



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 26 de noviembre de 2015 \*

«Ayudas de Estado — Televisión digital — Ayuda para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de España — Decisión por la que se declaran las ayudas en parte compatibles y en parte incompatibles con el mercado interior — Ventaja — Servicio de interés económico general — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Ayudas nuevas»

En el asunto T-462/13,

**Comunidad Autónoma del País Vasco,**

**Itelazpi, S.A.**, con domicilio social en Zamudio (Vizcaya),

representadas inicialmente por los Sres. N. Ruiz García, J. Buendía Sierra y A. Lamadrid de Pablo y la Sra. M. Muñoz de Juan, y posteriormente por los Sres. Buendía Sierra y Lamadrid de Pablo, abogados,

partes demandantes,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. É. Gippini Fournier y B. Stromsky y la Sra. P. Němečková, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

**SES Astra**, con domicilio social en Betzdorf (Luxemburgo), representada por los Sres. F. González Díaz y F. Salerno y la Sra. V. Romero Algarra, abogados,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2014/489/UE de la Comisión, de 19 de junio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.28599 [C 23/2010 (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009)] concedida por el Reino de España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha) (DO L 217, p. 52),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. Dittrich (Ponente), Presidente, y el Sr. J. Schwarcz y la Sra. V. Tomljenović, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

\* Lengua de procedimiento: español.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de marzo de 2015;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 El presente asunto tiene por objeto determinadas medidas ejecutadas por las autoridades españolas en el marco de la transición de la radiodifusión analógica a la digital en España con respecto a todo el territorio español, exceptuada la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Esta digitalización, que puede efectuarse técnicamente a través de las plataformas terrestre, satelital, por cable o mediante accesos de banda ancha en Internet, permite una utilización más eficaz del espectro de frecuencias de radio. En la radiodifusión digital la señal de televisión resiste mejor las interferencias y puede ir acompañada de una serie de servicios complementarios que otorgan un valor añadido a la programación. Además, el proceso de digitalización permite obtener lo que se conoce como el «dividendo digital», es decir, frecuencias liberadas, puesto que las tecnologías de la televisión digital ocupan un espectro mucho menos ancho que las tecnologías analógicas. A estas ventajas se debe que la Comisión Europea haya fomentado, desde 2002, la digitalización en la Unión Europea.
- 2 El Reino de España estableció el marco normativo necesario para impulsar el proceso de transición de la radiodifusión analógica a la digital, promulgando, entre otras normas, la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE n° 142, de 15 de junio de 2005, p. 20562), y el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (BOE n° 181, de 30 de julio de 2005, p. 27006). Este Real Decreto impuso a los radiodifusores nacionales la obligación de cubrir el 96 % de la población, en el caso del sector privado, y el 98 % de la población, en el caso del sector público, en sus respectivos ámbitos territoriales.
- 3 A fin de gestionar la transición de la televisión analógica a la digital, las autoridades españolas dividieron el territorio español en tres zonas distintas:
  - en la zona I, que abarca el 96 % de la población española y que se consideró comercialmente rentable, el coste de la transición a la tecnología digital fue asumido por los radiodifusores públicos y privados;
  - en la zona II, que comprende regiones menos urbanizadas y remotas que representan el 2,5 % de la población española, los radiodifusores, a falta de interés comercial, no han invertido en la digitalización, lo que llevó a las autoridades españolas a poner en práctica una financiación pública;
  - en la zona III, con el 1,5 % de la población española, la topografía excluye la transmisión digital terrestre, de modo que se optó por la plataforma satelital.
- 4 Mediante Acuerdo de 7 de septiembre de 2007, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (en lo sucesivo, «TDT»), que ejecuta el Plan técnico nacional previsto por el Real Decreto 944/2005. Ese Plan dividió el territorio español en 90 proyectos técnicos de transición y estableció una fecha límite para el cese de la radiodifusión analógica con respecto a cada uno de estos proyectos. El objetivo fijado en el Plan era que el servicio de TDT alcanzara una cobertura de la población española similar a la de la televisión analógica en 2007, a saber, más del 98 % de esa población y el 100 % de la población del País Vasco.

- 5 Dado que las obligaciones de cobertura impuestas en relación con la TDT (véase el anterior apartado 2) podían dar lugar a una cobertura de la población española menor que la alcanzada por la radiodifusión analógica entonces existente, era necesario garantizar la cobertura de televisión en la zona II. El presente asunto tiene por objeto únicamente la financiación pública concedida por las autoridades españolas para apoyar el proceso de digitalización terrestre en dicha zona, y más concretamente la financiación de este proceso en el territorio del País Vasco incluido en dicha zona. En el País Vasco, el porcentaje de población que se encuentra en esa zona es del 9,5 %.
- 6 El 29 de febrero de 2008, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en lo sucesivo, «MITC») adoptó una decisión orientada a mejorar las infraestructuras de telecomunicaciones y a establecer los criterios y la distribución de la financiación de las actuaciones encaminadas al desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco de un plan titulado «Plan Avanza». El presupuesto aprobado en virtud de dicha decisión se asignó en parte a la digitalización de la televisión en la zona II.
- 7 Entre julio y noviembre de 2008, la digitalización en la zona II se llevó a cabo mediante una serie de adendas a los convenios marco de 2006 vigentes firmados por el MITC y las Comunidades Autónomas del Reino de España en el marco del Plan Avanza. Como consecuencia de tales adendas, el MITC transfirió fondos a las Comunidades Autónomas, las cuales se comprometieron a cubrir con sus propios recursos presupuestarios los demás costes relacionados con la operación.
- 8 El 17 de octubre de 2008, el Consejo de Ministros acordó asignar fondos complementarios para extender y culminar la cobertura de la TDT en el marco de los proyectos de transición que debían completarse a lo largo de la primera mitad de 2009. Los fondos se concedieron tras la firma en diciembre de 2008 de nuevos convenios marco entre el MITC y las Comunidades Autónomas relativos al desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT. El 29 de mayo de 2009, el Consejo de Ministros aprobó los criterios de distribución de los fondos concedidos para la financiación de iniciativas encaminadas a la transición a la TDT.
- 9 Tras la firma de las adendas a los convenios marco de 2008 en relación con la extensión de cobertura de la TDT y la publicación de estos convenios marco y adendas en el *Boletín Oficial del Estado*, las Comunidades Autónomas comenzaron el proceso de extensión, organizando a tal efecto licitaciones públicas o dejando su organización en manos de empresas privadas. En algunos casos, las Comunidades Autónomas encomendaron la extensión a los ayuntamientos.
- 10 Por lo general, se realizaron dos tipos de licitaciones en España. En primer lugar, hubo licitaciones para la extensión de la cobertura que implicaban encomendar a la empresa adjudicataria la misión de ofrecer una red de TDT operativa. A tal efecto, entre las tareas que había que llevar a cabo figuraban el diseño y la explotación de la red, el transporte de la señal, el despliegue de la red y el suministro del equipo necesario. Las demás licitaciones tenían por objeto el suministro de equipos de telecomunicación.
- 11 En total, entre 2008 y 2009, se invirtieron en la extensión de la cobertura a la zona II casi 163 millones de euros procedentes del presupuesto central, en parte préstamos en condiciones favorables concedidos por el MITC a las Comunidades Autónomas, y unos 60 millones de euros de los presupuestos de las dieciséis Comunidades Autónomas implicadas. Por otro lado, los ayuntamientos financiaron la extensión con 3,5 millones de euros aproximadamente.
- 12 A partir de 2009, la segunda etapa tras la extensión de la TDT a la zona II consistía, con respecto a determinadas Comunidades Autónomas, en organizar otras licitaciones o en celebrar, sin concurso, los contratos para la explotación y el mantenimiento del equipo digitalizado y desplegado durante la extensión. El importe total de los fondos concedidos mediante licitaciones para la explotación y el mantenimiento en los años 2009-2011 fue de al menos 32,7 millones de euros.

- 13 En el País Vasco, la primera demandante, la Comunidad Autónoma del País Vasco, ejerce sus competencias con autonomía legislativa y financiera respecto del Estado español, de acuerdo con lo establecido en la Constitución española y en su Estatuto de Autonomía. Se trata de competencias en los ámbitos, entre otros, de la radiodifusión y de servicios e infraestructuras públicas, en los términos previstos en dicha Constitución y en ese Estatuto de Autonomía. El despliegue, el mantenimiento y la explotación de la red de televisión se confiaron a la segunda demandante, Itelazpi, S.A., una empresa pública que pertenece al 100 % al Gobierno vasco y a la que éste concedió fondos para apoyar el proceso de digitalización terrestre.
- 14 El 18 de mayo de 2009, la Comisión recibió una denuncia de un operador europeo de satélites, a saber, SES Astra, la coadyuvante, relativa a un presunto régimen de ayuda de las autoridades españolas para la conversión de la televisión analógica a la digital en la zona II. Según ese operador, tal medida constituía una ayuda no notificada que falseaba la competencia entre la plataforma de radiodifusión terrestre y la satelital.
- 15 Mediante escrito de 29 de septiembre de 2010, la Comisión informó al Reino de España de que había decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, en relación con la ayuda en cuestión para todo el territorio español, con excepción de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, región con respecto a la cual se incoó un procedimiento separado (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»). Mediante la publicación de la Decisión de incoación el 14 de diciembre de 2010 en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO C 337, p. 17), la Comisión instó a los interesados a presentar sus observaciones.
- 16 Tras haber recibido observaciones de las autoridades españolas y de otras partes interesadas, la Comisión adoptó, el 19 de junio de 2013, la Decisión 2014/489/UE relativa a la ayuda estatal SA.28599 [C 23/2010 (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009)] concedida por el Reino de España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha) (DO L 217, p. 52; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), cuya parte dispositiva establece lo siguiente:

#### «Artículo 1

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

#### Artículo 2

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

#### Artículo 3

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

3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión [...].

4. [El Reino de] España cancelará todos los pagos pendientes del régimen de ayuda mencionado en el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

#### *Artículo 4*

1. La recuperación de la ayuda concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 será inmediata y efectiva.

2. [El Reino de] España garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

3. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, [el Reino de] España presentará la siguiente información a la Comisión:

- a) la lista de beneficiarios que hayan recibido ayuda en virtud del régimen citado en el artículo 1 y el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos con arreglo a dicho régimen, desglosada según las categorías indicadas en la sección 6.2;
- b) el importe total (principal e intereses) que deba recuperarse de cada beneficiario;

[...]

#### *Artículo 5*

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

- 17 A efectos de motivar la Decisión impugnada, en primer lugar, la Comisión consideró que los diversos actos adoptados a nivel central y los convenios que el MITC y las Comunidades Autónomas habían celebrado y modificado constituían la base del régimen de ayuda para la extensión de la TDT en la zona II. En la práctica, las Comunidades Autónomas aplicaron, a juicio de la Comisión, las directrices del Gobierno central sobre la extensión de la TDT (considerando 91 de dicha Decisión).
- 18 En segundo lugar, la Comisión declaró que la medida controvertida debía considerarse una ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, apartado 1. Entendía que, al financiarse tal medida con el presupuesto del Estado y los presupuestos de determinadas Comunidades Autónomas y entidades municipales, se trataba de una intervención mediante fondos estatales. Según la Comisión, la extensión de las redes de emisión de televisión es una actividad económica y no corresponde al ejercicio de prerrogativas de autoridades públicas. Afirmaba que los operadores de la plataforma de TDT eran los beneficiarios directos de la ayuda, mientras que los operadores de red que habían participado en las licitaciones relativas a la extensión de la cobertura eran los beneficiarios indirectos de la ayuda. A su parecer, la ventaja de la medida controvertida para estos operadores de red era selectiva, puesto que la medida sólo benefició al sector de la radiodifusión y, dentro de este sector, incidió únicamente en las empresas que intervenían en el mercado de la plataforma terrestre. A tenor de la Decisión impugnada, las autoridades españolas presentaron, como mejor y único ejemplo, el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco para invocar la inexistencia de ayuda de Estado conforme a los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Rec, EU:C:2003:415). No obstante, el primer requisito de esa sentencia, según el cual la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones han de estar claramente definidas, no se cumplía, según la Comisión. Ésta añadía que, ante la falta de garantía del menor coste para el interés general de dicha Comunidad Autónoma, tampoco se cumplía el cuarto requisito de la citada

sentencia. Para la Comisión, habida cuenta de que las plataformas de radiodifusión satelital y terrestre se hallaban en competencia, la medida destinada al despliegue, explotación y mantenimiento de la TDT en la zona II implicaba el falseamiento de la competencia entre ambas plataformas. Agregaba que la medida controvertida afectó asimismo a los intercambios comerciales en el seno de la Unión (considerandos 94 a 141 de la mencionada Decisión).

- 19 En tercer lugar, la Comisión declaró que la medida controvertida no podía considerarse una ayuda de Estado compatible con el mercado interior, en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), a pesar de que tal medida estuviera destinada a lograr un objetivo bien definido de interés común y de que aquélla había reconocido la existencia de una deficiencia del mercado. Según dicha institución, al no respetar la medida controvertida el principio de neutralidad tecnológica, no era proporcionada y no constituía un instrumento apropiado para garantizar la cobertura de canales en abierto a los residentes de la zona II (considerandos 148 a 171 de la Decisión impugnada).
- 20 En cuarto lugar, la Comisión consideró que, al no existir una definición clara de la explotación de una plataforma terrestre como servicio público, la medida controvertida no podía justificarse en virtud del artículo 106 TFUE, apartado 2 (considerando 172 de la Decisión impugnada).
- 21 En quinto lugar, la Comisión señaló que la medida controvertida no era una ayuda existente, puesto que debía considerarse como una alteración que afectaba a la sustancia misma del régimen original. Por consiguiente, las autoridades españolas deberían haber notificado esa medida (considerandos 173 a 175 de la Decisión impugnada).
- 22 En sexto lugar, la Comisión precisó los diferentes casos en los que las autoridades españolas debían recuperar la ayuda en cuestión de los beneficiarios directos e indirectos (considerandos 179 a 197 de la Decisión impugnada).

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 23 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 30 de agosto de 2013, las demandantes interpusieron el presente recurso.
- 24 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal ese mismo día, las demandantes formularon una demanda de medidas provisionales solicitando esencialmente al Presidente del Tribunal que suspendiera la ejecución de la Decisión impugnada. Mediante auto de 16 de octubre de 2013, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión (T-462/13 R, EU:T:2013:546), se desestimó dicha demanda y se reservó la decisión sobre las costas.
- 25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 20 de septiembre de 2013, la coadyuvante solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Se estimó esta solicitud mediante auto de 10 de febrero de 2014, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión (T-462/13, EU:T:2014:81).
- 26 La coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención el 24 de marzo de 2014. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 24 de abril de 2014, las demandantes presentaron sus observaciones acerca de aquel escrito. La Comisión no presentó observaciones sobre el escrito de la coadyuvante.
- 27 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral.
- 28 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, el Tribunal instó a la Comisión a presentar determinados documentos. Así lo hizo ésta dentro del plazo fijado.

- 29 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 25 de febrero de 2015, las demandantes presentaron observaciones sobre el informe para la vista.
- 30 En la vista celebrada el 12 de marzo de 2015, se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 31 Las demandantes solicitan al Tribunal que:
- Declare admisibles y fundados los motivos invocados.
  - Anule la Decisión impugnada.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 32 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a las demandantes.
- 33 La coadyuvante solicita al Tribunal que:
- Estime las pretensiones de la Comisión.
  - Condene a las demandantes al pago de las costas causadas por su intervención.

### **Fundamentos de Derecho**

- 34 Con carácter liminar, debe señalarse que el recurso es admisible, aunque las demandantes no sean las destinatarias de la Decisión impugnada, extremo que, por lo demás, no cuestiona la Comisión. En efecto, en cuanto a la primera demandante, consta que es ella quien decidió conceder una parte de las ayudas en cuestión en el País Vasco. La Decisión impugnada impide a la primera demandante ejercer como considere oportuno sus competencias propias, que le atribuye directamente el Derecho español, por lo que afecta directa e individualmente a su posición jurídica (sentencias de 8 de marzo de 1988, *Exécutif régional wallon y Glaverbel/Comisión*, 62/87 y 72/87, Rec, EU:C:1988:132, apartados 6 y 8; de 30 de abril de 1998, *Vlaamse Gewest/Comisión*, T-214/95, Rec, EU:T:1998:77, apartado 29, y de 9 de septiembre de 2009, *Diputación Foral de Álava y Gobierno Vasco/Comisión*, T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 y T-270/01, Rec, EU:T:2009:315, apartado 76). En lo que respecta a la segunda demandante, dado que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene legitimación, por tratarse de un solo e idéntico recurso, no procede examinar la legitimación de la segunda demandante (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 1993, *CIRFS y otros/Comisión*, C-313/90, Rec, EU:C:1993:111, apartado 31).
- 35 En apoyo del recurso, las demandantes invocan tres motivos. El primero se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por constatar la Comisión erróneamente la existencia de una ayuda estatal. El segundo motivo se basa en un error de Derecho cometido en el análisis de la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior. Mediante el tercer motivo, las demandantes alegan un error de Derecho por cuanto la Comisión constató la existencia de una ayuda nueva.

*Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1*

- 36 Este motivo consta de dos partes. Las demandantes reprochan a la Comisión el haber infringido el artículo 107 TFUE, apartado 1, por constatar la existencia de una ayuda estatal. La primera parte se refiere a la inexistencia de ventaja económica. En el marco de la segunda parte, las demandantes alegan que la segunda demandante no obtuvo ninguna ventaja selectiva.

*Sobre la primera parte, relativa a la inexistencia de ventaja económica*

- 37 Las demandantes alegan que la Comisión infringió el artículo 107 TFUE, apartado 1, por constatar la existencia de una ventaja económica para la segunda demandante. Según aquéllas, tal ventaja no existía porque se habían cumplido los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (citada en el apartado 18 *supra*, EU:C:2003:415).
- 38 Con carácter previo, procede recordar que la calificación de ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar al comercio entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2008, *Ryanair/Comisión*, T-196/04, Rec, EU:T:2008:585, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 39 La presente parte del motivo se refiere más concretamente al tercero de dichos requisitos, a tenor del cual se consideran ayudas de Estado las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que pueden considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2010, *Comisión/Deutsche Post*, C-399/08 P, Rec, EU:C:2010:481, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 40 Es preciso recordar que, en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), el Tribunal de Justicia señaló que, si una intervención estatal debía considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, de forma que estas empresas no gozaban, en realidad, de una ventaja financiera y que, por tanto, dicha intervención no tenía por efecto situar a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras, tal intervención no estaba sujeta al artículo 107 TFUE, apartado 1. No obstante, para que a tal compensación no se le aplique, en un caso concreto, la calificación de ayuda de Estado, deben cumplirse cuatro requisitos de manera acumulativa (sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra*, EU:C:2003:415, apartados 87 y 88).
- 41 De los considerandos 114 a 128 de la Decisión impugnada se desprende que, según la Comisión, no se cumplían en el presente asunto los requisitos primero y cuarto establecidos en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415).
- Sobre el primer requisito establecido en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), relativo a la ejecución de obligaciones de servicio público
- 42 Según este requisito, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas (sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra*, EU:C:2003:415, apartado 89).

- 43 Ha de señalarse que la Comisión estimó en los considerandos 119 a 126 de la Decisión impugnada que no se cumplía el primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415).
- 44 Según el considerando 119 de la Decisión impugnada, la legislación española no declaraba que la explotación de una red terrestre fuera un servicio público. Se afirma que la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (BOE n° 99, de 25 de abril de 1998, p. 13909), establecía que los servicios de telecomunicaciones, incluida la explotación de redes de difusión de radio y televisión, son servicios de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG»), aunque sin rango de servicios públicos, rango que se reservaba únicamente a unos pocos servicios de telecomunicaciones, entre los que se incluían los servicios relacionados con la defensa pública y la protección civil así como la explotación de la red telefónica. Se asegura que la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (BOE n° 264, de 4 de noviembre de 2003, p. 38890), mantiene la misma definición. Se añade que los servicios emisores para la radiodifusión de televisión, es decir, el transporte de señales a través de las redes de telecomunicaciones, se consideran servicios de telecomunicaciones y, como tales, son SIEG que no constituyen un servicio público.
- 45 A tenor del considerando 120 de la Decisión impugnada, en cualquier caso, las disposiciones de la Ley española se caracterizaban por su neutralidad tecnológica. Se sostiene que dicha Ley define las telecomunicaciones como la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados. Se expone que las telecomunicaciones son la transmisión de señales a través de cualquier red de difusión, y no a través de la red terrestre en particular. Se añade que la citada Ley especifica que uno de sus objetivos es fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación.
- 46 En virtud del considerando 121 de la Decisión impugnada, aunque la norma vigente y aplicable en el momento de la transferencia de fondos definía la radiodifusión pública como servicio público, en opinión de la Comisión no es posible ampliar esta definición a la explotación de una determinada plataforma de soporte. Además, cuando existen varias plataformas de transmisión, no se puede considerar que una de ellas en concreto sea esencial para la transmisión de las señales de radiodifusión. Por consiguiente, según la Comisión, habría constituido un error manifiesto que la legislación española declarara que el uso de una determinada plataforma para la transmisión de las señales de radiodifusión constituía un servicio público.
- 47 Además, en los considerandos 123 y 124 de la Decisión impugnada, la Comisión desestimó la alegación según la cual la explotación de las redes terrestres se había definido como servicio público en los convenios interinstitucionales celebrados entre el Gobierno vasco, la Asociación de Municipios Vascos y las tres Diputaciones Forales vascas.
- 48 En el considerando 172 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó, haciendo referencia a los considerandos 119 a 122 de la propia Decisión, que ni el Reino de España ni las autoridades vascas habían definido claramente la explotación de una plataforma terrestre como servicio público.
- 49 Es preciso destacar que, en cuanto al concepto de servicio público en el sentido de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), las partes no discuten que el mismo coincide con el de un SIEG en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de febrero de 2008, *BUPA y otros/Comisión*, T-289/03, Rec, EU:T:2008:29, apartado 162, y de 16 de julio de 2014, *Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comisión*, T-309/12, EU:T:2014:676, apartado 132).
- 50 Según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir lo que consideran un SIEG y, en consecuencia, la definición de estos servicios por parte de un Estado miembro sólo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto (véanse las sentencias de 15 de junio de 2005, *Olsen/Comisión*, T-17/02, Rec, EU:T:2005:218,

apartado 216; de 22 de octubre de 2008, TV2/Danmark y otros/Comisión, T-309/04, T-317/04, T-329/04 y T-336/04, Rec, EU:T:2008:457, apartado 101, y de 6 de octubre de 2009, FAB/Comisión, T-8/06, EU:T:2009:386, apartado 63). En efecto, al no existir una normativa de la Unión armonizada en la materia, la Comisión no está facultada para pronunciarse sobre la amplitud de la misión de servicio público que incumbe a la entidad explotadora pública, a saber, el nivel de los costes vinculados a dicho servicio, ni sobre la oportunidad de las opciones políticas que las autoridades nacionales asuman al respecto, ni sobre la eficacia económica de la entidad explotadora pública (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión, T-106/95, Rec, EU:T:1997:23, apartado 108, y de 1 de julio de 2010, M6 y TF1/Comisión, T-568/08 y T-573/08, Rec, EU:T:2010:272, apartado 139 y jurisprudencia citada). Del artículo 1, primer guion, del Protocolo n° 26 sobre los servicios de interés general, que completa los Tratados UE y FUE, se desprende que los valores comunes de la Unión con respecto a los SIEG con arreglo al artículo 14 TFUE incluyen en particular el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los SIEG lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios.

- 51 Sin embargo, la capacidad de un Estado miembro para definir los SIEG no es ilimitada y no puede ejercerse de forma arbitraria con el único fin de evitar que a un sector concreto se le apliquen las normas sobre competencia (sentencia BUPA y otros/Comisión, citada en el apartado 49 *supra*, EU:T:2008:29, apartado 168). Para poder ser calificado de SIEG, el servicio en cuestión debe revestir un interés económico general que posea características específicas respecto al de otras actividades económicas (sentencias de 10 de diciembre de 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Rec, EU:C:1991:464, apartado 27, y de 17 de julio de 1997, *GT-Link*, C-242/95, Rec, EU:C:1997:376, apartado 53).
- 52 El alcance del control por el Tribunal de las apreciaciones de la Comisión debe ajustarse al hecho de que la definición de un servicio por parte de un Estado miembro como SIEG sólo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto. No obstante, ese control debe comprobar el respeto de algunos criterios mínimos, referidos a la existencia de un acto del poder público que haya encargado al operador de que se trate de una misión de SIEG y al carácter universal y obligatorio de esta misión (véase la sentencia de 7 de noviembre de 2012, *CBI/Comisión*, T-137/10, Rec, EU:T:2012:584, apartados 100 y 101 y jurisprudencia citada). Por otro lado, en virtud del artículo 4 de la Decisión 2005/842/CE, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo [106 TFUE, apartado 2,] a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de SIEG (DO L 312, p. 67), la responsabilidad del funcionamiento del SIEG debe atribuirse a la empresa en cuestión mediante uno o varios actos oficiales cuya forma podrá determinar cada Estado miembro, actos que deben indicar, en particular, la naturaleza y duración de las obligaciones de servicio público y la empresa y el territorio afectados. El apartado 12 del Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (DO 2005, C 297, p. 4) contiene las mismas exigencias.
- 53 En primer lugar, las demandantes alegan que el primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), se cumplía porque, en su opinión, la explotación de redes de difusión de radio y televisión se había definido como SIEG a nivel nacional según la legislación española y a nivel de la Comunidad Autónoma en los convenios interinstitucionales celebrados en el País Vasco, tal como se desprende concretamente del considerando 119 de la Decisión impugnada. En la vista, aquéllas precisaron que la Ley 32/2003 constituía el marco de habilitación que permitió a las autoridades españolas definir un SIEG. A su juicio, consta que en este caso se daban las características típicas exigidas para poder definir un SIEG, especialmente la existencia de un fallo de mercado. Según las demandantes, la Comisión concluyó que no se cumplía el primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), sobre la base de una interpretación errónea de los conceptos de servicio público y de SIEG en Derecho español y en Derecho de la Unión.

- 54 Tal argumentación no demuestra que la Comisión considerara erróneamente que, ante la falta de una definición clara del servicio de explotación de una red terrestre como servicio público, no se cumplía el primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415).
- 55 En efecto, en primer término, la explotación de una red de TDT en la zona II no fue definida por el Estado español como SIEG, en el sentido del Derecho de la Unión, a nivel nacional.
- 56 Ciertamente, tal como se desprende del considerando 119 de la Decisión impugnada, el servicio de explotación de las redes de difusión de radio y televisión fue calificado por el Estado español de servicio de interés general, en virtud del artículo 2 de las Leyes 11/1998 y 32/2003 —aportadas por la Comisión a raíz de las diligencias de ordenación del procedimiento decretadas por el Tribunal (véase el anterior apartado 28)—, interpretado en relación con su artículo 1.
- 57 No obstante, del artículo 2 de las Leyes 11/1998 y 32/2003 se desprende que tal calificación se refiere a todos los servicios de telecomunicaciones, incluidas las redes de difusión de radio y televisión. Ahora bien, el mero hecho de que un servicio sea designado de interés general en Derecho nacional no implica que todo operador que lo efectúe esté encargado de la ejecución de obligaciones de servicio público claramente definidas en el sentido de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415). De ser así, todos los servicios de telecomunicaciones en España tendrían el carácter de SIEG en el sentido de la citada sentencia, lo que no se desprende en modo alguno de tales Leyes. A este respecto, procede constatar asimismo que el artículo 2, apartado 1, de la Ley 32/2003 dispone expresamente que los servicios de interés general en el sentido de esta Ley deben prestarse en régimen de libre competencia. Pues bien, la calificación de un servicio como SIEG en el sentido de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), exige que la responsabilidad de su gestión se confíe a determinadas empresas.
- 58 Además, ha de constatar que la Comisión no incurrió en error alguno al examinar, en los considerandos 119 a 125 de la Decisión impugnada, si el primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), se cumplía en lo referente al servicio de explotación de las redes terrestres y no en lo atinente al servicio de explotación de las redes de difusión de radio y televisión, como sostienen las demandantes. A este respecto, del considerando 120 de dicha Decisión se deduce que las disposiciones de la Ley 32/2003 se caracterizaban por su neutralidad tecnológica y que las telecomunicaciones eran la transmisión de señales a través de cualquier red de difusión, y no a través de la red terrestre en particular, extremo que no han rebatido las demandantes. A la luz de estas precisiones de la Ley española, no cabe concluir que la Comisión estimó erróneamente en los considerandos 119 y 122 de la referida Decisión que, en esa Ley, la explotación de una red terrestre no estaba definida como servicio público en el sentido de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415).
- 59 En contra de lo que alegan las demandantes, la limitación del servicio de explotación de redes de difusión de radio y televisión a una plataforma precisa no constituye simplemente una modalidad concreta de ese servicio. En efecto, a la luz del principio de neutralidad tecnológica, tal limitación no era necesaria según la Ley 32/2003, e incluso era directamente contraria a sus disposiciones.
- 60 En la medida en que las demandantes alegan que la existencia de la facultad de apreciación de las autoridades españolas relativa a la determinación de un medio para la prestación de un SIEG se ve confirmada por los artículos 2 y 3 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94, p. 1), basta con señalar que dicha Directiva se aplica, en virtud de su artículo 1, apartado 2, a la adjudicación de concesiones de obras o servicios a los operadores económicos, extremo que no se pone en tela de

juicio por el hecho de que los artículos 2 y 3 de la propia Directiva subrayen la importancia de los principios de libre administración de las autoridades públicas, de igualdad de trato, de no discriminación y de transparencia.

- 61 En lo que atañe a la aplicación de las normas sobre competencia, debe distinguirse entre el supuesto en que el Estado actúa ejerciendo la autoridad pública y el caso en que actúa ejerciendo actividades económicas de carácter industrial o comercial consistentes en ofrecer bienes y servicios en el mercado. A este respecto, no importa si el Estado actúa directamente a través de un órgano que forme parte de la Administración pública o a través de una entidad a la que haya concedido derechos especiales o exclusivos (véanse las sentencias de 18 de marzo de 1997, *Diego Cali & Figli*, C-343/95, Rec, EU:C:1997:160, apartados 16 y 17 y jurisprudencia citada, y de 12 de julio de 2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, Rec, EU:C:2012:449, apartado 35 y jurisprudencia citada). La existencia o no de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, atribuida por el Derecho nacional a un órgano que ejerza actividades económicas, no es relevante a efectos de apreciar la existencia de relaciones económicas entre el Estado y este órgano, y, por lo tanto, a efectos de apreciar que dicho órgano pueda ser el beneficiario de una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véase la sentencia de 24 de marzo de 2011, *Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión*, T-443/08 y T-455/08, Rec, EU:T:2011:117, apartado 129 y jurisprudencia citada).
- 62 En segundo término, la explotación de una red de TDT tampoco fue definida como SIEG, en el sentido del Derecho de la Unión, a nivel de la Comunidad Autónoma en los convenios interinstitucionales celebrados en el País Vasco.
- 63 A este respecto, debe señalarse que, ciertamente, en los convenios interinstitucionales de que se trata, las autoridades vascas admitieron que los valores de acceso universal a la información y a la pluralidad de la información requerían la universalidad del servicio de televisión en abierto y que estimaron, sin dejar de recordar la necesidad de que los ciudadanos vascos accedan a la totalidad de la oferta de TDT, que, en tales circunstancias, asumirían la extensión de cobertura de los múltiplex estatales en las condiciones indicadas. No obstante, tal como indicó la Comisión en el considerando 124 de la Decisión impugnada, ninguna disposición de estos convenios interinstitucionales indica que la explotación de la red terrestre se considere un servicio público. Además, las demandantes subrayan expresamente que, en ningún momento, la primera demandante ha argumentado que la prestación del servicio de radiodifusión a través de la plataforma terrestre, y no la prestación del servicio a través de otras plataformas, constituía un SIEG.
- 64 Además, procede recordar que la Ley 32/2003, que, según las demandantes, constituía el marco de habilitación que permitía a las autoridades españolas definir un SIEG, se caracterizaba por el respeto del principio de neutralidad tecnológica (véase el anterior apartado 58). Dicho esto, no cabe concluir que las autoridades vascas definieron, en los convenios de que se trata, la explotación de la red de TDT como SIEG, excluyendo el empleo de cualquier otra tecnología para transmitir la señal de televisión en la zona II.
- 65 En segundo lugar, las demandantes afirman que la Comisión, erróneamente, distinguió la prestación del servicio de radiodifusión de la explotación de las redes de radiodifusión. A juicio de aquéllas, si consta que el servicio de radiodifusión es un servicio público, el hecho de garantizar y financiar la red que permite la prestación de dicho servicio es igualmente esencial y persigue un interés general. A este respecto, hacen referencia a la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (BOE n° 303, de 19 de diciembre de 1987, p. 37409), arguyendo que, según ésta, los servicios de radiodifusión sonora y televisión por ondas terrestres son servicios públicos.
- 66 A este respecto, debe señalarse que, ciertamente, la transmisión es indispensable para la radiodifusión. En efecto, aunque, según la jurisprudencia, la técnica de transmisión no es un elemento determinante a efectos de la apreciación del concepto de radiodifusión (sentencias de 2 de junio de 2005, *Mediakabel*,

C-89/04, Rec, EU:C:2005:348, apartado 33, y de 22 de diciembre de 2008, Kabel Deutschland Vertrieb und Service, C-336/07, Rec, EU:C:2008:765, apartado 64), no es menos cierto que entre los dos servicios existe una relación de dependencia.

- 67 No obstante, tal como afirma la Comisión, el servicio de radiodifusión debe distinguirse del servicio de explotación de redes de difusión. En efecto, se trata de dos actividades distintas que se realizan por empresas diferentes que operan en mercados diferentes. Mientras que el servicio de radiodifusión lo realizan radiodifusores, a saber, operadores de televisión, el servicio de explotación de redes de difusión lo prestan operadores de plataformas de emisión de señales, esto es, de las plataformas terrestre, satelital, por cable o mediante accesos de banda ancha en Internet.
- 68 Tal como afirma la coadyuvante, esa distinción es válida también en el sector de la comunicación. Del considerando 5 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108, p. 33), se desprende que es necesario separar la regulación de la transmisión de la regulación de los contenidos.
- 69 Las demandantes se refieren asimismo al hecho de que el Protocolo n° 29 sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, que completa los Tratados UE y FUE, subraya la facultad de los Estados miembros en relación con la función de servicio público de radiodifusión tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro. A este respecto, debe constatarse que dicho Protocolo se aplica al sector de la radiodifusión (sentencia de 10 de julio de 2012, TF1 y otros/Comisión, T-520/09, EU:T:2012:352, apartado 94) y, más concretamente, a la financiación del servicio público de radiodifusión concedida a los organismos de radiodifusión, a saber, los operadores de televisión en este caso. En cambio, la financiación de los operadores de plataformas de emisión de señales no se ve concernida por el citado Protocolo.
- 70 Por otra parte, cuando los Estados miembros dispusieron en el Protocolo n° 29 sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, que completa los Tratados UE y FUE, que el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación, se referían directamente a los sistemas de servicio público de radiodifusión establecidos por ellos y encargados de la difusión de programas televisivos generalistas en beneficio de toda la población de estos Estados (sentencia de 26 de junio de 2008, SIC/Comisión, T-442/03, Rec, EU:T:2008:228, apartado 198). Pues bien, en el presente asunto, dado que el Real Decreto 944/2005 impuso a los radiodifusores nacionales la obligación de cubrir el 96 % de la población, en el caso del sector privado, y el 98 % de la población, en el caso del sector público, en sus respectivos ámbitos territoriales (véase el anterior apartado 2), y que, en la práctica totalidad de la zona II, tal obligación de cobertura garantizaba el acceso a los canales públicos, al excluir la topografía de la zona III la transmisión digital terrestre (véase el anterior apartado 3), la medida controvertida tenía por objeto esencialmente financiar la extensión de la cobertura de la población por operadores de televisión del sector privado. Además, ha de señalarse que los objetivos de dicho Protocolo consistentes en garantizar las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y en preservar el pluralismo de los medios de comunicación, no guardan ninguna relación con la elección de la tecnología de difusión.
- 71 En cuanto a la alegación relativa a la Ley 31/1987, procede desestimarla. En efecto, por un lado, esta Ley no ha sido aportada al Tribunal. Pues bien, es menester recordar que, en el marco de la adopción de una decisión en materia de ayudas de Estado, la constatación del Derecho nacional es una cuestión de hecho (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, A2A/Comisión, C-318/09 P, EU:C:2011:856, apartado 125 y jurisprudencia citada). La cuestión de si y en qué medida una norma de Derecho nacional es o no aplicable al caso concreto es objeto de la apreciación de hecho del juez, y está sometida a las normas en materia de práctica de la prueba y de reparto de la carga probatoria (sentencia de 20 de septiembre de 2012, Francia/Comisión, T-154/10, Rec, EU:T:2012:452,

- apartado 65). Por otro lado, la alegación de las demandantes según la cual, en virtud de dicha Ley, los servicios de radiodifusión sonora y televisión por ondas terrestres son servicios públicos, no permite, en modo alguno, concluir que la misma Ley define, además de los servicios de radiodifusión, otros servicios como servicios públicos.
- 72 Por otra parte, es preciso constatar que las demandantes no han podido determinar en ningún momento las obligaciones de servicio público que, según ellas, se habían impuesto a las empresas que explotan redes de TDT, ya sea por la legislación española, ya por los convenios de explotación, y menos aún aportar la prueba de ello.
- 73 En tercer lugar, no cabe acoger la alegación de las demandantes en el sentido de que la Comisión actuó de manera contradictoria porque ya había estimado que el despliegue de redes de banda ancha podía considerarse un SIEG. En efecto, debe examinarse con respecto a cada servicio por separado si se satisfacen las exigencias del primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), a saber, si la empresa beneficiaria está encargada efectivamente de la ejecución de obligaciones de servicio público y si tales obligaciones están claramente definidas. Procede recordar que el concepto de ayuda de Estado es un concepto objetivo que está en función únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas. Por consiguiente, la práctica decisoria de la Comisión en la materia, sobre la cual, además, las partes están en desacuerdo, no puede ser determinante (véase la sentencia de 4 de marzo de 2009, *Associazione italiana del risparmio gestito y Fineco Asset Management/Comisión*, T-445/05, Rec, EU:T:2009:50, apartado 145 y jurisprudencia citada). Por otro lado, es preciso destacar que el respeto del principio de neutralidad tecnológica reviste igualmente un carácter decisivo en relación con la determinación del servicio de establecimiento y de explotación de una red de comunicaciones electrónicas de alto rendimiento como SIEG (sentencia de 16 de septiembre de 2013, *Iliad y otros/Comisión*, T-325/10, EU:T:2013:472, apartados 142 a 145).
- 74 A este respecto, en lo que atañe a la alegación de las demandantes según la cual la Comisión actuó de manera contradictoria al aceptar la opción exclusiva por la tecnología satelital para prestar el servicio de radiodifusión en la zona III, baste constatar que el servicio de explotación en dicha zona no forma parte del objeto del presente asunto y que esa zona fue definida como un territorio en el que, debido a sus condiciones orográficas, la recepción terrestre no era posible o presentaba dificultades excepcionales. Además, el hecho de que la Comisión acepte la elección de una tecnología en una zona no puede justificar la elección de otra tecnología en otra zona.
- 75 Las demandantes afirman asimismo que la Comisión justificó erróneamente su posición haciendo referencia al asunto relativo a la ayuda estatal concedida por la República Federal de Alemania a favor de la introducción de la TDT (DVB-T) en Berlín-Brandemburgo (Alemania), que dio lugar a la sentencia de 6 de octubre de 2009, *Alemania/Comisión* (T-21/06, EU:T:2009:387), y a la sentencia de 15 de septiembre de 2011, *Alemania/Comisión* (C-544/09 P, EU:C:2011:584). Ha de señalarse a este respecto que, en esas sentencias, el juez de la Unión no examinó la cuestión de si el servicio de explotación de una red terrestre se había definido válidamente como SIEG, conforme a las exigencias del primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415). El examen se refería más bien a la cuestión de si la ayuda controvertida era compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Es también en este contexto en el que la Comisión hizo referencia a dicha ayuda, tal como se desprende especialmente de la nota a pie de página nº 77 de la Decisión impugnada.
- 76 En cuarto lugar, por lo que se refiere a la constatación de la Comisión, realizada con carácter subsidiario y que figura en el considerando 121 de la Decisión impugnada, de que la definición como servicio público de la explotación de una determinada plataforma de soporte, en este caso la de la plataforma terrestre, habría constituido un error manifiesto de las autoridades españolas, las demandantes afirman que la Comisión no podía limitarse a considerar que, por el hecho de que aquéllas habían optado por una determinada tecnología, habían incurrido en un error manifiesto.

Según aquéllas, el principio de neutralidad tecnológica no constituye un principio absoluto. Remitiéndose a dos estudios, alegan que la Comisión debería haber examinado si el análisis efectuado por las autoridades españolas relativo a la elección de la tecnología que iba a utilizarse era manifiestamente erróneo.

- 77 Es cierto que del sistema general del Tratado se deduce que el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado (véanse las sentencias de 15 de abril de 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, Rec, EU:C:2008:224, apartado 50 y jurisprudencia citada, y de 16 de octubre de 2013, *TF1/Comisión*, T-275/11, EU:T:2013:535, apartado 41 y jurisprudencia citada). El margen de apreciación de los Estados miembros para configurar sus SIEG no puede ejercerse de modo que dé lugar a la vulneración del principio de igualdad de trato, que está garantizado, con respecto al servicio de explotación de redes, concretamente, por el principio de neutralidad tecnológica. Así, cuando existen varias plataformas de transmisión como sucede en este caso, no es posible considerar que una de ellas es esencial para la transmisión de las señales de radiodifusión sin respetar el principio de neutralidad tecnológica. Por tanto, al definir el servicio de explotación de una red de TDT como SIEG, las autoridades españolas no debían discriminar a las demás plataformas. Un sistema de competencia no falseada, como el previsto por el Tratado FUE, tan sólo será posible si se garantiza la igualdad de oportunidades entre los diferentes agentes económicos (véase la sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, Rec, EU:C:2013:127, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 78 No obstante, el respeto del principio de neutralidad tecnológica no implica que, en todos los casos, la definición de una determinada plataforma para la explotación de redes de radiodifusión constituya un error manifiesto. En el considerando 121 de la Decisión impugnada, la Comisión declaró que las autoridades españolas habían incurrido en error manifiesto al determinar una plataforma concreta como tal. Así pues, esa institución no examinó si tal opción estaba objetivamente justificada en el caso de autos teniendo en cuenta la amplia facultad de apreciación de las autoridades españolas en cuanto a la definición de lo que consideran un SIEG. Es cierto que, en el marco del examen del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), la Comisión examinó si podía aceptarse la elección de una tecnología determinada. Sin embargo, estas consideraciones no pueden tenerse en cuenta para dirimir la cuestión de si la Comisión constató fundadamente la existencia de un error manifiesto cometido por las autoridades españolas en lo relativo a la definición de un SIEG, porque el examen de la legalidad de la definición de un SIEG, en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 1, difiere del examen de la compatibilidad de una ayuda, conforme al artículo 107 TFUE, apartado 3. En efecto, mientras que los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación en relación con la definición de un SIEG, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación con respecto a la cuestión de si una ayuda es compatible con el mercado interior. Por consiguiente, al no examinar la Comisión más en profundidad la elección del Estado miembro, no constató fundadamente la existencia de un error manifiesto de las autoridades españolas en la definición de una determinada plataforma para dicha explotación.
- 79 En atención a las consideraciones anteriores, aunque la Comisión considerara erróneamente que la definición de una determinada plataforma para la explotación de redes de radiodifusión constituía un error manifiesto de las autoridades españolas, el primer requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), no se cumplía ante la falta de una definición clara y precisa del servicio en cuestión como servicio público, tal como declaró la Comisión en los considerandos 119 a 125 de la Decisión impugnada.

- Sobre el cuarto requisito establecido en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), relativo a la garantía del menor coste para la colectividad
- 80 Según este requisito, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones (sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra*, EU:C:2003:415, apartado 93).
- 81 En el considerando 128 de la Decisión impugnada, la Comisión señaló que, habida cuenta de que no se había realizado ninguna licitación, las autoridades vascas sostenían que se cumplía este requisito porque la empresa pública del Gobierno vasco que prestaba los servicios de transporte y cobertura de difusión de radio y televisión era una empresa bien gestionada y adecuadamente equipada para ejecutar las obligaciones requeridas. Aquélla arguyó que, basándose en un estudio comparativo de costes, el cual no se le había comunicado, las autoridades vascas estimaron que la infraestructura satelital habría sido más cara que mejorar la red terrestre de la empresa pública de que se trata. No obstante, según dicha institución, para cumplir el requisito en cuestión, la comparación con la tecnología de satélite no bastaba para demostrar que esa empresa pública era eficiente, puesto que otros operadores terrestres habrían podido también prestar el servicio con menor coste. En consecuencia, la Comisión concluyó que el cuarto requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), no se había cumplido en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 82 Las demandantes rebaten estas consideraciones y alegan que la segunda demandante era una empresa bien gestionada en el sector de los operadores de redes terrestres y que sus costes eran acordes con el mercado. Afirman que, en los convenios interinstitucionales celebrados entre las Administraciones vascas a este respecto, se tuvieron en cuenta parámetros de mercado para fijar su remuneración. Según las demandantes, la compensación de la segunda demandante respondía por tanto a precios de mercado y garantizaba que el servicio se prestara al menor coste. Añaden que, cuando esta última adquiría suministros o equipo y contratava otros servicios, lo hacía siempre a través de procedimientos de licitación. Asimismo, en opinión de las demandantes, la segunda demandante ya disponía de la infraestructura física necesaria para transportar la red, contrariamente a otras empresas. Arguyen que el proceso de digitalización es una mera adaptación de las redes existentes para la transición de la tecnología analógica a la digital. Aseguran que la opción por otro operador habría dado lugar a una duplicidad de infraestructura, cosa que no ha permitido la Comisión, en particular, en el marco del despliegue de red de banda ancha. Aducen que, por consiguiente, la segunda demandante es el único operador de redes terrestres capacitado para prestar el servicio en cuestión. A juicio de las demandantes, su apreciación se ve confirmada por la práctica de la Comisión relativa al régimen de ayudas estatales aplicado por la República de Eslovenia en el marco de su legislación sobre productores de energía cualificados. Por último, sostienen que el coste de la opción terrestre es menor que el de la opción satelital, lo que a su parecer se ve confirmado por un informe elaborado por la primera demandante. En contra de lo indicado por la Comisión en la nota a pie de página nº 69 de la Decisión impugnada, esta institución habría recibido dicho informe.
- 83 A este respecto, en primer término, procede señalar que, en el considerando 128 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó esencialmente que no se cumplía el cuarto requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), porque las autoridades vascas no habían demostrado que la segunda demandante fuera una empresa eficiente, puesto que otros operadores de redes terrestres también habrían podido prestar el servicio

en cuestión con menor coste. Por consiguiente, la cuestión de si el coste de la opción terrestre era menor que el de la opción satelital no es pertinente en el marco del examen del cumplimiento del presente requisito. Dado que el informe de las autoridades vascas mencionado en la nota a pie de página nº 69 de dicha Decisión se refería a esta cuestión, no es pertinente dilucidar si dicho informe fue efectivamente comunicado a la Comisión para determinar si ésta podía considerar fundadamente que no se cumplía el cuarto requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415).

- 84 En segundo término, procede desestimar la alegación de que la segunda demandante es una empresa bien gestionada debido a que percibió una compensación únicamente por los costes efectivamente soportados por la adquisición del equipo necesario, puesto que en los convenios interinstitucionales celebrados entre las Administraciones vascas al respecto se tuvieron en cuenta parámetros de mercado para fijar su remuneración. En efecto, por una parte, debe constatarse que la actividad de la segunda demandante no se limitaba a la adquisición del equipo y que la Comunidad Autónoma del País Vasco le confió el despliegue, el mantenimiento y la explotación de la red de televisión en el País Vasco (véase el anterior apartado 13). Por otra parte, tal como afirma la Comisión, la indicación del coste de inversión y del gasto recurrente estimado en esos convenios no sustituye a un análisis de costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.
- 85 En tercer término, debe desestimarse la alegación de que la segunda demandante ya disponía de la infraestructura física necesaria para transportar la red, contrariamente a otras empresas, y de que el proceso de digitalización era una mera adaptación de las redes existentes, de modo que la opción por otro operador habría dado lugar a una duplicidad de infraestructura. En efecto, tal alegación no demuestra en modo alguno que la segunda demandante fuera seleccionada sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas. Las demandantes no han demostrado que la atribución del servicio en cuestión a otro operador de redes terrestres hubiera entrañado una duplicidad de infraestructura. No se excluye, tal como afirma la Comisión, que el despliegue de la red terrestre pudiera haberse confiado a otros operadores, sin que estas empresas tuviesen que desplegar una nueva infraestructura.
- 86 En cuarto término, por lo que se refiere a la alegación según la cual su apreciación se ve confirmada por la Decisión C 7/2005 de la Comisión, de 24 de abril de 2007, relativa al régimen de ayudas estatales aplicado por la República de Eslovenia en el marco de su legislación sobre productores de energía cualificados, cabe señalar, por una parte, que las demandantes no han demostrado que el sector de la energía y el sector de la radiodifusión sean comparables de forma tal que una apreciación de la Comisión en un caso pueda extrapolarse al otro. Por otra parte, tal como se ha recordado (véase el anterior apartado 73), el concepto de ayuda de Estado es un concepto objetivo que está en función únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas. Por consiguiente, la práctica decisoria de la Comisión en la materia, sobre la cual, además, las partes están en desacuerdo, no puede ser determinante.
- 87 En quinto término, procede desestimar la alegación según la cual la Administración vasca podía confiar el servicio en cuestión a la segunda demandante sin licitación previa por ser ésta un medio propio de dicha Administración. En efecto, el mero hecho de que una Administración realice una prestación a través de sus propios medios no constituye una garantía de menor coste para la colectividad.
- 88 De lo anterior se infiere que las demandantes no han demostrado que la Comisión constatará erróneamente que no se cumplía el cuarto requisito de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415).

89 A la luz de cuanto antecede, cabe concluir que en ningún momento se han cumplido de manera acumulativa todos los requisitos de la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415). En consecuencia, la Comisión no incurrió en error al constatar la existencia de una ventaja económica para la segunda demandante.

90 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte, relativa a la falta de ventaja selectiva

91 Las demandantes alegan que la segunda demandante no obtuvo una ventaja selectiva en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, puesto que se limitó a prestar servicios considerados SIEG con pleno respeto de los requisitos establecidos en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415). Arguyen que, en la Decisión impugnada, el criterio de selectividad se hace coincidir con la supuesta vulneración del principio de neutralidad tecnológica.

92 Procede desestimar esta alegación.

93 En efecto, por un lado, contrariamente a lo que alegan las demandantes, en la Decisión impugnada, el criterio de selectividad no «se hace coincidir» con la vulneración del principio de neutralidad tecnológica. Del considerando 113 de la Decisión impugnada se desprende que, según la Comisión, la ventaja era selectiva, pues la medida controvertida sólo beneficiaba al sector de la radiodifusión, y que, en ese sector, dicha medida afectaba únicamente a las empresas que operaban en el mercado de la plataforma terrestre.

94 Por otro lado, es preciso señalar que el criterio de selectividad en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere que la medida controvertida favorezca a determinadas empresas o producciones. Este criterio constituye un criterio propio del concepto de ayuda estatal (véase el anterior apartado 38). Por consiguiente, aun suponiendo que la segunda demandante haya prestado un SIEG cumpliendo los requisitos establecidos en la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415), ello no demostraría que la Comisión estimó erróneamente, en el considerando 113 de la Decisión impugnada, que la medida controvertida tenía carácter selectivo.

95 Por otra parte, es oportuno recordar que una medida como la controvertida no se aplica sin distinción a todos los agentes económicos. Por tanto, no puede ser considerada como una medida general de política fiscal o económica que no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de enero de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze y otros*, C-222/04, Rec, EU:C:2006:8, apartado 135, y de 18 de julio de 2013, P, C-6/12, Rec, EU:C:2013:525, apartado 18 y jurisprudencia citada).

96 Cabe colegir de lo anterior que procede desestimar la segunda parte del primer motivo y, por consiguiente, el motivo en su totalidad.

*Sobre el segundo motivo, basado en un error de Derecho en el análisis de la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior*

97 Este motivo consta de dos partes. La primera se refiere a un error cometido por la Comisión en la aplicación de la Decisión 2005/842. En la segunda parte, las demandantes alegan que la Comisión, de manera equivocada, no consideró la medida controvertida compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

Sobre la primera parte, relativa a un error en la aplicación de la Decisión 2005/842

- 98 Las demandantes alegan que la Comisión, de manera equivocada, no consideró que la medida controvertida era compatible con el mercado interior conforme al artículo 106 TFUE, apartado 2, y a la Decisión 2005/842, de la que aseguran que estaba en vigor en el momento de la firma de los Convenios de encomienda en favor de la segunda demandante. Según aquéllas, las autoridades españolas definieron el servicio en cuestión como SIEG y las autoridades vascas encomendaron a la segunda demandante la prestación de este servicio en el País Vasco. Añaden que dicha Decisión eximía a las autoridades españolas de la obligación de notificación a la Comisión al ser inferior a 30 millones de euros la cuantía anual de compensación por el servicio en cuestión. Agregan que se cumplían los demás requisitos de aplicación de esa Decisión, puesto que la compensación de la segunda demandante no superó lo necesario para cubrir los costes del servicio.
- 99 Esta alegación debe ser rechazada. En efecto, a tenor de su artículo 1, la Decisión 2005/842 establece las condiciones para que una ayuda estatal en compensación por servicio público concedida a determinadas empresas a las que se ha atribuido el funcionamiento de SIEG pueda considerarse compatible con el mercado interior y quedar exenta del requisito de notificación establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3. Dado que ya se ha constatado que la Comisión podía considerar fundadamente que los operadores de redes terrestres en el País Vasco no estaban encargados de la ejecución de un SIEG (véanse los apartados 42 a 79 anteriores), dicha Decisión no era aplicable en el presente asunto y la Comisión no incurrió en error al estimar, en el considerando 172 de la Decisión impugnada, que no podía invocarse la excepción prevista en el artículo 106 TFUE, apartado 2.
- 100 Por lo tanto, procede desestimar la primera parte del presente motivo.

Sobre la segunda parte, relativa a la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)

- 101 Las demandantes reprochan a la Comisión el haber infringido el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), por negar, de un lado, el hecho de que la medida controvertida era tecnológicamente neutra, adecuada y proporcionada, y, de otro, el hecho de que tal medida constituía una medida mínima necesaria para alcanzar el fin perseguido evitando distorsiones innecesarias de la competencia.
- Sobre la primera imputación, basada en errores atinentes a la neutralidad tecnológica y al carácter adecuado y proporcionado de la medida controvertida
- 102 Las demandantes alegan que la Comisión constató erróneamente que la medida controvertida no respetaba el principio de neutralidad tecnológica, no era proporcionada y no constituía un instrumento idóneo.
- 103 De los considerandos 153 a 167 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión estimó que la ayuda en cuestión no podía considerarse compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), porque, a su entender, la medida controvertida no respetaba el principio de neutralidad tecnológica, no era proporcionada y no constituía un instrumento idóneo para garantizar la cobertura de los canales en abierto a los residentes de la zona II. A este respecto, dicha institución declaró, en el considerando 155 de la citada Decisión, que la inmensa mayoría de las licitaciones no se caracterizaban por su neutralidad tecnológica, puesto que hacían referencia a la tecnología terrestre y a la TDT. Según los considerandos 156 y 157 de la propia Decisión, ningún estudio aportaba la prueba suficiente de la superioridad de la plataforma terrestre frente a la de satélite. Por lo que se refiere a la proporcionalidad de la medida controvertida, la Comisión estimó, en el considerando 166 de la misma Decisión, que el Gobierno español podría al menos haber animado a las Comunidades Autónomas a realizar licitaciones tomando en consideración las posibles eficiencias de ahorro de costes que podían obtenerse de determinadas plataformas.

- <sup>104</sup> Conviene señalar que, según reiterada jurisprudencia, las excepciones al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior, enunciado en el artículo 107 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en sentido estricto (véanse las sentencias de 29 de abril de 2004, Alemania/Comisión, C-277/00, Rec, EU:C:2004:238, apartado 20 y jurisprudencia citada, y de 14 de octubre de 2010, Nuova Agricast y Cofra/Comisión, C-67/09 P, Rec, EU:C:2010:607, apartado 74 y jurisprudencia citada).
- <sup>105</sup> Además, es obligado recordar que, según reiterada jurisprudencia, al aplicar el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación, cuyo ejercicio implica consideraciones complejas de orden económico y social. El control jurisdiccional que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como a controlar la exactitud material de los hechos alegados y la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder (sentencias de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-351/98, Rec, EU:C:2002:530, apartado 74, y de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, Rec, EU:C:2004:234, apartado 83).
- <sup>106</sup> Cabe recordar asimismo que, si bien la Comisión dispone de cierto margen de apreciación en materia económica, ello no implica que el juez de la Unión deba abstenerse de controlar la interpretación de datos de carácter económico por la Comisión. En efecto, ese juez no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos. No obstante, en el marco de este control, no le corresponde sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya propia. Además, procede señalar que, en los casos en los que una institución dispone de una amplia facultad de apreciación, el control del respeto de determinadas garantías procedimentales reviste fundamental importancia. Según la jurisprudencia, entre estas garantías figura la obligación de la institución competente de examinar minuciosamente e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y de motivar su decisión de modo suficiente (véase la sentencia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, Rec, EU:C:2007:698, apartados 56 a 58 y jurisprudencia citada).
- <sup>107</sup> En primer lugar, las demandantes alegan que, contrariamente a lo que habría hecho la Comisión en la Decisión impugnada, la aplicación del principio de neutralidad tecnológica depende de cada caso concreto y de las circunstancias de hecho en los distintos territorios de la Unión. Según aquéllas, tanto de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de septiembre de 2003, sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico) [COM(2003) 541 final] (en lo sucesivo, «Comunicación de la conversión al sistema digital de 2003»), como de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de mayo de 2005, sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital [COM(2005) 204 final], resulta que el principio de neutralidad tecnológica no tiene carácter absoluto. Arguyen que la Ley española también lo cita únicamente como un principio a tener en cuenta en la medida de lo posible.
- <sup>108</sup> Esta alegación no demuestra sin embargo que la Comisión cometiera un error manifiesto. En efecto, del considerando 154 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión no estimó que el principio de neutralidad tecnológica constituía un principio absoluto, sino que la elección de la tecnología debía efectuarse, por lo general, mediante una licitación tecnológicamente neutra, como se hizo en otros Estados miembros. Según la Comisión, al no haberse realizado la licitación en este caso, la elección de una tecnología determinada podría haber sido aceptada si hubiera estado justificada por las conclusiones de un estudio previo que acreditase que, en términos de calidad y coste, sólo se podía haber optado por una única solución tecnológica. A juicio de dicha institución, la carga de la prueba recae en el Estado miembro, que tiene que demostrar que dicho estudio es suficientemente sólido y se

llevó a cabo con la máxima independencia. De ello se puede inferir que, en contra de lo alegado por las demandantes, la Comisión no excluyó que, en un caso concreto, las circunstancias de hecho puedan permitir la elección de una tecnología determinada.

- 109 La importancia del principio de neutralidad tecnológica en la materia fue destacada por la Comisión en el punto 2.1.3 de la Comunicación de la conversión al sistema digital de 2003, tal como se desprende del considerando 144 de la Decisión impugnada. El requisito de neutralidad tecnológica en el sentido de dicha Comunicación exige, en particular, que el cierre de la difusión analógica en un determinado territorio sólo puede tener lugar cuando casi todos los hogares reciban los servicios digitales y que, para alcanzar este objetivo, se tengan en cuenta todos los modos de transmisión (sentencia Alemania/Comisión, citada en el apartado 75 *supra*, EU:T:2009:387, apartado 69). Cuando la Comisión adopta actos de esta índole, destinados a precisar, respetando el Tratado, los criterios que se propone aplicar en el ejercicio de su facultad de apreciación, la consecuencia es una autolimitación de dicha facultad, pues queda obligada a atenerse a las reglas indicativas que ella misma se ha impuesto (sentencia de 28 de noviembre de 2008, Hotel Cipriani y otros/Comisión, T-254/00, T-270/00 y T-277/00, Rec, EU:T:2008:537, apartado 292).
- 110 Por otro lado, en la medida en que las demandantes afirmaron en la vista, haciendo referencia a la Comunicación de la conversión al sistema digital de 2003, que la elección de una tecnología determinada por el Estado miembro no requiere la realización de un estudio previo, debe señalarse que, según el punto 2.1.3 de esa Comunicación, el respaldo de los poderes públicos a una opción determinada debe estar justificado por objetivos de interés general bien determinados y ejecutarse de una forma proporcionada.
- 111 En segundo lugar, las demandantes alegan que la opción por la plataforma terrestre estaba justificada según diferentes informes. En su consideración, del informe relativo a los costes de referencia del proceso de universalización de la TDT en España elaborado por las autoridades españolas, fechado en julio de 2007, resulta que el concepto teórico de neutralidad tecnológica no era aplicable al cambio tecnológico de la televisión terrestre en las circunstancias específicas del mercado de la televisión en España. Afirman que ese informe concluía que la digitalización mediante cualquier tecnología distinta de la terrestre tendría un coste económico netamente superior, que la plataforma satelital no era viable porque no se obtendrían las autorizaciones requeridas de los operadores de televisión y que utilizar cualquier tecnología distinta de la terrestre supondría serios retrasos en el proceso de digitalización. Aducen que esta conclusión se precisó en el análisis de la primera demandante, que habría confirmado que la tecnología terrestre era la preferible en vista de criterios económicos y técnicos. Además, la opción por la solución satelital en la zona III, que no fue cuestionada por la Comisión según aseguran, prueba a su juicio que las autoridades españolas optaron de forma objetiva por la tecnología más adecuada en cada caso concreto. Este punto de vista se ve igualmente confirmado, en su opinión, por el estudio de una empresa que explota infraestructuras de telecomunicaciones y suministra equipos de redes, que entienden que la Comisión debería haber apreciado. Aseveran que, no obstante, la Comisión otorgó, en los considerandos 158 y 164 de la Decisión impugnada, valor probatorio al estudio de la coadyuvante, sin referirse de manera específica a los diversos informes de las Comunidades Autónomas. Con carácter subsidiario, la Comisión incumplió la obligación de motivación, arguyen las demandantes.
- 112 Procede recordar que, para demostrar que la Comisión cometió un error manifiesto en la apreciación de los hechos que justifica la anulación de la Decisión impugnada, los elementos de prueba aportados por el demandante deben ser suficientes para privar de plausibilidad a las apreciaciones de los hechos tenidos en cuenta en la Decisión (sentencias de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec, EU:T:1996:195, apartado 59, y FAB/Comisión, citada en el apartado 50 *supra*, EU:T:2009:386, apartado 78).

- 113 En primer término, en lo referente al informe contemplado en el anterior apartado 111, debe constatar que, según el considerando 156 de la Decisión impugnada, ese informe no aportó la prueba suficiente de la superioridad de la plataforma terrestre frente a la de satélite. En dicho considerando se afirma que el informe concluía que la elección de una solución tecnológica determinada para la extensión de la cobertura debía analizarse para cada región en concreto, teniendo en cuenta las peculiaridades topográficas y demográficas de cada una de ellas. Estimó que, por tanto, ese informe abogaba más bien por la necesidad de llevar a cabo una licitación tecnológicamente neutra para determinar la plataforma más adecuada.
- 114 Estas consideraciones no adolecen de error manifiesto. En efecto, del epígrafe 6 del informe contemplado en el anterior apartado 111 se desprende que las autoridades españolas analizaron dos posibles escenarios, a saber, la extensión de cobertura de la población del 98 % al 100 % y la extensión de cobertura de la población del 96 % al 100 %. Ninguno de estos dos escenarios corresponde a la extensión de cobertura de la población del 96 % al 98,5 %. Además, según las conclusiones de dicho informe relativas a estos dos escenarios, era probable que la solución final más apropiada fuera la derivada de considerar ambas alternativas, esto es, las plataformas terrestre y satelital, utilizando una u otra en función de las condiciones y circunstancias de la ubicación física de la población a la que se pretende extender la cobertura en cada caso. Se arguye que la proporción en la que va a contribuir cada una de estas alternativas a la solución final resulta imposible de prever sin realizar antes un pormenorizado estudio por Comunidades Autónomas, en el que se tenga presente la orografía del terreno, la distribución territorial de la población y la situación de la red de difusión de televisión existente. De lo anterior resulta que el análisis hecho en ese informe no justificaba la vulneración del principio de neutralidad tecnológica. Por otra parte, si bien es cierto que, tal como afirman las demandantes, según el mismo informe, por encima de una cobertura de unas 90 viviendas habitadas, la difusión terrestre sería la solución más económica, no lo es menos que esta conclusión se añadió expresamente a título indicativo sin poner no obstante en tela de juicio las demás conclusiones del informe.
- 115 En segundo término, en lo concerniente al análisis de la primera demandante, del considerando 157 de la Decisión impugnada se desprende que, en el transcurso de la investigación administrativa, algunas Comunidades Autónomas presentaron cálculos internos en los que comparaban los costes de utilizar ambas tecnologías para extender la cobertura. No obstante, además de la incertidumbre en cuanto a la fecha de estos cálculos, ninguno de ellos presentaba el grado de detalle y solidez suficiente para justificar la elección de la tecnología terrestre para extender la cobertura. Y, según la Comisión, lo que es más, ninguno de estos cálculos fue realizado por un experto independiente.
- 116 Dado que el análisis de la primera demandante se ve afectado por el razonamiento que figura en el considerando 157 de la Decisión impugnada, tal como confirmó la Comisión en la vista, el rechazo de ese análisis por la Comisión no adolece de error manifiesto. En efecto, debe señalarse que dicho análisis carece de fecha y que de las observaciones de las autoridades vascas de 24 de febrero de 2011 presentadas en el procedimiento administrativo se desprende que el análisis en cuestión confirmaba el estudio de una empresa que explota infraestructuras de telecomunicaciones y suministra equipos de redes fechado en 2010. Por tanto, al ser el análisis en cuestión bastante posterior a las medidas controvertidas, no puede justificar la inobservancia del principio de neutralidad tecnológica por la elección de la plataforma terrestre. En efecto, según la jurisprudencia, la cuestión de si una medida constituye una ayuda de Estado debe resolverse a la luz de la situación existente en el momento en que se adoptó dicha medida (véase la sentencia de 12 de mayo de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'Agglomération du Douaisis/Comisión, T-267/08 y T-279/08, Rec, EU:T:2011:209, apartado 143 y jurisprudencia citada).
- 117 En la medida en que las demandantes alegan, a este respecto, que la Comisión consideró erróneamente, en la nota a pie de página nº 69 de la Decisión impugnada, que no se le había facilitado el análisis de la primera demandante, basta con señalar que en dicha nota la Comisión indicó que no se le había facilitado un estudio relativo a la estimación de las autoridades vascas según

el cual la infraestructura satelital habría tenido un coste mayor que la modernización de la red terrestre por la segunda demandante. Pues bien, de la correspondencia entre las autoridades españolas y la Comisión se deduce que ésta solicitaba información adicional sobre la evaluación de los costes efectuada por las autoridades vascas. Sin embargo, esta información no se aportó a la Comisión. Por ello, dicha institución indicó, en el considerando 157 de la citada Decisión, que el análisis de las autoridades vascas no presentaba el grado de detalle suficiente para justificar la elección de la tecnología terrestre para extender la cobertura.

- 118 En tercer término, en la medida en que las demandantes afirman que la opción por la solución satelital en la zona III, a la que aseguran que la Comisión no puso objeciones, prueba que las autoridades españolas eligieron de forma objetiva la tecnología más adecuada en cada caso concreto, ha de constatar que esta alegación ya ha sido desestimada en el marco de la primera parte del primer motivo (véase el anterior apartado 74).
- 119 En cuarto término, las demandantes alegan que su punto de vista fue corroborado también por estudios de una empresa que explota infraestructuras de telecomunicaciones y suministra equipos de redes que la Comisión debería haber valorado. A este respecto, dicha institución estimó, en el considerando 158 de la Decisión impugnada, que tales estudios databan de 2010 y eran por tanto bastante posteriores a la ejecución de las medidas controvertidas. Según la Comisión, con independencia de que esos estudios puedan considerarse suficientemente independientes y sólidos, el hecho de que fueran posteriores a las medidas controvertidas impedía que pudieran justificar que el Gobierno español no considerara oportuno realizar una licitación tecnológicamente neutra. La Comisión añadió que las estimaciones de costes presentadas por la coadyuvante, que a su juicio demostraban que la tecnología satelital era más rentable, contradecían los resultados de los estudios en cuestión.
- 120 Ningún elemento aportado por las demandantes demuestra que estas consideraciones sean manifiestamente erróneas. En efecto, por una parte, de las notas a pie de página n<sup>os</sup> 37 y 38 de la Decisión impugnada, que recogen un resumen del contenido de los estudios de una empresa que explota infraestructuras de telecomunicaciones y suministra equipos de redes, presentados por la Comisión a raíz de las diligencias de ordenación del procedimiento decretadas por el Tribunal (véase el anterior apartado 28), así como del considerando 158 de la citada Decisión, que contiene la apreciación de tales estudios por la Comisión relativa al caso de autos, resulta que esta última examinó los mencionados estudios. Por otra parte, es obligado señalar que esos estudios datan de 2010 y tienen como punto de referencia el año 2009. Así pues, la Comisión constató acertadamente que esos estudios eran posteriores a las medidas controvertidas. Ya se ha recordado que la cuestión de si una medida constituye una ayuda de Estado debe resolverse a la luz de la situación existente en el momento en que se adoptó dicha medida (véase el anterior apartado 116). Tal como se desprende del cotejo de los estudios en cuestión con las estimaciones de costes presentadas por la coadyuvante, facilitadas por la Comisión a raíz de las diligencias de ordenación del procedimiento decretadas por el Tribunal (véase el anterior apartado 28), la Comisión podía constatar fundadamente que las estimaciones de la coadyuvante contradecían los resultados de los estudios de que se trata. Por otro lado, las propias demandantes subrayan que la decisión relativa a la elección de la plataforma no la adoptó la referida empresa, sino las autoridades españolas, que sin embargo no tenían conocimiento de los estudios en cuestión al adoptar su decisión.
- 121 En la medida en que las demandantes alegaron a este respecto en la vista, remitiéndose a la sentencia de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión (T-319/12 y T-321/12, EU:T:2014:604), que la Comisión debía aceptar también informes aportados *a posteriori*, su alegación no puede acogerse. En efecto, cabe señalar que, en el asunto que dio lugar a esa sentencia, se planteaba la cuestión de si un Estado miembro había actuado como lo habría hecho un inversor privado y no la de la compatibilidad de una medida con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). A este respecto, el Tribunal consideró, en el apartado 134 de esa sentencia, que análisis económicos complementarios aportados por el Estado miembro durante el procedimiento administrativo previo

podían aclarar los datos existentes en el momento de la decisión de inversión y debían ser tenidos en cuenta por la Comisión. Ahora bien, tal conclusión no pone en entredicho en modo alguno la jurisprudencia según la cual la cuestión de si una medida constituye una ayuda de Estado debe resolverse a la luz de la situación existente en el momento en que se adoptó dicha medida, ya que, si la Comisión tuviera en cuenta datos posteriores, favorecería a los Estados miembros que incumplen su obligación de notificar en la fase de proyecto las ayudas que pretenden conceder (véase la sentencia Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'Agglomération du Douaisis/Comisión, citada en el apartado 116 *supra*, EU:T:2011:209, apartado 143 y jurisprudencia citada).

- 122 En quinto término, las demandantes alegan que la Comisión cuestionó los estudios de una empresa que explota infraestructuras de telecomunicaciones y suministra equipos de redes, otorgando al mismo tiempo sin ninguna explicación, en los considerandos 158 y 164 de la Decisión impugnada, un valor probatorio superior a los cálculos de costes efectuados por la coadyuvante.
- 123 No cabe acoger esta alegación. En efecto, por una parte, en lo que atañe al considerando 158 de la Decisión impugnada, se ha constatado (véase el anterior apartado 119) que la Comisión estimó en el mismo que, con independencia de que los estudios en cuestión puedan considerarse suficientemente independientes y sólidos, el hecho de que fueran posteriores a las medidas controvertidas impedía que pudieran justificar que el Gobierno español no considerara oportuno realizar una licitación tecnológicamente neutra. La Comisión añadió que las estimaciones de costes presentadas por la coadyuvante, que a su juicio demostraban que la tecnología satelital era más rentable, contradecían los resultados de dichos estudios.
- 124 Del considerando 158 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión rechazó los estudios presentados por una empresa que explota infraestructuras de telecomunicaciones y suministra equipos de redes, sin pronunciarse sobre la independencia y solidez de tales estudios, por ser posteriores a las medidas controvertidas y verse contradichos por las estimaciones de costes presentadas por la coadyuvante. Contrariamente a lo alegado por las autoridades españolas, la Comisión no dio prioridad al estudio presentado por la coadyuvante con respecto a los presentados por la mencionada empresa. Dicha institución se limitó más bien a presentar el contenido del estudio de la coadyuvante según el cual la tecnología satelital era más rentable, lo que contradecía los resultados de los estudios presentados por aquella empresa. Esta conclusión resulta confirmada por el hecho de que del considerando 154 de la citada Decisión se desprende que, según la Comisión, la elección de una tecnología determinada podría haber sido aceptada si hubiera estado justificada por las conclusiones de un estudio previo que acreditase que, en términos de calidad y coste, sólo se podía haber optado por una única solución tecnológica. En contra de lo que alegan las demandantes, la Comisión no consideró por tanto que el estudio de la coadyuvante fuera válido o que demostrara la superioridad de la solución satelital. Su objetivo era examinar si, debido a la inobservancia del principio de neutralidad tecnológica, las medidas controvertidas podían justificarse por un estudio previo que se decantara por una única solución tecnológica.
- 125 Por otra parte, en lo que atañe al considerando 164 de la Decisión impugnada, la Comisión indicó en el mismo que, según la coadyuvante, el número de 1 380 canales regionales señalado por las autoridades españolas era muy exagerado. En cambio, dicha institución no declaró que el número de canales regionales estimado por la coadyuvante, a saber, 415 según la nota a pie de página nº 93 de la citada Decisión, fuera exacto. En la medida en que estimó, en ese considerando, que las autoridades españolas no habían acreditado su alegación de que la tecnología de satélite no estaba equipada para emitir un gran número de canales regionales, no hizo sino aplicar la regla relativa a la carga de la prueba enunciada en el considerando 154 de la propia Decisión, según la cual incumbía al Reino de España demostrar que, en términos de calidad y coste, sólo se podía optar por una única solución tecnológica.

- 126 En sexto término, las demandantes afirman que la Comisión no se había referido de manera específica a los diversos informes de las Comunidades Autónomas. Esta alegación también debe desestimarse. Por una parte, en lo atinente al País Vasco, ya se ha constatado que la apreciación de la Comisión no adolecía de error manifiesto (véanse los apartados 115 y 116 anteriores). Por otra parte, ante la falta de toda precisión relativa a la pertinencia de los informes de otras Comunidades Autónomas con respecto a la situación en el País Vasco, no cabe concluir que la Comisión cometiera un error manifiesto en su apreciación de los hechos en relación con el País Vasco.
- 127 Por último, procede desestimar la alegación de las demandantes según la cual la Comisión incumplió la obligación de motivación que le incumbía al apreciar el análisis de la primera demandante. En efecto, las razones por las que, según la Comisión, el análisis de las autoridades vascas no era suficiente para justificar la opción por la tecnología terrestre para extender la cobertura se desprenden de modo suficiente con arreglo a Derecho del considerando 157 de la Decisión impugnada (véase el anterior apartado 116).
- 128 En tercer lugar, en la medida en que las demandantes afirman que la Comisión incurrió en error porque, en los tres casos anteriores, había autorizado ayudas que no respetaban el principio de neutralidad tecnológica, su alegación debe también desestimarse.
- 129 En efecto, ha de señalarse que las demandantes invocan una práctica decisoria anterior de la Comisión cuya existencia no demuestran. Por lo que se refiere a la Decisión N 103/2007 de la Comisión, de 25 de noviembre de 2007, relativa a la adquisición de descodificadores digitales y a la adaptación de las antenas colectivas de televisión ya existentes en la provincia de Soria, se ha declarado ya que la Comisión había apreciado expresamente que la medida examinada en esa Decisión permitía a los consumidores adquirir cualquier tipo de descodificador con una subvención que era independiente de la plataforma tecnológica que el consumidor quisiera utilizar y que dicha institución había concluido expresamente que esa medida respetaba el principio de neutralidad tecnológica (sentencia de 15 de junio de 2010, Mediaset/Comisión, T-177/07, Rec, EU:T:2010:233, apartado 103). En su Decisión N 222/2006, de 22 de noviembre de 2006, relativa a una ayuda para la reducción del dividendo digital en Cerdeña (DO 2007, C 68, p. 5), y en su Decisión SA.33980, de 5 de diciembre de 2013, relativa a la televisión local en el Reino Unido, la elección de las autoridades se hizo sobre la base de estudios previos, tal como se desprende de las notas a pie de página n<sup>os</sup> 85 y 86 de la Decisión impugnada. En estas circunstancias, la existencia de una práctica decisoria no puede considerarse acreditada. En cualquier caso, es únicamente en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), en el que debe apreciarse la legalidad de una decisión de la Comisión por la que se declare que una ayuda no satisface los requisitos para la aplicación de tal excepción, y no según una supuesta práctica anterior (véase la sentencia de 21 de julio de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, C-459/10 P, EU:C:2011:515, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 130 En cuarto lugar, las demandantes alegan que la Comisión no examinó si las decisiones concretas de cada Comunidad Autónoma habían sido adoptadas a la luz de las circunstancias de hecho en sus respectivos territorios y por tanto incurrió en un vicio de motivación. Esta alegación debe desestimarse.
- 131 En efecto, es menester señalar que la Comisión, en los considerandos 90 a 93 de la Decisión impugnada, que hacen referencia a los considerandos 23 a 31 de la propia Decisión, describió la base jurídica de la ayuda en cuestión. Constató que el marco legal para la conversión digital en España era una compleja red formada por varios actos promulgados tanto por el Gobierno español y las Comunidades Autónomas como por las autoridades locales a lo largo de un período de cuatro años. Según aquélla, aunque el Plan Técnico Nacional de la TDT de 2005 y el Plan Nacional de Transición a la TDT de 2007 regulan en gran parte la transición a la TDT en la zona I, también sentaron las bases para medidas de extensión adicionales en la zona II. Arguyó que el Plan Técnico Nacional de la TDT había autorizado asimismo a las autoridades locales a establecer, en cooperación con las Comunidades Autónomas, centros emisores adicionales necesarios para garantizar la recepción de la TDT en esta

última zona. Afirmó que tales medidas de extensión fueron llevadas a cabo por las autoridades regionales tras la celebración de varios convenios marco con dicho Gobierno y de adendas a estos convenios marco. A juicio de la Comisión, en la práctica, las Comunidades Autónomas habían aplicado las directrices de ese Gobierno sobre la extensión de la TDT. Aseveró que el desbloqueo de la ayuda estatal para el despliegue de la TDT en la zona II vino marcado por la transferencia de fondos de las autoridades nacionales y regionales a los beneficiarios.

- 132 De los diferentes actos legislativos y administrativos de las autoridades españolas resulta que el plan de transición a la televisión digital en todo el territorio del Reino de España utilizando predominantemente la tecnología terrestre obedecía a una iniciativa impulsada y coordinada por la Administración central. Consta, según se deduce del considerando 24 de la Decisión impugnada, que la Ley 10/2005, que marcaba el comienzo de la reglamentación de la transición a la TDT, precisó la necesidad de fomentar una transición de la tecnología analógica a la TDT. Tal como se desprende del considerando 26 de la referida Decisión, las autoridades españolas contemplaban, en una disposición adicional del Plan Técnico Nacional de la TDT, la posibilidad de una extensión de cobertura mediante la tecnología terrestre en las zonas con escasa densidad de población a condición de que la instalación local fuera conforme con ese Plan. Los considerandos 28 a 32 de la citada Decisión, cuyo contenido no es cuestionado por las demandantes, describen la colaboración entre el MITC y las Comunidades Autónomas mediante convenios marco y adendas a convenios marco para proceder a la digitalización en la zona II. Estos actos se referían especialmente a la cofinanciación por el Gobierno español de la extensión de la cobertura de la TDT en dicha zona.
- 133 A la vista de los elementos que anteceden, no puede reprocharse a la Comisión que analizara las medidas españolas para el despliegue de la TDT en la zona II en un único y mismo contexto. En efecto, dado que las diferentes intervenciones estatales en los niveles nacional, regional y municipal deben analizarse en función de sus efectos, las mismas presentaban, en este caso, vínculos tan estrechos entre sí que podían ser consideradas por la Comisión como un solo régimen de ayudas concedido por las autoridades públicas en España. Así sucede especialmente porque las intervenciones consecutivas en España tenían, a la luz en particular de su cronología, de su finalidad y de la situación en dicha zona, vínculos tan estrechos entre sí que no cabe reprochar a la Comisión que no las disociara (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y otros/Comisión y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, Rec, EU:C:2013:175, apartados 103 y 104).
- 134 Además, en el caso de un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características del régimen controvertido para apreciar, en los motivos de su decisión, si dicho régimen reviste un carácter apropiado para la realización de alguno de los objetivos previstos en el artículo 107 TFUE, apartado 3. Así, en una decisión relativa a un régimen de esa índole, la Comisión no está obligada a efectuar un análisis de la ayuda concedida en cada caso individual sobre la base de este régimen. La situación individual de cada empresa afectada sólo debe comprobarse al proceder a la recuperación de las ayudas (sentencias de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec, EU:C:2002:143, apartados 89 y 91; de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Rec, EU:C:2011:368, apartado 63, y de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, Rec, EU:C:2013:387, apartado 114).
- 135 Por otro lado, del considerando 114 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión examinó concretamente el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que había sido presentado por las autoridades españolas como el mejor y único ejemplo para invocar la inexistencia de ayuda estatal conforme a los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, citada en el apartado 18 *supra* (EU:C:2003:415).
- 136 En quinto lugar, las demandantes reprochan a la Comisión el haber ignorado, en su examen de la proporcionalidad de la medida controvertida, el reparto de competencias entre las Administraciones públicas al exigir que el Gobierno español organice licitaciones públicas en todo su territorio.

- 137 A este respecto, debe señalarse que la Comisión estimó, en el considerando 166 de la Decisión impugnada, que, en lo relativo a la proporcionalidad, al diseñar la intervención para la zona II, habría sido conveniente que el Gobierno español hubiese llevado a cabo una comparación de costes o realizado una licitación a nivel nacional. Según aquélla, de haberse llevado a cabo una licitación a nivel nacional, habrían resultado reducciones adicionales de precios. Dicha institución precisó que, aunque correspondía a las autoridades españolas decidir su organización administrativa, al facilitar financiación procedente del mencionado Gobierno, en lugar de insistir en el uso de la TDT, ese Gobierno podría al menos haber animado a las Comunidades Autónomas a realizar licitaciones tomando en consideración las posibles eficiencias de ahorro de costes que podían obtenerse de determinadas plataformas.
- 138 Estas consideraciones no adolecen de ningún error manifiesto. En efecto, lejos de no tener en cuenta el reparto de competencias entre las Administraciones públicas españolas, la Comisión se limitó a poner de manifiesto que el Gobierno español habría podido animar a las Comunidades Autónomas a tomar en consideración las eventuales reducciones de precio que pudieran resultar de una acción coordinada. Contrariamente a lo que alegan las demandantes, la Comisión no exigió que se realizara una sola licitación pública en todo el territorio español. Dado que la transición a la TDT fue objeto de diferentes medidas legislativas y administrativas de las autoridades españolas a nivel nacional y que esta transición fue financiada parcialmente por el presupuesto de dicho Gobierno (véanse los apartados 2 a 8 anteriores), no cabe concluir que animar a las Comunidades Autónomas a realizar licitaciones tomando en consideración las posibles eficiencias de ahorro de costes que pudieran obtenerse de determinadas plataformas violara el reparto de competencias entre las Administraciones públicas españolas.
- 139 En consecuencia, procede desestimar la primera imputación.
- Sobre la segunda imputación, basada en la inexistencia de distorsiones innecesarias de la competencia
- 140 Las demandantes alegan que la medida controvertida constituía una medida mínima necesaria para alcanzar el fin perseguido evitando distorsiones innecesarias de la competencia. A su juicio, al constatar escuetamente, en el considerando 170 de la Decisión impugnada, la existencia de distorsiones innecesarias de la competencia, la Comisión incumplió la obligación de motivación y cometió un error.
- 141 A este respecto, basta con señalar, por una parte, que de los considerandos 153 a 169 de la Decisión impugnada se desprende de modo suficiente con arreglo a Derecho que, según la Comisión, las distorsiones innecesarias de la competencia existían debido a la inobservancia del principio de neutralidad tecnológica, tal y como por demás reconocieron las demandantes en su demanda. Así pues, la Comisión no incumplió su obligación de motivación. Por otra parte, la alegación de las demandantes tendente a demostrar determinados errores de apreciación de la Comisión relativos a la inobservancia del principio de neutralidad tecnológica ya ha sido desestimada (véanse los apartados 102 a 139 anteriores).
- 142 Por lo tanto, procede desestimar la segunda imputación.
- 143 De lo anterior se infiere que procede desestimar la segunda parte del segundo motivo y, por consiguiente, este motivo en su totalidad.

*Sobre el tercer motivo, basado en un error de Derecho relativo a la constatación de una ayuda nueva*

- 144 Las demandantes alegan que la Comisión incurrió en error de Derecho por considerar que la medida controvertida constituía una ayuda nueva. Sostienen que, al consistir la digitalización de la red analógica en el mero incremento de su capacidad técnica, constituía una modificación no sustancial de una eventual ayuda existente y no una ayuda nueva, en la medida en que el despliegue inicial se remonta a 1982, es decir, a una fecha anterior a la adhesión del Reino de España a la Unión.
- 145 Ha de constatar que la Comisión estimó, en los considerandos 173 a 175 de la Decisión impugnada, que la medida controvertida constituía una ayuda nueva que el Reino de España debería haber notificado.
- 146 Procede recordar que el artículo 108 TFUE establece distintos procedimientos según se trate de ayudas existentes o nuevas. Mientras que las nuevas ayudas, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, deben notificarse previamente a la Comisión y no pueden ejecutarse antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva, las ayudas existentes, conforme al artículo 108 TFUE, apartado 1, pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad (véase la sentencia P, citada en el apartado 95 *supra*, EU:C:2013:525, apartado 36 y jurisprudencia citada). Las ayudas existentes deben considerarse legales mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad con el mercado interior (véase la sentencia P, citada en el apartado 95 *supra*, EU:C:2013:525, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 147 El artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 TFUE (DO L 83, p. 1), dispone que se entenderá por ayuda existente toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda que fueran aplicables y las ayudas individuales que se hayan llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y que sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma. Conforme al artículo 1, letra c), de dicho Reglamento, se entenderá por nueva ayuda toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes. A este respecto, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n° 659/1999 (DO L 140, p. 1), califica de modificación de una ayuda existente, a efectos del artículo 1, letra c), del Reglamento n° 659/1999, cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior.
- 148 En sustancia, las medidas encaminadas a instituir ayudas o a modificar ayudas existentes constituyen ayudas nuevas. En particular, cuando la modificación afecte al régimen inicial en su propia esencia, dicho régimen resulta transformado en un régimen de ayudas nuevas (véanse las sentencias de 30 de abril de 2002, *Government of Gibraltar/Comisión*, T-195/01 y T-207/01, Rec, EU:T:2002:111, apartados 109 a 111; de 11 de junio de 2009, *AEM/Comisión*, T-301/02, Rec, EU:T:2009:191, apartado 121, y de 11 de julio de 2014, *Telefónica de España y Telefónica Móviles España/Comisión*, T-151/11, Rec, EU:T:2014:631, apartado 63).
- 149 En el presente asunto, la Comisión no incurrió en error al considerar que la medida de ayuda controvertida constituía una ayuda nueva debido a que había modificado sustancialmente el régimen inicial. En efecto, consta, tal como indicó la Comisión en el considerando 174 de la Decisión impugnada, que, a principios de los años ochenta, en el momento en que comenzó a financiarse la extensión de la red terrestre, no había radiodifusores privados en el mercado, que por ello la infraestructura ampliada sólo satisfacía las necesidades del radiodifusor público y que consecuentemente la extensión de la red terrestre existente, que era la única plataforma que permitía la transmisión de la señal de televisión en España en ese momento, no falseó la competencia con otras plataformas.

- 150 Con respecto al mencionado régimen inicial, la Comisión podía estimar fundadamente, en el considerando 175 de la Decisión impugnada, que, habida cuenta de que el beneficiario y las circunstancias generales de la financiación pública habían evolucionado sustancialmente, la medida controvertida no podía considerarse una alteración de carácter formal o administrativo, sino que constituía una alteración que afectaba a la sustancia misma del régimen inicial. A este respecto, dicha institución indicó atinadamente que la legislación y la tecnología habían evolucionado para dar lugar a nuevas plataformas de radiodifusión y a nuevos operadores de mercado, en particular, a los radiodifusores privados. Tal como señaló la Comisión en el citado considerando 175, ha de tenerse en cuenta también el hecho de que la conversión de la televisión analógica a la digital sólo fue posible gracias a los progresos tecnológicos que tuvieron lugar tras la adhesión del Reino de España a la Unión. En contra de lo que alegan las demandantes, la alteración en cuestión del régimen inicial no se limitó por tanto a una mejora de la capacidad técnica de la red existente o a una mera adición al régimen inicial, sino que afectaba a la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda controvertida con el mercado interior.
- 151 Cabe colegir de lo anterior que procede desestimar el tercer motivo y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

### Costas

- 152 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haberse desestimado los motivos formulados por las demandantes, procede condenarlas a cargar, además de con sus propias costas, con aquellas en que hayan incurrido la Comisión y la coadyuvante en el procedimiento principal, conforme a lo solicitado por estas últimas. Las demandantes cargarán con las costas del procedimiento sobre medidas provisionales, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **La Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi, S.A., cargarán, además de con sus propias costas, con aquellas en que hayan incurrido la Comisión Europea y SES Astra en el procedimiento principal.**
- 3) **La Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi cargarán con las costas del procedimiento sobre medidas provisionales.**

Dittrich

Szwarcz

Tomljenović

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de noviembre de 2015.

Firmas

## Índice

Antecedentes del litigio .....	2
Procedimiento y pretensiones de las partes .....	6
Fundamentos de Derecho .....	7
Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1 .....	8
Sobre la primera parte, relativa a la inexistencia de ventaja económica .....	8
– Sobre el primer requisito establecido en la sentencia <i>Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg</i> , citada en el apartado 18 supra (EU:C:2003:415), relativo a la ejecución de obligaciones de servicio público .....	8
– Sobre el cuarto requisito establecido en la sentencia <i>Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg</i> , citada en el apartado 18 supra (EU:C:2003:415), relativo a la garantía del menor coste para la colectividad .....	16
Sobre la segunda parte, relativa a la falta de ventaja selectiva .....	18
Sobre el segundo motivo, basado en un error de Derecho en el análisis de la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior .....	18
Sobre la primera parte, relativa a un error en la aplicación de la Decisión 2005/842 .....	19
Sobre la segunda parte, relativa a la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) .....	19
– Sobre la primera imputación, basada en errores atinentes a la neutralidad tecnológica y al carácter adecuado y proporcionado de la medida controvertida .....	19
– Sobre la segunda imputación, basada en la inexistencia de distorsiones innecesarias de la competencia .....	27
Sobre el tercer motivo, basado en un error de Derecho relativo a la constatación de una ayuda nueva ..	28
Costas .....	29