolas alegan, en primer lugar, que la medida I no constituye ayuda estatal. Consideran justo compensar a los residentes afectados directamente por las medidas administrativas, ya que durante el periodo en cuestión se verán obligados, como consecuencia de dichas medidas, a hacer frente a gastos imprevistos. Según España, esta circunstancia no supone una ventaja selectiva para los beneficiarios ya que únicamente se les compensa por los perjuicios resultantes de un acto oficial, y la compensación es el resultado directo de este acto oficial de

⁴¹ http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-es/participacion/documents/espectro/consulta_espectro.pdf

⁴² Consulta organizada y gestionada por la SETSI (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que es el órgano competente de la Administración General del Estado).

conformidad con un régimen general de compensaciones que se deriva directamente del derecho constitucional a la propiedad.

- 50) En caso de que la Comisión no comparta esta opinión, las autoridades españolas consideran que la ayuda puede ser compatible con el artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE, puesto que la liberación del dividendo digital es, según las autoridades, un acontecimiento de carácter excepcional. La aparición del espectro excedente, las actuaciones de las administraciones públicas y la liberación de este espectro han dado lugar a acontecimientos cuya peculiaridad en el tiempo y carácter extraordinario permiten considerarlos excepcionales.
- 51) En caso de que esta excepción no se aplique en el presente caso, las autoridades españolas consideran que hay argumentos suficientes para que la Comisión concluya que las medidas se ajustan a los objetivos establecidos en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. Esto se debe a que la medida garantiza la continuidad de la recepción de canales de televisión afectados por la liberación del dividendo digital sin falsear la competencia ni alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.
- 52) Las autoridades españolas sostienen que la medida I es el instrumento apropiado para alcanzar un objetivo de interés común (liberación del dividendo digital) dado que:
 - i) Se aplicará únicamente a los residentes que deban hacer frente a costes extraordinarios para disfrutar de la continuidad de recepción de canales de televisión.
 - ii) Se limitará estrictamente a cubrir solo el importe de estos costes.
 - iii) Su objetivo es promover medidas para garantizar la continuidad de la recepción de canales de televisión afectados por la liberación del dividendo digital con antelación suficiente, de tal modo que el acceso a los programas de televisión de las comunidades de propietarios no se vea obstaculizado a partir del 1 de enero de 2015.
 - iv) La medida tiene un efecto incentivador ya que, si no existiera la compensación, es probable que al menos algunos de los usuarios de televisión no hubiera tomado dichas medidas en la fecha límite; esto supondría que, o bien habría que aplazar la liberación del dividendo digital o bien muchos ciudadanos dejarían de recibir, durante un periodo de tiempo considerable, una parte sustancial de los canales de TDT que reciben actualmente.
 - v) La medida es necesaria dada la situación económica actual, que se caracteriza por una reducción de la renta disponible de las familias españolas. El Gobierno español opina que las medidas compensatorias lograrán evitar la creación de un vacío en el acceso a la información debido a la falta de actualización de los equipos de recepción de los hogares de los ciudadanos.
 - vi) Es proporcional, puesto que la financiación se aplicará única y exclusivamente a los costes necesarios que los residentes deban abonar para mantener la continuidad de la recepción de canales de televisión afectados por la liberación del dividendo digital; además, el importe máximo de la compensación que se

abonará se determinará antes de su pago y los beneficiarios deberán demostrar que han utilizado los fondos para los fines para los que se han concedido, lo que garantiza que no se paga indebidamente ninguna compensación que pueda afectar negativamente a la competencia.

- vii) La medida es tecnológicamente neutra ya que el importe de la subvención no depende del tipo de tecnología utilizada y se calcula de acuerdo con la modalidad menos costosa de entre las soluciones consideradas eficaces y técnicamente viables.
- 53) Medida II: las autoridades españolas creen que esta medida no entra en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, habida cuenta de que la transición a una banda de frecuencia menor no entraña ninguna ventaja para los beneficiarios. Estos obtienen la misma cantidad de espectro radioeléctrico, con las mismas características técnicas y en las mismas condiciones económicas. Según las autoridades españolas, al igual que en el caso de la medida I, esta situación no implica una ventaja selectiva para los beneficiarios, ya que únicamente se les compensa por los perjuicios resultantes de un acto oficial y la compensación es el resultado directo de este acto oficial de conformidad con régimen general de compensaciones que se deriva directamente del derecho constitucional a la propiedad.
- 54) Efectivamente, España considera que estas compensaciones pueden considerarse una responsabilidad patrimonial de la administración pública, según lo establecido en el artículo 106.2 de la Constitución española⁴³, que establece una obligación general de reparar cualquier daño causado por una medida administrativa, aun cuando no sea posible determinar las responsabilidades.
- 55) Si, no obstante, se considerase que existe ayuda estatal, esta sería compatible, según España, con arreglo al artículo 107, apartado 2, letra b), por las mismas razones expuestas para la medida I. Alternativamente, la ayuda puede declararse compatible en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE por las razones siguientes:
- i) La medida se enmarca en la estrategia europea de transformación del dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico de la Unión Europea.
 - ii) La medida soluciona una deficiencia del mercado de la comunicación electrónica (escasez de espectro adecuado) para ofrecer servicios de comunicación electrónica.
 - iii) La compensación directa para los operadores de radiodifusión es el instrumento adecuado, ya que solo se aplicará a aquellos operadores de radiodifusión que se vean forzados a incurrir en costes no deseados debido a la obligación de emisión simultánea. La compensación se limitará estrictamente al importe de estos gastos excepcionales.

⁴³ El artículo 106.2 de la Constitución establece que «Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

- iv) La medida supone un incentivo para que los organismos de radiodifusión liberen el dividendo digital en el plazo contemplado en los compromisos internacionales y con la antelación suficiente para poder realizar los ajustes de los equipos de los ciudadanos.

Dado que el beneficio de la liberación del dividendo digital favorece a los operadores de telecomunicaciones, las autoridades españolas han alegado que los radiodifusores terrestres pueden ser reacios a participar en la reordenación del espectro y garantizar la emisión simultánea. En realidad, no se beneficiarán de la medida, ya que obtendrán la misma cantidad de espectro, con las mismas características y con las mismas condiciones y costes económicos, sin hacer posible ninguna oferta adicional de servicios o cadenas. Por el contrario, la reordenación de frecuencias y la emisión simultánea implican importantes costes y dificultades para los radiodifusores⁴⁴.

- v) La medida es proporcional, pues solo cubre los costes adicionales soportados por los radiodifusores debido a la reordenación de los canales. La compensación solo se aplicará durante el periodo de emisión simultánea y su cuantía se establecerá *a priori* y tras la consulta pública.
- vi) La medida es tecnológicamente neutra: dado que la reordenación de las frecuencias solo afecta a la banda de frecuencias de 800 MHz utilizada para la radiodifusión digital terrestre, las medidas de compensación están concebidas para compensar los costes adicionales derivados de la liberación del dividendo digital por los radiodifusores de TDT. Otras plataformas (tales como el satélite, el cable o la IPTV) no se verán afectadas por el cambio de canales necesario para liberar el dividendo digital, ya que no utilizan dicha banda radioeléctrica de tal modo que seguirán operando sus plataformas sin inversiones adicionales.

Además, los beneficiarios de la medida pueden elegir la tecnología que se utilizará (satélite, cable, IPTV, TDT, etc.) para acceder a los contenidos de los radiodifusores. El importe de la compensación se fijará de acuerdo con la solución de mercado más eficiente económicamente, que será elegida tras una consulta pública. Por lo tanto, los precios propuestos para las diferentes tecnologías aplicables serán revisados utilizando la más barata como coste de referencia. Si un beneficiario utiliza una solución de mayor coste, la compensación no se incrementará y el beneficiario tendrá que soportar los costes de la diferencia entre la solución elegida y la de referencia. En consecuencia, los beneficiarios de las medidas tendrán derecho a los importes de compensación con el mismo límite máximo, con independencia de la tecnología elegida, lo que garantiza la neutralidad tecnológica de las medidas.

⁴⁴ Las autoridades españolas estiman que para un radiodifusor nacional el coste de la emisión simultánea asciende a 15 millones EUR. Dependiendo del radiodifusor, esto representa desde el 2,5 % (Telecinco) hasta el 60 % (Vevo Televisión) de sus ingresos. Dado que los costes medios del funcionamiento normal ascienden a 20 millones EUR y que deberían añadirse al importe antes citado, estos gastos podrían poner en peligro la viabilidad de la empresa. Los radiodifusores locales y regionales que tienen ingresos escasos debido a su audiencia limitada se encontrarían en una situación similar.

- vii) La medida no falsea la competencia: con objeto de promover la equidad y preservar la situación actual del mercado, las autoridades españolas estiman necesario compensar a las partes implicadas a fin de evitar un futuro falseamiento de la competencia. Dado que los radiodifusores deben hacer frente a los costes derivados de medidas, esto frustraría sus expectativas de crecimiento y beneficiaría a los operadores de otros mercados.

En efecto, las externalidades positivas resultantes de la liberación del dividendo digital supondrán una ventaja para los operadores de comunicaciones electrónicas y para la economía en general. Sin embargo, los radiodifusores terrestres se verán afectados de forma negativa por la liberación del dividendo digital y no podrán integrar los beneficios de esta. Por el contrario, tendrán que soportar los costes de adaptación del equipo de transmisión a las nuevas frecuencias y, además, deberán cumplir las obligaciones que se les imponen (emisión simultánea). Por lo tanto, según las autoridades españolas, la medida no falsea la competencia en favor de los radiodifusores de TDT, sino que les permite situarse en pie de igualdad con otros operadores no afectados por la liberación del dividendo digital.

III. EVALUACIÓN PRELIMINAR

1. EXISTENCIA DE AYUDA

- 56) El artículo 107, apartado 1, del TFUE establece que «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones». En consecuencia, para considerar que la medida constituye ayuda estatal, deben cumplirse las condiciones acumulativas siguientes: 1) se debe conceder mediante fondos estatales; 2) debe conceder una ventaja económica a las empresas; 3) la ventaja debe ser selectiva y falsear o amenazar falsear la competencia; 4) debe afectar al comercio intracomunitario.

Recursos estatales

- 57) La Comisión observa que las medidas de ayuda notificadas se financian directamente a través del presupuesto de España. Por lo tanto, pueden considerarse recursos estatales.

Ventaja económica y selectividad

Medida I:

- 58) Las autoridades españolas conceden los fondos a las comunidades de propietarios de edificios o a los propietarios de una infraestructura común de recepción de televisión digital. Componen esta segunda categoría de beneficiarios los propietarios de conjuntos de viviendas que, sin constituir formalmente una comunidad de propietarios, comparten la propiedad de una infraestructura de recepción de televisión. A este respecto, ninguna categoría de beneficiarios puede considerarse una empresa que ejerza una actividad económica que entre en el ámbito de aplicación del

artículo 107, apartado 1, del TFUE, ya que simplemente representan a los propietarios y no ofrecen ningún servicio o bien ni a sus miembros ni a cualquier otra persona.

- 59) Sin embargo, la financiación pública puede constituir una ayuda indirecta⁴⁵ a los instaladores registrados que reajusten o instalen infraestructuras nuevas de recepción de televisión digital y a los proveedores de equipos necesarios para estas actividades⁴⁶. La ayuda permitirá a las comunidades de propietarios efectuar una inversión para adaptar la actual infraestructura común de TDT o cambiar a otra plataforma de su elección, con objeto de recibir los canales en abierto que estaban antes disponibles en la banda de frecuencias de 800 MHz. Es posible que sin la medida cierto número de propietarios de viviendas en comunidades de propietarios no estuviera interesado en recibir la televisión digital y podría negarse a contribuir a la adaptación de la infraestructura colectiva. En este sentido, en comparación con una situación carente de subvención, los instaladores y proveedores de equipos podrán obtener unos beneficios que no hubieran obtenido en condiciones normales de mercado. Por lo tanto, se benefician indirectamente de la financiación pública concedida al amparo de la medida I.
- 60) En la medida en que la subvención altera el comportamiento de los consumidores, los operadores de plataformas también puede ser beneficiarios indirectos de la medida. Si no se concediera la subvención, algunos hogares podrían optar por renunciar al acceso a la televisión a través de la TDT y por no contribuir a la adaptación de los equipos colectivos; de esta manera, obstaculizarían el acceso de sus vecinos al servicio de televisión. Otros hogares podrían optar por recurrir a medios alternativos para acceder a los canales de televisión que desean⁴⁷. En tales casos, el número de hogares conectados al servicio de TDT y, por tanto, los correspondientes ingresos de los operadores de la plataforma de TDT, podrían descender.
- 61) Por otro lado, la manera en que la medida I está concebida también puede redundar en beneficio de los operadores de otras plataformas, en comparación con la situación que existiría si no se concediese ninguna subvención. La medida concede a los beneficiarios directos la posibilidad de utilizar las subvenciones para financiar (al menos parcialmente) el cambio a otra plataforma para la recepción de televisión. En efecto, esta opción puede inducir a muchas comunidades de propietarios, especialmente los que ya tienen conexión por cable, satélite, antena colectiva o banda ancha, a abandonar la TDT y, en su lugar, a acceder a la prestación de servicios de televisión, instalando o adaptando la infraestructura necesaria para recibir la televisión

⁴⁵ Una ayuda estatal indirecta no requiere necesariamente que exista ayuda estatal directa al destinatario inmediato de la medida en cuestión.

⁴⁶ En casos similares anteriores, la Comisión consideró que los proveedores de equipos eran beneficiarios indirectos de la ayuda. Véanse, por ejemplo, las decisiones de la Comisión C (2006) 6634, de 24 de enero de 2007, relativa a la ayuda estatal concedida por la República Italiana para la adquisición subvencionada de decodificadores digitales (Mediaset), apartado 99; C (2005) 586, de 16 de marzo de 2005, Austria – Fondo de digitalización, apartado 16; y C (2012) 540, de 8 de febrero de 2012, en el asunto «Captación de televisión digital en Cantabria», apartado 35, http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2011/sa28685-2011nn.pdf.

⁴⁷ Por ejemplo, para ahorrarse el coste de adaptación a la TDT, los hogares que tienen ya un receptor individual de satélite, podrán optar por renunciar al acceso a la TDT. Otros podrán optar por renunciar a la TDT y escoger la solución de la IPTV.

a través del cable, el satélite o la IPTV⁴⁸. Esto significa que estas otras plataformas podrían ganar nuevos clientes gracias a las subvenciones concedidas por el Estado.

- 62) En el mismo orden de cosas, es también probable que los radiodifusores obtengan una ventaja indirecta, ya que muy probablemente conservarán la mayoría de su audiencia, lo que no ocurriría necesariamente si, a falta de la medida, algunos hogares renunciaran al servicio de televisión.
- 63) El régimen tiene también carácter selectivo, ya que los beneficios indirectos derivados de las subvenciones solo confieren una ventaja a las empresas que operan en el sector del transporte y la difusión de la televisión digital⁴⁹.

Medida II:

- 64) Como se ha explicado anteriormente, las autoridades españolas consideran que los radiodifusores no reciben ninguna ventaja por el hecho de pasar a una banda de frecuencia más baja y que simplemente se les compensa por los costes adicionales que deben soportar de resultas de un cambio reglamentario.
- 65) No obstante, según la práctica decisoria, suele ser la empresa afectada la que asume los costes relacionados con una obligación legal, por tanto, cualquier medida compensatoria en este contexto se considera ayuda⁵⁰. Así por ejemplo, en la sentencia, *Fleuren Compost BV contra Comisión*⁵¹, el TJCE manifestó que «es indiferente que el objetivo de la aplicación de dicho régimen sea ayudar a las empresas a cumplir sus obligaciones legales en materia de protección del medio ambiente. En efecto, según reiterada jurisprudencia, el artículo 87 CE, apartado 1, no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos. [...] sin perjuicio de la aplicabilidad al caso de autos de las directrices sobre ayudas al medio ambiente, [...], el hecho de que los subsidios concedidos en virtud del régimen BPM favorezcan el mejor respeto del medio ambiente, no basta para que escapen desde un principio a la calificación de ayudas en el sentido del artículo 87 CE».
- 66) Asimismo, en el asunto *Francia contra Comisión*⁵², el TJCE especificó que los gastos de las empresas resultantes de medidas reguladoras se incluyen por su naturaleza en los presupuestos de las empresas y declaró que «debe recordarse que los costes para las empresas [...] resultan de acuerdos colectivos, celebrados entre los empresarios y los sindicatos, que las empresas están obligadas a respetar, bien en virtud de la adhesión a tales acuerdos, bien por la extensión de la aplicación de éstos por vía

⁴⁸ Por ejemplo, algunos hogares pueden tener acceso a la banda ancha pero sin estar abonados a la IPTV. Gracias a la medida I podrían utilizar la subvención para abonarse a la IPTV.

⁴⁹ Véase también el razonamiento seguido en la Decisión de la Comisión C (2005) 586, Austria – Fondo de digitalización, apartado 16.

⁵⁰ En las sentencias C-222/04, de 10 de enero de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, apartado 131; C-126/01, de 20 de noviembre de 2003, *GEMO SA*, apartado 28; C-53/00, de 22 de noviembre de 2001, *Ferring SA*, apartado 19 y siguientes; C-143/99, de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline*, apartado 38; y C-310/99, *Italia/Comisión*, apartado 251.

⁵¹ Asunto T-109/01, de 14 de enero de 2004, *Fleuren Compost BV/Comisión*, apartado 54.

⁵² Asunto, C-251/97, de 5 de octubre de 1999, *Francia/Comisión*, apartado 40.

reglamentaria. Dichos costes recaen, por su naturaleza, sobre el presupuesto de las empresas».

- 67) Puesto que los costes derivados de una norma están, por su naturaleza, incluidos en los presupuestos de las empresas, entran en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales. En el asunto *Cassa di Risparmio di Firenze*⁵³, el TJCE declaró a este respecto que «[...] el concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que **comprende no solo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa** y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos».
- 68) Por lo tanto, puede concluirse que las obligaciones derivadas de una reglamentación entran dentro de la responsabilidad normal de las empresas que operan en el sector. En el presente asunto, la medida reguladora impone a los radiodifusores la obligación de emitir simultáneamente en dos bandas de frecuencia. La Comisión duda de que estas medidas deban recibir una consideración diferente y justifiquen el reembolso/compensación que cubre un coste que normalmente tendría que incluirse en el presupuesto de los radiodifusores.
- 69) Cabe considerar la obligación contractual del Estado de compensar los costes adicionales de los radiodifusores derivada, por ejemplo, de las licencias. Si bien es cierto que el artículo 10 de la Resolución, de 25 de enero de 1989, en la que se basan las concesiones y consiguientes licencias de los radiodifusores privados que tienen encomendada la obligación de servicio público, obliga a los radiodifusores a prestar el servicio (es decir, la radiodifusión) con continuidad y también a soportar todos los gastos derivados de las concesiones⁵⁴, ni la Resolución ni las propias concesiones y licencias obligan al Estado a compensar los costes relacionados con aquel.
- 70) En el presente asunto, el Estado indemniza a los radiodifusores los costes que tendrían que soportar normalmente con cargo a su propio presupuesto. Gracias a la financiación recibida, se entiende que los radiodifusores cumplen las obligaciones que les impone la ley y, por tanto, conservan sus licencias, su audiencia y los correspondientes ingresos por publicidad. Sin embargo, parece que, aunque no existiera la medida, también estarían obligados, por los simples actos reglamentarios, a cumplir estas obligaciones. En estas circunstancias, cabe concluir que obtienen una ventaja que no tendrían si no existiera la medida notificada.
- 71) Por consiguiente, el régimen notificado confiere una ventaja económica a los beneficiarios directos de la medida, es decir, a los radiodifusores. Estos reciben una subvención que reduce efectivamente el coste que normalmente deberían soportar.
- 72) Además, no se descarta que los operadores de plataforma elegidos por los radiodifusores obtengan una ventaja indirecta derivada de la subvención.

⁵³ Asunto, C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze*, apartado 131.

⁵⁴ Véase la nota a pie de página 25.

- 73) En primer lugar, habida cuenta de que los radiodifusores privados y públicos están obligados a prestar el servicio al 96 % y el 98 % de la población respectivamente, a través de la TDT, es probable tengan mayor tendencia a seguir utilizando esta plataforma.
- 74) En segundo lugar, por el hecho de que los radiodifusores de TDT emitan simultáneamente, los operadores de la plataforma de TDT obtienen una ventaja adicional en forma de ingresos garantizados, que no obtendrían en el mismo grado si no existiera la medida. Esos operadores dejarían de obtener los ingresos adicionales de los radiodifusores que, en ausencia de la medida, no podrían financiar la emisión simultánea y, por consiguiente, perderían la licencia y cambiarían a otra plataforma o quebrarían.
- 75) En tercer lugar, como ya se ha señalado, la autoridad española de competencia ha concluido que Abertis ha abusado de su posición dominante. Dado que el Estado compensa el coste de emisión simultánea de TDT, no cabe excluir la posibilidad de que este operador de plataforma haya fijado unas tarifas de transmisión superiores a las que los radiodifusores estarían dispuestos a pagar si no existiera la subvención (y si tuvieran la posibilidad de cambiar a otra plataforma).
- 76) Por último, puesto que la medida se dirige solamente a la plataforma terrestre y desplaza a los radiodifusores a otra banda de frecuencia terrestre, cabe alegar que garantiza unos ingresos a los operadores de la plataforma terrestre al menos hasta la fecha de expiración de las vigentes licencias de los radiodifusores, es decir, hasta 2025.
- 77) Por consiguiente, puede concluirse que el régimen notificado es selectivo puesto que está orientado parcialmente hacia las empresas que operan en los sectores relacionados con servicios de transmisión de emisiones de televisión. La medida confiere una ventaja a un sector específico.

Falseamiento de la competencia

Medida I:

- 78) Cuando la ayuda estatal refuerza la posición de una empresa con respecto a otras empresas competidoras, se debe considerar que estas últimas se ven afectadas por la ayuda. La ayuda refuerza la posición de los beneficiarios indirectos respecto de otras empresas competidoras, permitiendo que los proveedores de equipos de telecomunicación/instaladores readapten y/o instalen equipos de recepción de TV, que los radiodifusores mantengan su audiencia y que los operadores de plataformas conserven la mayoría de sus clientes o adquieran otros nuevos. La competencia entre las empresas que se beneficiarán del régimen y las que no lo harán se verá falseada.
- 79) También existen posibles falseamientos de la competencia en el mercado del transporte y la radiodifusión de televisión digital, puesto que el régimen, a través del apoyo a los consumidores finales, beneficia indirectamente a los prestadores de servicios que compiten entre sí. Por consiguiente, se falseará la competencia entre los que se benefician del régimen y los que no. Esto es válido para los operadores de redes y los radiodifusores, pero también para los proveedores y los instaladores de los respectivos equipos técnicos.

Medida II:

- 80) Como ya se ha concluido anteriormente, la medida favorece los radiodifusores de TDT e, indirectamente, a los operadores de plataformas de TDT. Los costes derivados de la reglamentación suelen ser sufragados por las empresas que operan en el sector. Por lo tanto, hay posibles falseamientos de la competencia entre los operadores de radiodifusión y potencialmente entre los operadores de plataformas. La competencia entre las empresas que se beneficiarán del régimen y las que no recibirán financiación también se falseará. Por lo tanto, la ayuda del Estado tendrá el efecto de falsear la competencia.

Efecto sobre el comercio entre Estados miembros

- 81) La Comisión considera que ambas medidas afectan al comercio entre Estados miembros.
- 82) Los posibles beneficiarios directos e indirectos de la medida operan en los mercados europeos e internacionales. Los radiodifusores operan en los mercados de la publicidad y adquieren derechos de contenidos a escala transfronteriza, en competencia con empresas de otros Estados miembros. Los mercados españoles de la radiodifusión y los operadores de plataforma cuentan con operadores extranjeros (por ejemplo, proveedores de contenidos y anunciantes). Los operadores de plataformas de transmisión de radiodifusión compiten a escala transfronteriza entre sí y con otros operadores de plataformas de comunicaciones electrónicas.

Conclusión

- 83) Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión considera que las medidas conceden una ventaja económica selectiva a los beneficiarios directos del régimen notificado, así como a algunos posibles beneficiarios indirectos, tal como se ha indicado anteriormente. Estos regímenes se financian con fondos públicos, falsean la competencia y afectan a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión considera que las medidas notificadas constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Tras haber comprobado que los proyectos implican ayuda a los beneficiarios en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es necesario examinar si las medidas pueden considerarse compatibles con el mercado interior.

2. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN SUSPENSIVA

- 84) La Comisión observa que España no ha concedido la ayuda al amparo de ninguna de las dos medidas, cumpliendo así su obligación de suspender la concesión, establecida en el artículo 3 del Reglamento 659/1999⁵⁵.

⁵⁵ Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

3. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS: EVALUACIÓN DE COMPATIBILIDAD

Compatibilidad con el artículo 106, apartado 2, del TFUE

- 85) Hasta el momento las autoridades españolas no han alegado que la ayuda sea necesaria como compensación por un servicio de interés general («SIEG») por lo que respecta a los radiodifusores públicos (RTVE y canales regionales y locales) que tienen una obligación de servicio público.
- 86) Por consiguiente, la Comisión no puede concluir que la medida notificada sea compatible por lo que respecta a los citados radiodifusores, con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE.

Compatibilidad con el artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE

- 87) Las medidas de ayuda estatal destinadas a «reparar los perjuicios causados por desastres naturales u otros acontecimientos de carácter excepcional» son compatibles con el mercado común de conformidad con el artículo 107, apartado 2, letra b). En el caso que nos ocupa, las autoridades españolas aducen que debe considerarse que la liberación del dividendo digital es un acontecimiento de carácter excepcional.
- 88) Sin embargo, al examinar las excepciones al principio general establecido en el artículo 107, apartado 1, de que las ayudas estatales son incompatibles con el mercado común, la Comisión considera que el concepto de «acontecimiento de carácter excepcional» contenida en el artículo 107, apartado 2, letra b), debe interpretarse de forma restrictiva. Hasta ahora, la Comisión ha aceptado como acontecimientos de carácter excepcional las guerras, los desórdenes internos y las huelgas y, con algunas reservas y en función de su magnitud, los accidentes nucleares o industriales graves y los incendios que provocan pérdidas importantes. Por el contrario, la Comisión no considera excepcionales los acontecimientos previsibles o imprevisibles que se enmarquen en los riesgos soportados normalmente por las empresas. Lo mismo cabe decir de los acontecimientos relacionados con errores políticos, empresariales o de otro tipo y de los acontecimientos atribuidos los riesgos empresariales normales o de otra índole.
- 89) En el presente caso la liberación del dividendo digital era efectivamente un acontecimiento imprevisible debido a las decisiones adoptadas por las autoridades públicas. De resultados de estas decisiones surgió la necesidad de reordenar el espectro, lo que tendrá un impacto en las obligaciones de las empresas del sector de la radiodifusión. Sin embargo, al no haber duda de que tales obligaciones se derivan de medidas reguladoras, no pueden ser consideradas acontecimientos excepcionales. Tal como se ha analizado anteriormente, las obligaciones y los costes vinculados con las obligaciones legales suelen ser asumidos por las empresas del sector correspondiente y, por su naturaleza, se incluyen en los presupuestos de esas empresas.
- 90) Así pues, la Comisión no comparte la opinión de las autoridades españolas de que las medidas proyectadas contribuyen a reparar los perjuicios causados por acontecimientos de carácter excepcional y, por consiguiente, no son compatibles con el artículo 107, apartado 2, letra b).

Compatibilidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

- 91) Por lo que respecta a las medidas notificadas, la Comisión reconoce que las directrices y marcos vigentes que interpretan el artículo 107, apartado 3, del TFUE, no pueden aplicarse para evaluar las medidas de ayuda. Por lo tanto, la Comisión considera que la evaluación de la compatibilidad de las medidas con el mercado interior debe basarse directamente en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- 92) El artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE establece que podrán considerarse compatibles con el mercado interior «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».

La prueba de sopesamiento

- 93) Para evaluar si una medida es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, la Comisión sopesa los efectos positivos de la medida de ayuda de cara a alcanzar un objetivo de interés común y sus posibles efectos secundarios negativos, tales como el falseamiento del comercio y la competencia. Al aplicar la prueba de sopesamiento, la Comisión evalúa las siguientes cuestiones:
 - 1) ¿La medida de ayuda está dirigida a un objetivo bien definido de interés común (es decir, la ayuda propuesta se dirige a resolver una deficiencia de mercado u otro objetivo)?
 - 2) ¿La ayuda está bien concebida para alcanzar el objetivo de interés común? En particular:
 - a) ¿La medida de ayuda es un instrumento adecuado?
 - b) ¿Hay un efecto de incentivo, es decir, la ayuda cambia el comportamiento de las empresas?
 - c) ¿La medida de ayuda es proporcional, es decir, podría obtenerse el mismo cambio de comportamiento con menos ayuda?
 - 3) ¿Los falseamientos de la competencia y el efecto sobre el comercio son limitados de modo que el balance general sea positivo?
- 94) Además de la prueba de sopesamiento, la Comunicación de 2003⁵⁶ estableció los criterios que se deben respetar a la hora de abonar subvenciones en el marco de la conversión al sistema digital; concretamente, las medidas han de respetar los principios de proporcionalidad y neutralidad tecnológica.

⁵⁶ COM(2003) 541 final, Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico), punto 2.1.3.

- 95) Los tribunales europeos⁵⁷ también han corroborado el respeto de principio de neutralidad tecnológica establecido en la Comunicación de 2003 para evaluar la legalidad de la ayuda estatal.
- 96) La Comisión opina que estos criterios también deben aplicarse en el caso de la liberación del dividendo digital y, por lo tanto, los aplicará por separado a las medidas I y II.

Evaluación de la medida I:

A. Objetivo de la medida

La ayuda se ajusta a la política de la Unión Europea

- 97) El régimen de ayuda tiene por objeto garantizar la continuidad de la recepción de los canales en abierto disponibles anteriormente en la banda de frecuencias de 800 MHz para las comunidades de propietarios. Estos usuarios han soportado en el pasado el coste de adaptar el equipo de recepción durante la fase del cierre analógico. A este respecto, el objetivo de la medida es garantizar el acceso a la televisión sin necesidad de soportar nuevos costes adicionales asociados a la liberación del dividendo digital.
- 98) La Comisión ha admitido la importancia del dividendo digital en su primera Comunicación sobre el dividendo digital⁵⁸ en la que declaraba que había que considerar el dividendo digital en la óptica más amplia del equilibrio global entre la oferta y la demanda de espectro de radiofrecuencias y destacaba la necesidad para Europa de garantizar el mejor uso posible del dividendo digital. La Comunicación de la Comisión «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico»⁵⁹ insistía en fomentar el uso coordinado del dividendo digital. La liberación del dividendo digital es un factor importante que contribuye a la consecución de los objetivos de la Agenda Digital para Europa⁶⁰, que es una de las iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020⁶¹. Uno de los objetivos de dicha Agenda Digital para Europa es garantizar la cobertura universal de banda ancha con

⁵⁷ Véase la sentencia de 15 de junio de 2010, Mediaset/Comisión (T-177/07, Rec. 2010, p. II-02341). La sentencia establece, en el apartado 127, que la ayuda concedida a los consumidores no justificaba «la discriminación entre las diferentes plataformas, dado que no era necesario orientar a los consumidores hacia una plataforma digital específica», lo que no ocurre en el caso de la presente medida. El Tribunal de Justicia ratificó la sentencia en la sentencia de 28 de julio de 2011, Mediaset/Comisión (C-403/10, DO C 298 de 8.10.2011, p. 9). También en la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Alemania/Comisión (C-544/09, DO C 319 de 29.10.2011, p. 5) el Tribunal manifestó en el apartado 80 que, en el asunto en cuestión, no se había demostrado que el apoyo a una tecnología en perjuicio de otra fuera necesario para resolver un problema estructural. Asimismo, en la sentencia de 6 de octubre de 2009, Alemania/Comisión (T-21/06, Rec. 2009, p. II-00197) relativa al asunto DVB-T – Berlín/Brandeburgo (DO C 51 de 27.2.2010, p. 25), el Tribunal abordó los criterios de neutralidad tecnológica en el apartado 69 y especificó que, a la hora de pasar de la radiodifusión analógica a la digital, deben tenerse en cuenta todas las plataformas de transmisión por ejemplo, cable, satélite o redes terrestres.

⁵⁸ COM(2007) 700 final, «Aprovechar plenamente las ventajas del dividendo digital en Europa: un planteamiento común del uso del espectro liberado por la conversión al sistema digital».

⁵⁹ COM(2009) 586 final, «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico».

⁶⁰ COM(2010) 245 final, «Una Agenda Digital para Europa».

⁶¹ COM(2010) 2020 final, «Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

velocidades cada vez mayores, para lo que se proponía utilizar determinadas frecuencias del dividendo digital para la banda ancha inalámbrica⁶². A este respecto, la Decisión 243/2012/UE por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico⁶³ exige a todos los Estados miembros que permitan el uso de la banda de 790-862 MHz para los servicios de comunicaciones electrónicas a partir del 1 de enero de 2013. La Comisión podrá autorizar excepciones hasta 2015 en circunstancias excepcionales nacionales o locales.

- 99) En su Plan de acción de ayudas estatales⁶⁴ la Comisión explica su enfoque general aplicable a las ayudas estatales orientadas al crecimiento sostenible, la competitividad y la cohesión. Señala que los Estados miembros pueden utilizar las ayudas estatales para corregir deficiencias del mercado o garantizar la cohesión regional o social. En tales casos, sin embargo, debe demostrarse que la ayuda es el instrumento apropiado para resolver el problema, que se limita al mínimo necesario y que no falsea indebidamente la competencia. La Comisión reconoce que los vecinos de comunidades de propietarios que ya han sufragado el coste de adaptar la infraestructura de recepción de televisión a la tecnología digital, pueden ser reacios a aceptar la necesidad de tener que soportar los gastos adicionales de modificar dicha infraestructura tras el cambio de las radiofrecuencias utilizadas por los radiodifusores. Así pues, la intervención pública puede ser beneficiosa para los particulares mediante la ayuda financiera para la adaptación de la infraestructura existente (de TDT) o incentivándolas a cambiar a otra plataforma.
- 100) A la luz de las consideraciones anteriores, la medida examinada contribuye a la realización del objetivo de interés común, que es la liberación del dividendo digital. La liberación de la banda de frecuencias de 800 MHz no solo aumentará la competencia en el mercado entre los distintos operadores de redes de comunicaciones electrónicas, sino que también fomentará la innovación en los sectores de las comunicaciones electrónicas.

B. Ayuda bien concebida

La ayuda es el instrumento apropiado

- 101) Al conceder apoyo financiero a los usuarios finales, la ayuda estatal se considera una medida adecuada para garantizar a las comunidades de propietarios el acceso a los canales en abierto que estaban antes disponibles en la banda de frecuencias de 800 MHz.
- 102) Los usuarios finales españoles ya han soportado en los últimos años los costes de adaptación de su equipo de recepción durante la fase de conversión y la situación

⁶² «Una política europea del espectro orientada al futuro debería, además de hacer sitio a la radiodifusión, fomentar una gestión eficiente del espectro imponiendo la utilización de determinadas frecuencias del dividendo digital para la banda ancha inalámbrica en la fecha futura que se indique, garantizando cierta flexibilidad adicional (permitiendo también el comercio de espectro) y respaldando la competencia y la innovación».

⁶³ Véase la nota a pie de página 4.

⁶⁴ Véase «Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005 – 2009». <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:ES:HTML>

económica actual limita la renta disponible de los hogares españoles. Solo mediante medidas de financiación se evitará la creación de un vacío en el acceso a la información que se producirá si no se actualizan los equipos de recepción existentes o se instalan otros nuevos, o si se carece de acceso a los servicios de televisión en las comunidades de propietarios. En este caso, la compensación directa también es el instrumento adecuado, ya que está garantizado que solo se aplicará a los usuarios que deban adaptar sus actuales equipos de recepción, instalar uno nuevo o contratar los servicios pertinentes. En el contexto de la conversión al sistema digital, la Comisión reconoció que era necesario ofrecer una compensación a los consumidores que necesitasen actualizar su equipo analógico para que el proceso de transición se desarrollase sin problemas⁶⁵. Por analogía, la Comisión considera que la ayuda que nos ocupa es la medida apropiada para permitir que las comunidades de propietarios tengan acceso al servicio público esencial de televisión a través de la plataforma de su elección, sin discriminación alguna por razón del lugar donde residan.

- 103) En conclusión, la Comisión considera que la medida en forma de ayuda a los consumidores es un instrumento adecuado para acompañar el proceso de liberación del dividendo digital, pues exime a los hogares de una parte del coste de los equipos y fomenta, por ende, la adopción y la utilización efectiva de la banda de 800 MHz para los servicios de comunicaciones electrónicas.

La ayuda tiene un efecto incentivador

- 104) El objetivo de la medida I es facilitar la modificación de los equipos de recepción con la antelación suficiente para hacer posible la liberación del dividendo digital a finales de 2014, de tal modo que dicha liberación no obstaculice el acceso a los canales en abierto. Dado que se subvencionará el coste de adaptación del material a la recepción de canales en abierto, existen incentivos para llevar a cabo estas adaptaciones a fin de que el dividendo digital pueda liberarse a tiempo. Si no existiera dicha compensación, es probable que algunos usuarios no hubieran terminado de adaptar sus equipos en el plazo establecido (finales de 2014) debido, por ejemplo, a los complicados debates y conflictos de intereses en las comunidades de propietarios de viviendas. Esto podría significar que la liberación del dividendo digital necesitaría más tiempo de lo previsto, ya que los radiodifusores tendrían que emitir simultáneamente hasta que el equipo de recepción colectiva fuese el adecuado.
- 105) Los consumidores solo se benefician de la subvención si llevan a cabo la adaptación necesaria en un determinado plazo. Como consecuencia, esta medida permite acortar el periodo de emisión simultánea, reduciendo así los costes correspondientes. Los radiodifusores pueden prever sus inversiones destinadas a ajustar su equipo de transmisión para emitir por las nuevas frecuencias de la red terrestre y negociar con otros operadores de plataforma las condiciones de difusión de sus canales. Los operadores de la red de TDT pueden adaptar sus redes a las nuevas frecuencias más rápidamente. Además, otros operadores de plataforma pueden estar dispuestos a presentar condiciones atractivas para los radiodifusores de canales en abierto con el

⁶⁵ Véase la Decisión de la Comisión C (2006) 6634, relativa a la ayuda estatal concedida por la República Italiana para la adquisición subvencionada de decodificadores digitales (Mediaset), apartado 148.

fin de mejorar su oferta de los canales en abierto disponibles hasta ese momento en la banda 800 MHz y, de esta manera, captar una parte de los telespectadores de la TDT.

Proporcionalidad

- 106) En consonancia con su Comunicación sobre la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva⁶⁶ y con su análisis de las subvenciones para el fomento y el desarrollo de la televisión digital en Austria⁶⁷, la Comisión afirma que las subvenciones a consumidores para realizar adquisiciones han de respetar los principios de proporcionalidad y de neutralidad tecnológica. A continuación se evaluará en primer lugar el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica.
- 107) La neutralidad tecnológica es una piedra angular de la política de la Comisión en la transición a la tecnología digital. En particular, la Comunicación de 2003 de la Comisión sobre la transición a la radiodifusión digital prevé que, para lograr la transición a la norma digital, hay que tener en cuenta todos los modos de transmisión.
- 108) En su Decisión DVB-T Brandeburgo, la Comisión concluyó que la tecnología de la TDT no es superior a otras soluciones tecnológicas. El apoyo a esta plataforma sería una excepción injustificada al principio de neutralidad tecnológica y podría impedir la expansión de otras plataformas. En su sentencia T-21/06, el Tribunal remitía a la Comunicación de 2003 y consideraba que, puesto que era evidente que la DVB-T solo apoyaba la red terrestre, esta medida no cumplía el requisito de neutralidad⁶⁸.
- 109) En el asunto Mediaset (T-177/07), relativo a las subvenciones a los usuarios para la compra de descodificadores para televisión digital terrestre y por cable, el Tribunal General confirmó la conclusión de la Comisión de que la exclusión de la subvención de los descodificadores para televisión vía satélite suponía una discriminación que infringía el principio de neutralidad tecnológica y, de este modo, impedía que la medida controvertida fuera compatible con el mercado interior.
- 110) En relación con la medida I, el cumplimiento de este principio tiene que examinarse en relación con los beneficiarios indirectos, en particular los operadores de plataforma. La Comisión ha manifestado en su práctica casuística anterior que, si bien el argumento de la transición sin problemas a la televisión digital justifica el apoyo, no permite por lo general discriminar a una plataforma en detrimento de otra⁶⁹. La necesidad de atenerse al principio de neutralidad tecnológica según se establece en la Comunicación de 2003⁷⁰ también ha sido corroborada por los tribunales europeos al evaluar la legalidad de las ayudas estatales⁷¹.

⁶⁶ COM(2004) 541 final, Comunicación sobre la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva, punto 3.4.2.

⁶⁷ Decisión de la Comisión C (2005) 586 final, ayuda estatal N 622/03, Austria – Fondo de digitalización.

⁶⁸ Véase el asunto T-21/06, Alemania/Comisión, apartado 69.

⁶⁹ Decisión de la Comisión C (2006) 6634, relativa a la ayuda estatal concedida por la República Italiana para la adquisición subvencionada de decodificadores digitales (Mediaset); Decisión de la Comisión (2006/513/CE), ayuda estatal C 25/2004, DVB-T en Berlín-Brandeburgo, DO L 200, de 22.7.2006.

⁷⁰ COM(2003) 541 final, Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico).

⁷¹ Véase el asunto T-177/07 Mediaset/Comisión. La sentencia establece, en el apartado 127, que la ayuda concedida a los consumidores no justifica «la discriminación entre las diferentes plataformas, dado que

- 111) La Comisión señala que algunos pasajes del proyecto de Real Decreto hacen referencia a la infraestructura de telecomunicaciones de la televisión digital *terrestre*. Las autoridades españolas han aclarado que estas referencias pueden explicarse por la obligación de liberar la banda de frecuencia terrestre de 800 MHz. Sin embargo, la medida está concebida de tal manera que se respeta el principio de neutralidad tecnológica.
- 112) En primer lugar, el objetivo del Real Decreto estriba en garantizar la continuidad de la recepción de los canales en abierto que existían con anterioridad en la banda de frecuencias de 800 MHz (es decir, a través de la plataforma terrestre). Esto no significa, sin embargo, que solo se tome en consideración la plataforma terrestre para la radiodifusión de estos canales. En todo el texto del Real Decreto se utiliza el concepto de «televisión digital» sin hacer referencia a una solución técnica concreta.
- 113) En segundo lugar, el Real Decreto establece el principio de neutralidad tecnológica de forma expresa en su artículo 3.2⁷².
- 114) En tercer lugar, los criterios para optar a la subvención son neutros y no benefician a ninguna tecnología en particular. Se concederán fondos a las comunidades de propietarios que compartan una infraestructura común de recepción de televisión digital. Sin embargo, las actividades que pueden obtener financiación incluyen no solo la adaptación de las infraestructuras que, por definición, conlleva la existencia previa de una infraestructura (que suele ser una infraestructura de TDT). Por el contrario, las actividades que pueden obtener financiación incluyen también la instalación de nuevos equipos o activación de servicios para la recepción de los canales disponibles anteriormente en la banda de frecuencias de 800 MHz. Dado que no hay obligación alguna de seguir recibiendo los canales en abierto a través de la plataforma terrestre, los habitantes de algunos edificios podrán, por ejemplo, optar por instalar una infraestructura común de recepción por satélite, una conexión a la televisión por cable o activar el servicio de IPTV, especialmente si se encuentran en una zona en la que ya está desplegada la infraestructura correspondiente. Aun cuando no todas estas plataformas ofrezcan hoy en día la gama completa de canales en abierto disponibles en la banda de 800 MHz, es probable que en un futuro próximo sí lo hagan. Además, incluso en el caso de que estas plataformas no necesariamente ofrezcan todos los canales pertinentes en abierto, sino que sean de pago, algunos hogares pueden estar dispuestos a abonarse a un servicio que, junto a la oferta estándar disponible hasta ahora en 800 MHz, les da acceso a muchos más canales y servicios. Para facilitar la solicitud de fondos en este tipo de situación, el Real Decreto contempla en un apartado específico las modalidades con arreglo a las cuales los beneficiarios podrán optar por una solución técnica diferente a la de referencia⁷³

no era necesario orientar a los consumidores hacia una plataforma digital específica», lo que no ocurre en el caso de la presente medida. El Tribunal de Justicia ratificó la sentencia en el asunto C-403/10 Mediaset/Comisión. También en el asunto C-544/09, Alemania/Comisión, el Tribunal manifestó en el apartado 80 que, en el asunto en cuestión, no se había demostrado que el apoyo a una tecnología en perjuicio de otra fuera necesario para resolver un problema estructural.

⁷² «Las actuaciones (subvencionables) anteriores respetarán los principios de neutralidad tecnológica de manera que no se favorezca a una plataforma en particular.»

⁷³ Las autoridades llevarán a cabo una consulta pública para determinar la solución tecnológica más adecuada que servirá de referencia para determinar la cuantía de las subvenciones.

- 115) A la luz de las consideraciones anteriores, la Comisión acepta el argumento de que la medida prevista es tecnológicamente neutra.
- 116) Proporcionalidad: A este respecto, la Comisión reconoce que el régimen de ayuda se limita únicamente a los costes necesarios y realizados realmente de adaptación de la infraestructura común para la recepción de los canales disponibles anteriormente en la banda de frecuencias de 800 MHz. El importe se concede en relación con los costes de instalación o adaptación y no los supera, y no hay peligro de compensación excesiva. El importe máximo de compensación se fijará antes de conceder financiación alguna. De hecho, la solución tecnológica más barata disponible en el mercado servirá como referencia para los costes subvencionables y se determinará tras una consulta pública.
- 117) Además, la financiación estará limitada en el tiempo y solo los beneficiarios que la hayan solicitado a tiempo podrán optar a ella.

Conclusión

- 118) Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión estima que la intervención se ha diseñado de tal manera que no falsee la competencia en una medida contraria al interés común. Por consiguiente, la medida puede considerarse compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

Evaluación de la medida II:

A. Objetivo de la medida

La ayuda se ajusta a la política de la Unión Europea

- 119) Al igual que la medida I, la medida II contribuye a la realización de un objetivo de interés común, a saber, la liberación del dividendo digital. Por lo tanto, el uso de la banda de frecuencias de 800 MHz por los operadores de telecomunicaciones forma parte de un objetivo político que puede considerarse conforme a los intereses y prioridades de la UE.

La deficiencia del mercado

- 120) Las autoridades españolas alegan que la medida soluciona una deficiencia del mercado de las comunicaciones electrónicas, a saber, la escasez de espectro disponible para la prestación adecuada de servicios de comunicaciones electrónicas, en particular para el desarrollo de aplicaciones para la próxima generación (4G) de servicios inalámbricos de banda ancha. La Comisión ha reconocido esta escasez en su Comunicación y, por ello, recomendó liberar la banda de frecuencias de 800 MHz, que es la más adecuada para los servicios de comunicaciones electrónicas.
- 121) La liberación del dividendo digital presenta similitudes con la conversión al sistema digital que supuso la necesidad de liberar las frecuencias analógicas terrestres y el paso de la transmisión a las frecuencias digitales terrestres. En asuntos relacionados con la conversión al sistema digital, la Comisión ha admitido que podía surgir una deficiencia del mercado si, por ejemplo, los operadores del mercado no estuvieran dispuestos a acordar un calendario común para la conversión de un ancho de banda a otro (problema de coordinación), o si los operadores del mercado no tuvieran en

cuenta los efectos positivos de este proceso para el conjunto de la sociedad al carecer de los incentivos adecuados para hacerlo (externalidades positivas).

- 122) Teniendo en cuenta la necesidad de coordinación entre los Estados miembros, España debe liberar la banda de frecuencias de 800 MHz antes de 2015. Debido a la limitada gama de frecuencias, el proceso de reordenación debería llevarse a cabo gradualmente, lo que podría causar algunos problemas de coordinación entre los operadores de radiodifusión. Por lo tanto, es necesario un periodo de emisión simultánea con el fin de garantizar que la difusión en abierto sea la principal fuente de información para la población. Según España, dicho periodo es también necesario con objeto de que los vecinos de comunidades de propietarios adapten sus infraestructuras para conservar el acceso a la información a través de la televisión en abierto.
- 123) Las externalidades positivas derivadas de la liberación del dividendo digital beneficiarán a los operadores de comunicaciones electrónicas y a la economía en general y no a los radiodifusores terrestres.
- 124) La Comisión reconoce que lo más probable es que la reordenación de las frecuencias no se realizaría en absoluto o se aplazaría si se dejase enteramente a las fuerzas del mercado. Los radiodifusores presentes en la banda de 800 MHz no saldrían de ella por su propia voluntad para dejar espacio a los proveedores de servicios de telecomunicaciones⁷⁴. Sin embargo, una vez decidida la liberación del dividendo digital, parece que los radiodifusores garantizarían la emisión simultánea, ya que la legislación en vigor les obliga a hacerlo. La Comisión entiende que si los radiodifusores privados y públicos no garantizaran la continuidad y la calidad del servicio al 96 % (privado) y el 98 % (público) de la población respectivamente, correrían el riesgo de perder sus licencias. Asimismo, los radiodifusores realizarían probablemente la emisión simultánea aunque no estuviesen legalmente obligados a ello con objeto de conservar su audiencia.
- 125) A la luz de las consideraciones anteriores, la Comisión considera que no se puede excluir que exista una deficiencia del mercado.

⁷⁴

Cabría alegar que la situación es la misma que en el caso de la conversión de la difusión analógica a la tecnología digital en el que los radiodifusores estaban obligados también a la emisión simultánea cuyos costes corrían a cargo de los radiodifusores. No obstante, la conversión y la reordenación de frecuencias resultante del dividendo digital difieren entre sí. En efecto, la conversión al sistema digital generó beneficios para los radiodifusores gracias al cambio a una nueva tecnología. De hecho, al pasar de la tecnología analógica a la digital, los radiodifusores se beneficiaron de la reducción de los costes de transmisión lo que les permitió proporcionar contenido variado a un número máximo de espectadores al mismo tiempo, con mejor calidad de imagen y de sonido. Además, la conversión también les permitía ofrecer más servicios interactivos. En cambio, en el presente asunto los radiodifusores ya se han pasado a la tecnología digital, por lo que ya están utilizando las ventajas de la radiodifusión digital. El paso a otra banda de frecuencias no les beneficia ya que recibirán la misma cantidad de espectro, con las mismas características y con las mismas condiciones y costes económicos, sin permitirles ofrecer servicios o canales adicionales.

B. Ayuda bien concebida

La ayuda es el instrumento apropiado

- 126) La Comisión decidió evaluar si la ayuda estatal era el remedio apropiado, en caso de que se demostrase la deficiencia del mercado.
- 127) Además de la intervención financiera, las autoridades públicas tienen distintas posibilidades de facilitar y fomentar la reordenación de frecuencias y la subsiguiente emisión simultánea, por ejemplo, a través de mecanismos de coordinación o medios reglamentarios. Sin embargo, en el presente caso, las autoridades españolas decidieron aplicar dos tipos de instrumentos: actos reguladores y la compensación financiera.
- 128) Por lo que respecta a la intervención reguladora, las autoridades españolas ya habían previsto en el artículo 4 del Real Decreto 365/2010, la reordenación de frecuencias y su calendario⁷⁵. Además, ese artículo impone a los radiodifusores la obligación de emitir simultáneamente hasta que se les asignen múltiples definitivos⁷⁶ en la nueva banda de frecuencia, es decir, hasta que el número de infraestructuras de recepción (antenas de transmisión) adecuado para los nuevos múltiples sea el mismo que el de los múltiples anteriores (asignados en la fase de conversión). Por tanto, es probable que la intervención reguladora baste para resolver el problema de coordinación y el eventual retraso en la reordenación debido a la falta de concienciación ante los efectos externos positivos para la sociedad mencionados anteriormente en la sección relativa a la deficiencia del mercado.
- 129) No obstante, la Comisión ha decidido evaluar también la idoneidad de la intervención financiera.
- 130) Las autoridades españolas aducen que la compensación financiera es el instrumento adecuado, ya que solo se aplicará a los radiodifusores terrestres que se vean obligados a incurrir en costes no deseados debidos a la obligación de emitir simultáneamente.
- 131) La Comisión observa que la medida notificada pretende contribuir a los costes adicionales de los organismos de radiodifusión que surgen por razón de esta obligación de emisión simultánea. Sin embargo, como se explica en los apartados 64) a 68), el hecho de cumplir las obligaciones reglamentarias y de soportar sus costes suele formar parte de la responsabilidad normal de las empresas que operan en un sector determinado. Asimismo, parece que las concesiones iniciales y las posteriores licencias⁷⁷ para la prestación de servicios de televisión concedidas a los radiodifusores

⁷⁵ A efectos de la reordenación, España planea usar cinco nuevos múltiples (financiados por los radiodifusores).

⁷⁶ En el proceso de conversión de la radiodifusión analógica a la digital, España ha asignado múltiples transitorios a los radiodifusores (fase I). Tras la liberación del dividendo digital, se les asignarán múltiples definitivos (fase II).

⁷⁷ La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, ofrece una base jurídica para transformar el título habilitante para la prestación de servicios audiovisuales de comunicación: las concesiones válidas a 1 de mayo de 2010 se transformaban en licencias. A continuación, se transformaban las concesiones válidas en licencias por medio de dos acuerdos individuales con los

en España no dan a los organismos de radiodifusión el derecho a obtener una compensación. Las autoridades españolas no han facilitado hasta ahora pruebas suficientes que demuestren la necesidad de dicho apoyo. Por consiguiente, en la fase actual parece que podrían lograrse los mismos resultados únicamente a través de un acto reglamentario, sin necesidad de conceder una ayuda estatal.

- 132) A la luz de las consideraciones anteriores, la Comisión duda de que la ayuda financiera sea el instrumento adecuado para paliar las posibles deficiencias del mercado.

Efecto de incentivo y necesidad

- 133) Por lo que respecta al efecto incentivador de la medida, hay que comprobar si los radiodifusores podrían cumplir con la obligación de emitir simultáneamente y si lo harían en el mismo plazo sin ayuda estatal.
- 134) Según las autoridades españolas, los radiodifusores no estaban dispuestos a emitir de forma simultánea (durante un periodo de hasta 24 meses), pues ya habían financiado la costosa transición de la televisión analógica a la digital y habían resuelto los problemas derivados de la transición, por ejemplo, las interferencias en los canales digitales terrestres que se les asignaron originariamente. Además no reciben ningún beneficio adicional por el hecho de desplazarse a otra banda de frecuencias. En efecto, la reordenación no genera ningún beneficio para los radiodifusores, puesto que reciben la misma cantidad de espectro, con las mismas características y en las mismas condiciones económicas, y no les permite ofrecer servicios o canales adicionales.
- 135) Sin embargo, la Comisión duda de que la ayuda tenga un efecto de incentivo. A pesar de las afirmaciones anteriores, no se ha demostrado debidamente que los radiodifusores no fueran a liberar la banda de 800 MHz y se opondrían a emitir simultáneamente si no existiera la ayuda⁷⁸. En primer lugar, no tienen un derecho de propiedad de la banda de 800MHz por lo que no se pueden negar a liberarla. Además, en opinión de la Comisión, es probable que, para garantizar una correcta liberación del dividendo digital, bastaría con imponer a los operadores de radiodifusión a través de un acto reglamentario la obligación de correr con los gastos de la emisión simultánea. La Comisión entiende que esta obligación podría basarse en el Título III de la Resolución de 25 de enero de 1989⁷⁹. Este último establece la obligación de prestar el servicio con continuidad y calidad [...] y de abonar todos los gastos derivados de la concesión. Por consiguiente, la obligación de prestar el servicio con continuidad y calidad implicaría pagar el coste de emisión simultánea durante el periodo de transición de un cambio de ancho de banda.

radiodifusores correspondientes (véase el Acuerdo de 11 de julio de 2010, con Antena 3, Telecinco, La Sexta y Veo, y el Acuerdo de 28 de mayo de 2010 con Sogecable).

⁷⁸ Las autoridades españolas hacen referencia a una consulta pública celebrada en junio de 2010, que supuestamente demuestra la reticencia de los radiodifusores a la emisión simultánea. Sin embargo, la Comisión considera que la consulta estudiaba los pasos prácticos de la licitación de frecuencias más que la necesidad de la ayuda.

⁷⁹ Véase la nota a pie de página 25.

- 136) Por lo tanto, las autoridades españolas no han demostrado que la ayuda tenga un efecto de incentivo para los radiodifusores, que, en cualquier caso, han de cumplir sus obligaciones reglamentarias. En conclusión, en este momento la Comisión considera que las autoridades españolas no han demostrado suficientemente la necesidad, la adecuación y el efecto de incentivo de la medida II.

Proporcionalidad

- 137) En el contexto de un ejercicio de sopesamiento, es importante evaluar si la medida adoptada por las autoridades es proporcional a la necesidad de solucionar una deficiencia del mercado y fomentar la competencia en el mercado. Por lo que se refiere a la proporcionalidad, en su decisión DVB-T Brandeburgo⁸⁰, la Comisión consideró necesario comparar la medida adoptada con otras posibles alternativas: «La regulación estatal no debería ni perjudicar ni beneficiar a la utilización de un medio de transmisión digital determinado, como el cable, el satélite, la vía terrenal o la televisión vía DSL y, por tanto, debería respetar el principio de "neutralidad tecnológica". Como se explicaba en la Directiva marco, esto no excluye que un Estado miembro adopte las medidas adecuadas para fomentar determinados servicios específicos cuando esté justificado, por ejemplo, en el caso de la televisión digital como instrumento para mejorar la eficiencia del espectro. Esto significa que, en principio, cada red debería participar en el mercado según sus propias posibilidades pero podrían considerarse intervenciones destinadas a corregir fallos del mercado específicos de una red. En definitiva, deberían imponerse en el mercado las redes que más beneficien a los consumidores». La Comisión concluyó que la ayuda no era necesaria ni proporcional.
- 138) En el presente asunto, la Comisión toma nota de que el régimen de ayuda se limita a los gastos extraordinarios que los radiodifusores tendrán que soportar debido a la obligación de emisión simultánea y únicamente en el ámbito de aplicación de la obligación de cobertura mínima (el 98 % para los radiodifusores públicos y el 96 % para los privados). El importe de la compensación se establece exclusivamente para el coste de la emisión simultánea. No se incluirán los gastos de reajuste del equipo de transmisión y otros gastos no excepcionales relacionados con la reordenación de las frecuencias. Por otra parte, el importe máximo de la subvención se establecerá de acuerdo con la solución de mercado más eficiente en términos de costes.
- 139) Sin embargo, basándose en la información disponible, no es posible evaluar si no se podrían utilizar menos recursos estatales para paliar la deficiencia del mercado. Las autoridades españolas deben facilitar pruebas más convincentes, por ejemplo un estudio de costes, que demuestre que la opción de reasignar las frecuencias de 800 MHz a otra banda de frecuencia terrestre era la solución menos cara y más rápida para liberar el dividendo digital. Dicho estudio de costes deberá comparar, por ejemplo, los costes de reordenación de la banda de 800 MHz con la migración de la televisión a otras plataformas tecnológicas alternativas.

⁸⁰ DO L 200 de 22.7.2006, p. 14, Decisión de la Comisión de 9 de noviembre de 2005, 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-Brandeburgo

- 140) Además, es importante mencionar que la Comisión ha aprobado anteriormente, con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), regímenes de ayuda para la emisión simultánea durante el proceso de conversión de la difusión analógica a la tecnología digital⁸¹. En esos casos, los radiodifusores financiaban parcialmente los costes relacionados con la conversión a la difusión digital (la ayuda ascendería como máximo al 50 %), dado que se beneficiaban de la conversión a la radiodifusión digital. Gracias a la reducción de los costes de transmisión podían fácilmente proporcionar contenido variado a un número máximo de espectadores al mismo tiempo, con mejor calidad de imagen y sonido. Además, la conversión les permitía ofrecer más servicios interactivos. En cambio, en el presente caso, los radiodifusores no obtienen beneficio alguno al cambiar de una frecuencia a otra⁸².
- 141) Con arreglo al presente régimen, el Gobierno español prevé compensar el 100 % de los costes adicionales relacionados con la emisión simultánea. Las autoridades españolas argumentan que la compensación del 100 % de los costes adicionales es necesaria debido a la situación financiera de los radiodifusores que han financiado la conversión digital y también utilizarán sus fondos propios para cubrir todos los costes necesarios de adaptación de su infraestructura durante el proceso de liberación. Además afirman que, sin la financiación de la medida II, determinados radiodifusores locales se verían abocados a la quiebra⁸³. Si bien no puede excluirse que la intensidad del 100 % de la medida II esté justificada, en esta fase la Comisión opina que las autoridades españolas no han presentado pruebas suficientemente convincentes para justificar una ayuda de tal magnitud.
- 142) Habida cuenta de todo lo anterior y de la información que obra en poder de la Comisión, no es posible llegar a una conclusión relativa a la necesidad de la ayuda. Tampoco cabe excluir que la posible deficiencia del mercado pudiera paliarse con una ayuda de menor cuantía, ya fuera dirigiéndola únicamente a las empresas que pudieran demostrar la necesidad de la ayuda o acortando el periodo de emisión simultánea.

Neutralidad tecnológica

- 143) Como se ha explicado anteriormente, los radiodifusores pagan por la transmisión de sus contenidos a los operadores de plataforma los cuales, por lo tanto, se benefician indirectamente de la medida. Así pues, el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica ha de examinarse en relación con los operadores de plataforma. A este nivel existen distintas plataformas de transmisión que podrían ser una alternativa para remediar la escasez de frecuencias en el mercado. Esto podría reportar el beneficio adicional de liberar también la banda de frecuencia más baja (que también es un recurso escaso) reservada para la TDT⁸⁴. En el caso de la transmisión vía satélite, lo más probable es que en el futuro no sea necesario readaptar el espectro.

⁸¹ N 622/03 Fondo de digitalización – Austria, 16 de marzo de 2005 (DO C 228 de 17.9.2005, p. 12); y N671b/2009 - Conversión a la radiodifusión de televisión digital en Eslovaquia – Funcionamiento paralelo, 17 de noviembre de 2010 (DO C 39 de 18.2.2011, p.1).

⁸² Para una explicación detallada, véase la nota a pie de página 71.

⁸³ Respuesta de las autoridades españolas de 20 de septiembre de 2011.

⁸⁴ Existe un debate sobre un «segundo» dividendo digital, ya que es posible que en el futuro también sea necesaria la banda de frecuencia inferior, que actualmente se prevé utilizar para la TDT, para los

- 144) En el asunto que nos ocupa, la elección tecnológica se tomó al principio mismo del proceso administrativo, cuando se aprobó el Real Decreto 365/2010. Mientras el Real Decreto prevé reasignar la frecuencia exclusivamente a una banda de frecuencia terrestre más baja, el artículo 51 de la LES contempla una ayuda financiera para los costes relativos a esta reasignación (y, de este modo, a la emisión simultánea de los radiodifusores terrestres). Al parecer, las autoridades españolas no han analizado otras alternativas para remediar la escasez de frecuencias adecuadas, tales como el desplazamiento de los radiodifusores a una plataforma diferente (por ejemplo, el satélite), donde las frecuencias no sean escasas.
- 145) Las autoridades españolas argumentan que la medida en cuestión es solo una compensación por los daños derivados de la reasignación de las frecuencias terrestres. Otras plataformas (satélite, cable, IPTV, etc.) no se ven afectadas ya que no necesitan hacer el cambio de canales necesario para liberar el dividendo digital y por lo tanto no necesitan esta medida compensatoria.
- 146) Asimismo, alegan⁸⁵ que el satélite no es tan adecuado para la transmisión de programas locales y regionales como la plataforma terrestre. También indican que algunos contenidos de gran valor adquiridos por los radiodifusores de TDT están destinados a ser difundidos de forma exclusiva en el territorio español o incluso solo a través de la difusión terrestre. Por último, añaden que casi todos los hogares están equipados para recibir las emisiones de TDT.
- 147) Con respecto a estas alegaciones, cabe destacar que las autoridades españolas no han realizado una consulta pública invitando a los interesados a presentar sus observaciones sobre estos aspectos, ni tampoco han efectuado un estudio de costes/beneficios comparando las soluciones alternativas. No se ha analizado ninguna alternativa a la reordenación de las frecuencias, si bien parece que las autoridades españolas podrían, por ejemplo, considerar la posibilidad de organizar una licitación que especifique los requisitos necesarios como, por ejemplo, garantizar el acceso gratuito de todos los hogares a los canales en abierto, emitir los canales regionales y locales, etc., invitando a los operadores de plataforma a participar en la licitación.
- 148) A ese respecto, se solicita a las autoridades españolas que expliquen por qué sería más eficiente cambiar a una banda de frecuencias terrestres que probablemente lleguen también a ser escasas en el futuro, en lugar de cambiar a otras plataformas de transmisión. A falta de una investigación previa convincente (por ejemplo, a través de una licitación) de los elementos de coste y calidad de la transmisión digital terrestre y de la transmisión alternativa, se podría considerar que la medida falsea la competencia e incumple el principio de neutralidad tecnológica.

servicios de «evolución a largo plazo» (LTE) de transmisión de datos móviles:

<http://www.cullen-international.com/ressource/366/0/orhid-may.pdf>

⁸⁵

Respuesta de las autoridades españolas, de 20 de septiembre de 2011, a la solicitud de información.

C. Falseamiento de la competencia

- 149) Durante los últimos años, la Comisión ha examinado una serie de medidas de ayuda relacionadas con la conversión a la tecnología digital. La Comisión ha declarado que los Estados miembros tienen distintas posibilidades para conceder financiación pública a dicha conversión (incluidas las subvenciones para compensar los costes adicionales de transmisión durante la emisión simultánea), siempre que las medidas no originen un falseamiento innecesario entre tecnologías o empresas y se limiten al mínimo necesario. Por analogía con la conversión a la tecnología digital, deben aplicarse estas mismas condiciones a la medida de compensación notificada en el marco del presente régimen.
- 150) En el presente asunto, el falseamiento de la competencia puede tener lugar en distintos niveles debido a que, presumiblemente, existen beneficiarios directos e indirectos de la ayuda.
- 151) Falseamiento de la competencia al **nivel de los radiodifusores**: Como ya se ha concluido, los radiodifusores obtienen una ventaja puesto que se les compensan unos costes que tendrían que soportar en condiciones normales. La medida notificada altera el comportamiento de los radiodifusores en condiciones normales de mercado. En efecto, según han señalado las autoridades españolas⁸⁶, si no existiera la compensación algunos de los radiodifusores no podrían financiar la emisión simultánea y se verían abocados a la quiebra, lo que daría lugar a la devolución de su licencia. En tal caso, otros radiodifusores podrían solicitar la licencia disponible. Sin embargo, gracias a la medida, los radiodifusores terrestres conservan su situación actual y también las escasas licencias terrestres, por lo que la medida impide la entrada en el mercado de otros radiodifusores. Por tanto, es probable que la medida falsee la competencia al nivel de los radiodifusores.
- 152) Falseamiento de la competencia al **nivel de la ayuda indirecta a los operadores de plataforma**.
- 153) La medida se dirige exclusivamente a la plataforma terrestre, sin que ninguna consulta previa o estudio de costes justifiquen dicha limitación. Si no existiera la obligación de utilizar la plataforma terrestre establecida en el Real Decreto 365/2010 y en el PTN y sin ninguna medida compensatoria, los radiodifusores podrían devolver sus licencias y elegir otra plataforma tecnológica para prestar su servicio, dado que en la actualidad ya utilizan estas plataformas⁸⁷. Como consecuencia de ello, se puede afirmar que la medida garantiza a los operadores de la plataforma de TDT la continuidad de la demanda de sus servicios. Como se ha indicado anteriormente, si no existiera la medida, una parte de los radiodifusores de TDT podría quebrar y dejaría de utilizar la plataforma de TDT. En consecuencia, podría disminuir el número de radiodifusores conectado al servicio de TDT y, por ende, los correspondientes ingresos de los operadores de plataformas de TDT.

⁸⁶ Véase la nota a pie de página 44.

⁸⁷ Véase la nota a pie de página 23.

- 154) Además, dado que los radiodifusores privados están obligados a prestar el servicio al 96 % de la población a través de la TDT, tenderán a seguir utilizando esta plataforma si no quieren perder sus licencias.
- 155) En conclusión, la ventaja concedida a los operadores de plataforma podría perjudicar a las otras plataformas tecnológicas que compiten en el mismo mercado. Por lo tanto la medida no parece ser tecnológicamente neutra y plantea dudas de que se limite al mínimo necesario. Así pues, no cabe excluir que la medida tenga carácter falseador.

Conclusión preliminar

MEDIDA II

La Comisión tiene dudas sobre la compatibilidad de la medida II. En la fase actual, el punto de vista preliminar de la Comisión es que la medida concedida por el Gobierno español beneficia a determinadas empresas y, por lo tanto, falsea la competencia en el mercado interior de la UE. Basándose en la información existente, esa ayuda puede no ser compatible salvo que se adopten las medidas adecuadas, en particular, para solucionar el efecto de falseamiento de la competencia entre los operadores de plataforma.

IV. DECISIÓN

A la luz de las consideraciones expuestas, la Comisión:

a) ha decidido que la medida I (subvenciones para comunidades de propietarios de edificios que, con objeto de garantizar la continuidad de la recepción de los canales emitidos en abierto hasta la fecha en la banda de 790-862 MHz, necesiten modernizar la infraestructura actual de TDT o cambiar a otra plataforma de su elección) es compatible con el artículo 107, apartado 3, del TFUE, y

b) de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, solicita a España que presente sus observaciones respecto de la medida II y facilite toda la información que pueda contribuir a evaluar la medida, en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la presente carta.

- Consulta pública o análisis de la necesidad: se ruega a las autoridades españolas que presenten documentos (tales como correspondencia con los radiodifusores, declaraciones) que demuestren que estos no están en condiciones de financiar el periodo de emisión simultánea mediante sus recursos propios. Además, se ruega que faciliten información sobre el resultado de la consulta llevada a cabo sobre el Real Decreto 365/2010 antes de su adopción.
- Además, se ruega que faciliten pruebas (tales como licitaciones, análisis previo de costes/beneficios, consulta pública al respecto, etc.) que justifiquen la elección de la plataforma terrestre (reordenación de la difusión terrestre a la banda inferior de frecuencias terrestres) para solucionar el problema de la escasez de frecuencias.

- Se ruega a las autoridades españolas que faciliten un resumen de los derechos y obligaciones de los radiodifusores con arreglo a las actuales licencias y concesiones, los supuestos en que se pueden modificar estas licencias y concesiones, y las consecuencias de tales modificaciones (tanto para el Estado como para los radiodifusores). Se ruega que expliquen si el Estado tiene la posibilidad de retirar las licencias a un radiodifusor antes de su expiración en caso de que esté cumpliendo sus obligaciones. En caso afirmativo, ¿en qué circunstancias y qué compensación debería abonar el Estado? También se invita a las autoridades españolas a aclarar si, a tenor de las actuales licencias, los radiodifusores privados (que no tengan una obligación o misión de servicio público) pueden negarse a cambiar a las nuevas frecuencias o a realizar la emisión simultánea. En caso afirmativo, ¿en qué condiciones se encontrarían y a qué sanciones se enfrentarían si no cumpliesen sus obligaciones (por ejemplo, si dejasen de emitir)?
- Dado que las autoridades españolas afirman que el coste de adaptación de la infraestructura corre a cargo de los radiodifusores, la Comisión desea analizar con más detalle su participación en los costes relacionados con la liberación del dividendo digital. La Comisión desea tener una visión de conjunto pormenorizada de los gastos vinculados a la adaptación de la infraestructura que cada radiodifusor financia con sus propios recursos. La Comisión también desea una información similar sobre el coste de conversión que los organismos de radiodifusión han soportado en el pasado.
- Según afirmó el Ministro de Industria, Energía y Turismo el 13 de marzo de 2012, España pretende liberar el espectro del dividendo digital el 1 de enero de 2014 en lugar del 1 de enero de 2015 previsto anteriormente. ¿Cómo afectará ese calendario a la presente notificación en lo que se refiere a la duración prevista de la emisión simultánea? ¿Qué tipo de incentivo se ofrecerá a los radiodifusores para que estén dispuestos a liberar las frecuencias con un año de antelación?
- La Comisión desea recibir más información sobre la posibilidad de que los radiodifusores de canales de televisión de pago que emiten actualmente a través de la TDT se beneficien de la compensación. En particular, se solicita a España que explique si dichos radiodifusores también están obligados a ofrecer cobertura al 96 % de la población y si podrían beneficiarse de ayuda con arreglo a la medida II.

La Comisión insta a sus autoridades a enviar de inmediato una copia de la presente carta a los posibles beneficiarios de la ayuda.

La Comisión desea recordar a España el efecto suspensivo del artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y llama su atención sobre el artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, que prevé que toda ayuda concedida ilegalmente podrá recuperarse de su beneficiario.

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

En el supuesto de que la presente carta contenga información confidencial que no deba divulgarse, le ruego informe de ello a la Comisión en un plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de recepción de la presente. Si la Comisión no recibe una solicitud motivada al efecto en el plazo indicado, se considerará que se acepta la publicación del texto íntegro de la carta. Su solicitud, en la que se precisará la información afectada, deberá ser enviada por correo certificado o por fax a:

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

Por la Comisión

Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente