



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

26 de novembro de 2015 *

«Auxílios de Estado — Televisão digital — Auxílio à implantação da televisão digital terrestre em zonas remotas e menos urbanizadas em Espanha — Decisão que declara os auxílios em parte compatíveis e em parte incompatíveis com o mercado interno — Conceito de empresa — Atividade económica — Vantagem — Serviço de interesse económico geral — Distorção da concorrência — Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Dever de diligência — Prazo razoável — Segurança jurídica — Igualdade de tratamento — Proporcionalidade — Subsidiariedade — Direito à informação»

No processo T-461/13,

Reino de Espanha, representado por A. Rubio González, abogado del Estado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por É. Gippini Fournier, B. Stromsky e P. Němečková, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão 2014/489/UE da Comissão, de 19 de junho de 2013, relativa ao auxílio estatal SA.28599 [C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)] concedido pelo Reino de Espanha para a implantação da televisão digital terrestre em zonas remotas e menos urbanizadas (exceto em Castela-Mancha) [notificada com o número C(2013) 3204] (JO L 217, p. 52),

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: A. Dittrich (relator), presidente, J. Schwarcz e V. Tomljenović, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 11 de março de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: espanhol.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 O presente processo diz respeito a medidas executadas pelas autoridades espanholas no âmbito da transição da radiodifusão analógica para a digital em Espanha, no que diz respeito a todo o território espanhol, com exceção da Comunidade Autónoma de Castela-La-Mancha (Espanha). Esta digitalização, que pode ser tecnicamente feita através das plataformas terrestres, por satélite, por cabo ou através de acessos de alta velocidade por Internet, permite uma utilização mais eficaz do espectro de frequências rádio. Na radiodifusão digital, o sinal de televisão resiste melhor às interferências e pode ser acompanhado de uma série de serviços complementares que conferem um valor acrescentado à programação. Além disso, o processo de digitalização permite obter o designado «dividendo digital», isto é, frequências liberadas, uma vez que as tecnologias da televisão digital ocupam um espectro bem menos amplo do que as tecnologias analógicas. Foi devido a estas vantagens que a Comissão Europeia encorajou, desde 2002, a digitalização na União Europeia.
- 2 O Reino de Espanha instituiu o quadro regulamentar necessário para promover o processo de transição da radiodifusão analógica para a radiodifusão digital, ao promulgar, designadamente, a Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (Lei 10/2005, que estabelece medidas urgentes para o desenvolvimento da televisão digital terrestre, da liberalização da televisão por cabo e que encoraja o pluralismo), de 14 de junho de 2005 (BOE n.º 142, de 15 de junho de 2005, p. 20562, a seguir «Lei 10/2005») e o Real Decreto 944/2005 por el que se aprueba el Plano técnico nacional de televisión digital terrestre (Decreto Real 944/2005 que aprova o Plano técnico nacional a favor da televisão digital terrestre), de 29 de julho de 2005 (BOE n.º 181, de 30 de julho de 2005, p. 27006, a seguir «Decreto Real 944/2005»). Este decreto real impôs aos radiodifusores nacionais a cobertura de 96% da população, no caso do setor privado, e de 98% da população, no caso do setor público, no seu território respetivo.
- 3 A fim de gerir a transição da televisão analógica para a digital, as autoridades espanholas dividiram o território espanhol em três zonas distintas:
 - na zona I, que compreende 96% da população espanhola e que foi considerada comercialmente rentável, o custo da transição digital foi suportado pelos organismos de radiodifusão públicos e privados;
 - na zona II, que inclui as regiões menos urbanizadas e remotas, que representam 2,5% da população espanhola, os organismos de radiodifusão não investiram na digitalização por falta de interesse comercial, o que levou as autoridades espanholas a instituir um financiamento público;
 - na zona III, que engloba 1,5% da população espanhola, a topografia exclui a transmissão digital terrestre, pelo que a escolha recaiu sobre a plataforma por satélite.
- 4 Por decisão de 7 de setembro de 2007, o Conselho de Ministros espanhol aprovou o Programa Nacional em Favor da Transição da Televisão Digital Terrestre (a seguir «TDT») de aplicação do programa técnico nacional previsto pelo Decreto Real 944/2005. O referido programa dividiu o território espanhol em 90 projetos técnicos de transição e fixou uma data limite para o fim da radiodifusão analógica para cada um desses projetos. O objetivo fixado nesse programa era atingir uma cobertura da população espanhola pelo serviço de TDT análoga à cobertura da população através de televisão analógica em 2007, isto é, mais de 98% dessa população.

- 5 Uma vez que as obrigações de cobertura fixadas para a TDT (v. n.º 2, *supra*) podiam levar a uma cobertura da população espanhola inferior à cobertura da referida população pela radiodifusão analógica já existente, era necessário garantir a cobertura televisiva na zona II. O presente processo tem apenas por objeto o financiamento público concedido pelas autoridades espanholas para apoiar o processo de digitalização terrestre na referida zona.
- 6 Em 29 de fevereiro de 2008, o Ministério da Indústria, do Turismo e do Comércio espanhol (a seguir «MITC») adotou uma decisão destinada a melhorar as infraestruturas de telecomunicações e a fixar os critérios e a repartição do financiamento das ações empreendidas a favor do desenvolvimento da sociedade da informação no âmbito de um plano intitulado «Plano Avanza». O orçamento aprovado por força desta decisão em parte foi atribuído à digitalização da televisão na zona II.
- 7 Entre julho e novembro de 2008, a digitalização na zona II foi levada a cabo através de diferentes aditamentos às convenções-quadro de 2006 em vigor, assinados pelo MITC e pelas Comunidades Autónomas do Reino de Espanha no âmbito do Plano Avanza. Na sequência destes aditamentos, o MITC transferiu fundos para as Comunidades Autónomas, que se comprometeram a financiar através dos seus próprios recursos orçamentais as outras despesas ligadas à operação.
- 8 Em 17 de outubro de 2008, o Conselho de Ministros espanhol decidiu atribuir fundos suplementares para alargar e completar a cobertura da TDT no quadro dos projetos de transição que deviam ser concretizados durante o primeiro semestre de 2009. Os fundos foram concedidos após a assinatura de novas convenções-quadro entre o MITC e as Comunidades Autónomas em dezembro de 2008, relativas à execução do programa nacional a favor da transição para a TDT. Em 29 de maio de 2009, o Conselho de Ministros aprovou os critérios de repartição dos fundos atribuídos ao financiamento das iniciativas a favor da transição para a TDT.
- 9 Após a assinatura dos aditamentos às convenções-quadro de 2008 relativos à extensão da cobertura da TDT e a publicação dessas convenções-quadro e desses aditamentos no *Boletín Oficial del Estado*, as Comunidades Autónomas deram início aos processos de extensão. Para esse efeito, encarregaram-se da organização de concursos ou confiaram essa organização a empresas privadas. Em alguns casos, as Comunidades Autónomas pediram aos municípios que se encarregassem da extensão.
- 10 Em regra geral, dois tipos de concursos foram lançados em Espanha. Em primeiro lugar, houve os concursos para a extensão da cobertura que implicavam confiar ao adjudicatário a missão de oferecer uma rede de TDT operacional. Para este efeito, a conceção e a exploração da rede, o transporte do sinal, a implantação da rede e o fornecimento de equipamento necessário figuravam entre os trabalhos a efetuar. Os outros concursos incidiam sobre o fornecimento de equipamentos de telecomunicação.
- 11 No total, entre 2008 e 2009, foram investidos para a extensão da cobertura na zona II cerca de 163 milhões de euros provenientes do orçamento central, em parte empréstimos em condições preferenciais concedidos pelo MITC às Comunidades Autónomas, e cerca de 60 milhões de euros provenientes dos orçamentos das dezasseis Comunidades Autónomas envolvidas. Por outro lado, os municípios financiaram a extensão no montante de cerca de 3,5 milhões de euros.
- 12 A partir de 2009, a segunda etapa após a extensão da TDT na zona II consistia, para algumas Comunidades Autónomas, em organizar outros concursos ou celebrar, sem concurso, os contratos de exploração e de manutenção do equipamento digitalizado e utilizado durante a extensão. O montante total dos fundos atribuídos através de concursos para a exploração e manutenção para os anos de 2009 a 2011 elevava-se, pelo menos, a 32,7 milhões de euros.

- 13 Em 18 de maio de 2009, a Comissão recebeu uma queixa apresentada por um operador europeu de satélites, a saber, a SES Astra, que tinha por objeto um presumido regime de auxílios das autoridades espanholas a favor da transição da televisão analógica para a digital na zona II. Segundo o referido operador, essa medida constituía um auxílio não notificado que criou uma distorção da concorrência entre a plataforma de radiodifusão terrestre e a da radiodifusão por satélite.
- 14 Por carta de 29 de setembro de 2010, a Comissão informou o Reino de Espanha da sua decisão de abertura do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, relativa ao auxílio em questão em todo o território espanhol, com exceção da Comunidade Autónoma de Castela-La-Mancha, região na qual foi aberto um procedimento independente (a seguir «decisão de abertura»). Com a publicação da decisão de abertura no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO C 337, p. 17), em 14 de dezembro de 2010, a Comissão convidou os interessados a apresentarem as suas observações.
- 15 Após ter recebido observações das autoridades espanholas e de outras partes interessadas, a Comissão adotou, em 19 de junho de 2013, a Decisão 2014/489/UE, relativa ao auxílio estatal SA.28599 [C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)] concedido pelo Reino de Espanha para a implantação da televisão digital terrestre em zonas remotas e menos urbanizadas (exceto em Castela-La-Mancha) (JO L 217, p. 52, a seguir «decisão impugnada»), cujo dispositivo prevê o seguinte:

«*Artigo 1.º*

O auxílio estatal concedido aos operadores da plataforma de televisão terrestre para a implantação, manutenção e exploração da rede de televisão digital terrestre na zona II, concedido ilegalmente pel[o Reino de] Espanha em violação do disposto no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, é incompatível com o mercado interno, com exceção do auxílio que foi concedido em conformidade com o critério da neutralidade tecnológica.

Artigo 2.º

O auxílio individual concedido ao abrigo do regime referido no artigo 1.º não constitui um auxílio se, à data da respetiva concessão, estiverem reunidas as condições previstas no regulamento adotado nos termos do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 994/98 do Conselho, aplicável à data da concessão auxílio.

Artigo 3.º

1. [O Reino de] Espanha deve proceder à recuperação do auxílio incompatível, concedido ao abrigo do regime referido no artigo 1.º, junto dos operadores de televisão digital terrestre, independentemente de terem recebido o auxílio direta ou indiretamente.
2. Os montantes a recuperar devem incluir os juros vencidos desde a data em que foram disponibilizados aos beneficiários até à data da sua recuperação efetiva.
3. Os juros devem ser calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão[...].

Artigo 4.º

1. A recuperação do auxílio concedido ao abrigo do artigo 1.º deve ser efetiva e imediata.
2. [O Reino de] Espanha deve certificar-se de que a presente decisão é aplicada no prazo de quatro meses a contar da data da sua notificação.

3. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, [o Reino de] Espanha deve comunicar à Comissão as seguintes informações:

- a) a lista dos beneficiários que receberam um auxílio em virtude do regime referido no artigo 1.º e o montante total de auxílio recebido por cada um deles ao abrigo do regime em causa, repartido segundo as categorias referidas na secção 6.2 *supra*;
- b) o montante total (capital e juros) a recuperar junto de cada beneficiário;

[...]

Artigo 5.º

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.»

- 16 Para fundamentar a decisão impugnada, em primeiro lugar, a Comissão considerou que os diferentes instrumentos adotados a nível central e as convenções que foram celebradas e alteradas entre o MITC e as Comunidades Autónomas constituíam a base do regime de auxílios para a extensão da TDT na zona II. Na prática, as Comunidades Autónomas aplicaram as diretivas do Governo espanhol sobre a extensão da TDT (considerando 91 da referida decisão).
- 17 Em segundo lugar, a Comissão concluiu que a medida em causa devia ser considerada um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Tendo em conta que a referida medida era financiada a partir do Orçamento do Estado e dos orçamentos de algumas das Comunidades Autónomas e comuns, trata-se de uma intervenção através de recursos estatais. Segundo a Comissão, a extensão das redes de emissão de televisão constituía uma atividade económica e não estava abrangida pelo exercício de prerrogativas de poder público. Os operadores de plataformas TDT são os beneficiários diretos do auxílio, ao passo que os operadores de rede que participaram nos concursos relativos à extensão da cobertura são os beneficiários indiretos do auxílio. A vantagem desta medida em relação a estes últimos operadores é seletiva, pois tal medida beneficia apenas o setor da radiodifusão e, nesse setor, a mesma medida diz apenas respeito às empresas que intervêm no mercado da plataforma terrestre. Segundo a decisão impugnada, as autoridades espanholas apresentaram, como o melhor e o único exemplo, o caso da Comunidade Autónoma do País Basco (Espanha) para invocar a inexistência de um auxílio de Estado em conformidade com os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de julho de 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Colet., EU:C:2003:415). Todavia, o primeiro critério desse acórdão, segundo o qual a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas, segundo a Comissão, não estava preenchido. Além disso, na falta de garantia do menor custo no interesse geral da referida Comunidade Autónoma, o quarto critério do referido acórdão não teria sido observado. Segundo a Comissão, tendo em conta o facto de que as plataformas de radiodifusão por satélite e terrestre eram concorrentes, a medida destinada à implantação, exploração e manutenção da TDT na zona II falseava o jogo da concorrência entre as plataformas. A medida em questão deveria também ter tido incidência nas trocas ao nível da União (considerandos 94 a 141 da referida decisão).
- 18 Em terceiro lugar, a Comissão considerou que a medida em causa não podia ser considerada um auxílio de Estado compatível com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, não obstante o facto de que essa medida se destinava a atingir um objetivo de interesse comum bem definido e de que tinha reconhecido a existência de uma falha do mercado. Em seu entender, uma vez que a referida medida não respeitava o princípio da neutralidade tecnológica, esta medida não era proporcionada e não constituía um instrumento adequado a garantir a cobertura dos canais em sinal aberto aos residentes da zona II (considerandos 148 a 171 da decisão impugnada).

- 19 Em quarto lugar, a Comissão considerou que, na falta de uma definição com precisão da exploração de uma plataforma terrestre enquanto serviço público, a medida em causa não podia ser justificada ao abrigo do artigo 106.º, n.º 2, TFUE (considerando 172 da decisão impugnada).
- 20 Em quinto lugar, a Comissão observou que a medida em causa não era um auxílio existente, pois a referida medida devia ser considerada uma alteração que teve influência sobre a própria substância do regime inicial. As autoridades espanholas deveriam, portanto, ter notificado essa medida (considerandos 173 a 175 da decisão impugnada).
- 21 Em sexto lugar, a Comissão especificou os diferentes casos em que as autoridades espanholas tinham de recuperar o auxílio em causa junto dos beneficiários diretos e indiretos (considerandos 179 a 197 da decisão impugnada).

Tramitação processual e pedidos das partes

- 22 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de agosto de 2013, o Reino de Espanha interpôs o presente recurso.
- 23 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, o Reino de Espanha apresentou um pedido de medidas provisórias, no qual pedia, em substância, que o presidente do Tribunal Geral se dignasse suspender a execução da decisão impugnada. Por despacho de 16 de outubro de 2013, Espanha/Comissão (T-461/13 R, EU:T:2013:545), este pedido foi indeferido, reservando-se para final a decisão quanto às despesas.
- 24 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de novembro de 2013, a Asociación española de televisiones digitales privadas, autonómicas y locales (Asodal) pediu para intervir em apoio dos pedidos do Reino de Espanha. Este pedido foi indeferido por despacho de 24 de fevereiro de 2014, Espanha/Comissão (T-461/13, EU:T:2014:109).
- 25 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quinta Secção) decidiu iniciar a fase oral.
- 26 No âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do seu Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, o Tribunal Geral convidou a Comissão a apresentar documentos. A Comissão deu cumprimento a este pedido no prazo fixado.
- 27 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 11 de março de 2015.
- 28 O Reino de Espanha conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão impugnada;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 29 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

Questão de direito

- 30 Em apoio do seu recurso, o Reino de Espanha invoca cinco fundamentos. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, na medida em que a Comissão concluiu erradamente pela existência de um auxílio de Estado. O segundo fundamento, suscitado a título subsidiário, respeita à questão da compatibilidade do auxílio alegado em causa com o mercado interno. É relativo à inobservância das condições de autorização acima referido no artigo 106.º, n.º 2, e no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE. Com o terceiro fundamento, o Reino de Espanha alega uma violação das regras processuais. O quarto fundamento, suscitado a título subsidiário, respeita à exigência de recuperação do auxílio e é relativo à violação dos princípios da segurança jurídica, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da subsidiariedade. Através do quinto fundamento, o Reino de Espanha alega, a título subsidiário, uma violação do direito fundamental à informação.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE

- 31 O Reino de Espanha censura a Comissão por esta ter violado o artigo 107.º, n.º 1, TFUE, na medida em que declarou a existência de um auxílio de Estado. Em seu entender, em primeiro lugar, as entidades em causa não exerciam nenhuma atividade económica, em segundo lugar, a medida em causa não era seletiva mas constituía um serviço de interesse económico geral (a seguir «SIEG») e, em terceiro lugar, essa medida não falseava a concorrência.

Quanto à primeira parte, relativa à inexistência de uma atividade económica

- 32 O Reino de Espanha alega que a exploração da rede de TDT na zona II pelas Comunidades Autónomas, as empresas públicas e os municípios correspondia ao exercício dos poderes de autoridade pública e não constituía uma atividade económica. O seu único interesse seria o de responder às necessidades da população rural, e não o de participar no mercado. Não podem, portanto, ser qualificadas de empresa no sentido do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.
- 33 A título preliminar, há que lembrar que a qualificação de auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, requer que todas as condições referidas por essa disposição estejam preenchidas. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou por meio de recursos estatais. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conceder uma vantagem ao seu beneficiário favorecendo certas empresas ou certas produções. Em quarto lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência (v. acórdão de 17 de dezembro de 2008, Ryanair/Comissão, T-196/04, Colet., EU:T:2008:585, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 34 A presente parte do fundamento diz respeito mais particularmente à terceira destas condições, nos termos da qual são consideradas auxílios de Estado as intervenções que, independentemente da forma que assumam, sejam suscetíveis de favorecer empresas direta ou indiretamente, ou que devam ser consideradas uma vantagem económica que a empresa beneficiária não teria obtido em condições normais de mercado (v. acórdão de 2 de setembro de 2010, Comissão/Deutsche Post, C-399/08 P, Colet., EU:C:2010:481, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 35 Resulta de jurisprudência constante que, no contexto do direito da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do estatuto jurídico dessa entidade e do seu modo de financiamento. Constitui uma atividade económica qualquer atividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado (v. acórdão de 10 de janeiro de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e o., C-222/04, Colet., EU:C:2006:8, n.ºs 107, 108 e jurisprudência referida). O carácter económico ou não de uma atividade não depende do estatuto

privado ou público da entidade que a exerce nem da rentabilidade desta atividade (v. acórdão de 19 de dezembro de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Comissão*, C-288/11 P, Colet., EU:C:2012:821, n.º 50 e jurisprudência referida).

- 36 Segundo a jurisprudência, não têm caráter económico que justifique a aplicação das regras de concorrência do TFUE as atividades que se enquadram no exercício das prerrogativas do poder público (v., neste sentido, acórdãos de 19 de janeiro de 1994, *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, Colet., EU:C:1994:7, n.ºs 30 e 31, e de 16 de dezembro de 2010, *Países Baixos e NOS/Comissão*, T-231/06 e T-237/06, Colet., EU:T:2010:525, n.º 93).
- 37 No que respeita à eventual incidência do exercício das prerrogativas de poder público na qualificação de uma pessoa coletiva de empresa na aceção do direito da concorrência da União, importa salientar que a circunstância de uma entidade dispor, para o exercício de uma parte das suas atividades, de prerrogativas de poder público não impede, por si só, de a qualificar de empresa na aceção do direito da concorrência da União para o resto das suas atividades económicas. A qualificação de atividade que se enquadra no exercício das prerrogativas de poder público ou de atividade económica deve ser feita em parte para cada atividade exercida por uma entidade determinada (v., neste sentido, acórdão de 1 de julho de 2008, *MOTOE*, C-49/07, Colet., EU:C:2008:376, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 38 Por conseguinte, há que examinar se a atividade em causa correspondia ao exercício das prerrogativas de poder público, como alega o Reino de Espanha, ou ao exercício de uma atividade económica.
- 39 A título preliminar, no que diz respeito à definição da atividade em causa, importa observar que, por força do artigo 1.º da decisão impugnada, a atividade em causa consistia na implantação, manutenção e exploração da rede da TDT na zona II pelas Comunidades Autónomas, as empresas públicas e os municípios. Na medida em que o Reino de Espanha realça o facto de que o seu único interesse era responder às necessidades da população rural dado que era necessário assegurar a cobertura televisiva na referida zona, recorde-se que, em matéria de auxílios de Estado, a finalidade prosseguida por intervenções estatais não basta para as fazer escapar à qualificação de «auxílios» na aceção do artigo 107.º TFUE. Com efeito, este artigo não distingue consoante as causas ou os objetivos das intervenções estatais, antes definindo essas intervenções em função dos respetivos efeitos (v. acórdão de 22 de dezembro de 2008, *British Aggregates/Comissão*, C-487/06 P, Colet., EU:C:2008:757, n.ºs 84, 85 e jurisprudência referida). A Comissão não cometeu, portanto, um erro relativo à definição da atividade em causa.
- 40 A fim de responder à questão de saber se a atividade em causa, tal como está definida na decisão impugnada, se integrava no exercício das prerrogativas de poder público ou do exercício de atividades económicas, há que verificar se esta atividade, pela sua natureza, fins e normas reguladoras a que está sujeita, está ligada ao exercício de prerrogativas de poder público ou se apresenta um caráter económico que justifique a aplicação das regras de concorrência do direito da União (v. acórdãos de 18 de março de 1997, *Diego Cali & Figli*, C-343/95, Colet., EU:C:1997:160, n.ºs 16, 18 e 23 e jurisprudência referida, e de 28 de fevereiro de 2013, *a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, Colet., EU:C:2013:127, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 41 Nos considerandos 97 a 99 da decisão impugnada, a Comissão considerou que a atividade em causa constituía uma atividade económica à semelhança de outros casos que implicavam a gestão de infraestruturas pelas autoridades regionais. Segundo afirma, o mercado existia se, como no caso vertente, outros operadores estivessem dispostos a oferecer o serviço em causa ou estivessem em condições de o fazer. Considerou que a exploração da rede da TDT não fazia parte das prerrogativas do Estado e que não era uma atividade que apenas o Estado podia exercer. Os serviços em causa não são os geralmente exercidos por uma autoridade pública e são de natureza económica, o que é demonstrado pelo facto de várias empresas intervirem no mercado da zona I. Além disso, considerou

que um operador europeu de satélites pretendia propor esses serviços na zona II no âmbito de um concurso e que a atividade em causa apenas visava a transmissão de canais nacionais e regionais privados.

- 42 À luz dos critérios enunciados pela jurisprudência relativos ao conceito de empresa acima referida no n.º 40, essas considerações demonstram suficientemente que a atividade em causa, pela sua natureza, pelo seu objeto e pelas regras a que está sujeita, não está ligada ao exercício de prerrogativas de poder público, mas que apresenta um carácter económico. Nenhum argumento adiantado pelo Reino de Espanha permite demonstrar que a Comissão cometeu um erro ao qualificar a atividade em causa de atividade económica.
- 43 Com efeito, em primeiro lugar, na medida em que o Reino de Espanha sublinha que a extensão da TDT foi realizada por empresas públicas que atuavam como «instrumento» próprio da Administração, há que referir que, no que respeita à eventual aplicação das regras de concorrência, importa distinguir a hipótese em que o Estado atua no exercício da autoridade pública e aquela em que exerce atividades económicas de carácter industrial ou comercial que consistem em oferecer bens ou serviços no mercado. A este respeito, pouco importa se o Estado age diretamente através de um organismo que integre a Administração Pública ou por intermédio de um organismo ao qual conferiu direitos especiais ou exclusivos (v. acórdãos *Diego Cali & Figli*, n.º 40, *supra*, EU:C:1997:160, n.ºs 16, 17 e jurisprudência referida, e de 12 de julho de 2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, Colet., EU:C:2012:449, n.º 35 e jurisprudência referida). Além disso, deve recordar-se que o facto de uma atividade poder ser exercida por uma empresa privada constitui um indício que permite qualificar a atividade em causa de atividade económica (acórdão de 24 de outubro de 2002, *Aéroports de Paris/Comissão*, C-82/01 P, Colet., EU:C:2002:617, n.º 82).
- 44 Em segundo lugar, quanto à argumentação do Reino de Espanha relativa à inexistência de mercado no que respeita ao serviço que visa garantir o direito de cada um receber uma comunicação audiovisual televisiva, deve salientar-se, como referiu a Comissão nos considerandos 97 e 99 da decisão impugnada, que existia um mercado para o serviço de implantação da rede digital em Espanha. Por um lado, é pacífico que um operador europeu de satélites pretendia propor o serviço em causa na zona II no âmbito do concurso lançado em 2008 na Cantábria (Espanha). Por outro lado, a existência de um mercado para a implantação da rede digital em Espanha decorre do facto de que, na zona I, essa atividade era efetuada por empresas privadas.
- 45 Em terceiro lugar, na medida em que o Reino de Espanha sublinha que as empresas em causa não receberam nenhuma contrapartida económica desta atividade, basta recordar que a questão de saber se a atividade em causa tinha carácter económico não depende do facto de um investidor privado estar pronto a exercer as mesmas condições nem da rentabilidade desta atividade (v., neste sentido, acórdão *Mitteldeutsche Flughafen e a Flughafen Leipzig-Halle/Comissão*, n.º 35, *supra*, EU:C:2012:821, n.º 50). Além disso, a gratuitidade das prestações não impede a qualificação de uma atividade de económica (acórdão de 23 de abril de 1991, *Höfner e Elser*, C-41/90, Colet., EU:C:1991:161, n.ºs 19 a 23). O facto de, como afirma o Reino de Espanha, os programas de ação das Comunidades Autónomas não acarretarem alterações da propriedade dos centros de emissão digitais, os quais permaneciam públicos, não tem importância nenhuma para a qualificação da atividade em causa.
- 46 Em quarto lugar, o Reino de Espanha alega que a afirmação da Comissão que figura no considerando 99 e na nota de pé de página n.º 50 da decisão impugnada, segundo a qual a implantação da rede digital na zona II efetuada pelas Comunidades Autónomas, as empresas públicas e os municípios dizia apenas respeito à transmissão de canais nacionais e regionais privados, é inexata. Esta argumentação não pode ser acolhida. Esta argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, há que observar que o Decreto Real 944/2005 impôs aos radiodifusores nacionais a cobertura de 96% da população, no caso do setor privado, e de 98% da população, no caso do setor público, no respetivo território (v. n.º 2, *supra*). Embora seja verdade que as zonas I e II compreendiam 98,5% da população espanhola e que, por conseguinte, a obrigação imposta aos radiodifusores nacionais no caso do setor público de cobrir,

no respetivo território, 98% da população não os obrigava a cobrir toda a zona II, não deixa de ser verdade que, para a quase totalidade da referida zona, tal obrigação de cobertura assegurava o acesso aos canais públicos, uma vez que a topografia da zona III excluía a transmissão digital terrestre (v. n.º 3, *supra*).

47 Há, pois, que julgar improcedente a primeira parte do presente fundamento.

Quanto à segunda parte, relativa à inexistência de vantagem económica e à existência de um SIEG

48 O Reino de Espanha alega que a medida em causa não tem carácter seletivo, pois a exploração de redes de difusão de rádio e televisão é um SIEG nos termos da legislação espanhola. Em seu entender, as entidades em causa não receberam nenhuma vantagem económica na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, dado que os critérios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), estavam preenchidos. Além disso, a Comissão não procedeu a nenhuma avaliação com base nas disposições por ela adotadas e relativas à existência de um SIEG. Segundo o Reino de Espanha, a TDT era a solução mais eficiente para a transição da televisão analógica para a digital na zona II em termos de custos em Espanha, o que foi demonstrado por um estudo de julho de 2007. Segundo o referido estudo, os custos da solução por satélite para passar de uma cobertura de 96% a 100% da população eram superiores aos da solução terrestre. A Comissão não procedeu a uma análise aprofundada deste estudo e examinou apenas o caso da Comunidade Autónoma do País Basco.

49 A título preliminar, há que constatar que o Reino de Espanha alega a inexistência de carácter seletivo da medida em causa devido ao facto de o serviço em causa constituir, em seu entender, um SIEG. Recorde-se que a questão de saber se o serviço em causa constitui um SIEG apresenta um critério independente do relativo ao carácter seletivo de um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Com efeito, ao passo que a questão de saber se o serviço em causa constitui um SIEG é um elemento pertinente quanto à questão da existência de uma vantagem económica, o carácter seletivo de uma medida respeita à exigência segundo a qual um auxílio de Estado deve favorecer certas empresas ou certas produções (v. n.º 33, *supra*).

50 Uma vez que o Reino de Espanha não justifica, de modo nenhum, a afirmação de que a medida em causa não favorecia certas empresas, há que reconhecer que, no âmbito desta parte do fundamento, alega, no essencial, que a medida em causa não proporcionava nenhuma vantagem económica aos seus beneficiários, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Em seu entender, a Comissão concluiu erradamente pela existência de uma vantagem económica ao considerar que os quatro critérios enunciados no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, no n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), não estavam preenchidos no caso em apreço.

51 Deve recordar-se que, no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), o Tribunal de Justiça declarou que, na medida em que uma intervenção estatal devia ser considerada uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público, de forma que estas empresas, na realidade, não tiravam proveito de uma vantagem financeira e que, portanto, a referida intervenção não tem por efeito colocar essas empresas numa posição concorrencial mais favorável em relação às empresas que lhes faziam concorrência, essa intervenção não caía na alçada do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Contudo, para que, num caso concreto, essa compensação possa escapar à qualificação de auxílio de Estado, devem ser preenchidos cumulativamente quatro critérios (acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra*, EU:C:2003:415, n.ºs 87 e 88).

52 Resulta dos considerandos 114 a 128 da decisão impugnada que, segundo a Comissão, o primeiro e quarto critérios enunciados no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), não estavam preenchidos no caso em apreço.

- Quanto ao primeiro critério enunciado no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, no n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), relativo à execução de obrigações de serviço público
- 53 Segundo esse critério, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas (acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra*, EU:C:2003:415, n.º 89).
- 54 Importa realçar que a Comissão entendeu, nos considerandos 119 a 126 da decisão impugnada, que o primeiro critério do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), não estava preenchido.
- 55 Segundo o considerando 119 da decisão impugnada, a lei espanhola não precisava que a exploração de uma rede terrestre era um serviço público. A Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones (Lei Geral 11/1998, relativa às telecomunicações), de 24 de abril de 1998 (BOE n.º 99, de 25 de abril de 1998, p. 13909, a seguir «Lei 11/1998»), estabelece que os serviços de telecomunicações, incluindo a exploração de redes de difusão de rádio e televisão, são SIEG, embora não tenham o estatuto de serviços públicos, um estatuto reservado apenas a alguns raros serviços de telecomunicações, designadamente aos relacionados com a defesa pública e a proteção civil, bem como a exploração da rede telefónica. A Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (Lei Geral 32/2003 das Telecomunicações), de 3 de novembro de 2003 (BOE n.º 264, de 4 de novembro de 2003, p. 38890, a seguir «Lei 32/2003»), mantém a mesma definição. Os serviços emitentes para a radiodifusão televisiva, isto é, o encaminhamento dos sinais através de redes de telecomunicações, são considerados serviços de telecomunicações e são, enquanto tais, dos SIEG que não constituem um serviço público.
- 56 Segundo o considerando 120 da decisão impugnada, de qualquer forma, as disposições da lei espanhola caracterizavam-se pela sua neutralidade tecnológica. A referida lei define as telecomunicações como a exploração das redes e a prestação de serviços de comunicações eletrónicas e os recursos associados. As telecomunicações são a transmissão de sinais através de qualquer rede de difusão e não através da rede terrestre em particular. Além disso, esta lei precisa que um dos seus objetivos é encorajar, na medida do possível, a neutralidade tecnológica da regulamentação.
- 57 Por força do considerando 121 da decisão impugnada, ainda que a norma em vigor e aplicável no momento da transferência de fundos definisse a radiodifusão pública como um serviço público, não é possível alargar esta definição à exploração de uma plataforma de suporte determinada. Além disso, quando existem várias plataformas de transmissão, não é possível considerar que uma delas, em particular, é essencial para a transmissão de sinais de radiodifusão. Consequentemente, segundo a Comissão, o facto de a lei espanhola demonstrar que a utilização de uma certa plataforma para a transmissão de sinais de radiodifusão constituía um serviço público, constituiu um erro manifesto.
- 58 Além disso, a Comissão rejeitou, nos considerandos 123 e 124 da decisão impugnada, a argumentação segundo a qual a exploração das redes terrestres tinha sido definida como um serviço público nas convenções interinstitucionais celebradas entre o Governo basco, a associação dos municípios bascos e os três governos provinciais bascos.
- 59 No considerando 172 da decisão impugnada, a Comissão observou, fazendo referência aos seus considerandos 119 a 121, que nem o Reino de Espanha nem as autoridades bascas tinham definido com precisão a exploração de uma plataforma terrestre como serviço público.
- 60 Importa referir que, no que respeita ao conceito de serviço público na aceção do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), as partes não contestam que este corresponda à de um SIEG na aceção do artigo 106.º, n.º 2, TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 12 de fevereiro de 2008, *BUPA e o./Comissão*, T-289/03, *Colet.*, EU:T:2008:28, n.º 162, e de 16 de julho de 2014, *Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comissão*, T-309/12, EU:T:2014:676, n.º 132).

- 61 Segundo jurisprudência constante, os Estados-Membros dispõem de um amplo poder de apreciação quanto à definição do que consideram ser um SIEG e, por conseguinte, a definição desses serviços por um Estado-Membro só pode ser posta em causa pela Comissão em caso de erro manifesto (v. acórdãos de 15 de junho de 2005, Olsen/Comissão, T-17/02, Colet., EU:T:2005:218, n.º 216; de 22 de outubro de 2008, TV2/Danmark e o./Comissão, T-309/04, T-317/04, T-329/04 e T-336/04, Colet., EU:T:2008:457, n.º 101; e de 6 de outubro de 2009, FAB/Comissão, T-8/06, EU:T:2009:386, n.º 63). Com efeito, na falta de uma regulamentação da União harmonizada na matéria, a Comissão não está habilitada a pronunciar-se sobre a extensão das missões de serviço público que incumbem ao operador público, isto é, o nível dos custos relativos a este serviço, nem sobre a oportunidade das opções políticas tomadas, a esse respeito, pelas autoridades nacionais, nem sobre a eficácia económica do operador público (v., neste sentido, acórdãos de 27 de fevereiro de 1997, FFSA e o./Comissão, T-106/95, Colet., EU:T:1997:23, n.º 108, e de 1 de julho de 2010, M6/Comissão, T-568/08 e T-573/08, Colet., EU:T:2010:272, n.º 139 e jurisprudência referida). Resulta do artigo 1.º, primeiro travessão, do Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral que completam os Tratados UE e FUE que os valores comuns da União relativos aos SIEG na aceção do artigo 14.º TFUE compreendem designadamente o papel essencial e o amplo poder discricionário das autoridades nacionais, regionais e locais para prestar, mandar executar e organizar os SIEG de uma forma que responda, tanto quanto possível, às necessidades dos utilizadores.
- 62 No entanto, o poder de definição dos SIEG pelo Estado-Membro não é ilimitado e não pode ser exercido de forma arbitrária com a exclusiva finalidade de subtrair um setor particular à aplicação das regras da concorrência (acórdão BUPA e o./Comissão, n.º 60, *supra*, EU:T:2008:28, n.º 168). Para que possa ser qualificado de SIEG, o serviço em causa deve revestir um interesse económico geral que apresente características específicas em relação ao que revestem outras atividades da vida económica (acórdãos de 10 de dezembro de 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Colet., EU:C:1991:464, n.º 27, e de 17 de julho de 1997, *GT-Link*, C-242/95, Colet., EU:C:1997:376, n.º 53).
- 63 O alcance da fiscalização efetuada pelo Tribunal sobre as apreciações da Comissão tem necessariamente em conta o facto de que a definição de um serviço por um Estado-Membro como SIEG só pode ser posta em causa pela Comissão em caso de erro manifesto. Essa fiscalização deve, no entanto, assegurar o respeito de certos critérios mínimos relativos, designadamente, à existência de um ato de autoridade pública que investe os operadores em causa de uma missão de SIEG, bem como o carácter universal e obrigatório dessa missão (v. acórdão de 7 de novembro de 2012, *CBI/Comissão*, T-137/10, Colet., EU:T:2012:584, n.ºs 100, 101 e jurisprudência referida). Por outro lado, por força do artigo 4.º da Decisão 2005/842/CE, de 28 de novembro de 2005, relativa à aplicação do artigo [106.º, n.º 2, TFUE] aos auxílios de Estado sob forma de compensações de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de SIEG (JO L 312, p. 67), a responsabilidade da gestão do SIEG deve ser confiada à empresa em causa através de um ou vários atos oficiais, cuja forma pode ser determinada por cada Estado-Membro, devendo estes atos, nomeadamente, indicar a natureza e a duração das obrigações de serviço público e as empresas e o território em causa.
- 64 No caso em apreço, o Reino de Espanha alega que a Comissão considerou erradamente que o serviço em causa não constituía um SIEG na aceção do direito da União. Em seu entender, havia uma falha do mercado pelo facto de os radiodifusores não estarem dispostos a suportar custos adicionais para uma extensão das redes na zona II. O facto de a legislação espanhola em causa não estipular expressamente que o serviço em causa é um serviço público não permitia à Comissão não efetuar uma avaliação do serviço em causa com base nas disposições por ela adotadas e relativas à existência de um SIEG, tanto mais que essa legislação qualifica o serviço em causa de serviço de interesse geral. Na audiência, o Reino de Espanha precisou que os operadores em causa tinham sido encarregados da execução de obrigações de serviço público através do conjunto dos atos das autoridades espanholas, nomeadamente contratos públicos celebrados entre estas e os referidos operadores.

- 65 Esta argumentação não demonstra que a Comissão concluiu erradamente, nos considerandos 119 a 121 e 172 da decisão impugnada, que o serviço em causa, a saber, a implantação, manutenção e exploração da rede da TDT na zona II, não tinha sido definido com precisão como serviço público na aceção do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415).
- 66 Com efeito, é certo, o serviço de exploração de redes de difusão de rádio e televisão foi qualificado pelo Estado espanhol de serviço de interesse geral, por força do artigo 2.º das Leis 11/1998 e 32/2003, apresentadas pela Comissão na sequência das medidas de organização do processo ordenadas pelo Tribunal Geral (v. n.º 26, *supra*), lido em conjugação com o seu artigo 1.º
- 67 No entanto, resulta do artigo 2.º das Leis 11/1998 e 32/2003 que essa qualificação diz respeito a todos os serviços de telecomunicações, incluindo as redes de difusão de rádio e televisão. Ora, o simples facto de um serviço ser designado como sendo de interesse geral em direito nacional não implica que qualquer operador que o efetua esteja encarregado da execução de obrigações de serviço público claramente definidas na aceção do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415). Se fosse esse o caso, todos os serviços de telecomunicações em Espanha revestiriam carácter de SIEG na aceção desse acórdão, o que não resulta de modo nenhum destas leis. A este respeito, também há que observar que o artigo 2.º, n.º 1, da Lei 32/2003 dispõe expressamente que os serviços de interesse geral na aceção desta lei devem ser prestados no âmbito de um sistema de livre concorrência. Ora, a qualificação de um serviço de SIEG, na aceção do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), exige que a responsabilidade da sua gestão seja confiada a certas empresas.
- 68 Além disso, há que observar que a Comissão não cometeu nenhum erro ao examinar, nos considerandos 119 a 125 da decisão impugnada, se o primeiro critério do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), estava preenchido no que se refere ao serviço de exploração das redes terrestres e não no que se refere ao serviço de exploração de redes de difusão de rádio e televisão, como alega o Reino de Espanha. A este respeito, resulta do considerando 120 da referida decisão que as disposições da Lei 32/2003 se caracterizavam pela sua neutralidade tecnológica e que as telecomunicações eram a transmissão de sinais através de qualquer rede de difusão e não através da rede terrestre em particular, o que o Reino de Espanha não contestou. À luz destas precisões da lei espanhola, não se pode concluir que a Comissão considerou erradamente nos considerandos 119 e 122 desta decisão que, na referida lei, a exploração de uma rede terrestre não era definida como um serviço público na aceção do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415).
- 69 A argumentação segundo a qual os operadores em causa foram encarregados da execução de obrigações de serviço público pelo conjunto dos atos das autoridades espanholas, nomeadamente nos contratos públicos celebrados entre estas e os referidos operadores, também não pode ser acolhida.
- 70 Com efeito, na medida em que o Reino de Espanha faz referência a este respeito ao facto de o programa nacional em favor da transição para a TDT, adotado pelo Conselho de Ministros espanhol em 7 de setembro de 2007, ter fixado como objetivo alcançar uma cobertura da população espanhola pelo serviço de TDT análoga à cobertura da população através de televisão analógica em 2007, isto é, mais de 98% dessa população (v. n.º 4, *supra*), há que salientar que, através deste programa, nenhum operador foi encarregado da execução de obrigações de serviço público.
- 71 No respeitante aos contratos públicos celebrados entre a Administração Pública e os operadores em causa, é verdade que, segundo a jurisprudência, o mandato que a prestação do serviço público confere pode também abranger atos convencionais, desde que estes emanem da autoridade pública e sejam vinculativos, *a fortiori* quando esses atos concretizem as obrigações impostas pela legislação (v. acórdão *CBI/Comissão*, n.º 63, *supra*, EU:T:2012:584, n.º 109 e jurisprudência referida). Contudo, no caso em apreço, o Reino de Espanha não apresentou nenhum contrato que permita sustentar a sua afirmação. Além disso, um serviço pelo simples facto de ser objeto de um contrato público, não reveste

automaticamente, e sem qualquer indicação por parte das autoridades em causa, a qualidade de SIEG na aceção do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415).

- 72 No que diz respeito às afirmações da Comissão constantes dos considerandos 123 e 124 da decisão impugnada, segundo as quais as convenções interinstitucionais celebradas entre o Governo basco, a associação dos municípios bascos e os três governos provinciais bascos também não definiam a exploração de uma rede terrestre como serviço público, estas não foram contestadas pelo Reino de Espanha.
- 73 Por outro lado, importa observar que, em nenhum momento, as autoridades espanholas estavam em condições de determinar que obrigações de serviço público impendiam sobre os operadores de redes de TDT quer por força da lei espanhola quer por força das convenções de exploração, e menos ainda disso podiam apresentar prova.
- 74 Por último, resulta do considerando 121 da decisão impugnada que, segundo a Comissão, a definição como serviço público da exploração de uma plataforma de suporte determinada, no caso concreto, da plataforma terrestre, teria constituído um erro manifesto das autoridades espanholas, porque, quando existem várias plataformas de transmissão, não é possível considerar que uma delas em particular é essencial para a transmissão de sinais de radiodifusão (v. n.º 57, *supra*), o que o Reino de Espanha não contestou.
- 75 Por conseguinte, a Comissão não cometeu erro algum ao considerar que, na falta de uma definição clara do serviço de exploração de uma rede terrestre como serviço público, o primeiro critério do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), não estava preenchido.
- 76 Esta conclusão não é posta em causa pelos outros argumentos apresentados pelo Reino de Espanha.
- 77 Com efeito, em primeiro lugar, quanto ao argumento segundo o qual a Comissão se limitou a examinar exclusivamente o caso da Comunidade Autónoma do País Basco, importa observar, por um lado, que a Comissão também teve em conta, nos considerandos 119 e 120 da decisão impugnada, as Leis 11/1998 e 32/2003, cuja validade não é limitada à referida Comunidade Autónoma. Por outro lado, resulta do considerando 114 da referida decisão que, segundo as autoridades espanholas, cabia às Comunidades Autónomas invocar a inexistência de um auxílio de Estado, em conformidade com o acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), e que, como o melhor e o único exemplo, as referidas autoridades apresentaram o referido caso. Segundo esse considerando, nenhuma outra Comunidade Autónoma apresentou uma argumentação suscetível de demonstrar que a exploração da rede terrestre era um serviço público. O Reino de Espanha não pode, assim, censurar a Comissão por ter centrado a sua análise sobre o caso da Comunidade Autónoma do País Basco. Por outro lado, é jurisprudência constante que a legalidade de uma decisão em matéria de auxílios de Estado deve ser apreciada em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor no momento em que a tomou (v. acórdão de 15 de abril de 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, Colet., EU:C:2008:224, n.º 54 e jurisprudência referida).
- 78 Em segundo lugar, o Reino de Espanha alega que, na medida em que a Comissão não procedeu a uma avaliação com base nas disposições por ela adotadas e relativas à existência de um SIEG, não respeitou o n.º 47 da sua Comunicação relativa à aplicação das regras da União em matéria de auxílios de Estado às compensações concedidas para a prestação de SIEG (JO 2012, C 8, p. 4). Este argumento deve ser rejeitado. Com efeito, é verdade que, no referido número, a Comissão precisou que as empresas que assumiam a gestão de SIEG eram empresas responsáveis por uma prestação específica e que, regra geral, uma missão de serviço público especial implicava a prestação de um serviço de um operador, atendendo aos seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições. Contudo, há que observar que, na decisão impugnada, a Comissão não

contestou a existência de um SIEG em razão da inexistência de uma falha do contrato, mas observou que o serviço em causa não estava claramente definido como serviço público na aceção do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415). A exigência segundo a qual a missão de um SIEG deve ser definida pelo Estado-Membro para dar cumprimento ao primeiro critério desse acórdão, é também indicada nesse número. Por outro lado, a existência de uma falha do mercado é insuficiente para poder declarar a existência de um SIEG.

– Quanto ao quarto critério enunciado no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), relativo à garantia de menor custo para a coletividade

- 79 Segundo este critério, quando a escolha da empresa a encarregar da execução de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as receitas correspondentes assim como um lucro razoável pelo cumprimento dessas obrigações (acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra*, EU:C:2003:415, n.º 93).
- 80 No considerando 128 da decisão impugnada, a Comissão referiu que, tendo em conta que nenhum concurso foi lançado, as autoridades bascas sustentavam que este critério estava preenchido, uma vez que a empresa pública do Governo basco que fornecia os serviços de transporte e de cobertura de difusão de rádio e televisão era uma empresa bem gerida e adequadamente equipada para executar as obrigações exigidas. Baseando-se num estudo comparativo dos custos, que não lhe foi comunicado, as autoridades bascas consideraram que a infraestrutura por satélite teria sido mais cara do que uma modernização do transporte terrestre de uma empresa pública em causa. Não obstante, em seu entender, para preencher o critério em causa, uma comparação com a tecnologia por satélite não bastava para demonstrar que essa empresa pública era uma empresa eficiente, dado que outros operadores terrestres teriam igualmente podido fornecer esse serviço a um custo menor. O Tribunal de Justiça concluiu, assim, que o quarto critério do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), não estava preenchido no caso da Comunidade Autónoma do País Basco.
- 81 O Reino de Espanha limita-se, em substância, a alegar que, em comparação com a plataforma por satélite, a plataforma terrestre era a solução mais eficiente em termos de custos, pois a infraestrutura já existia para a televisão terrestre analógica, o que foi demonstrado por um estudo de julho de 2007. Não contesta, portanto, a consideração da Comissão segundo a qual uma comparação com a tecnologia por satélite não bastava para demonstrar que a empresa pública em causa no País Basco era uma empresa eficiente, dado que outros operadores terrestres também teriam podido fornecer o serviço em questão a menores custos.
- 82 Por conseguinte, o Reino de Espanha não demonstrou que a Comissão tinha erradamente declarado que os requisitos do quarto critério do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), não estavam preenchidos.
- 83 Em qualquer caso, os critérios enunciados no acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), uma vez que são cumulativos, bastava à Comissão demonstrar que um único desses critérios não estava preenchido para, acertadamente, poder determinar a existência de uma vantagem económica.
- 84 Há, pois, que julgar improcedente a segunda parte do presente fundamento.

Quanto à terceira parte, relativa à inexistência de distorção da concorrência

- 85 O Reino de Espanha alega que a Comissão cometeu um erro na sua análise da distorção da concorrência na medida em que entendeu, no considerando 130 da decisão impugnada, que as plataformas terrestres e por satélite operavam no mesmo mercado. Segundo afirma, por um lado, os serviços de televisão digital por satélite são serviços pagos, ao passo que o acesso aos serviços da TDT é gratuito. Por outro lado, a Comisión del mercado de telecomunicaciones (Comissão do Mercado das Telecomunicações espanhola) concluiu, na sua decisão de 2 de fevereiro de 2006, que havia que excluir do mercado do serviço de suporte da difusão de televisão por ondas terrestres os serviços de suporte de difusão dos sinais de televisão e de rádio através do satélite. Além disso, na zona II, não existe concorrência, dado que esta não apresenta nenhum atrativo para os operadores da rede.
- 86 Observe-se que, no considerando 130 da decisão impugnada, a Comissão concluiu que as plataformas terrestres e por satélite estavam presentes no mesmo mercado. Fundamentou esta conclusão, nos considerandos 131 a 137 da referida decisão, mencionando sete elementos diferentes. Por último, no considerando 138 da referida decisão, concluiu que, atendendo ao facto de as plataformas de radiodifusão por satélite e terrestre serem concorrentes, a medida destinada à implantação, à exploração e à manutenção da TDT na zona II falseava o jogo da concorrência entre as plataformas. Em seu entender, outras plataformas, nomeadamente a televisão na Internet, seriam desfavorecidas pela medida em causa.
- 87 Estas considerações não são postas em causa pela argumentação do Reino de Espanha.
- 88 Com efeito, há que recordar que a Comissão não é obrigada a demonstrar os efeitos reais dos auxílios sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros e uma distorção efetiva da concorrência, devendo apenas examinar se esses auxílios são suscetíveis de afetar essas trocas e de falsear a concorrência (v. acórdãos de 15 de dezembro de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, Colet., EU:C:2005:774, n.º 54 e jurisprudência referida; de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, Colet., EU:C:2011:368, n.º 134 e jurisprudência referida; e de 8 de maio de 2013, Libert e o., C-197/11 e C-203/11, Colet., EU:C:2013:288, n.º 76 e jurisprudência referida).
- 89 Em especial, quando um auxílio concedido por um Estado reforça a posição de uma empresa relativamente às demais empresas concorrentes nas trocas na União, deve considerar-se que estas são influenciadas (v. acórdão Unicredito Italiano, n.º 88, *supra*, EU:C:2005:774, n.º 56 e jurisprudência referida, e Libert e o., n.º 88, *supra*, EU:C:2013:288, n.º 77 e jurisprudência referida).
- 90 Em primeiro lugar, quanto ao argumento segundo o qual o facto de as plataformas terrestres e por satélite não operarem no mesmo mercado é demonstrado pelo facto de os serviços de televisão digital por satélite serem serviços pagos, ao passo que o acesso aos serviços da TDT é gratuito, observe-se que, como afirma a Comissão, no plano tecnológico, as duas plataformas podem servir de vetor a ofertas de televisão gratuita ou paga. Além disso, os titulares de licenças de emissão em TDT em Espanha podem emitir canais pagos e a oferta de TDT espanhola pode abranger canais pagos e canais gratuitos. Este argumento deve, portanto, ser rejeitado.
- 91 Em segundo lugar, no que respeita às conclusões da Comisión del mercado de telecomunicaciones invocadas pelo Reino de Espanha, estas não podem pôr em causa a conclusão da Comissão na decisão impugnada. Com efeito, o Reino de Espanha não precisou em que casos essa comissão inferiu tais conclusões nem as razões pelas quais esta, nesses casos, concluiu que as plataformas terrestres e por satélite não operavam no mesmo mercado.
- 92 Em terceiro lugar, quanto ao argumento relativo à inexistência de concorrência na zona II, este deve ser igualmente rejeitado. Com efeito, a existência de uma concorrência na dita zona está nomeadamente demonstrada pelo facto de um operador da plataforma por satélite ter participado

num concurso que tinha por objeto a extensão da cobertura da televisão digital na Cantábria, como revelou a Comissão no considerando 131 da decisão impugnada. Por outro lado, já foi decidido que existia concorrência entre as plataformas terrestres e por satélite (acórdãos FAB/Comissão, n.º 61, *supra*, EU:T:2009:386, n.º 55, e de 15 de junho de 2010, Mediaset/Comissão, T-177/07, Colet., EU:T:2010:233, n.º 97).

- 93 A terceira parte do presente fundamento e, conseqüentemente, o fundamento na sua integralidade devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao segundo fundamento, relativo, a título subsidiário, a uma violação do artigo 106.º, n.º 2, e do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE

- 94 O Reino de Espanha alega, a título subsidiário, que a Comissão violou o artigo 106.º, n.º 2, e o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE. A este respeito, sustenta que a Comissão inverteu o ónus da prova, na medida em que esta não demonstrou claramente que o princípio da neutralidade tecnológica tinha sido violado. Em seu entender, a Comissão não justificou o método de extrapolação que tinha utilizado para concluir que a maioria dos concursos não eram tecnologicamente neutros. A Comissão também não justifica a metodologia estatística aplicada de modo que é impossível saber quais os concursos em especial a que fez referência na nota de pé de página n.º 29 da decisão impugnada. A seleção escolhida pela Comissão não é representativa. Segundo o Reino de Espanha, a técnica de extrapolação foi utilizada de forma arbitrária, excedendo a margem de apreciação de que dispunha a Comissão.
- 95 Em primeiro lugar, no que respeita à pretensa violação do artigo 106.º, n.º 2, TFUE, deve referir-se que a Comissão, no considerando 172 da decisão impugnada, rejeitou a justificação da medida de auxílio em causa ao abrigo desta disposição ao considerar que as autoridades espanholas não tinham definido com precisão a exploração de uma plataforma terrestre como serviço público. A este respeito, a Comissão fez referência às suas considerações relativas ao primeiro critério do acórdão *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, n.º 17, *supra* (EU:C:2003:415), relativas à inexistência de definição de um SIEG.
- 96 A argumentação do Reino de Espanha relativa à existência de um SIEG que já tenha sido rejeitado e não tendo este Estado-Membro apresentado nenhum argumento suplementar no quadro do presente fundamento, há que concluir que a Comissão não violou o artigo 106.º, n.º 2, TFUE.
- 97 Em segundo lugar, no que respeita à pretensa violação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, cabe referir que, segundo jurisprudência constante, as exceções ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado comum, enunciado no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, devem ser objeto de interpretação estrita (v. acórdãos de 29 de abril de 2004, *Alemanha/Comissão*, C-277/00, Colet., EU:C:2004:238, n.º 20 e jurisprudência referida, e de 14 de outubro de 2010, *Nuova Agricast e Cofra/Comissão*, C-67/09 P, Colet., EU:C:2010:607, n.º 74 e jurisprudência referida).
- 98 Além disso, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a Comissão goza, para efeitos de aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, de um amplo poder de apreciação cujo exercício implica complexas apreciações de ordem económica e social. A fiscalização jurisdicional aplicada ao exercício desse poder de apreciação limita-se à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, bem como à fiscalização da exatidão material dos factos considerados e da ausência de erro de direito, de erro manifesto na apreciação dos factos ou de desvio de poder (acórdãos de 26 de setembro de 2002, *Espanha/Comissão*, C-351/98, Colet., EU:C:2002:530, n.º 74, e de 29 de abril de 2004, *Itália/Comissão*, C-372/97, Colet., EU:C:2004:234, n.º 83).
- 99 Importa igualmente recordar que, embora a Comissão disponha de margem de apreciação em matéria económica, isso não implica que o juiz da União se deva abster de fiscalizar a interpretação, pela Comissão, de dados de natureza económica. Com efeito, o juiz da União deve não só verificar a

exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas igualmente fiscalizar se estes elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram. Porém, no âmbito desta fiscalização, não lhe compete substituir pela sua a apreciação económica da Comissão. Além disso, cumpre assinalar que, nos casos em que uma instituição dispõe de um amplo poder de apreciação, a fiscalização do respeito de determinadas garantias processuais assume uma importância fundamental. Segundo a jurisprudência, entre essas garantias constam a obrigação de a instituição competente examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto e fundamentar a sua decisão de forma suficiente (v. acórdão de 22 de novembro de 2007, Espanha/Lenzing, C-525/04 P, Colet., EU:C:2007:698, n.ºs 56 a 58 e jurisprudência referida). A Comissão é obrigada a conduzir o procedimento de investigação das medidas em causa de uma forma diligente e imparcial, de modo a dispor, ao adotar a decisão final em que se demonstra a existência e, se for caso disso, a incompatibilidade ou a ilegalidade do auxílio, dos elementos o mais completos e fiáveis possíveis para tal (v. acórdão de 3 de abril de 2014, França/Comissão, C-559/12 P, Colet., EU:C:2014:217, n.º 63 e jurisprudência referida).

- 100 Para demonstrar que a Comissão cometeu um erro manifesto na apreciação dos factos suscetíveis de justificar a anulação da decisão impugnada, os elementos de prova fornecidos pela recorrente devem ser suficientes para retirar plausibilidade às apreciações dos factos tomados em consideração na decisão (acórdãos de 12 de dezembro de 1996, AIUFFASS e AKT/Comissão, T-380/94, Colet., EU:T:1996:195, n.º 59, e FAB/Comissão, n.º 61, *supra*, EU:T:2009:386, n.º 78).
- 101 No caso em apreço, resulta dos considerandos 148 a 171 da decisão impugnada que a Comissão considerou que o auxílio em causa não podia ser considerado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, porque, em seu entender, a medida em causa não respeitava o princípio da neutralidade tecnológica, não era proporcionada e não constituía um instrumento adequado para garantir a cobertura dos canais em sinal aberto aos residentes da zona II. A este respeito, observou, no considerando 155 da referida decisão, que a maioria dos concursos não se caracterizavam pela sua neutralidade tecnológica, dado que faziam referência à tecnologia terrestre e à TDT. Neste contexto, remeteu à descrição do auxílio em causa que figura nos considerandos 23 a 36 desta decisão.
- 102 No considerando 34 da decisão impugnada, a Comissão precisou que, na maior parte dos concursos, as autoridades organizadoras faziam referência explicitamente, na própria definição do objeto do concurso, ou implicitamente, na descrição das especificações técnicas ou do equipamento a financiar, à tecnologia terrestre e à TDT. Os raros casos em que mencionou expressamente a tecnologia por satélite dizem respeito às antenas parabólicas para a receção do sinal satélite em torres terrestres ou equipamentos para aceder à televisão digital na zona III. Segundo a Comissão, muito poucos concursos destinados à extensão eram tecnologicamente neutros e não excluía tecnologias diferentes da TDT.
- 103 A este respeito, na nota de pé de página n.º 29 da decisão impugnada, a Comissão precisou que, quanto aos 516 concursos lançados por todas as regiões, com exceção da Comunidade Autónoma de Castela-La-Mancha, tinha analisado 82, 17 dos quais estavam ligados à extensão e 65 ao fornecimento. Apenas 9 de entre eles foram considerados tecnologicamente neutros, ou seja, três concursos relativos à extensão em Castilla y León (Espanha) e seis concursos relativos ao fornecimento, dos quais, cinco às ilhas Canárias (Espanha) e um na Cantábria.
- 104 Ao concluir pela inobservância do princípio da neutralidade tecnológica pela medida em causa com base nesta amostra, a Comissão não cometeu um erro manifesto nem inverteu o ónus da prova relativa ao respeito desse princípio. A recorrente não era obrigada a fornecer mais pormenores a este respeito. Com efeito, no caso de um regime de auxílios, a Comissão pode limitar-se a estudar as características do regime em causa para apreciar, nos fundamentos da decisão, se este regime reveste um carácter apropriado para a realização de um dos objetivos visados no 107.º, n.º 3, TFUE. Assim,

numa decisão relativa a um regime, não é obrigada a fazer uma análise do auxílio concedido em cada caso individual com base nesse regime. Apenas na fase da recuperação dos auxílios será necessário verificar a situação individual de cada empresa em causa (acórdãos de 7 de março de 2002, Itália/Comissão, C-310/99, Colet., EU:C:2002:143, n.ºs 89 e 91; Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão, n.º 88, *supra*, EU:C:2011:368, n.º 63, e de 13 de junho de 2013, a HGA e o./Comissão, C-630/11 P a C-633/11 P, Colet., EU:C:2013:387, n.º 114).

- 105 A este respeito, há que rejeitar o argumento do Reino de Espanha segundo o qual a Comissão não se devia ter limitado a analisar uma amostra de concursos, mas devia ter identificado todos os concursos em causa na decisão impugnada. Com efeito, segundo jurisprudência constante, quando a Comissão se pronuncia por via geral e abstrata sobre um regime de auxílios de Estado, que declara incompatível com o mercado comum e ordena a recuperação dos montantes recebidos a título desse regime, compete ao Estado-Membro verificar a situação individual de cada empresa em causa por essa operação de recuperação (acórdão Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão, n.º 88, *supra*, EU:C:2011:368, n.º 64).
- 106 O argumento do Reino de Espanha segundo o qual a amostra não foi suficientemente significativa devido ao facto de, nos 82 concursos analisados pela Comissão, 65 foram concursos de fornecimento que não são afetados pela decisão impugnada, também não pode ser acolhido. Com efeito, os 17 concursos relativos à extensão da rede analisados pela Comissão representam, em todo o caso, uma amostra suficientemente significativa no caso vertente tendo em conta, nomeadamente, o facto de o procedimento administrativo abranger dezasseis Comunidades Autónomas em Espanha.
- 107 No que diz respeito ao argumento do Reino de Espanha segundo o qual a Comissão não justificou o método de extrapolação utilizado para chegar à conclusão de que a maior parte dos concursos não eram tecnologicamente neutros, importa observar que, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, a Comissão não fez nenhuma extrapolação ao considerar que as irregularidades verificadas em relação à amostra se reproduziam em toda a Espanha. A Comissão limitou-se a estudar as características do regime de auxílios em causa e, precisamente, não concluiu que, por os concursos analisados não respeitarem o princípio da neutralidade tecnológica, este princípio não era respeitado na totalidade dos concursos afetados pela exploração da rede da TDT, o que se reflete nomeadamente no dispositivo da decisão impugnada. Com efeito, nos termos do artigo 1.º e do artigo 3.º desta decisão, o Reino de Espanha deve apenas recuperar, junto dos operadores de TDT, o auxílio concedido sem respeitar o princípio da neutralidade tecnológica. Além disso, por força do artigo 4.º, n.º 3, alínea a), da decisão impugnada, o Reino de Espanha deve comunicar à Comissão a lista dos beneficiários que receberam auxílio por força do regime referido no artigo 1.º desta decisão e o montante total do auxílio recebido por cada um deles, em conformidade com o referido regime, discriminado em função das categorias constantes do ponto 6.2 da mesma decisão.
- 108 Além disso, há que salientar que o Reino de Espanha, ao qual incumbia, para cumprir o seu dever de cooperação com a Comissão, fornecer todos os elementos suscetíveis de permitir a esta instituição verificar que as condições da derrogação por ele pedida estavam reunidas (v. acórdão de 15 de junho de 2005, Regione autonoma della Sardegna/Comissão, T-171/02, Colet., EU:T:2005:219, n.º 129 e jurisprudência referida), não demonstrou que, além dos nove concursos considerados tecnologicamente neutros pela Comissão, outros concursos preenchem igualmente esse critério. A Comissão indicou, nos considerandos 182 a 197 da decisão impugnada, elementos que permitem classificar os concursos como tecnologicamente neutros. Por conseguinte, o Reino de Espanha não apresentou elementos de prova suficientes para retirar plausibilidade às apreciações dos factos da Comissão.
- 109 A este respeito, importa igualmente observar que, ao contrário do que alega o Reino de Espanha, a Comissão não reconheceu, na sua carta de 9 de dezembro de 2013 enviada às autoridades espanholas na fase da recuperação do auxílio em causa, ter considerado erradamente que seis concursos eram neutros. Com efeito, na referida carta, a Comissão só precisou que os concursos relativos ao

fornecimento de equipamentos não estavam sujeitos à obrigação de recuperação, o que resulta igualmente dos artigos 1.º e 3.º da decisão impugnada, lidos à luz dos considerandos 110, 111 e 185 desta decisão.

110 Por último, o Reino de Espanha, na medida em que afirma que a Comissão não precisou os 82 concursos por ela analisados, invoca, no essencial, uma violação do dever de fundamentação. Segundo jurisprudência constante, o alcance do dever de fundamentação depende da natureza do ato em causa e do contexto em que foi adotado. A fundamentação deve evidenciar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição autora do ato, de forma a permitir, por um lado, ao juiz da União exercer a sua fiscalização da legalidade e, por outro, aos interessados conhecer as justificações da medida adotada a fim de poderem defender os seus direitos e verificar se a decisão é ou não fundada. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colet., EU:C:1998:154, n.º 63, e de 3 de março de 2010, Freistaat Sachsen e o./Comissão, T-102/07 e T-120/07, Colet., EU:T:2010:62, n.º 180). No caso em apreço, tendo as autoridades espanholas fornecido todos os dados relativos aos concursos em causa e tendo a Comissão indicado na decisão impugnada os critérios que permitem classificar os concursos em causa como sendo tecnologicamente neutros, a fundamentação da referida decisão era suficientemente clara para permitir ao Reino de Espanha conhecer as justificações da medida adotada e ao juiz da União exercer a sua fiscalização da legalidade.

111 A argumentação do Reino de Espanha relativa a uma alegada violação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE deve, portanto, ser rejeitada.

112 Por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação das regras processuais

113 O Reino de Espanha censura à Comissão o facto de esta de ter violado as regras processuais na medida em que, em primeiro lugar, não tomou em consideração as provas por ele fornecidas, em segundo lugar, a instrução do processo administrativo foi incoerente, em terceiro lugar, verificaram-se atrasos excessivos e mudanças de instrutor no decurso desse procedimento e, em quarto lugar, houve falta de objetividade e de imparcialidade ao longo da instrução durante o processo de inquérito.

114 A Comissão contesta esta argumentação e alega que, uma vez que o Reino de Espanha não mencionou nenhuma disposição processual que tivesse sido violada, este fundamento é inadmissível.

115 A este respeito, há que recordar que, por força do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, a petição inicial deve conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Essa indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à parte demandada preparar a sua defesa e ao Tribunal decidir o recurso. Deve recordar-se igualmente que um recorrente não está obrigado a indicar explicitamente a regra de direito concreta na qual baseia a sua acusação, desde que a sua argumentação seja suficientemente clara para que a parte contrária e o juiz da União consigam identificar esta regra sem dificuldade [v. acórdão de 20 de fevereiro de 2013, Caventa/IHMI — Anson's Herrenhaus (BERG), T-224/11, EU:T:2013:81, n.ºs 14, 15 e jurisprudência referida].

116 No caso vertente, a argumentação do Reino de Espanha preenche estes requisitos e é, portanto, admissível. Com efeito, por um lado, há que declarar que o Reino de Espanha fez referência por diversas ocasiões, no âmbito da sua argumentação, às considerações da Comissão sobre a questão da compatibilidade da medida em causa com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c),

TFUE. Por outro lado, as acusações relativas à não tomada em consideração de elementos de facto, à falta de coerência, à duração excessiva do processo e à falta de objetividade e de imparcialidade dizem respeito, em substância, aos requisitos estabelecidos pelo princípio da boa administração. Por conseguinte, resulta em termos juridicamente bastantes da petição que o Reino de Espanha alega uma violação do princípio da boa administração que a Comissão cometeu quando do seu exame da compatibilidade da medida em causa com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE. No que diz respeito ao princípio da boa administração em matéria de auxílios de Estado, resulta de jurisprudência assente que o respeito deste princípio exige um exame diligente e imparcial por parte da Comissão da medida em causa (v. acórdão de 9 de setembro de 2009, *Holland Malt/Comissão*, T-369/06, Colet., EU:T:2009:319, n.º 195 e jurisprudência referida).

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à não tomada em consideração de elementos de prova

- 117 O Reino de Espanha alega que a Comissão não tomou em consideração todos os elementos de prova relativos à comparação dos custos relativos às plataformas terrestres e por satélite.
- 118 Em primeiro lugar, o Reino de Espanha afirma que, na decisão impugnada, a Comissão, sem fornecer qualquer fundamentação válida a este respeito, não tomou em consideração o relatório relativo aos custos de referência do processo de universalização da TDT em Espanha que datam de julho de 2007 elaborado pelas autoridades espanholas, que destaca *ex ante* a eficiência maior da TDT relativamente à plataforma por satélite.
- 119 Esta argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, resulta dos considerandos 52 e 156 da decisão impugnada que a Comissão teve em consideração o relatório acima referido no n.º 118. O considerando 52 da referida decisão contém o resumo das autoridades espanholas relativo a este relatório. No considerando 156 desta decisão, a Comissão examinou o referido relatório. A este respeito, indicou que o relatório em questão não fez prova suficiente da superioridade da plataforma terrestre relativamente à plataforma por satélite. Na sua opinião, o relatório em causa concluía, pelo contrário, que a escolha de uma solução tecnológica dada para a extensão da cobertura devia ser analisada região por região, tendo em conta as particularidades topográficas e demográficas de cada uma delas. Assim, considerou que o mesmo relatório dava, maior importância à necessidade de organizar um concurso público neutro do ponto de vista tecnológico para determinar a plataforma mais adequada.
- 120 Há que salientar que resulta do n.º 6 do relatório acima referido no n.º 118, que as autoridades espanholas analisavam dois cenários possíveis, a saber, a extensão da cobertura da população de 98% a 100% e a extensão da cobertura da população de 96% a 100%. Nenhum destes dois cenários corresponde à extensão da cobertura da população de 96% a 98,5%. Além disso, segundo as conclusões do referido relatório relativas a esses dois cenários, era provável que a solução final mais adequada fosse a resultante da tomada em consideração dos dois critérios alternativos, a saber, as plataformas terrestres e por satélite, sendo acolhida uma ou outra solução em função das condições e das circunstâncias da localização física da população à qual se pretende alargar a cobertura em cada caso. É impossível prever a proporção em que cada alternativa contribui para a solução final, sem realizar anteriormente um estudo circunstanciado por comunidade autónoma no qual se tenha em conta a orografia do terreno, a repartição territorial da população e a situação da rede de difusão da televisão existente. Tal como afirma a Comissão, o relatório em causa não concluiu de forma alguma a favor da tecnologia terrestre no âmbito da zona II. Por outro lado, refira-se que, ao contrário do que alega o Reino de Espanha, a Comissão não considerou que esse relatório não tinha sido realizado por um perito independente.
- 121 Em segundo lugar, há que rejeitar a argumentação do Reino de Espanha segundo o qual a Comissão não encomendou o seu próprio estudo relativo aos custos das diferentes soluções, contrariamente ao que tinha anunciado. Com efeito, o Reino de Espanha não demonstrou que a Comissão se

comprometera a realizar ao seu próprio estudo, o que, de resto, esta última contesta. Contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, a correspondência da Comissão às autoridades espanholas datada de 27 de maio de 2011 não contém qualquer compromisso da Comissão a este respeito.

- 122 Em terceiro lugar, o Reino de Espanha alega que a Comissão se limitou a validar o estudo do operador acima referido no n.º 13, *supra*, que tinha, todavia, sido efetuado *ex post*. A Comunidade Autónoma do País Basco enviou a sua própria estimativa dos custos em resposta ao pedido de informações da Comissão de 14 de fevereiro de 2012. Esta previsão revela que os custos da solução TDT eram inferiores. Além disso, as Comunidades Autónomas da Andaluzia (Espanha), da Galiza (Espanha) e do País Basco comunicaram à Comissão uma cópia da apresentação feita pelo referido operador que indicava os custos da solução por satélite. Para o Reino de Espanha, segundo a evolução dessas Comunidades Autónomas, as propostas desse operador teriam implicado custos superiores aos da solução terrestre. A Comissão não teve em conta esses elementos na decisão impugnada. Além disso, ao favorecer o estudo apresentado pelo mesmo operador, faz prova de parcialidade.
- 123 A este respeito, há que salientar que, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, a rejeição dos cálculos apresentados por algumas Comunidades Autónomas durante o processo na Comissão não se baseia no estudo do operador acima referido no n.º 13. Com efeito, resulta do considerando 157 da decisão impugnada que a Comissão rejeitou estes cálculos em razão do facto de, para além da incerteza respeitante à sua data, nenhum deles apresentar o grau de pormenor e de solidez suficientes para justificar a escolha da tecnologia terrestre para a extensão da cobertura. Além disso, nenhum destes cálculos foi realizado por um perito independente.
- 124 No considerando 158 da decisão impugnada, a Comissão mencionou o estudo do operador acima referido no n.º 13, de novembro de 2008, como resulta do considerando 67 da referida decisão, para salientar as contradições existentes num estudo apresentado por um operador de infraestruturas de telecomunicações e fornecedor de equipamentos de redes, relativamente ao referido estudo. Todavia, de modo algum validou os resultados deste último estudo. Apenas rejeitou a utilidade dos custos apresentados por esse operador devido ao facto de esses custos datarem de 2010 e serem, portanto, posteriores às medidas em causa.
- 125 Donde resulta que a Comissão tomou em consideração os cálculos apresentados por algumas Comunidades Autónomas e que não favoreceu, de modo nenhum, o estudo do operador acima referido no n.º 13. A argumentação do Reino de Espanha deve, portanto, ser rejeitada.
- 126 Em quarto lugar, o Reino de Espanha alega que a Comissão, erradamente, não teve em conta um relatório comparativo dos custos de receção para os utilizadores das soluções TDT e por satélite, da autoria de uma sociedade de consultadoria, de 20 de setembro de 2012, segundo o qual os custos da plataforma por satélite seriam 7,7 vezes superiores ao da plataforma TDT.
- 127 Esta argumentação deve ser rejeitada. Com efeito, por um lado, o relatório acima referido no n.º 126, que tinha sido entregue à Comissão no âmbito de outro processo tratado por esta última, compara os custos ligados à adaptação do equipamento de receção de televisão em cada alojamento para toda a população espanhola, e não apenas para a zona II, na sequência da liberalização do dividendo digital. Por outro, compara os custos, partindo da situação existente em 2012. Ora, o Reino de Espanha não fornece nenhum elemento que permita considerar que os cálculos relativos à referida situação foram pertinentes para a apreciação do caráter adequado das medidas em causa a partir de 2008 e, segundo a jurisprudência, a questão de saber se uma medida constitui um auxílio de Estado deve ser resolvida à luz da situação existente no momento em que essa medida foi tomada (v. acórdão de 12 de maio de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'Agglomération du Douaisis/Comissão, T-267/08 e T-279/08, Colet., EU:T:2011:209, n.º 143 e jurisprudência referida).
- 128 A primeira acusação deve, portanto, ser afastada.

Quanto à segunda acusação, relativa à falta de coerência na instrução do procedimento administrativo

- 129 O Reino de Espanha alega que a Comissão, erradamente, se limitou a examinar inicialmente as medidas do MITC. O exame mais pormenorizado das medidas tomadas pelas Comunidades Autónomas só mais tarde foi integrado pela Comissão na sua análise. O processo de extensão da cobertura verificou-se num quadro neutro, como confirmou a Comissão numa carta de 17 de abril de 2009. Segundo o Reino de Espanha, é possível que, no decurso desse processo, um ou outro concurso não tenha sido neutro. No entanto, a Comissão pressupõe a falta de neutralidade para todo o processo, suspeitando todos os concursos de não serem neutros, salvo prova em contrário. O inquérito que conduziu à adoção da decisão impugnada foi prematuramente encerrado, quando a decisão impõe ao Estado-Membro de o completar e de examinar todos os concursos, caso a caso. Uma prova a este respeito é a contradição em que a Comissão incorreu sobre o concurso lançado pelo Governo da Cantábria. Ao passo que a Comissão considerou que muitos concursos não eram tecnologicamente neutros, considerou o concurso lançado pelo referido governo tecnologicamente neutro, não sendo, no entanto, esse o caso.
- 130 Esta argumentação não pode ser acolhida.
- 131 Com efeito, em primeiro lugar, mesmo supondo que o ponto de partida do exame da Comissão tenha sido as medidas do MITC, o Reino de Espanha admite expressamente que a Comissão, no quadro do procedimento perante ela instaurado, examinou igualmente as medidas apresentadas pelas Comunidades Autónomas.
- 132 Na medida em que o Reino de Espanha alega uma incoerência a este respeito entre a decisão de início e a decisão impugnada, basta recordar que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO L 83, p. 1), a decisão de abertura recapitula os elementos pertinentes de facto e de direito, inclui uma avaliação preliminar pela Comissão da medida proposta que visa determinar se a mesma tem natureza de auxílio e expõe as razões que incitam a duvidar da sua compatibilidade com o mercado interno. Como resulta da redação da disposição já referida, a análise da Comissão reveste necessariamente um carácter preliminar. Daqui resulta que a Comissão não podia ser obrigada a apresentar uma análise detalhada do auxílio em causa na sua comunicação relativa à abertura desse procedimento (v. acórdãos de 1 de julho de 2009, a ISD Polska e o./Comissão, T-273/06 e T-297/06, Colet., EU:T:2009:233, n.º 126 e jurisprudência referida, e de 30 de novembro de 2009, França/Comissão, T-427/04 e T-17/05, Colet., EU:T:2009:474, n.º 148 e jurisprudência referida). Quanto à decisão de abertura do procedimento, decorre da jurisprudência que a fase de exame referida no artigo 108.º, n.º 2, TFUE se destina a permitir à Comissão ter uma informação completa sobre todos os dados do processo (acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, n.º 110, *supra*, EU:C:1998:154, n.º 38). Daqui resulta que o facto de a decisão de abertura do procedimento não fazer referência a determinados elementos não pode permitir considerar que o procedimento levado a cabo pela Comissão era incoerente. Por outro lado, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, a Comissão não considerou de forma alguma na decisão de abertura que o Governo espanhol tinha imposto às Comunidades Autónomas digitalizar as emissões através da tecnologia terrestre.
- 133 Em segundo lugar, no que respeita à carta da Comissão de 17 de abril de 2009, o Reino de Espanha não invoca nenhuma razão pela qual a Comissão não estava autorizada a examinar a existência de uma violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, depois de ter recebido uma denúncia em 18 de maio de 2009.
- 134 Em terceiro lugar, quanto ao argumento segundo o qual a Comissão pôs termo prematuramente ao procedimento, deixando ao Reino de Espanha o exame de cada concurso, basta recordar que, no caso de um regime de auxílios, a Comissão pode limitar-se a estudar as características do regime em causa para apreciar, nos fundamentos da decisão, se este regime reveste um carácter apropriado para a realização de um dos objetivos visados no 107.º, n.º 3, TFUE. Assim, numa decisão relativa a um

programa desta natureza, a Comissão não é obrigada a efetuar uma análise do auxílio concedido em cada caso individual com base nesse regime. Apenas na fase da recuperação dos auxílios será necessário verificar a situação individual de cada empresa em questão (v. n.º 104, *supra*).

135 No que se refere, a este respeito, ao anúncio de concurso lançado na Cantábria, é verdade que determinados documentos relativos à transmissão e receção da televisão por satélite eram exigidos. Todavia, o facto de terem participado nesse concurso os operadores de plataformas terrestres e por satélite, entre os quais um operador europeu de satélites, contradiz o argumento do Reino de Espanha segundo o qual esse concurso não era tecnologicamente neutro.

136 Por conseguinte, a segunda acusação deve ser rejeitada.

Quanto à terceira acusação, relativa à duração excessiva do procedimento e às mudanças de instrutor

137 O Reino de Espanha alega que a duração do processo na Comissão foi excessiva. Em seu entender, segundo os prazos habituais, a Comissão deveria ter concluído esse processo antes de março de 2012. Esse prazo ficou a dever-se às alterações que tiveram lugar na equipa encarregue da instrução deste processo na Comissão.

138 Importa observar que, na falta de notificação do regime controvertido, como no caso vertente, resulta inequivocamente da redação do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 659/1999 e do artigo 7.º, n.º 6, do referido regulamento que os mesmos não são aplicáveis. Além disso, o artigo 13.º, n.º 2, deste regulamento prevê expressamente que, no caso de um auxílio eventualmente ilegal, a Comissão não está vinculada pelos prazos fixados, designadamente, nos artigos 4.º, n.º 5, e no artigo 7.º, n.º 6, do mesmo regulamento. Esta conclusão resulta também da jurisprudência segundo a qual, na falta de notificação do regime controvertido, a Comissão não está sujeita à regra do prazo de apreciação de dois meses previsto no artigo 4.º, n.º 5, do regulamento em causa (v. acórdão HGA e o./Comissão, no n.º 73, *supra*, EU:C:2013:387, n.ºs 74, 75 e jurisprudência referida).

139 Importa, no entanto, recordar que a Comissão é obrigada a agir num prazo razoável no âmbito de um procedimento formal de investigação no quadro de auxílios estatais e que não está autorizada a perpetuar um estado de inação durante a fase preliminar de análise. Há também que recordar que o carácter razoável do prazo do procedimento deve ser apreciado em função das circunstâncias próprias de cada processo, como seja a complexidade deste e o comportamento das partes (v. acórdão HGA e o./Comissão, n.º 104, *supra*, EU:C:2013:387, n.ºs 81, 82 e jurisprudência referida).

140 Em primeiro lugar, a fase preliminar de investigação, a saber, a que decorre entre a receção da denúncia a informar a Comissão da existência de um pretensão auxílio, em 18 de maio de 2009, e a abertura do procedimento formal de investigação, em 29 de setembro de 2010, durou pouco mais de dezasseis meses. Este prazo não pode ser considerado excessivo em circunstâncias como as do caso em apreço, que eram caracterizadas, em particular, devido ao facto de estarem implicadas autoridades espanholas aos níveis central, regional e municipal e devido ao lapso de tempo necessário para fornecer as informações complementares, como resulta dos considerandos 3 e 4 da decisão de abertura.

141 Em segundo lugar, o procedimento formal de investigação, a saber, o que decorreu entre a abertura do referido processo, em 29 de setembro de 2010, e a adoção da decisão impugnada, em 19 de junho de 2013, durou um pouco menos de 33 meses. A este respeito, observe-se que resulta do considerando 4 da referida decisão que as autoridades espanholas solicitaram à Comissão a prorrogação do prazo que lhe tinha sido concedido para apresentar as suas observações. Além disso, resulta dos considerandos 4 e 5 desta decisão que, além das observações do Governo espanhol, a Comissão recebeu muitas observações das Comunidades Autónomas e de empresas interessadas. As observações destas últimas requeriam uma resposta das autoridades espanholas. Resulta dos considerandos 6 e 7 da mesma

decisão que se realizaram várias reuniões entre a Comissão, as autoridades espanholas e as empresas interessadas, que todas as partes interessadas forneceram informações por sua própria iniciativa e que a Comissão teve de dirigir um pedido de informações complementares às autoridades espanholas que apenas responderam após uma prorrogação do prazo em causa. Nestas circunstâncias e atendendo à complexidade da matéria em causa, mesmo admitindo que as alterações tenham tido lugar na equipa encarregue da instrução deste processo à Comissão, a duração do procedimento formal de exame não foi desrazoável [v., neste sentido, acórdão de 16 de outubro de 2014, Portovesme/Comissão, T-291/11, Colet. (Extratos), atualmente objeto de recurso, EU:T:2014:896, n.ºs 74 a 76].

142 A terceira acusação deve, portanto, ser rejeitada.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à falta de objetividade e de imparcialidade

143 O Reino de Espanha alega que a Comissão não atuou de forma objetiva e imparcial durante o procedimento administrativo. Em primeiro lugar, a Comissão tomou em consideração observações do operador acima referido no n.º 13, que não se reportavam a nenhum pedido de informações. Algumas destas observações foram transmitidas com muito atraso às autoridades espanholas. Em segundo lugar, não obstante a Comissão ter solicitado às autoridades espanholas versões não confidenciais das suas observações, deferiu o pedido do referido operador no sentido de as suas observações não serem divulgadas a terceiros. Por isso, as autoridades espanholas não puderam enviar as observações desse operador a terceiros envolvidos. Em terceiro lugar, nos considerandos 158, 162 a 164 e 166 da decisão impugnada, a Comissão considerou que os argumentos do mesmo operador eram válidas, sem os ter examinado nem confrontado com as observações das autoridades espanholas.

144 Em primeiro lugar, no que se refere à argumentação segundo a qual a Comissão teve em conta observações apresentadas espontaneamente pelo operador acima referido no n.º 13 e enviou com atraso observações deste último às autoridades espanholas, importa salientar, por um lado, que resulta do considerando 6 da decisão impugnada que as autoridades espanholas transmitiram igualmente, por sua própria iniciativa, informações à Comissão que esta última tomou em consideração. Por outro lado, um eventual atraso na transmissão dos documentos não pode, por si só e sem elementos suplementares, fundamentar o argumento relativo à falta de objetividade e de imparcialidade da Comissão. Esta argumentação deve, portanto, ser rejeitada.

145 Em segundo lugar, a argumentação relativa ao facto de a Comissão ter aceite o pedido do operador acima referido no n.º 13, que desejava que as suas observações não fossem divulgadas a terceiros, não demonstra a falta de objetividade e de imparcialidade da Comissão. Com efeito, esta é obrigada, por força do artigo 24.º do Regulamento n.º 659/1999, a não divulgar as informações abrangidas pelo segredo profissional que obteve ao abrigo do referido regulamento (acórdão de 8 de novembro de 2011, Idromacchine e o./Comissão, T-88/09, Colet., EU:T:2011:641, n.º 43). Por outro lado, o Reino de Espanha não afirma que não recebeu todos os documentos pertinentes para se defender.

146 Em terceiro lugar, o Reino de Espanha faz referência aos considerandos 158, 162 a 164 e 166 da decisão impugnada, no âmbito da sua argumentação segundo a qual a Comissão considerou válidos os argumentos do operador acima referido no n.º 13 sem os ter examinado nem confrontado com as observações das autoridades espanholas,.

147 Em primeiro lugar, no que se refere ao considerando 158 da decisão impugnada, importa observar que a Comissão apreciou os estudos relativos aos custos apresentados por um operador de infraestruturas de telecomunicações e fornecedor de equipamentos de redes. A este propósito, considerou que, independentemente do facto de esses estudos poderem ser considerados suficientemente independentes e fiáveis, o facto de serem posteriores às medidas em causa obstava a que fossem utilizados para justificar que o Governo espanhol não tinha julgado oportuno organizar um concurso

público neutro do ponto de vista tecnológico. Acrescentou que as estimativas de custos apresentadas pelo operador acima referido no n.º 13, que demonstram que a tecnologia por satélite é mais rentável, contradizem os resultados dos referidos estudos.

- 148 Como já foi observado (v. n.º 124, *supra*), resulta do considerando 158 da decisão impugnada que a Comissão rejeitou os estudos apresentados por um operador de infraestruturas de telecomunicações e fornecedor de equipamentos de redes, sem se pronunciar sobre a independência e a fiabilidade dos mesmos, devido ao facto de estes serem posteriores às medidas em causa e contraditos pelas estimativas de custos apresentadas pelo operador acima referido no n.º 13. Contrariamente ao que alegam as autoridades espanholas, a Comissão não favoreceu o estudo apresentado pelo referido operador em relação aos apresentados pelo referido operador. Antes se limitou a apresentar o conteúdo do estudo desse operador segundo o qual a tecnologia por satélite era mais rentável, o que contradizia os resultados dos estudos apresentados por esse operador. Esta conclusão é confirmada pelo facto de resultar do considerando 154 da referida decisão que, segundo a Comissão, a escolha de uma dada tecnologia podia ter sido aceite se tivesse sido justificada pelas conclusões de um estudo preliminar que demonstrasse que, em termos de qualidade e de custo, só era possível optar por uma única solução tecnológica. Contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, a Comissão não considerou, portanto, que o estudo do mesmo operador era válido ou que demonstrava a superioridade da solução por satélite. O seu objetivo era examinar se, devido à inobservância do princípio de neutralidade tecnológica, as medidas em causa podiam ser justificadas através de um exame preliminar que optasse por uma única solução tecnológica. O considerando 158 desta decisão não permite, portanto, concluir pela falta de objetividade e de imparcialidade da Comissão.
- 149 Em segundo lugar, no que se refere ao considerando 164 da decisão impugnada, o Reino de Espanha afirma que a Comissão aceitou as estimativas do operador acima referido no n.º 13, relativas ao número de canais regionais, em vez de ter em conta dados oficiais fornecidos pelas Comunidades Autónomas. Esta argumentação deve ser rejeitada. Com efeito, no referido considerando, a Comissão indicou apenas que, segundo o referido operador, o número de 1 380 canais regionais apresentado pelas autoridades espanholas era muito exagerado. Em contrapartida, não considerou que o número de canais regionais estimado por esse operador, a saber, 415 segundo a nota de pé de página n.º 93 da referida decisão, era exato. Ao afirmar, nesse considerando, que as autoridades espanholas não tinham fundamentado o seu argumento segundo o qual a tecnologia por satélite não estava equipada para emitir um grande número de cadeias regionais, a Comissão apenas aplicou a regra relativa ao ónus da prova enunciada no considerando 154 da decisão, da qual decorre que incumbia ao Reino de Espanha demonstrar que, em termos de qualidade e de custo, não era possível optar por uma única solução tecnológica.
- 150 Em terceiro lugar, no que se refere ao considerando 166 da decisão impugnada, o Reino de Espanha alega que a Comissão aderiu ao argumento do operador acima referido no n.º 13, segundo o qual a solução por satélite era mais económica do que a TDT, considerando que, pelo facto de não ter sido lançado um concurso a nível nacional, o montante do auxílio tinha sido aumentado. Além disso, ao afirmar, nesse considerando, que o Governo espanhol podia ter encorajar as Comunidades Autónomas a tomar em consideração nos seus concursos possíveis economias, a Comissão considerou que essas Comunidades Autónomas deviam ter lançado concursos especificamente adaptados à tecnologia por satélite.
- 151 Esta argumentação não demonstra que a Comissão não cumpriu a sua obrigação de objetividade e de imparcialidade. Com efeito, ao contrário do que alega o Reino de Espanha, não resulta de forma alguma do considerando 166 da decisão impugnada que a Comissão considerou que a solução por satélite era mais económica do que a TDT. No referido considerando, a Comissão examinou a proporcionalidade da medida em causa e fez referência a certas especificidades da solução por satélite, que poderiam ter sido tomadas em consideração pelas autoridades espanholas para decidir qual era a melhor solução tecnológica em termos de qualidade e de custo. Assim, realçou as possíveis reduções de preços que teriam sido obtidas com a solução por satélite se um concurso tivesse sido lançado a

nível nacional. Do mesmo modo, invocou a possibilidade de o Governo espanhol incitar as Comunidades Autónomas a lançar concursos tendo em conta as possíveis economias suscetíveis de ser realizadas com certas plataformas. Ao pôr em destaque estes diferentes elementos, não favoreceu de modo nenhum a solução por satélite.

152 Em quarto lugar, no que diz respeito aos considerandos 162 e 163 da decisão impugnada, o Reino de Espanha alega que a Comissão aderiu, erradamente, aos argumentos do operador acima referido no n.º 13, relativos à inclusão dos custos ligados ao dividendo digital e às frequências de telefone portátil de quarta geração LTE. As autoridades espanholas não podiam prever a existência desses custos no momento da planificação da transição da televisão terrestre analógica para a TDT. A Comissão apreciou o carácter adequado de uma medida aplicada em 2009 e 2010 baseando-se em acontecimentos ocorridos em 2011 e 2012.

153 A este respeito, há que observar que, nos considerandos 162 e 163 da decisão impugnada, a Comissão considerou que o carácter adequado da solução terrestre continua a ser contestado em razão dos custos ligados ao dividendo digital e seria posto em causa no futuro devido aos custos relacionados com as frequências de telefone portátil de quarta geração. Refira-se que estas considerações foram efetuadas depois de a Comissão ter concluído, no considerando 159 da referida decisão, que a medida em causa não pode ser considerada adequada. Dado que o Reino de Espanha não pôs em causa os elementos de facto que levaram a Comissão a fazer referência ao aparecimento desses custos, não se pode concluir que a Comissão violou a sua obrigação de objetividade e de imparcialidade nos referidos considerandos.

154 A quarta acusação e, por conseguinte, o terceiro fundamento na íntegra, devem assim ser rejeitados.

Quanto ao quarto fundamento, relativo, a título subsidiário, à violação dos princípios da segurança jurídica, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da subsidiariedade, referente ao pedido de recuperação do auxílio

155 O Reino de Espanha alega a título subsidiário, fazendo referência ao artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999, que a recuperação do auxílio em causa é contrária aos princípios gerais de direito da União, a saber, os princípios da segurança jurídica, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da subsidiariedade.

Quanto à primeira parte, relativa à violação do princípio da segurança jurídica

156 O Reino de Espanha afirma, em primeiro lugar, que a decisão impugnada viola o princípio da segurança jurídica, uma vez que é confrontado com dificuldades sérias para calcular o montante preciso dos auxílios a restituir. Considera dever, antes de mais, determinar se cada um dos 516 concursos organizados pelas regiões era tecnologicamente neutro. Além disso, dado que cada Comunidade Autónoma pôs em prática os seus próprios programas de ação, é difícil determinar os montantes não sujeitos ao reembolso, designadamente no que se refere aos contratos públicos de fornecimento e aos auxílios *de minimis*. Além disso, existem contratos mistos de fornecimento e de serviços para os quais é necessário determinar a natureza principal e contratos que dizem respeito exclusivamente à manutenção suscetíveis de ser equiparados à categoria de contrato de fornecimento. É também necessário dispor de dados específicos relativos aos montantes pagos nas Comunidades Autónomas. Assim, esta decisão não define os beneficiários afetados nem o montante a restituir. Em segundo lugar, o Reino de Espanha alega que esta decisão viola o princípio da segurança jurídica, uma vez que a decisão de abertura do procedimento faz parte da mesma. Em terceiro lugar, em seu entender, o princípio da segurança jurídica foi violado devido ao facto de a Comissão ter transferido para aquele o ónus de provar a parte do auxílio que não devia ser restituída por ser, enquanto auxílio

de minimis, compatível com o mercado interno nos termos do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 994/98 do Conselho, de 7 de maio de 1998, sobre a aplicação dos artigos 107.º TFUE e 108.º TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (JO L 142, p. 1).

- 157 A este respeito, há que recordar que o princípio da segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que as regras de direito sejam claras, precisas e de efeitos previsíveis, a fim de que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União (v. acórdão de 8 de dezembro de 2011, France Télécom/Comissão, C-81/10 P, Colet., EU:C:2011:811, n.º 100 e jurisprudência referida).
- 158 Há que salientar que um Estado-Membro, cujas autoridades concederam um auxílio em violação das regras de processo previstas no artigo 108.º TFUE, não pode invocar o princípio da segurança jurídica para se subtrair à obrigação de tomar as medidas necessárias com vista à execução de uma decisão da Comissão que lhe ordena a recuperação do auxílio (acórdão de 14 de setembro de 1994, Espanha/Comissão, C-278/92 a C-280/92, Colet., EU:C:1994:325, n.º 76).
- 159 No presente caso, o Reino de Espanha não adiantou nenhum argumento que permita afastar a aplicação desta regra.
- 160 Em primeiro lugar, no que respeita à pretensa falta de indicações detalhada relativa à repartição do montante dos auxílios a recuperar, importa recordar que, quando está em causa a execução de decisões relativas a regimes de auxílios, incumbe às autoridades do Estado-Membro em causa, na fase da recuperação dos auxílios, verificar a situação individual de cada empresa em questão, dado que estas autoridades são as mais bem colocadas para determinar os montantes precisos a restituir. Daqui resulta que a Comissão pode deixar às autoridades nacionais a tarefa de calcular o montante preciso das quantias a recuperar (v. acórdão de 13 de maio de 2014, Comissão/Espanha, C-184/11, Colet., EU:C:2014:316, n.º 22 e jurisprudência referida). Nenhuma disposição do direito da União exige que a Comissão, quando ordena a restituição de um auxílio declarado incompatível com o mercado interno, fixe o montante exato do auxílio a restituir. Com efeito, basta que a decisão da Comissão contenha indicações que permitam ao seu destinatário determinar por si próprio, sem dificuldades excessivas, esse montante (v. acórdão de 12 de maio de 2005, Comissão/Grécia, C-415/03, Colet., EU:C:2005:287, n.º 39 e jurisprudência referida). No caso vertente, os concursos foram classificados nos considerandos 183 a 188 da decisão impugnada e tendo a Comissão demonstrado diferentes categorias de beneficiários do auxílio nos considerandos 189 a 197 da referida decisão, qualquer elemento apresentado pelo Reino de Espanha permite considerar que esse Estado-Membro se pode debater com dificuldades excessivas para determinar o montante a restituir.
- 161 Em segundo lugar, no que respeita ao argumento segundo o qual a decisão impugnada não define os beneficiários afetados, importa constatar que, lido em conjugação com os considerandos 100 a 112 desta decisão, o considerando 182 da referida decisão fornece indicações suficientes suscetíveis de permitir ao Reino de Espanha determinar os beneficiários da medida em causa. Com efeito, segundo esse considerando, os operadores da plataforma são beneficiários diretos quando recebem diretamente os fundos destinados ao melhoramento e à extensão das suas redes ou à exploração e à manutenção. Além disso, se o auxílio é concedido a empresas públicas que organizam seguidamente concursos para a extensão da cobertura, considera-se que o operador da plataforma selecionado é o beneficiário indireto. Uma vez que o Reino de Espanha não forneceu elementos que permitam considerar que, à luz destas indicações que figuram na decisão impugnada, se depara com dificuldades excessivas quanto à determinação dos beneficiários do auxílio em causa, a sua argumentação deve ser rejeitada.
- 162 Por outro lado, há que recordar que, embora as autoridades espanholas tivessem dúvidas sérias a este respeito, podem, como qualquer outro Estado-Membro que, no momento da execução de uma ordem de restituição, se depara com dificuldades imprevistas, submeter esses problemas à apreciação da Comissão, a fim de os superar, em conformidade com o princípio da cooperação leal e no pleno respeito das disposições do Tratado relativas aos auxílios (acórdãos de 13 de junho de 2002, Países

Baixos/Comissão, C-382/99, Colet., EU:C:2002:363, n.º 92, e Comissão/Espanha, n.º 160, *supra*, EU:C:2014:316, n.º 66). Face a uma decisão da Comissão que ordene a recuperação do auxílio, eventuais dificuldades, processuais ou outras, quanto à execução desta decisão não podem influenciar a sua legalidade (v. acórdão de 1 de julho de 2009, KG Holding e o./Comissão, T-81/07 a T-83/07, Colet., EU:T:2009:237, n.º 200 e jurisprudência referida).

163 Em terceiro lugar, quanto à argumentação segundo a qual a situação é complexa em Espanha devido a diferentes programas lançados pelas Comunidades Autónomas, há que recordar que a Comissão, quando confrontada com um regime de auxílios, como o do caso vertente, não está geralmente em condições, nem é obrigada, a identificar com precisão o montante do auxílio recebido por cada um dos beneficiários individuais. Consequentemente, as circunstâncias específicas de cada um dos beneficiários de um regime de auxílios apenas podem ser apreciadas na fase da recuperação do auxílio [v. acórdão de 31 de maio de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comissão, T-354/99, Colet., EU:T:2006:137, n.º 67 e jurisprudência referida].

164 Em quarto lugar, no respeitante à argumentação segundo a qual a Comissão encarregou o Reino de Espanha de provar a parte do auxílio que não devia ser restituída por ser compatível com o mercado interno nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 994/1998, deve salientar-se que as circunstâncias em que uma medida pode ser considerada um auxílio *de minimis* são definidas pelo Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 107.º TFUE e 108.º TFUE aos auxílios *de minimis* (JO L 379, p. 5). Incumbe ao Estado-Membro, na fase da recuperação, fornecer quaisquer informações necessárias para permitir determinar em que casos não há lugar a recuperação por os requisitos de um auxílio *de minimis* estarem preenchidos.

165 Em quinto lugar, na medida em que o Reino de Espanha alega, de maneira geral, sem dar qualquer precisão a este respeito, que o facto de a Comissão ter integrado a decisão de abertura na decisão impugnada viola o princípio da segurança jurídica em relação à restituição do auxílio em causa, a sua argumentação deve ser igualmente rejeitada. Com efeito, é verdade que a Comissão indicou no considerando 41 da decisão impugnada que a decisão de abertura do procedimento em causa faz parte integrante da mesma. Contudo, embora seja verdade que a integração de todas as considerações que constam da decisão de abertura do procedimento, que tem carácter preliminar, na decisão impugnada parece difícil de conciliar com o carácter definitivo da avaliação pela Comissão que consta da decisão impugnada, não é menos verdade que a decisão de abertura do procedimento não contém nenhuma consideração relativa à recuperação do auxílio em causa.

166 Onde se conclui que a primeira parte do presente fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento

167 O Reino de Espanha alega que, embora, por força do artigo 3.º, n.º 4, da decisão impugnada, os pagamentos em curso sejam anulados, não é possível exigir dos operadores da rede que prossigam a exploração e a manutenção da rede na zona II, o que conduziria à interrupção do sinal de televisão na referida zona. Esta interrupção afeta em especial grupos desfavorecidos, como os formados pelas pessoas idosas e por uma população com fracos rendimentos, o que viola o princípio da igualdade de tratamento. O acesso aos canais de televisão através de outras redes é impossível para estas pessoas em razão dos custos dos investimentos necessários.

168 Resulta de jurisprudência constante que o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado (v. acórdão de 14 de setembro de 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Comissão e o., C-550/07 P, Colet., EU:C:2010:512, n.º 55 e jurisprudência referida).

- 169 No caso vertente, a Comissão não violou esse princípio. Com efeito, ao considerar que o auxílio concedido aos operadores da plataforma de televisão terrestre para a implantação, manutenção e exploração da rede da TDT na zona II, executada ilegalmente, era incompatível com o mercado interno, com exceção do auxílio que foi concedido em conformidade com o princípio da neutralidade tecnológica, e ao pedir a recuperação deste auxílio, ao abrigo da decisão impugnada, não tratou de modo diferente situações comparáveis nem tratou de maneira igual situações diferentes.
- 170 A este respeito, deve igualmente recordar-se que, segundo jurisprudência constante, o princípio da igualdade de tratamento deve ser conciliado com o cumprimento da legalidade, o que implica que ninguém pode invocar, em seu benefício, uma ilegalidade cometida a favor de outrem (v. acórdão de 10 de novembro de 2011, *The Rank Group*, C-259/10 e C-260/10, Colet., EU:C:2011:719, n.º 62 e jurisprudência referida).
- 171 Além disso, há que observar, como afirma a Comissão, que nenhum elemento apresentado pelo Reino de Espanha permite demonstrar que a decisão impugnada, na medida em que ordena a recuperação do auxílio de Estado em causa e a anulação dos pagamentos em curso, conduz a uma interrupção efetiva do serviço da TDT em toda a zona II e privaria, assim, os habitantes em questão do exercício do seu direito fundamental à informação televisiva. O Reino de Espanha não forneceu dados suficientes relativos ao número, à identidade, ao Estatuto e ao poder financeiro dos diferentes operadores de plataformas terrestres de televisão afetados pelas medidas de recuperação e de anulação em causa e não considerou necessário descrever, a título de exemplo e de ilustração, a situação de um único operador nem o montante que deveria ser reembolsado ou que seria necessário para a manutenção dos serviços de gestão e de manutenção dos centros de emissão em causa. Nestas circunstâncias, as alegações do Reino de Espanha relativas à verificação de uma interrupção do serviço de televisão na zona II em caso de recuperação do auxílio em causa devem ser qualificadas de presunções não demonstradas.
- 172 Por outro lado, importa recordar que a decisão impugnada não afeta a obrigação de cobertura da quase totalidade da zona II no que respeita aos canais públicos (v. n.º 46, *supra*), e que incumbe ao Reino de Espanha organizar a extensão da rede de televisão digital em conformidade com o direito da União relativo aos auxílios de Estado.
- 173 A segunda parte deve, portanto, ser rejeitada.

Quanto à terceira parte, relativa à violação do princípio da proporcionalidade

- 174 O Reino de Espanha alega que a decisão impugnada viola o princípio da proporcionalidade quer porque conduz à interrupção do sinal de televisão na zona II, quer em razão da falta de interesse dos operadores de outras tecnologias em participar em concursos. Em sua opinião, essa falta de interesse deve-se, no que diz respeito aos concursos considerados pela Comissão como não sendo tecnologicamente neutros, ao escasso benefício que resulta da limitação territorial. Esta limitação resulta da repartição das competências entre os diferentes níveis da administração espanhola. A falta de interesse revelou-se igualmente por ocasião de concursos tecnologicamente neutros nas Ilhas Canárias, no âmbito dos quais não foi apresentada nenhuma proposta por parte de operadores por satélites. Por conseguinte, ao restituir o auxílio, os beneficiários não perderam a vantagem de que beneficiaram no mercado em relação aos seus concorrentes, dado que é quase certo que teriam obtido essa vantagem sendo adjudicatários no âmbito de concursos neutros. Assim, a não restituição do auxílio em causa não ocasiona nenhum prejuízo aos operadores de plataformas diferentes da TDT.
- 175 Recorde-se que o princípio da proporcionalidade exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para atingir o objetivo pretendido, entendendo-se que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve

recorrer à menos gravosa (v. acórdãos de 17 de maio de 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, Recueil, EU:C:1984:183, n.º 25 e jurisprudência referida, e de 9 de setembro de 2009, *Diputación Foral de Álava e o.*, T-230/01 a T-232/01 e T-267/01 a T-269/01, EU:T:2009:316, n.º 376 e jurisprudência referida).

- 176 Segundo a jurisprudência, a supressão de um auxílio ilegal mediante recuperação é a consequência lógica do reconhecimento da sua ilegalidade, pelo que a recuperação deste auxílio, com vista ao restabelecimento da situação anterior, não pode, em princípio, ser considerada uma medida desproporcionada em relação aos objetivos das disposições do Tratado em matéria de auxílios de Estado (v. acórdão de 28 de julho de 2011, *Diputación Foral de Vizcaya e o./Comissão*, C-471/09 P a C-473/09 P, EU:C:2011:521, n.º 100 e jurisprudência referida).
- 177 No caso vertente, o Reino de Espanha não avançou nenhum argumento que permita derrogar essa regra.
- 178 Com efeito, em primeiro lugar, na medida em que o Reino de Espanha afirma que a decisão impugnada conduz à interrupção do sinal de televisão na zona II, basta referir que esta argumentação já foi declarada improcedente (v. n.ºs 171 e 172, *supra*). No âmbito da presente parte do fundamento, importa acrescentar que a referida decisão não obriga o Reino de Espanha a recuperar todos os fundos concedidos nem a anular todos os pagamentos a este respeito, mas incumbe unicamente a este Estado-Membro recuperar o auxílio em causa e anular todos os pagamentos em causa, na medida em que o princípio da neutralidade tecnológica não foi respeitado e que a medida em causa não pode ser considerada um auxílio *de minimis*.
- 179 Em segundo lugar, no que se refere à argumentação segundo a qual, devido à falta de interesse por parte dos operadores de plataformas diferentes da TDT em participar em concursos na zona II, os beneficiários não perderiam o seu benefício, basta referir que, mesmo segundo o Reino de Espanha, tal consequência não é certa e constitui apenas uma hipótese.
- 180 A terceira parte do fundamento deve, portanto, ser rejeitada.

Quanto à quarta parte do fundamento, relativa à violação do princípio da subsidiariedade

- 181 O Reino de Espanha alega que a Comissão violou o princípio da subsidiariedade ao procurar impor um modelo audiovisual particular na decisão impugnada. Esta questão é, no entanto, da competência dos Estados-Membros.
- 182 Esta argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, sendo a apreciação da compatibilidade de um auxílio com o mercado interno da competência exclusiva da Comissão, sob a fiscalização do juiz da União, esta última não podia ter violado o princípio da subsidiariedade (v., neste sentido, acórdão *Mitteldeutsche Flughafen e a Flughafen Leipzig-Halle/Comissão*, n.º 35, *supra*, EU:C:2012:821, n.º 79 e jurisprudência referida). Por força do artigo 5.º, n.º 3, TUE, este princípio aplica-se unicamente nos domínios que não são da competência exclusiva da União.
- 183 A quarta parte do presente fundamento e, por conseguinte, este fundamento na sua totalidade, devem ser considerados improcedentes.

Quanto ao quinto fundamento, relativo, a título subsidiário, à violação do direito fundamental à informação referente ao pedido de recuperação do auxílio

- 184 O Reino de Espanha alega, a título subsidiário, que a anulação de todos os pagamentos em curso do regime de auxílios presumido em causa privaria 1,2 milhões de habitantes de qualquer possibilidade de acesso a um canal de televisão e impedi-los-ia de exercerem o seu direito à informação, previsto no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A violação deste direito não é justificada nem proporcional.
- 185 A este respeito, basta referir que a argumentação do Reino de Espanha segundo a qual a decisão impugnada conduz à interrupção do sinal de televisão na zona II, foi já rejeitada no quadro do exame da segunda parte do quarto fundamento (v. n.ºs 171 e 172, *supra*). Ao ordenar a anulação de todos os pagamentos, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, da referida decisão, a Comissão não violou, assim, o direito à informação previsto no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 186 O quinto fundamento e, por conseguinte, o recurso na sua totalidade devem, pois, ser julgados improcedentes.

Quanto às despesas

- 187 Por força do disposto no artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino de Espanha sido vencido, há que condená-lo nas despesas relativas ao processo principal e ao processo de medidas provisórias, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) O Reino de Espanha suportará as despesas relativas ao processo principal e ao processo de medidas provisórias.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de novembro de 2015.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio	1
Tramitação processual e pedidos das partes	6
Questão de direito	7
Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE	7
Quanto à primeira parte, relativa à inexistência de uma atividade económica	7
Quanto à segunda parte, relativa à inexistência de vantagem económica e à existência de um SIEG	10
– Quanto ao primeiro critério enunciado no acórdão Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, no n.º 17, supra (EU:C:2003:415), relativo à execução de obrigações de serviço público	11
– Quanto ao quarto critério enunciado no acórdão Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, n.º 17, supra (EU:C:2003:415), relativo à garantia de menor custo para a coletividade	15
Quanto à terceira parte, relativa à inexistência de distorção da concorrência	16
Quanto ao segundo fundamento, relativo, a título subsidiário, a uma violação do artigo 106.º, n.º 2, e do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE	17
Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação das regras processuais	20
Quanto ao primeiro fundamento, relativo à não tomada em consideração de elementos de prova	21
Quanto à segunda acusação, relativa à falta de coerência na instrução do procedimento administrativo	23
Quanto à terceira acusação, relativa à duração excessiva do procedimento e às mudanças de instrutor	24
Quanto ao quarto fundamento, relativo à falta de objetividade e de imparcialidade	25
Quanto ao quarto fundamento, relativo, a título subsidiário, à violação dos princípios da segurança jurídica, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da subsidiariedade, referente ao pedido de recuperação do auxílio	27
Quanto à primeira parte, relativa à violação do princípio da segurança jurídica	27
Quanto à segunda parte, relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento	29
Quanto à terceira parte, relativa à violação do princípio da proporcionalidade	30
Quanto à quarta parte do fundamento, relativa à violação do princípio da subsidiariedade	31
Quanto ao quinto fundamento, relativo, a título subsidiário, à violação do direito fundamental à informação referente ao pedido de recuperação do auxílio	32

Quanto às despesas 32