

**TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA***Sentencia de 15 de diciembre de 2016**Sala Quinta**Asunto T-808/14***SUMARIO:**

**Telecomunicaciones. Despliegue de la TDT en Castilla-La Mancha. Ayudas de Estado. Actividad económica. Ventaja competitiva. Ventaja económica. Servicio de Interés Económico General. Falseamiento de la competencia. Procedimiento.**

Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. La Comisión indicó que los beneficiarios no habían sido seleccionados mediante una licitación abierta ni las autoridades habían calculado la cuantía de la compensación sobre la base del coste que una empresa bien gestionada habría soportado por prestar los servicios en cuestión. La Comisión no está obligada a acreditar la incidencia real de las ayudas sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente a examinar si tales ayudas pueden afectar a dichos intercambios y falsear la competencia. En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con esta en los intercambios comerciales en la Unión, dichos intercambios deben considerarse afectados. En primer lugar, en cuanto a la alegación según la cual el hecho de que las plataformas terrestre y de satélite no operaban en el mismo mercado se demuestra por la circunstancia de que los servicios de televisión digital por satélite son servicios de pago, mientras que el acceso a los servicios de TDT es gratuito, es menester constatar que, como afirma la Comisión, tecnológicamente, ambas plataformas son idóneas para dar soporte a ofertas de televisión gratuita o de pago. Además, los titulares de licencias para la emisión en TDT en España pueden emitir canales de pago y en la oferta de TDT española se incluyen tanto canales de pago como gratuitos. Procede pues desestimar esta alegación. En segundo lugar, respecto a las conclusiones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones invocadas por el Reino de España, no pueden cuestionar lo que constata la Comisión en la Decisión impugnada. En efecto, el Reino de España no ha precisado ni los casos en los que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones dedujo tales conclusiones ni las razones por las que concluyó, en estos casos, que las plataformas terrestre y satelital no operaban en el mismo mercado.

**PRECEPTOS:**

Tratado de 25 de Marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), arts. 106, 107, 108 y 296.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Reglamento (UE) 2015/1589 (normas detalladas para la aplicación del artículo 108 TFUE), art. 11.

Ley 11/1998 (General de comunicaciones), art. 2.

Ley 32/2003 (Ley General de Telecomunicaciones), art. 2.

**PONENTE:**

*Don A. Dittrich.*

En el asunto T-808/14,

**Reino de España**, representado inicialmente por el Sr. A. Rubio González y posteriormente por la Sra. A. Gavela Llopis, Abogados del Estado,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por el Sr. É. Gippini Fournier, la Sra. P. Nemecková y el Sr. B. Stromsky, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE tendente a la anulación de la Decisión C(2014) 6846 final de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.27408 [C 24/2010 (ex NN 37/2010, ex CP 19/2009)] concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha, en su versión modificada por la Decisión C(2015) 7193 final, de 20 de octubre de 2015, mediante la que se corrigen determinados errores contenidos en la Decisión C(2014) 6846 final,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

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

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de mayo de 2016;

dicta la siguiente

**Sentencia**

**Antecedentes del litigio**

1. El presente asunto tiene por objeto determinadas medidas ejecutadas por las autoridades españolas en el marco de la transición de la radiodifusión analógica a la digital en



España con respecto a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Esta digitalización, que puede efectuarse técnicamente a través de las plataformas terrestre, satelital, por cable o mediante accesos de banda ancha en Internet, permite una utilización más eficaz del espectro de frecuencias de radio. En la radiodifusión digital la señal de televisión resiste mejor las interferencias y puede ir acompañada de una serie de servicios complementarios que otorgan un valor añadido a la programación. Además, el proceso de digitalización permite obtener lo que se conoce como el «dividendo digital», es decir, frecuencias liberadas, puesto que las tecnologías de la televisión digital ocupan un espectro mucho menos ancho que las tecnologías analógicas. A estas ventajas se debe que la Comisión Europea haya fomentado, desde 2002, la digitalización en la Unión Europea.

2. El Reino de España estableció el marco normativo necesario para impulsar el proceso de transición de la radiodifusión analógica a la digital, promulgando, entre otras normas, la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo (BOE n.º 142, de 15 de junio de 2005, p. 20562) y el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (BOE n.º 181, de 30 de julio de 2005, p. 27006). Este Real Decreto impuso a los radiodifusores nacionales la obligación de cubrir el 96 % de la población, en el caso del sector privado, y el 98 % de la población, en el caso del sector público, en sus respectivos ámbitos territoriales.

3. A fin de gestionar la transición de la televisión analógica a la digital, las autoridades españolas dividieron el territorio español en tres zonas distintas:

- en la zona I, que abarca el 96 % de la población española y que se consideró comercialmente rentable, el coste de la transición a la tecnología digital fue asumido por los radiodifusores públicos y privados;
- en la zona II, que comprende regiones menos urbanizadas y remotas que representan el 2,5 % de la población española, los radiodifusores, a falta de interés comercial, no han invertido en la digitalización, lo que llevó a las autoridades españolas a poner en práctica una financiación pública;
- en la zona III, con el 1,5 % de la población española, la topografía excluye la transmisión digital terrestre, de modo que se optó por la plataforma satelital.

4. Mediante Acuerdo de 7 de septiembre de 2007, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (en lo sucesivo, «TDT»), que ejecuta el Plan técnico nacional previsto por el Real Decreto 944/2005. Ese Plan dividió el territorio español en 90 proyectos técnicos de transición y estableció una fecha límite para el cese de la radiodifusión analógica con respecto a cada uno de estos proyectos. El objetivo fijado en el Plan era que el servicio de TDT alcanzara una cobertura de la población española similar a la de la televisión analógica en 2007, a saber, más del 98 % de esa población en el conjunto de España y el 99,96 % de la población de Castilla-La Mancha.

5. Dado que las obligaciones de cobertura impuestas en relación con la TDT (véase el anterior apartado 2) podían dar lugar a una cobertura de la población española menor que la alcanzada por la radiodifusión analógica entonces existente, era necesario garantizar la cobertura de televisión en la zona II. El presente asunto tiene por objeto únicamente la financiación pública concedida por las autoridades españolas para apoyar el proceso de digitalización terrestre en dicha zona, y más concretamente la financiación de este proceso en



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

el territorio de Castilla-La Mancha incluido en esa zona. El número de ciudadanos afectados por las actuaciones en esta Comunidad Autónoma fue del orden de 275 000 habitantes, distribuidos en 1 024 localidades.

6. El 29 de febrero de 2008, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en lo sucesivo, «MITC») adoptó una decisión orientada a mejorar las infraestructuras de telecomunicaciones y a establecer los criterios y la distribución de la financiación de las actuaciones encaminadas al desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco de un plan titulado «Plan Avanza». El presupuesto aprobado en virtud de dicha decisión se asignó en parte a la digitalización de la televisión en la zona II.

7. Entre julio y noviembre de 2008, la digitalización en la zona II se llevó a cabo mediante una serie de adendas a los convenios marco de 2006 vigentes firmados por el MITC y las Comunidades Autónomas del Reino de España en el marco del Plan Avanza. Como consecuencia de tales adendas, el MITC transfirió fondos a las Comunidades Autónomas, las cuales se comprometieron a cubrir con sus propios recursos presupuestarios los demás costes relacionados con la operación.

8. El 17 de octubre de 2008, el Consejo de Ministros acordó asignar fondos complementarios para extender y culminar la cobertura de la TDT en el marco de los proyectos de transición que debían completarse a lo largo de la primera mitad de 2009. Los fondos se concedieron tras la firma en diciembre de 2008 de nuevos convenios marco entre el MITC y las Comunidades Autónomas relativos al desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT. El 29 de mayo de 2009, el Consejo de Ministros aprobó los criterios de distribución de los fondos concedidos para la financiación de iniciativas encaminadas a la transición a la TDT.

9. Tras la firma de las adendas a los convenios marco de 2008 en relación con la extensión de cobertura de la TDT y la publicación de estos convenios marco y adendas en el Boletín Oficial del Estado, las Comunidades Autónomas comenzaron el proceso de extensión, organizando a tal efecto licitaciones públicas o dejando su organización en manos de empresas privadas. En algunos casos, las Comunidades Autónomas encomendaron la extensión a los ayuntamientos.

10. En Castilla-La Mancha, contrariamente a lo que sucedió en la mayoría de las demás Comunidades Autónomas, las autoridades no organizaron licitaciones regionales para la extensión de la cobertura. Las autoridades optaron más bien por seguir un procedimiento específico, establecido por el Decreto 347/2008, de 2 de diciembre, por el que se regula la concesión de subvenciones directas para la ejecución del Plan de Transición a la Televisión Digital Terrestre en Castilla-La Mancha (*Diario Oficial de Castilla-La Mancha* n.º 250, de 5 de diciembre de 2008, p. 38834).

11. El Decreto 347/2008 disponía la asignación directa de los fondos necesarios para la digitalización a los titulares de los centros emisores existentes. Cabe distinguir tres situaciones distintas. En primer lugar, cuando los centros emisores eran propiedad de una entidad local, ésta es la que celebraba, sobre la base de una memoria técnica elaborada por un operador de telecomunicaciones, un convenio con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para obtener la financiación de dicha Junta. Una vez recibida la financiación, esas entidades locales compraban el equipo digital a su operador de telecomunicaciones y subcontrataban la instalación, explotación y mantenimiento del equipo a éste. En segundo lugar, cuando los



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

centros emisores eran propiedad de un operador de telecomunicaciones privado, éste celebraba, tras haber presentado una solución técnica, un convenio con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para obtener fondos de esa Junta al objeto de digitalizar su equipo. En tercer lugar, en la medida en que fue necesario construir 20 nuevos centros emisores, 14 de ellos fueron construidos sobre la base de convenios celebrados entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las entidades locales, mientras que 6 lo fueron sobre la base de un convenio suscrito por la citada Junta y un operador de telecomunicaciones.

**12.** De conformidad con los convenios celebrados, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha financió la adquisición de equipos digitales así como su instalación, explotación y mantenimiento durante los dos primeros años respecto a cada centro emisor digitalizado. Así, las entidades locales eran titulares de 475 centros emisores, mientras que 141 fueron objeto de los fondos concedidos a dos operadores de telecomunicaciones, a saber, Telecom Castilla-La Mancha, S.A. (en lo sucesivo, «Telecom CLM»), y Abertis Telecom Terrestre, S.A. (en lo sucesivo, «Abertis»).

**13.** El importe total de los fondos públicos destinados a la mejora de centros emisores en Castilla-La Mancha ascendió a cerca de 46 millones de euros, de los que 32,6 millones de euros se concedieron directamente a las entidades locales, al menos 13,2 millones de euros a Telecom CLM y 250 000 euros aproximadamente a Abertis. El importe total de los fondos utilizados en el período comprendido entre 2009 y 2011 para la explotación y mantenimiento de los centros digitalizados fue como mínimo de 6,5 millones de euros, mientras que un total de 2,26 millones de euros, concedido a Telecom CLM, se destinó a la construcción de los nuevos centros emisores.

**14.** Los días 14 de enero y 18 de mayo de 2009, la Comisión recibió dos denuncias, una de Radiodifusión Digital, S.L., un operador local de telecomunicaciones y de televisión terrestre, y otra de SES Astra, un operador europeo de satélites. Ambas denuncias tenían por objeto un presunto régimen de ayuda que las autoridades españolas habían adoptado en el contexto de la conversión de la televisión analógica a la digital en la zona II. Según dichos operadores, tal medida implicaba una ayuda no notificada que falseaba la competencia entre la plataforma de radiodifusión terrestre y la satelital. Además, Radiodifusión Digital indicó que la medida en cuestión había dado lugar a un falseamiento de la competencia entre los operadores de plataformas nacionales y locales.

**15.** Mediante escrito de 29 de septiembre de 2010, la Comisión informó al Reino de España de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, en relación con la ayuda controvertida en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»). Ese mismo día, la Comisión indicó al Reino de España que había incoado un procedimiento formal separado en relación con la ayuda controvertida para todo el territorio español, con excepción de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DO 2010, C 337, p. 17). Mediante la publicación de la Decisión de incoación, el 11 de diciembre de 2010, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DO 2010, C 335, p. 8), la Comisión instó a los interesados a presentar sus observaciones.

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

**17.** Tras haber recibido observaciones de las autoridades españolas y de otras partes interesadas, la Comisión adoptó, el 1 de octubre de 2014, la Decisión C(2014) 6846 final relativa a la ayuda estatal SA.27408 [C 24/2010 (ex NN 37/2010, ex CP 19/2009)] concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

**18.** La parte dispositiva de la Decisión impugnada, tal como fue adoptada el 1 de octubre de 2014, establece lo siguiente:

«Artículo 1

La ayuda estatal concedida a los operadores de plataforma de televisión terrestre Telecom CLM y Abertis para la mejora de los centros emisores, la construcción de nuevos centros emisores y la prestación de servicios digitales y/o de explotación y mantenimiento en la zona II de Castilla-La Mancha, ejecutada ilegalmente por [el Reino de] España infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3, [...] es incompatible con el mercado interior.

La ayuda estatal concedida para instalar receptores por satélite para la transmisión de las señales de Hispasat [S.A.] en la zona II de Castilla-La Mancha, ejecutada ilegalmente por [el Reino de] España infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3, [...] es incompatible con el mercado interior.

Artículo 2

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

Artículo 3

1. [El Reino de] España procederá a recuperar de Telecom CLM, Abertis e Hispasat la ayuda incompatible concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1.

2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación.

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

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

Artículo 4

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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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

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

- a) para los beneficiarios mencionados en el artículo 1, el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos;
- b) el importe total (principal e intereses) que deba recuperarse de cada beneficiario;
- [...]

#### Artículo 5

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

**19.** A efectos de motivar la Decisión impugnada, en primer lugar, la Comisión consideró que los diversos actos adoptados a nivel central y los convenios celebrados y modificados entre el MITC y las Comunidades Autónomas constituían la base del régimen de ayuda para la extensión de la TDT en la zona II. En la práctica, las Comunidades Autónomas aplicaron, según la Comisión, las directrices del Gobierno central sobre la extensión de la TDT (considerandos 99 y 100 de dicha Decisión).

**20.** En segundo lugar, la Comisión declaró que la medida controvertida debía considerarse una ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, apartado 1. Entendía que, al financiarse tal medida con el presupuesto del Estado y los presupuestos de diferentes ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma, se trataba de una intervención mediante fondos estatales imputable al Estado. Según la Comisión, la extensión de las redes de emisión de televisión era una actividad económica y no correspondía al ejercicio de prerrogativas de poder público. Añadió que la medida controvertida no era conforme al principio del inversor privado en una economía de mercado. Según dicha institución, el operador se beneficiaba de una ventaja económica al recibir fondos públicos para digitalizar su propio equipo o construir nuevos centros emisores. A su juicio, Abertis y Telecom CLM eran los beneficiarios directos de la ayuda. Cuando los propios ayuntamientos actuaron como operadores de red, habrían sido también beneficiarios directos de la ayuda. A su entender, la ventaja que esta medida confería a los operadores de red era selectiva, pues sólo afectaba a las empresas que operaban en el mercado de la plataforma terrestre y la selección de los operadores de red no se hizo sobre la base de una licitación, sino de un procedimiento específico con objeto de que las autoridades seleccionaran los operadores de red. En su opinión, la selección directa de estos operadores supuso la exclusión de cualquier otro competidor potencial que propusiera la tecnología terrestre. Para la Comisión, habida cuenta de que las plataformas de radiodifusión satelital y terrestre se hallaban en competencia, la medida destinada al despliegue, explotación y mantenimiento de la TDT en la zona II implicaba el falseamiento de la competencia entre ambas plataformas. Señaló que otras plataformas, especialmente la televisión por Internet, también se encontraban discriminadas. Además, la Comisión declaró que la medida controvertida había afectado a los intercambios comerciales en el seno de la Unión (considerandos 98 a 138 de la Decisión impugnada).

**21.** En tercer lugar, la Comisión declaró que la medida controvertida no podía considerarse una ayuda estatal compatible con el mercado interior, en virtud del artículo 107



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

TFUE, apartado 3, letra c), a pesar de que, a su juicio, tal medida iba dirigida a lograr un objetivo bien definido de interés común y dicha institución había reconocido la existencia de una deficiencia del mercado. Añadió que, dado que esa medida no respetaba el principio de neutralidad tecnológica, no era proporcionada y no constituía un instrumento apropiado para garantizar la cobertura de canales en abierto a los residentes de la zona II de Castilla-La Mancha (considerandos 139 a 178 de la Decisión impugnada).

**22.** En cuarto lugar, la Comisión consideró que, al no existir una definición clara de la explotación de una plataforma terrestre como servicio público ni un acto de atribución de tal servicio público a un operador de una plataforma determinada, la medida controvertida no podía justificarse al amparo del artículo 106 TFUE, apartado 2 (considerandos 179 a 186 de la Decisión impugnada).

**23.** En quinto lugar, la Comisión señaló que la medida controvertida no era una ayuda existente, ya que debía considerarse como una alteración que afectaba a la sustancia misma del régimen original. Por consiguiente, las autoridades españolas deberían haber notificado esa medida (considerandos 187 a 189 de la Decisión impugnada).

**24.** En sexto lugar, la Comisión precisó los diferentes casos en los que las autoridades españolas debían recuperar la ayuda en cuestión de los beneficiarios (considerandos 193 a 202 de la Decisión impugnada).

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

**25.** Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 12 de diciembre de 2014, el Reino de España interpuso el presente recurso.

**26.** Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 20 de julio de 2015, el Reino de España solicitó la celebración de vista oral, conforme al artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal.

**27.** El 20 de octubre de 2015, la Comisión adoptó la Decisión C(2015) 7193 final, mediante la que corregía determinados errores contenidos en la Decisión impugnada en relación con Hispasat. Como consecuencia de esta corrección, en el artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada, los términos «prestación de servicios» fueron sustituidos por los términos «prestación de equipamientos». Además, la Comisión suprimió, en particular, el párrafo segundo del citado artículo 1 de la Decisión impugnada y modificó el artículo 3, apartado 1, de ésta. Así pues, ya no declaraba dicha institución que existía una ayuda estatal concedida para instalar receptores por satélite para la transmisión de las señales de Hispasat en la zona II de Castilla-La Mancha, ejecutada ilegalmente por el Reino de España infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, que era incompatible con el mercado interior y debía ser recuperada de Hispasat por ese Estado miembro.

**28.** Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 23 de diciembre de 2015, el Reino de España indicó que invocaba un motivo nuevo a raíz de la modificación del artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada mediante la Decisión C(2015) 7193 final, conforme al artículo 84 del Reglamento de Procedimiento. La Comisión remitió sus observaciones relativas a dicho escrito el 28 de enero de 2016.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**29.** El Reino de España solicita al Tribunal que:

- Anule la Decisión impugnada.
- Condene en costas a la Comisión.

**30.** La Comisión solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas al Reino de España.

#### **Fundamentos de Derecho**

**31.** En apoyo del recurso, el Reino de España invoca cinco motivos en la demanda. El primero de ellos se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por constatar la Comisión erróneamente la existencia de una ayuda estatal. El segundo motivo, que se invoca con carácter subsidiario, se refiere a la cuestión de la compatibilidad de la supuesta ayuda con el mercado interior y se basa en el incumplimiento de los requisitos de autorización previstos en el artículo 106 TFUE, apartado 2, y el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Mediante el tercer motivo, el Reino de España alega la violación de las normas de procedimiento. El cuarto motivo, formulado con carácter subsidiario, se refiere al requerimiento de recuperación de la ayuda y se basa en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato, de proporcionalidad y de subsidiariedad. Mediante el quinto motivo, el Reino de España alega con carácter subsidiario la violación del derecho fundamental a la información.

**32.** Antes de examinar los motivos invocados en la demanda, debe examinarse el motivo nuevo formulado por el Reino de España en su escrito de 23 de diciembre de 2015.

*Sobre el motivo nuevo formulado por el Reino de España en su escrito de 23 de diciembre de 2015*

**33.** En su escrito de 23 de diciembre de 2015, el Reino de España invoca un motivo nuevo, conforme al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, a raíz de la modificación del artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada mediante la Decisión C(2015) 7193 final. Indica que, desde el primer momento, se ha entendido que el artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada no contemplaba la recuperación de los fondos transferidos para el suministro de equipos, puesto que los términos «prestación de servicios» utilizados en ese artículo antes de su modificación no incluían el suministro de equipos. Arguye que, en el caso de Castilla-La Mancha, los equipos de TDT suministrados no pertenecen al operador de telecomunicaciones, sino que siguen siendo propiedad de las entidades locales o de la Comunidad Autónoma. A su juicio, al sustituir, en el artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada, los términos «prestación de servicios» por los términos «prestación de equipamientos», la Comisión no rectificó un supuesto error relativo a Hispasat, sino que, en realidad, modificó sustancialmente la Decisión impugnada. Según dicho Estado miembro, tal modificación afecta de manera grave al propio concepto de la medida considerada como ayuda y al principio de seguridad jurídica.

**34.** En primer lugar, respecto a la admisibilidad de la alegación del Reino de España, procede recordar que, conforme al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento,

en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

**35.** En el presente asunto, es pacífico que la corrección de la Decisión impugnada mediante la Decisión C(2015) 7193 final, llevada a cabo el 20 de octubre de 2015, en virtud de la cual los términos «prestación de servicios» fueron sustituidos por los términos «prestación de equipamientos», constituye un elemento de hecho aparecido durante el procedimiento. Al alegar que esta corrección constituye, en sustancia, una modificación que afecta de manera grave al propio concepto de la medida considerada como ayuda y al principio de seguridad jurídica, el Reino de España invoca efectivamente un motivo nuevo que se basa en un elemento de hecho aparecido durante el procedimiento.

**36.** Contrariamente a lo que alega la Comisión, este motivo no había sido formulado aún por el Reino de España en la demanda. En efecto, es cierto que éste alegó, en la demanda, la violación del principio de seguridad jurídica al afirmar que el artículo 1 de la Decisión impugnada no contemplaba el suministro de equipos digitales. No obstante, esta alegación se refería a la cuestión de si, según los términos de la Decisión impugnada antes de su modificación, la ayuda de Estado constatada por la Comisión incluía también el suministro de equipos digitales. En cambio, mediante el motivo nuevo, el Reino de España impugna la propia modificación de la Decisión impugnada mediante la Decisión C(2015) 7193 final.

**37.** Así pues, el motivo nuevo invocado por el Reino de España es admisible.

**38.** En segundo lugar, en el marco de la apreciación del fondo de la alegación del Reino de España, ha de constatarse que la sustitución de los términos «prestación de servicios» por los términos «prestación de equipamientos» no implica la ilegalidad de la Decisión así modificada.

**39.** En primer término, es cierto que la Comisión debe ser competente para adoptar una modificación de una decisión final y que esta modificación debe fundamentarse en una base jurídica.

**40.** A este respecto, merece destacarse que el Tratado FUE confirió a la Comisión competencia para adoptar las decisiones en materia de ayudas de Estado. Por tanto, en virtud de un principio general del Derecho según el cual, en principio, el órgano que es competente para adoptar determinado acto jurídico lo es también para derogarlo o modificarlo mediante la adopción de un *actus contrarius*, excepto si una norma confiere expresamente esa competencia a otro órgano, ha de estimarse que la Comisión era competente para adoptar la Decisión C(2015) 7193 final (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de noviembre de 2002, Lagardère y Canal+/Comisión, T-251/00, EU:T:2002:278, apartado 130). En consonancia con este principio, debe constatarse que la Comisión pudo basar válidamente la Decisión C(2015) 7193 final en la disposición que sirvió de base para la adopción de la Decisión impugnada en su forma inicial, a saber, el artículo 108 TFUE, apartado 2.

**41.** En segundo término, también es cierto que la modificación de una decisión final de la Comisión debe respetar determinadas normas de procedimiento.

**42.** A este respecto, conviene señalar que la infracción de las normas de procedimiento relativas a la adopción de un acto lesivo constituye un vicio sustancial de forma, que el juez de

la Unión puede examinar incluso de oficio (véase la sentencia de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartado 143 y jurisprudencia citada).

**43.** Cuando la Comisión se proponga revocar una decisión final en materia de ayudas de Estado, podrá hacerlo en el supuesto de que la decisión se base en información inexacta transmitida en el curso del procedimiento y de una importancia determinante para la decisión, aplicando el procedimiento previsto en el artículo 11 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 TFUE (DO 2015, L 248, p. 9). Este procedimiento exige, en particular, que el Estado miembro concernido tenga la posibilidad de presentar sus observaciones.

**44.** Pues bien, consta que el caso de autos no se refiere a ninguno de los supuestos mencionados en el artículo 11 del Reglamento 2015/1589.

**45.** No obstante, se ha declarado que, conforme a la regla del paralelismo de formas, la adopción de una decisión de modificación debe efectuarse de la misma manera que la decisión impugnada, y más concretamente con pleno respeto del derecho del Estado miembro concernido a presentar observaciones [véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2006, Gagliardi/OAMI - Norma Lebensmittelfilialbetrieb (MANU MANU MANU), T-392/04, no publicada, EU:T:2006:400, apartado 53].

**46.** En el caso presente, ni de los autos ni de los elementos aportados por las partes en la vista se desprende que la Comisión haya respetado el derecho del Reino de España a presentar observaciones antes de adoptarse la Decisión de 20 de octubre de 2015.

**47.** Sin embargo, procede recordar que una irregularidad procedimental sólo da lugar a la anulación total o parcial de un acto si se acredita que, de no haber existido esa irregularidad, el acto habría podido tener un contenido diferente (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de octubre de 1980, van Landewyck y otros/Comisión, 209/78 a 215/78 y 218/78, no publicada, EU:C:1980:248, apartado 47; de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, EU:C:1990:125, apartado 48, y de 25 de octubre de 2005, Alemania y Dinamarca/Comisión, C-465/02 y C-466/02, EU:C:2005:636, apartado 37).

**48.** Pues bien, en el presente asunto, es preciso constatar, tal como afirma la Comisión, que la sustitución efectuada por esa institución no supuso ninguna nueva obligación para el Reino de España, puesto que el artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada antes de su modificación se refería también al suministro de equipos. En efecto, según dicha disposición, la ayuda estatal de que se trataba era la concedida a los operadores de plataforma de televisión terrestre Telecom CLM y Abertis para la mejora de los centros emisores, la construcción de nuevos centros emisores y la prestación de servicios digitales o de explotación y mantenimiento. Tanto los términos «ayuda estatal para la mejora de los centros emisores» como los términos «ayuda estatal para la construcción de nuevos centros emisores» comprendían cualquier tipo de ayuda, incluido el suministro de equipos. Además, según el considerando 118 de la Decisión impugnada, que puede servir para interpretar el alcance del artículo 1, párrafo primero, de la propia Decisión, la ventaja cuantificable concedida a los beneficiarios directos es el importe total de los fondos recibidos para la extensión de la cobertura, incluidos los fondos recibidos para la mejora o la construcción de centros emisores. A la vista de esta definición de la ventaja, no puede sostenerse que la prestación de servicios

digitales o de explotación y mantenimiento excluyese el suministro de equipos, lo que se ve corroborado por el hecho de que del considerando 197 de la Decisión impugnada se desprende que ésta incluía también el suministro de equipos. De otro lado, la cantidad percibida por Telecom CLM y Abertis que se menciona en este considerando no fue modificada por la Decisión C(2015) 7193 final.

**49.** La argumentación del Reino de España no desvirtúa esta constatación. En efecto, por una parte, en lo que respecta a la alegación según la cual cualquier prestación es por definición un servicio, debe señalarse que, a la luz del contexto de la utilización de los términos en cuestión, no cabe concluir que tal distinción lingüística excluya los equipos del ámbito de aplicación de la Decisión impugnada. Además, ha de observarse que, en el apartado 72 de la demanda, el Reino de España utilizó los términos «prestación de servicios» también en el sentido de que comprendían el suministro de equipos. En efecto, según éste, los operadores de red prestaron «servicios de suministro, instalación y mantenimiento de equipos TDT». Por otra parte, en cuanto a la alegación del Reino de España de que las autoridades españolas no transmitieron la propiedad de los equipos de TDT suministrados a los operadores de red, debe señalarse, además del hecho de que la Comisión tuvo en cuenta esta circunstancia concretamente en el considerando 197 de la Decisión impugnada, que no es necesario que el gasto de los fondos públicos lleve a una transmisión de la propiedad de los equipos de que se trata para que el suministro de equipos constituya una ventaja económica (sentencia de 26 de noviembre de 2015, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión, T-463/13 y T-464/13, no publicada, EU:T:2015:901, apartado 71).

**50.** En consecuencia, el motivo nuevo formulado por el Reino de España en su escrito de 23 de diciembre de 2015 debe desestimarse por carecer de fundamento.

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

**51.** El Reino de España reprocha a la Comisión haber infringido el artículo 107 TFUE, apartado 1, por constatar la existencia de una ayuda estatal. Según aquél, en primer lugar, las entidades concernidas no desarrollaban ninguna actividad económica; en segundo lugar, las medidas adoptadas por las autoridades en Castilla-La Mancha se ajustaban al principio del inversor privado en una economía de mercado; en tercer lugar, la medida controvertida no era selectiva, sino que constituía un servicio de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG»), y, en cuarto lugar, esta medida no falseaba la competencia.

*Sobre la primera parte, basada en la inexistencia de actividad económica*

**52.** El Reino de España alega que la explotación de la red de TDT en la zona II por parte de las Comunidades Autónomas, empresas públicas y ayuntamientos se encuadraba en el ejercicio de los poderes de autoridad pública y no constituía una actividad económica. Mantiene que su único interés era el de atender a las necesidades de la población rural, no participar en el mercado. Considera que, por tanto, no pueden calificarse de empresas a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

**53.** Con carácter liminar, procede recordar que la calificación de ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe ser capaz de afectar al comercio



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, EU:T:2008:585, apartado 36 y jurisprudencia citada).

54 Esta primera parte se refiere más concretamente al tercero de dichos requisitos, a tenor del cual se consideran ayudas de Estado las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que pueden considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, apartado 40 y jurisprudencia citada).

55. De reiterada jurisprudencia resulta que, en el contexto del Derecho de la competencia, el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación. Constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (véase la sentencia de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, C-222/04, EU:C:2006:8, apartados 107 y 108 y jurisprudencia citada). El carácter económico o no de una actividad no depende del estatuto privado o público de la entidad que la ejerce ni de la rentabilidad de dicha actividad (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión, C-288/11 P, EU:C:2012:821, apartado 50 y jurisprudencia citada).

56. Según la jurisprudencia, las actividades vinculadas al ejercicio de prerrogativas de poder público no tienen un carácter económico que justifique la aplicación de las normas sobre competencia del Tratado FUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de enero de 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, apartados 30 y 31, y de 16 de diciembre de 2010, Países Bajos y NOS/Comisión, T-231/06 y T-237/06, EU:T:2010:525, apartado 93).

57. Por lo que se refiere a la posible incidencia del ejercicio de prerrogativas de poder público en la calificación de una persona jurídica como empresa en el sentido del Derecho de la Unión en materia de competencia, procede señalar que, por sí solo, el hecho de que una entidad disponga de prerrogativas de poder público para el ejercicio de una parte de sus actividades no impide calificarla de empresa a efectos del Derecho de la Unión en materia de competencia en lo que respecta al resto de sus actividades económicas. La calificación de actividad vinculada al ejercicio de prerrogativas de poder público o de actividad económica debe hacerse de manera separada para cada actividad ejercida por una determinada entidad (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, apartado 25 y jurisprudencia citada).

58. Así pues, procede examinar si la actividad en cuestión estaba vinculada al ejercicio de prerrogativas de poder público, como alega el Reino de España, o al ejercicio de una actividad económica.

59. Con carácter previo, en lo referente a la definición de la actividad en cuestión, debe constatar que, en virtud del artículo 1 de la Decisión impugnada, tal actividad consistía en la mejora de los centros emisores, en la construcción de nuevos centros emisores y en la prestación de equipamientos digitales o de explotación y mantenimiento en la zona II de Castilla-La Mancha. En la medida en que el Reino de España pone de manifiesto que el único



interés de las autoridades españolas era el de atender a las necesidades de la población rural, dado que era necesario garantizar la cobertura de televisión en dicha zona, es menester recordar que, en materia de ayudas de Estado, la finalidad perseguida por las intervenciones estatales no basta para que eviten la calificación de «ayudas» en el sentido del artículo 107 TFUE. En efecto, este artículo no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (véase la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartados 84 y 85 y jurisprudencia citada). En consecuencia, la Comisión no incurrió en error en relación con la definición de la actividad en cuestión.

**60.** A fin de dirimir la cuestión de si la actividad de que se trata, tal como se define en la Decisión impugnada, se encuadraba en el ejercicio de prerrogativas de poder público o en el ejercicio de actividades económicas, debe verificarse si esa actividad, por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta, se vincula al ejercicio de prerrogativas de poder público o si tiene un carácter económico que justifique la aplicación de las normas sobre competencia del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de marzo de 1997, Diego Cali & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, apartados 16, 18 y 23 y jurisprudencia citada, y de 28 de febrero de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 40 y jurisprudencia citada).

**61.** En los considerandos 109 a 111 de la Decisión impugnada, la Comisión afirmó que la explotación de redes de emisión de televisión constituía una actividad económica, de modo similar a otros casos, que implicaban la gestión de infraestructuras por parte de las autoridades regionales. Según dicha institución, el mercado existe si, como en este caso, otros operadores estarían dispuestos a prestar el servicio en cuestión o en condiciones de hacerlo. La Comisión consideró que la explotación de la red de TDT no se encuadraba entre las prerrogativas del Estado ni era una actividad que sólo pudiese desarrollar el Estado. Arguyó que los servicios tomados en consideración no eran los habituales de una autoridad pública y tenían naturaleza económica, lo que se ponía de manifiesto por el hecho de que eran varias las empresas que operaban en el mercado de la zona I. Constató asimismo que un operador europeo de satélites estaba interesado en prestar estos servicios en la zona II en el marco de una licitación y que la actividad en cuestión afectaba solamente a la transmisión de canales nacionales y regionales privados.

**62.** A la luz de los criterios deducidos por la jurisprudencia en relación con el concepto de empresa mencionado en el anterior apartado 60, estas consideraciones demuestran de manera suficiente con arreglo a Derecho que la actividad en cuestión, por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta, no se vincula al ejercicio de prerrogativas de poder público, sino que tiene carácter económico. Ninguna alegación del Reino de España permite acreditar que la Comisión incurriera en error al calificar la actividad en cuestión de actividad económica.

**63.** En efecto, en primer término, toda vez que el Reino de España subraya que, en Castilla-La Mancha, la extensión de la TDT se ejecutó mayoritariamente por los ayuntamientos, es preciso señalar que, en lo que atañe a la eventual aplicación de las normas sobre competencia, debe distinguirse entre el supuesto en que el Estado actúa ejerciendo la autoridad pública y el caso en que actúa ejerciendo actividades económicas de carácter industrial o comercial consistentes en ofrecer bienes y servicios en el mercado. A este respecto, no importa si el Estado actúa directamente a través de un órgano que forme parte de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

la Administración pública o a través de una entidad a la que haya concedido derechos especiales o exclusivos (véanse las sentencias de 18 de marzo de 1997, *Diego Cali & Figli*, C-343/95, EU:C:1997:160, apartados 16 y 17 y jurisprudencia citada, y de 12 de julio de 2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, EU:C:2012:449, apartado 35 y jurisprudencia citada). Además, procede recordar que el hecho de que una actividad pueda ser ejercida por una empresa privada constituye un indicio que permite calificar la actividad en cuestión como actividad económica (sentencia de 24 de octubre de 2002, *Aéroports de Paris/Comisión*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, apartado 82).

**64.** En segundo término, en lo atinente a la alegación del Reino de España relativa a la inexistencia de mercado respecto al servicio dirigido a garantizar el derecho de todas las personas a recibir comunicación audiovisual televisiva, cabe destacar, tal como constató la Comisión en los considerandos 109 y 111 de la Decisión impugnada, que existía un mercado para el servicio de despliegue de la red digital en España. Por una parte, consta que un operador europeo de satélites estaba interesado en prestar ese servicio en la zona II en el marco de la licitación realizada en 2008 en Cantabria. Por otra parte, la existencia de un mercado para el despliegue de la red digital en España se desprende del hecho de que, en la zona I, esta actividad la efectuaban empresas privadas.

**65.** En tercer término, en la medida en que el Reino de España subraya que las empresas implicadas no obtuvieron contraprestación económica por esta actividad, basta con recordar que la cuestión de si tal actividad tenía carácter económico no depende de que un inversor privado estuviera dispuesto a llevarla a cabo en las mismas condiciones ni de la rentabilidad de la actividad (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, apartado 50). Además, la gratuidad de las prestaciones no impide calificar de económica a una actividad (sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner y Elser*, C-41/90, EU:C:1991:161, apartados 19 a 23). El hecho de que, como afirma el Reino de España, los planes de actuación de las Comunidades Autónomas no supusieran ningún cambio en la titularidad de los centros de emisión digitalizados, que seguían siendo de titularidad pública, no influye en la calificación de la actividad en cuestión.

**66.** En cuarto término, el Reino de España alega que la afirmación de la Comisión que figura en el considerando 111 y en la nota 56 de la Decisión impugnada, según la cual el despliegue de la red digital en la zona II sólo afectaba a la transmisión de canales nacionales y regionales privados, es inexacta. No puede acogerse esta alegación. En efecto, ha de constatarse que el Real Decreto 944/2005 impuso a los radiodifusores nacionales la obligación de cubrir el 96 % de la población, en el caso del sector privado, y el 98 % de la población, en el caso del sector público, en sus respectivos ámbitos territoriales (véase el anterior apartado 2). Si bien es cierto que las zonas I y II comprendían el 98,5 % de la población española y que, por tanto, la obligación impuesta a los radiodifusores nacionales, en el caso del sector público, de cubrir en sus respectivos ámbitos territoriales el 98 % de la población no les obligaba a cubrir toda la zona II, no es menos cierto que, en la práctica totalidad de dicha zona, esa obligación de cobertura garantizaba el acceso a los canales públicos, al excluir la topografía de la zona III la transmisión digital terrestre (véase el anterior apartado 3). En cualquier caso, debe señalarse que, aun suponiendo que el despliegue de la red digital en la zona II afectara también a la transmisión de los canales públicos, la actividad en cuestión tendría carácter económico.

**67.** Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del presente motivo.



Sobre la segunda parte, basada en la inexistencia de ventaja económica por cuanto se respeta el principio del inversor privado en una economía de mercado

**68.** El Reino de España alega que los fondos litigiosos no otorgaron a los operadores de red ninguna ventaja competitiva que no hubiesen podido obtener en condiciones normales de mercado en el marco de la digitalización de los centros emisores de la zona II. Sostiene que la Comisión constató erróneamente que las medidas adoptadas por las autoridades en Castilla-La Mancha no respetaban el principio del inversor privado en una economía de mercado. Según el Reino de España, los fondos públicos transferidos a los operadores de red para la prestación de servicios de suministro, instalación y mantenimiento de equipos de TDT reflejaban los costes en los que se había incurrido realmente y a precios de mercado, como demostraba el estudio de desglose de costes de Castilla-La Mancha fechado en octubre de 2011, que indicaba en particular precios de mercado de referencia. Además, arguye que en 141 casos concretos no hubo otra solución que prestar el servicio de TDT en centros emisores para alcanzar los objetivos de cobertura de la población en la zona II de Castilla-La Mancha. Añade que la prestación de los servicios en cuestión no permitió a los operadores de red terrestres extender su red o mejorar la capilaridad de sus redes.

**69.** Según la jurisprudencia, los requisitos que debe reunir una medida para incluirla en el concepto de ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE no concurren si la empresa beneficiaria podía obtener la misma ventaja que se puso a su disposición mediante recursos del Estado en circunstancias que correspondan a las condiciones normales del mercado, apreciación que se realiza aplicando en principio el criterio del inversor privado en una economía de mercado (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 78, y de 4 de septiembre de 2014, SNCM y Francia/Corsica Ferries France, C-533/12 P y C-536/12 P, EU:C:2014:2142, apartado 30).

**70.** A este respecto, procede analizar si, en circunstancias similares, un inversor privado que opere en condiciones normales de una economía de mercado, de dimensiones comparables con las del inversor público, habría efectuado la operación de referencia. En particular, cabe preguntarse si un inversor privado habría realizado la operación de referencia en las mismas condiciones y, en caso de respuesta negativa, examinar en qué condiciones habría podido realizarla (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartado 40 y jurisprudencia citada).

**71.** El comportamiento del inversor privado, que debe ser comparado con el de un inversor público, no es necesariamente el del inversor ordinario que coloca capitales en función de su rentabilidad a un plazo más o menos corto. Tal comportamiento debe ser, por lo menos, el de un holding privado o un grupo privado de empresas que persigue una política estructural, global o sectorial, y se guía por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo (sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-305/89, EU:C:1991:142, apartado 20).

**72.** En estas circunstancias, la aplicación del criterio del inversor privado no pretende determinar cuál podría ser la rentabilidad máxima obtenida por un inversor en un sector específico o en el conjunto de la actividad económica, sino determinar si un inversor privado comparable habría realizado, en las circunstancias del caso de autos, la inversión en cuestión.

Así pues, se trata de determinar si dicha inversión responde a cierta lógica económica, al menos a largo plazo (sentencia de 3 de julio de 2014, España y otros/Comisión, T-319/12 y T-321/12, no publicada, EU:T:2014:604, apartado 42).

**73.** Procede recordar que la apreciación por la Comisión de la cuestión de si una medida cumple el criterio del inversor privado en una economía de mercado requiere una valoración económica compleja. La Comisión, cuando adopta un acto que requiere tal apreciación, goza de un amplio poder de apreciación y el control jurisdiccional, aunque en principio es completo por lo que respecta a la cuestión de si una medida está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la inexistencia de error de Derecho, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta y la falta de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos, así como la inexistencia de desviación de poder. En particular, no corresponde al Tribunal sustituir la apreciación económica del autor de la Decisión por la suya propia (véase la sentencia de 24 de septiembre de 2008, Kahla/Thüringen Porzellan/Comisión, T-20/03, EU:T:2008:395, apartado 239 y jurisprudencia citada).

**74.** En el presente asunto, del considerando 112 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión no estimó que la inversión de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la digitalización de la red terrestre de la zona II respetara el principio del inversor privado en una economía de mercado. Aquélla mantiene que, en este caso, la inversión pública fue la financiación por parte de dicha Junta de la digitalización de las redes de radiodifusión terrestre de Telecom CLM y Abertis. Según la Comisión, cuando el equipo seguía siendo propiedad de los ayuntamientos, la explotación la llevaban a cabo las antiguas compañías. Asegura que el convenio con los operadores no estableció un reembolso de los fondos o una remuneración del equipo propiedad de las autoridades públicas. A su juicio, esto contradice directamente el concepto de inversor privado, que no sólo exigiría este reembolso o remuneración, sino también un rendimiento de la propia inversión. Según dicha institución, no se pretendía que la financiación pública de la red de TDT fuera una inversión rentable en sí.

**75.** La alegación del Reino de España no acredita que estas consideraciones, habida cuenta del control limitado mencionado en el anterior apartado 73, adolezcan de error manifiesto.

**76.** En efecto, en primer lugar, es preciso recordar que, según la jurisprudencia, para apreciar si la medida en cuestión se habría adoptado en condiciones normales de mercado por un inversor privado que se encontrara en una situación lo más similar posible a la del Estado, sólo se deben tener en cuenta los beneficios y las obligaciones ligados a la situación de este último en calidad de accionista, con exclusión de los que le correspondan como poder público (véase la sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 79 y jurisprudencia citada). Así pues, procede excluir la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado en el supuesto de que el Estado actúe como poder público. En efecto, en este supuesto nunca existe la posibilidad de comparar el comportamiento del Estado con el de una empresa o un inversor privado en una economía de mercado (sentencia de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, EU:T:2008:585, apartado 85). Si un Estado invoca el criterio del inversor privado en el procedimiento administrativo, le incumbe en caso de duda acreditar inequívocamente y en virtud de factores objetivos y verificables que la medida ejecutada corresponde a su cualidad de operador

económico (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 82).

**77.** Ha de señalarse que, ciertamente, del examen de la primera parte del presente motivo se desprende que, en este caso, la actividad en cuestión no se encuadraba en el ejercicio de prerrogativas de poder público, sino en el ejercicio de una actividad económica. No obstante, tal como se deduce del considerando 50 de la Decisión impugnada y de la argumentación del Reino de España en el presente asunto (véase el anterior apartado 52), tanto en el procedimiento administrativo como ante el Tribunal, el Reino de España ha alegado que la explotación de la red de TDT en la zona II por parte de las Comunidades Autónomas, empresas públicas y ayuntamientos se encuadraba en el ejercicio de los poderes de autoridad pública. Según el Reino de España, no debe ser aplicable por tanto el criterio del inversor privado en una economía de mercado.

**78.** En la medida en que la Comisión considera que el criterio del inversor privado en una economía de mercado no es aplicable porque los fondos en cuestión provienen de los Presupuestos Generales del Estado, no cabe acoger su alegación. En efecto, procede recordar que, atendiendo a los objetivos perseguidos por el artículo 107 TFUE, apartado 1, y al criterio del inversor privado, una ventaja económica, aun concedida con medios de naturaleza fiscal, debe ser valorada, en particular, a la luz del criterio del inversor privado si a raíz de la apreciación global que fuere necesaria se pone de manifiesto que el Estado miembro interesado concedió dicha ventaja en su condición de operador económico, no obstante el empleo de medios correspondientes al poder público. Por tanto, el criterio del inversor privado se aplica con independencia de la forma en que los fondos han sido aportados por el Estado (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 92 y 93).

**79.** En segundo lugar, debe destacarse que no adolece de ningún error manifiesto la constatación de la Comisión según la cual no se pretendía que la financiación pública de la red de TDT en la zona II de Castilla-La Mancha fuera una inversión rentable en sí.

**80.** En efecto, en primer término, la Comisión no incurrió en error alguno al declarar, en el considerando 112 de la Decisión impugnada, que la inversión pública era la financiación por las autoridades españolas de la digitalización de las redes de radiodifusión terrestre de Telecom CLM y Abertis. La alegación del Reino de España de que los fondos públicos transferidos a los operadores de red para la prestación de servicios de suministro, instalación y mantenimiento de equipos de TDT reflejaron los costes en los que se había incurrido realmente y a precios de mercado no puede poner en cuestión el hecho de que los fondos públicos fueron concedidos por las autoridades españolas precisamente para financiar la prestación de esos servicios. Esta constatación tampoco se ve cuestionada por la afirmación del Reino de España de que la prestación de los servicios de que se trata no permitió a los operadores de red terrestres extender su red o mejorar la capilaridad de sus redes. La falta de rentabilidad, al menos a largo plazo, de esta inversión se deriva, tal como declaró la Comisión en el ya citado considerando 112 de la Decisión impugnada, del hecho de que los convenios celebrados con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no establecían un reembolso de los fondos o una remuneración del equipo propiedad de las autoridades públicas, extremo no refutado por el Reino de España. La Comisión no incurrió en ningún error manifiesto de apreciación al afirmar, en dicho considerando, que un inversor privado exigiría un rendimiento de la propia inversión, cosa que no ha sucedido en el presente asunto. Además, del apartado 4 de la memoria

económica que se adjunta al proyecto de Decreto 347/2008 se desprende que no hubo ninguna estimación de ingresos generados por las operaciones previstas en desarrollo del Plan de transición a la TDT en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Por otro lado, el hecho de que existiera una deficiencia del mercado en este caso y de que ningún operador privado estuviera dispuesto a invertir en la zona II sin la puesta a disposición de los fondos públicos indica igualmente que la Comisión no erró al constatar la falta de rentabilidad de la inversión pública de que se trata.

**81.** Toda vez que el Reino de España pone de relieve el hecho de que el único interés de las autoridades españolas era el de atender a las necesidades de la población rural, dado que era necesario garantizar la cobertura de televisión en dicha zona (véase el anterior apartado 59), y que no había más solución que prestar el servicio de TDT en centros emisores para alcanzar los objetivos de cobertura, basta con recordar que sólo se deben tener en cuenta los beneficios y las obligaciones ligados a la situación del Estado en calidad de operador económico, con exclusión de los que le correspondan como poder público (véase el anterior apartado 76). En tanto en cuanto las autoridades españolas se inspiraran en consideraciones de índole social y regional, cabe observar que éstas caracterizan el comportamiento del Estado como poder público y no como actor en el mercado (sentencia de 24 de septiembre de 2008, Kahla/Thüringen Porzellan/Comisión, T-20/03, EU:T:2008:395, apartado 247).

**82.** En segundo término, por lo que se refiere a la alegación del Reino de España según la cual el estudio de desglose de costes de Castilla-La Mancha fechado en octubre de 2011, que indicaba, en particular, precios de mercado de referencia, demostraba el respeto del principio del inversor privado en una economía de mercado, debe rechazarse. En efecto, por una parte, ese estudio es un estudio de costes y no de beneficios, que fue elaborado para ser transmitido a la Comisión en el curso del procedimiento administrativo. Por otra parte, ya se ha declarado que las pruebas que acrediten que la medida ejecutada corresponde a la cualidad de operador económico del Estado miembro deben poner de manifiesto con claridad que éste ha adoptado, con anterioridad o al mismo tiempo que la concesión de la ventaja económica, la decisión de realizar la inversión de que se trate a través de la medida efectivamente ejecutada. Las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la ventaja en cuestión, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones ulteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que dicho Estado miembro ha adoptado la aludida decisión en su condición de operador económico, antes o al mismo tiempo de conceder la ventaja (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 82 a 85). Sólo son pertinentes para la aplicación del criterio del inversor privado los datos disponibles y la evolución previsible al tiempo de la adopción de la decisión de realizar la inversión (sentencia de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartado 105). Como el referido estudio data de octubre de 2011, no puede demostrar la aplicabilidad del criterio del inversor privado en una economía de mercado.

**83.** Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del presente motivo.

Sobre la tercera parte, basada en la inexistencia de ventaja económica y en la existencia de un SIEG



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**84.** El Reino de España alega que la medida controvertida no tiene carácter selectivo porque la explotación de las redes de difusión de radio y televisión constituye un SIEG conforme a la legislación española. En su consideración, las entidades implicadas no obtuvieron ninguna ventaja económica en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, puesto que se cumplían los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415). Añade que la Comisión no efectuó ninguna evaluación sobre la base de las disposiciones adoptadas por ésta relativas a la existencia de un SIEG. Según el Reino de España, la TDT era la solución más eficiente para la transición de la televisión analógica a la digital en la zona II en términos de coste en Castilla-La Mancha, lo que quedó demostrado a su juicio por el estudio comparativo socioeconómico de opciones tecnológicas relativas a la extensión de la cobertura de la señal de TDT en Castilla-La Mancha, de 9 de septiembre de 2008 (en lo sucesivo, «estudio comparativo de 2008»). De acuerdo con este estudio, la extensión del servicio en Castilla-La Mancha debía hacerse mediante tecnología de TDT por ser la que presenta un menor coste para la colectividad.

**85.** Con carácter preliminar, ha de constatarse que el Reino de España alega la falta de carácter selectivo de la medida controvertida debido a que el servicio de que se trata constituye, a su entender, un SIEG. Procede recordar que la cuestión de si el servicio de que se trate constituye un SIEG presenta un criterio independiente del relativo al carácter selectivo de una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. En efecto, mientras que la cuestión de si el servicio de que se trate constituye un SIEG es un elemento pertinente en relación con la cuestión de la existencia de una ventaja económica, el carácter selectivo de una medida atañe a la exigencia de que una ayuda de Estado debe favorecer a determinadas empresas o producciones (véase el anterior apartado 53).

**86.** Dado que el Reino de España no ha fundamentado en modo alguno la afirmación de que la medida controvertida no favorecía a determinadas empresas, debe considerarse que, en el marco de la presente parte, alega esencialmente que la medida controvertida no confería ninguna ventaja económica a sus beneficiarios, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Según él, la Comisión constató erróneamente la existencia de una ventaja económica al considerar que no se cumplían en este caso los cuatro requisitos establecidos en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415).

**87.** Cabe recordar que, en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415), el Tribunal de Justicia declaró que, si una intervención estatal debía considerarse una compensación que constituía la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, de forma que estas empresas no gozaban, en realidad, de una ventaja financiera y que, por tanto, dicha intervención no tenía por efecto situar a estas empresas en una posición competitiva más favorable respecto a las empresas competidoras, tal intervención no estaba sujeta al artículo 107 TFUE, apartado 1. No obstante, para que a tal compensación no se le aplique, en un caso concreto, la calificación de ayuda de Estado, deben cumplirse cuatro requisitos de manera acumulativa (sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, apartados 87 y 88).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**88.** De la segunda frase de la nota 32 de la Decisión impugnada se desprende que, según la Comisión, los requisitos primero y cuarto establecidos en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415), no se cumplían en este caso.

- Sobre el primer requisito establecido en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415), relativo a la ejecución de obligaciones de servicio público

**89.** Según este requisito, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas (sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 89).

**90.** Es necesario destacar que la Comisión estimó, en la segunda frase de la nota 32 de la Decisión impugnada, que no existía un acto de atribución de obligaciones de servicio público a efectos del despliegue de la TDT en Castilla-La Mancha.

**91.** A tenor del considerando 181 de la Decisión impugnada, ni la legislación española ni las autoridades españolas previeron tal acto de atribución para el despliegue de la TDT. Según dicho considerando, la legislación española no declara que la explotación de una red terrestre sea un servicio público. La Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (BOE n.º 99, de 25 de abril de 1998, p. 13909), establece que los servicios de telecomunicaciones, incluida la explotación de redes de difusión de radio y televisión, son SIEG, aunque sin rango de servicios públicos, rango reservado únicamente a unos pocos servicios de telecomunicaciones, entre los que se incluyen los relacionados con la defensa pública, la protección civil y la explotación de la red telefónica. La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (BOE n.º 264, de 4 de noviembre de 2003, p. 38890), mantiene la misma definición. Los servicios emisores para radiodifusión de televisión, es decir, el transporte de señales a través de las redes de telecomunicaciones, se consideran servicios de telecomunicaciones y, como tales, son SIEG, pero no constituyen un servicio público.

**92.** Según el considerando 182 de la Decisión impugnada, las disposiciones de la Ley española se caracterizan por su neutralidad tecnológica; dicha Ley define las telecomunicaciones como la transmisión de señales a través de cualquier red de difusión, sin referirse a la red terrestre en particular. Además, esa Ley precisa que uno de sus objetivos es fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación.

**93.** En virtud del considerando 183 de la Decisión impugnada, aun cuando el servicio de radiodifusión se considerara un servicio público, no es posible ampliar esta definición a la explotación de una determinada plataforma de soporte. Además, cuando existen varias plataformas de transmisión, no se puede considerar que una de ellas en concreto sea esencial para la transmisión de las señales de radiodifusión. Por tanto, según la Comisión, habría constituido un error manifiesto que la legislación española declarara que el uso de una determinada plataforma para la transmisión de las señales de radiodifusión constituye un servicio público.



**94.** En consecuencia, la Comisión concluyó, en el considerando 184 de la Decisión impugnada, que, con arreglo a la legislación española, la explotación de las redes terrestres no constituía un servicio público. Añadió que las autoridades españolas no habían definido claramente la explotación de una plataforma terrestre como servicio público y, por lo tanto, tampoco habían encomendado la prestación de tal servicio público a un operador de una plataforma determinada. Según el considerando 185 de la citada Decisión, dichas autoridades no aportaron pruebas de la existencia de un acto de atribución a los beneficiarios, a saber, Abertis y Telecom CLM.

**95.** Es oportuno remarcar que el concepto de servicio público en el sentido de la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415), corresponde al de SIEG a efectos del artículo 106 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de febrero de 2008, *BUPA y otros/Comisión*, T-289/03, EU:T:2008:29, apartado 162, y de 16 de julio de 2014, *Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comisión*, T-309/12, no publicada, EU:T:2014:676, apartado 132).

**96.** Según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación a la hora de definir lo que consideran un SIEG y, en consecuencia, la definición de estos servicios por parte de un Estado miembro sólo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto (véanse las sentencias de 15 de junio de 2005, *Olsen/Comisión*, T-17/02, EU:T:2005:218, apartado 216; de 22 de octubre de 2008, *TV2/Danmark y otros/Comisión*, T-309/04, T-317/04, T-329/04 y T-336/04, EU:T:2008:457, apartado 101, y de 6 de octubre de 2009, *FAB/Comisión*, T-8/06, no publicada, EU:T:2009:386, apartado 63). En efecto, al no existir normativa de la Unión armonizada en la materia, la Comisión no está facultada para pronunciarse sobre la amplitud de las misiones de servicio público que incumben a la entidad explotadora pública, a saber, el nivel de los costes vinculados a dicho servicio, ni sobre la oportunidad de las opciones políticas que las autoridades nacionales asuman al respecto, ni sobre la eficacia económica de la entidad explotadora pública (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 1997, *FFSA y otros/Comisión*, T-106/95, EU:T:1997:23, apartado 108, y de 1 de julio de 2010, *M6/Comisión*, T-568/08 y T-573/08, EU:T:2010:272, apartado 139 y jurisprudencia citada). Del artículo 1, primer guion, del Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general, que completa los Tratados UE y FUE, resulta que los valores comunes de la Unión con respecto a los SIEG con arreglo al artículo 14 TFUE incluyen en particular el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los SIEG lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios.

**97.** Sin embargo, la capacidad de un Estado miembro para definir los SIEG no es ilimitada y no puede ejercerse de forma arbitraria con el único fin de evitar que a un sector concreto se le apliquen las normas sobre competencia (sentencia de 12 de febrero de 2008, *BUPA y otros/Comisión*, T-289/03, EU:T:2008:29, apartado 168). Para poder ser calificado de SIEG, el servicio en cuestión debe revestir un interés económico general que posea características específicas respecto al de otras actividades económicas (sentencias de 10 de diciembre de 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, apartado 27, y de 17 de julio de 1997, *GT-Link*, C-242/95, EU:C:1997:376, apartado 53).

**98.** El alcance del control por el Tribunal de las apreciaciones de la Comisión ha de tener en cuenta que la definición de un servicio por parte de un Estado miembro como SIEG sólo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto. No obstante, ese



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

control debe comprobar el respeto de algunos criterios mínimos, referidos, en particular, a la existencia de un acto del poder público que haya encargado al operador de que se trate una misión de SIEG y al carácter universal y obligatorio de esta misión (véase la sentencia de 7 de noviembre de 2012, CBI/Comisión, T-137/10, EU:T:2012:584, apartados 100 y 101 y jurisprudencia citada). Por otro lado, en virtud del artículo 4 de la Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo [106 TFUE, apartado 2,] a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de SIEG (DO 2005, L 312, p. 67), la responsabilidad del funcionamiento del SIEG debe atribuirse a la empresa en cuestión mediante uno o varios actos oficiales cuya forma podrá determinar cada Estado miembro, actos que deben indicar, entre otros extremos, la naturaleza y duración de las obligaciones de servicio público y la empresa y el territorio afectados.

**99.** En el presente asunto, el Reino de España alega que la Comisión consideró erróneamente que el servicio de que se trata no constituía un SIEG en el sentido del Derecho de la Unión. Según él, existía una deficiencia en el mercado porque los radiodifusores no estaban dispuestos a soportar costes adicionales para extender las redes en la zona II. En opinión del Reino de España, el hecho de que la legislación española pertinente no determine expresamente que el servicio de que se trata es un servicio público no dispensa a la Comisión de evaluar ese servicio basándose en las disposiciones adoptadas por ella relativas a la existencia de un SIEG, tanto más cuanto que dicha legislación califica al servicio de que se trata como servicio de interés general.

**100.** Esta alegación no demuestra que la Comisión constatará erróneamente, en la segunda frase de la nota 32 y en los considerandos 181 a 185 de la Decisión impugnada, que el servicio de que se trata, a saber, la mejora de los centros emisores, la construcción de nuevos centros emisores y la prestación de equipamientos digitales o de explotación y mantenimiento en la zona II de Castilla-La Mancha, no había sido definido claramente como servicio público en el sentido de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).

**101.** En efecto, ciertamente, el servicio de explotación de las redes de difusión de radio y televisión fue calificado por el Estado español como servicio de interés general, en virtud de los respectivos artículos 2 de la Ley 11/1998 y de la Ley 32/2003, en relación con el artículo 1 de cada una de ellas.

**102.** No obstante, de los respectivos artículos 2 de la Ley 11/1998 y de la Ley 32/2003 se desprende que tal calificación se refiere a todos los servicios de telecomunicaciones, incluidas las redes de difusión de radio y televisión. Ahora bien, el mero hecho de que un servicio sea designado de interés general en Derecho nacional no implica que todo operador que lo realice esté encargado de la ejecución de obligaciones de servicio público claramente definidas en el sentido de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415). De ser así, todos los servicios de telecomunicaciones en España tendrían el carácter de SIEG en el sentido de la citada sentencia, lo que no se desprende en modo alguno de esas Leyes. A este respecto, procede constatar asimismo que el artículo 2, apartado 1, de la Ley 32/2003 dispone expresamente que los servicios de interés general en el sentido de esta Ley deben prestarse en régimen de libre competencia. Pues bien, la calificación de un servicio como SIEG en el sentido de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00,



EU:C:2003:415), exige que la responsabilidad de su gestión se confíe a determinadas empresas.

**103.** Además, debe constatarse que la Comisión no incurrió en error alguno al examinar, en los considerandos 181 a 185 de la Decisión impugnada, si existía en Castilla-La Mancha un SIEG con respecto al servicio de explotación de redes terrestres y no al servicio de explotación de redes de difusión de radio y televisión, como sostiene el Reino de España. En este sentido, del considerando 182 de dicha Decisión se desprende que las disposiciones de la Ley 32/2003 se caracterizaban por su neutralidad tecnológica y que las telecomunicaciones consistían en la transmisión de señales a través de cualquier red de difusión, sin referirse a la red terrestre en particular, extremo que no ha rebatido el Reino de España. A la luz de estas precisiones de la Ley española, no cabe concluir que la Comisión estimase erróneamente en los considerandos 181 y 184 de la Decisión impugnada que, en esa Ley, la explotación de una red terrestre no se definía como servicio público.

**104.** Por último, del considerando 183 de la Decisión impugnada se desprende que, según la Comisión, la definición como servicio público de la explotación de una determinada plataforma de soporte, en este caso de la plataforma terrestre, habría constituido un error manifiesto de las autoridades españolas, puesto que, cuando existen varias plataformas de transmisión, no se puede considerar que una de ellas en concreto sea esencial para la transmisión de las señales de radiodifusión (véase el anterior apartado 93), lo cual no ha sido cuestionado por el Reino de España.

**105.** De ello se infiere que la Comisión no incurrió en error al considerar que, ante la falta de una definición clara del servicio de explotación de una red terrestre como servicio público y de un acto de atribución del servicio público a un operador de una plataforma determinada, no se cumplía el primer requisito de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsident Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).

**106.** Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación del Reino de España según la cual, dado que la Comisión no efectuó ninguna evaluación sobre la base de las disposiciones adoptadas por ella relativas a la existencia de un SIEG, dicha institución no respetó el apartado 47 de su Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de SIEG (DO 2012, C 8, p. 4). En efecto, es cierto que, en ese apartado, la Comisión precisó que las empresas encargadas de la gestión de SIEG eran empresas a las que se había encomendado una misión específica y que, en términos generales, el encargo de una misión específica de servicio público implicaba la prestación de servicios que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones. No obstante, debe observarse que, en la Decisión impugnada, la Comisión no cuestionó la existencia de un SIEG debido a la inexistencia de una deficiencia del mercado, sino que esa institución declaró que el servicio en cuestión no estaba claramente definido como servicio público. La exigencia de que la misión de un SIEG debe ser definida por el Estado miembro para cumplir el primer requisito de la citada sentencia se indica igualmente en ese apartado. Por otro lado, la existencia de una deficiencia del mercado es insuficiente para poder constatar la existencia de un SIEG.

**107.** En cualquier caso, procede recordar que incumbía a las autoridades españolas acreditar que se cumplían los requisitos establecidos en la sentencia de 24 de julio de 2003,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415). Tal como se desprende de la primera frase de la nota 32 de la Decisión impugnada, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, las autoridades ni siquiera alegaron, en el procedimiento administrativo, que la medida controvertida debiera considerarse un SIEG. Es asimismo jurisprudencia reiterada que la legalidad de una decisión en materia de ayudas de Estado se debe examinar en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (véase la sentencia de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, apartado 54 y jurisprudencia citada).

- Sobre el cuarto requisito establecido en la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), relativo a la garantía del menor coste para la colectividad

**108.** Según este requisito, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones (sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 93).

**109.** En la segunda frase de la nota 32 de la Decisión impugnada, la Comisión indicó que los beneficiarios no habían sido seleccionados mediante una licitación abierta ni las autoridades habían calculado la cuantía de la compensación sobre la base del coste que una empresa bien gestionada habría soportado por prestar los servicios en cuestión.

**110.** El Reino de España se limita esencialmente a alegar que, en comparación con la plataforma satelital, la plataforma terrestre era la solución más eficiente en términos de costes, dado que se partía de una situación en la que existía infraestructura para la televisión terrestre analógica, asegurando que ello quedó acreditado por el estudio comparativo de 2008. A este respecto, debe constatarse que, tal como afirma la Comisión, la comparación con la tecnología satelital no bastaba para demostrar que los operadores en cuestión en Castilla-La Mancha eran empresas eficientes, puesto que otros operadores terrestres, como, por ejemplo, el operador local de telecomunicaciones y de televisión terrestre Radiodifusión Digital (véase el anterior apartado 14), habrían podido también prestar el servicio de que se trata a un coste menor.

**111.** Por consiguiente, el Reino de España no ha acreditado que la Comisión constatará erróneamente que no se cumplía el cuarto requisito de la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).

**112.** En cualquier caso, al ser acumulativos los requisitos establecidos en la sentencia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), bastaba con que la Comisión demostrara que no se había cumplido uno solo de estos requisitos para poder concluir fundadamente que existía una ventaja económica.

**113.** Por lo tanto, debe desestimarse la tercera parte del motivo examinado.



Sobre la cuarta parte, basada en la inexistencia de falseamiento de la competencia

**114.** El Reino de España alega que la Comisión cometió un error al analizar el falseamiento de la competencia por estimar, en el considerando 128 de la Decisión impugnada, que las plataformas terrestre y de satélite operaban en el mismo mercado. Según él, por un lado, los servicios de televisión digital por satélite son servicios de pago, mientras que el acceso a los servicios de TDT es gratuito. Por otro lado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones concluyó, en su resolución de 2 de febrero de 2006, que se debía excluir del mercado del servicio portador de difusión de televisión mediante ondas terrestres los servicios portadores de difusión de la señal de televisión y radio vía satélite. Añade que en la zona II no existe competencia por no ofrecer atractivo alguno a los operadores de red.

**115.** Ha de constatarse que, en el considerando 128 de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó que las plataformas terrestre y de satélite operaban en el mismo mercado. Dicha institución sustentó esta conclusión, en los considerandos 129 a 133 de la propia Decisión, mencionando cinco elementos diferentes. Por último, en los considerandos 134 y 135 de esa Decisión, concluyó que, habida cuenta de que las plataformas de radiodifusión vía satélite y terrestre competían entre sí, la medida destinada al despliegue, explotación y mantenimiento de la TDT en la zona II implicaba un falseamiento de la competencia entre las dos plataformas. En su opinión, otras plataformas, especialmente la televisión por internet, se encontraban discriminadas como consecuencia de la medida controvertida. A pesar de que, según la Comisión, la banda ancha aún no había llegado a la totalidad de la zona II, era muy probable que en el futuro ampliara su cobertura de forma significativa. Afirmaba que era posible que una mezcla de tecnologías hubiera sido más eficiente para lograr la cobertura de la zona II. En ese caso, la Comisión entendía que estas otras plataformas podrían haber contribuido al objetivo y haberse beneficiado de la medida de ayuda.

**116.** La argumentación del Reino de España no desvirtúa estas consideraciones.

**117.** En efecto, procede recordar que la Comisión no está obligada a acreditar la incidencia real de las ayudas sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente a examinar si tales ayudas pueden afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (véanse las sentencias de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 54 y jurisprudencia citada; de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartado 134 y jurisprudencia citada, y de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 76 y jurisprudencia citada).

**118.** En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios comerciales en la Unión, dichos intercambios deben considerarse afectados (véanse las sentencias de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 56 y jurisprudencia citada, y de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 77 y jurisprudencia citada).

**119.** En primer lugar, en cuanto a la alegación según la cual el hecho de que las plataformas terrestre y de satélite no operaban en el mismo mercado se demuestra por la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

circunstancia de que los servicios de televisión digital por satélite son servicios de pago, mientras que el acceso a los servicios de TDT es gratuito, es menester constatar que, como afirma la Comisión, tecnológicamente, ambas plataformas son idóneas para dar soporte a ofertas de televisión gratuita o de pago. Además, los titulares de licencias para la emisión en TDT en España pueden emitir canales de pago y en la oferta de TDT española se incluyen tanto canales de pago como gratuitos. Procede pues desestimar esta alegación.

**120.** En segundo lugar, respecto a las conclusiones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones invocadas por el Reino de España, no pueden cuestionar lo que constata la Comisión en la Decisión impugnada. En efecto, el Reino de España no ha precisado ni los casos en los que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones dedujo tales conclusiones ni las razones por las que concluyó, en estos casos, que las plataformas terrestre y satelital no operaban en el mismo mercado.

**121.** En tercer lugar, en lo concerniente a la alegación relativa a la falta de competencia en la zona II, también debe desestimarse. En efecto, la existencia de competencia en dicha zona se demuestra concretamente por el hecho de que un operador de plataforma satelital participó en una licitación relativa a la extensión de la cobertura de televisión digital en Cantabria, tal como señaló la Comisión en el considerando 129 de la Decisión impugnada. Por otro lado, ya se ha declarado que existe competencia entre las plataformas terrestre y satelital (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2009, FAB/Comisión, T-8/06, no publicada, EU:T:2009:386, apartado 55, y de 15 de junio de 2010, Mediaset/Comisión, T-177/07, EU:T:2010:233, apartado 97).

**122.** Procede desestimar la cuarta parte del presente motivo y por consiguiente el motivo en su totalidad.

*Sobre el segundo motivo, basado con carácter subsidiario en la infracción del artículo 106 TFUE, apartado 2, y del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c)*

**123.** El Reino de España aduce, con carácter subsidiario, que la Comisión infringió el artículo 106 TFUE, apartado 2, y el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). A este respecto, afirma que, al analizar el estudio comparativo de 2008 en los considerandos 159 a 162 de la Decisión impugnada, la Comisión se excedió en sus facultades. Según él, dicha institución no aportó los elementos de hecho en los que fundaba su análisis para poder verificar su exactitud, sino que se basó en conjeturas como descuentos hipotéticos concedidos en un procedimiento competitivo. A su juicio, el análisis de la Comisión adolece también de falta de coherencia, pues parte de la premisa apodíctica de que sólo una licitación centralizada puede garantizar precios de mercado. Añade que esa institución cometió un error manifiesto de apreciación al omitir el análisis de los precios de referencia que se le suministraron para demostrar que los operadores de red encargados de la digitalización de los centros emisores de la zona II de Castilla-La Mancha habían prestado unos servicios aplicando a las administraciones públicas los mismos precios y condiciones que habrían aplicado a un inversor privado en condiciones de mercado.

**124.** En primer lugar, por lo que se refiere a la supuesta infracción del artículo 106 TFUE, apartado 2, ha de constatar que la Comisión, en los considerandos 179 a 186 de la Decisión impugnada, rechazó la justificación de la medida de ayuda controvertida en virtud de esta disposición al estimar que, con arreglo a la legislación española, la explotación de las redes terrestres no era un servicio público y que las autoridades españolas no habían definido



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

claramente la explotación de una plataforma terrestre como servicio público y que, por lo tanto, tampoco habían encomendado la prestación de tal servicio público a un operador de una plataforma determinada.

**125.** Puesto que ya se ha desestimado la alegación del Reino de España relativa a la existencia de un SIEG y éste no ha formulado ninguna alegación adicional en el marco del presente motivo, procede concluir que la Comisión no infringió el artículo 106 TFUE, apartado 2.

**126.** En segundo lugar, en lo relativo a la supuesta infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), cabe señalar que, según reiterada jurisprudencia, las excepciones al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior, enunciado en el artículo 107 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en sentido estricto (véanse las sentencias de 29 de abril de 2004, Alemania/Comisión, C-277/00, EU:C:2004:238, apartado 20 y jurisprudencia citada, y de 14 de octubre de 2010, Nuova Agricast y Cofra/Comisión, C-67/09 P, EU:C:2010:607, apartado 74 y jurisprudencia citada).

**127.** Además, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, al aplicar el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación, cuyo ejercicio implica consideraciones complejas de orden económico y social. El control jurisdiccional que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como a controlar la exactitud material de los hechos alegados y la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder (sentencias de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-351/98, EU:C:2002:530, apartado 74, y de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, EU:C:2004:234, apartado 83).

**128.** Es preciso recordar asimismo que, si bien la Comisión dispone de cierto margen de apreciación en materia económica, ello no implica que el juez de la Unión deba abstenerse de controlar la interpretación de datos de carácter económico por la Comisión. En efecto, ese juez no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos. No obstante, en el marco de este control, no le corresponde sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya propia. Además, procede señalar que, en los casos en los que una institución dispone de una amplia facultad de apreciación, el control del respeto de determinadas garantías procedimentales reviste fundamental importancia. Según la jurisprudencia, entre estas garantías figura la obligación de la institución competente de examinar minuciosamente e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y de motivar su decisión de modo suficiente (véase la sentencia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, apartados 56 a 58 y jurisprudencia citada). La Comisión está obligada a proceder a un examen diligente e imparcial de las medidas controvertidas, con el fin de disponer, al adoptar la decisión final por la que se demuestra la existencia y, en su caso, la incompatibilidad o la ilegalidad de la ayuda, de los elementos más completos y fiables posibles para ello (véase la sentencia de 3 de abril de 2014, Francia/Comisión, C-559/12 P, EU:C:2014:217, apartado 63 y jurisprudencia citada).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**129.** Para demostrar que la Comisión cometió un error manifiesto en la apreciación de los hechos que justifica la anulación de la decisión en cuestión, los elementos de prueba aportados por el demandante deben ser suficientes para privar de plausibilidad a las apreciaciones de los hechos tenidos en cuenta en la decisión (sentencias de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, EU:T:1996:195, apartado 59, y de 6 de octubre de 2009, FAB/Comisión, T-8/06, no publicada, EU:T:2009:386, apartado 78).

**130.** En el presente asunto, de los considerandos 145 a 178 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión estimó que la ayuda controvertida no podía considerarse compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), porque la medida en cuestión no respetaba el principio de neutralidad tecnológica, no era proporcionada y no constituía un instrumento apropiado para garantizar la cobertura de canales en abierto a los residentes de la zona II de Castilla-La Mancha.

**131.** A este respecto, la Comisión constató, en el considerando 151 de la Decisión impugnada, que la elección de tecnología se debía establecer, por lo general, mediante una licitación tecnológicamente neutra. Optar por una tecnología concreta podía ser aceptable, según dicha institución, si esta opción estaba justificada por los resultados de un estudio preliminar, que tendría que tomar en cuenta criterios de precio y de calidad. Puesto que la decisión de optar por una tecnología concreta impediría la competencia de otros proveedores que presentasen su producto y sus ofertas de precios, los resultados del estudio tendrían que ser inequívocos y sólidos. A tenor del considerando 152 de la misma Decisión, la carga de la prueba recaía en el Estado miembro, que tenía que demostrar que los resultados de dicho estudio eran suficientemente sólidos y que el estudio se había llevado a cabo con la máxima independencia.

**132.** Del considerando 154 de la Decisión impugnada se desprende que las autoridades de Castilla-La Mancha realizaron un estudio preliminar antes de la adopción del Decreto 347/2008 y que, según ese estudio, esto es, el estudio comparativo de 2008, la solución terrestre era la más rentable. No obstante, en el considerando 162 de esa misma Decisión, la Comisión concluyó que dicho estudio no había aportado pruebas suficientes que justificaran la elección previa de la tecnología de TDT y la renuncia a convocar un procedimiento de licitación abierta. Según la Comisión, al utilizarse las cifras aportadas por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la ventaja económica inicial de la red de TDT disminuía y, en algunos supuestos, incluso resultaba ventajosa la solución satelital, aun sin tenerse en cuenta la posibilidad de descuentos ofrecidos por un operador de satélites en un procedimiento de licitación competitiva.

**133.** A fin de respaldar esta conclusión, la Comisión constató, en el considerando 157 de la Decisión impugnada, que las autoridades podían elegir entre realizar una licitación tecnológicamente neutra o, sobre la base de un estudio de costes, preseleccionar una tecnología concreta. Si hubieran realizado una licitación abierta, habrían podido elegir entre distintas ofertas y beneficiarse de posibles descuentos ofrecidos por los licitadores. Según la Comisión, habría podido estar justificado omitir este procedimiento de licitación si el estudio hubiera demostrado que, teniendo en cuenta todos los posibles descuentos que podrían esperarse de potenciales licitadores, la tecnología satelital era claramente más cara o no cumpliría requisitos cualitativos esenciales. Puesto que el estudio sólo es necesario para justificar que se prescindiera de la licitación, habría que demostrar una diferencia de costes significativa entre las dos plataformas y la solidez de un resultado de este tipo.



**134.** En los considerandos 158 a 161 de la Decisión impugnada, la Comisión declaró que el estudio comparativo de 2008 distaba mucho de cumplir estos requisitos.

**135.** A tenor del considerando 158 de la referida Decisión, los resultados de dicho estudio no eran sólidos. En efecto, a raíz de una solicitud de información enviada por la Comisión en 2011, las autoridades españolas tuvieron que hacer correcciones en los datos utilizados en el estudio. Tales correcciones consistieron en incrementar los costes de los centros emisores en aproximadamente un 65 % así como el número de centros emisores que realmente se necesitaban para garantizar la cobertura esperada. Según la Comisión, teniendo en cuenta las nuevas cifras, la ventaja económica de la tecnología de TDT disminuía y, en algunos casos, incluso se convertía en una ventaja económica a favor de la solución satelital.

**136.** En el considerando 159 de la Decisión impugnada, la Comisión constató que el estudio en cuestión había adoptado un planteamiento equivocado al calcular el coste de la transmisión por satélite. Este planteamiento suponía que los ayuntamientos arrendarían capacidad de transpondedor del satélite a la plataforma satelital y operarían la propia conexión por satélite. Por tanto, su cálculo se basaba en precios publicados en 2008 de arrendamiento de capacidad de transpondedor del satélite. Según la Comisión, dado que estos precios se referían a conexiones individuales, no tenían en cuenta ningún descuento por cantidad ni posibles negociaciones de precios. Además, en el caso de una licitación abierta, como afirma haberse demostrado en el caso de Cantabria, el propio operador del satélite participaría como competidor y su oferta se basaría en un cálculo de precios completamente distinto. En comparación con los precios de arrendamiento individual, si el contrato cubría la totalidad de la zona II de Castilla-La Mancha, cabría esperar que esa oferta incluyera importantes descuentos de precios por capacidad.

**137.** A tenor del considerando 160 de la Decisión impugnada, además, el planteamiento del estudio comparativo de 2008 sacaba indebidamente conclusiones en contra de la opción satelital. En efecto, según la Comisión, los cálculos deberían haberse basado en el valor actual neto de los costes recurrentes en lugar de basarse únicamente en la suma. Asimismo, el estudio pasó por alto la evolución exponencial en la necesidad -y los costes relacionados- de crear nuevos centros emisores de TDT, debido a lo remoto de los últimos pueblos a los que había que llegar y consideró más bien una expansión lineal. Por añadidura, el estudio calculó un coste anual de explotación y mantenimiento del 3 % del coste del equipo, mientras que las propias autoridades declararon que los costes de explotación y mantenimiento durante dos años de explotación se estimaban en el 20 % de los costes del equipo, es decir, anualmente un 10 %. En la nota 84 de la Decisión impugnada, la Comisión precisó que, a su entender, el estudio en cuestión adolecía de otros fallos y que, por ejemplo, el mismo no justificaba suficientemente la razón por la que sólo se tenía en cuenta el 2,85 % de la población de Castilla-La Mancha, lo que tenía un impacto sobre la efectividad del coste de las dos plataformas.

**138.** Así pues, en el considerando 161 de la Decisión impugnada, la Comisión constató que el cálculo de los costes relativos a la TDT parecía excesivamente optimista, conclusión que según ella se veía afianzada al comparar el coste estimado en el estudio comparativo de 2008 con el dinero realmente gastado a partir de entonces. La Comisión indicó que, según dicho estudio, el coste máximo del despliegue de la TDT ascendería aproximadamente a entre 15 y 17 millones de euros, mientras que las autoridades de Castilla-La Mancha gastaron



posteriormente 46 millones de euros para actualizar la TDT, más los gastos de instalación de receptores por satélite, cuando resultó que la TDT no era económicamente viable.

**139.** Debe señalarse que la alegación del Reino de España no acredita que la Comisión concluyese erróneamente que la medida controvertida era incompatible con el mercado interior, en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), a causa de la inobservancia del principio de neutralidad tecnológica.

**140.** En efecto, en primer término, comoquiera que el Reino de España afirma que la Comisión no aportó los elementos de hecho en los que había basado su análisis para poder verificar su exactitud, alega esencialmente el incumplimiento de la obligación de motivación. Según reiterada jurisprudencia, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en que fue adoptado. La motivación debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que, por un lado, el juez de la Unión pueda ejercer su control de legalidad y, por otro, los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada para poder defender sus derechos y comprobar si la decisión es fundada. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63, y de 3 de marzo de 2010, Freistaat Sachsen y otros/Comisión, T-102/07 y T-120/07, EU:T:2010:62, apartado 180).

**141.** En el caso presente, por lo que se refiere a la constatación de la Comisión que figura en el considerando 158 de la Decisión impugnada, según la cual los resultados del estudio comparativo de 2008 no eran sólidos debido a que, a raíz de una solicitud de información enviada por la Comisión en 2011, las autoridades tuvieron que hacer correcciones en los datos utilizados en ese estudio, del considerando citado resulta que tales correcciones consistieron en incrementar los costes de los centros emisores en aproximadamente un 65 % así como el número de estos centros que realmente se necesitaban para garantizar la cobertura esperada. Dado que los elementos de hecho en que la Comisión basó su análisis procedían de explicaciones dadas por las autoridades españolas y que las conclusiones que dicha institución dedujo de esos elementos se desprenden claramente del considerando 158 de la Decisión impugnada, no puede concluirse que la Comisión incumpliera su obligación de motivación en el referido considerando.

**142.** En cuanto a las críticas que figuran en los considerandos 159 y 160 de la Decisión impugnada en relación, por una parte, con el planteamiento elegido para el cálculo de los costes y, por otra, con tres supuestos errores en ese cálculo, la Comisión se remitió a los elementos que figuran en el estudio comparativo de 2008, del que las autoridades españolas tenían conocimiento. En lo que atañe a la comparación entre los costes previstos en dicho estudio y la cantidad efectivamente gastada, que figura en el considerando 161 de la citada Decisión, debe señalarse que la Comisión facilitó importes precisos. Por último, respecto a la constatación que figura en el considerando 162 de la Decisión impugnada, según la cual la ventaja económica inicial de la red de TDT disminuía o desaparecía en algunos supuestos, es obligado observar que la misma se explica en el considerando 158 de la propia Decisión. La motivación de esta Decisión era por tanto lo suficientemente clara como para permitir al Reino

de España conocer las razones de la medida adoptada y al juez de la Unión ejercer su control de legalidad.

**143.** En segundo término, en lo referente a la fundamentación de la constatación que figura en el considerando 158 de la Decisión impugnada, según la cual los resultados del estudio comparativo de 2008 no eran sólidos debido a que -a raíz de una solicitud de información enviada por la Comisión en 2011- las autoridades tuvieron que corregir los datos utilizados en ese estudio, el Reino de España indica que la Comisión le preguntó cuáles eran las causas de las diferencias iniciales de coste previsto para la solución terrestre incluida en el estudio comparativo de 2008 comparadas con los costes finales reales. Según el Reino de España, estas diferencias se debían a que ese estudio había excluido determinadas localidades del análisis comparativo de costes, a que el despliegue de los servicios de TDT oficiales nacionales -públicos y privados- no había llegado a cubrir todo lo previsto inicialmente desde un punto de vista teórico, a que finalmente se había extendido el servicio a más de 1 000 localidades por medio de 506 centros emisores, a que el estudio sólo consideraba el coste de inversión de equipos y mantenimiento de los mismos porque se partía de la premisa de que las infraestructuras eran en general válidas, a que el estudio no tuvo en cuenta que algunas instalaciones requerían transmisores y no reemisores y a que fue preciso desplegar 58 estaciones equipos de potencia superior a la prevista en el mencionado estudio.

**144.** Dado que el Reino de España no ha cuestionado, al menos de manera fundamentada, el hecho de que, según el considerando 158 de la Decisión impugnada, estas deficiencias habrían resultado evidentes para las autoridades si hubieran actuado con la suficiente diligencia, no cabe concluir que haya acreditado que las constataciones de la Comisión que figuran en ese considerando sean erróneas. A este respecto, es preciso recordar que correspondía al Reino de España, para cumplir su deber de colaboración con la Comisión, aportar todos los datos que permitieran a dicha institución comprobar que se cumplían los requisitos de la excepción solicitada (véase la sentencia de 15 de junio de 2005, Regione autonoma della Sardegna/Comisión, T-171/02, EU:T:2005:219, apartado 129 y jurisprudencia citada).

**145.** En tercer término, en lo atinente a la alegación de que la Comisión se basó, en los considerandos 159 y 162 de la Decisión impugnada, en suposiciones como hipotéticos descuentos concedidos en el marco de un procedimiento competitivo, ha de constatarse que la misma no demuestra que la Comisión incurriera en un error manifiesto de apreciación. En efecto, la existencia de un descuento por cantidad en comparación con los precios de arrendamiento individual de capacidad de transpondedor del satélite no resulta excluida. Tal como precisó la Comisión en la vista, el precio de capacidad puede variar en función de los casos y del número de clientes y, por tanto, de las economías de escala. Al no fundamentar en modo alguno su afirmación, el Reino de España no aporta ningún elemento que indique la imposibilidad de un descuento de este tipo.

**146.** En cuarto término, por lo que se refiere a la supuesta incoherencia de la Decisión impugnada por partir de la premisa apodíctica de que sólo una licitación centralizada puede garantizar precios de mercado, baste señalar que, según el considerando 157 de la Decisión impugnada, las autoridades nacionales podían elegir entre realizar una licitación tecnológicamente neutra o, sobre la base de un estudio de costes, preseleccionar una tecnología concreta. Así pues, la Comisión no basó su análisis de la compatibilidad de la medida controvertida únicamente en la falta de realización de una licitación.



**147.** En quinto término, en la medida en que el Reino de España sostiene que la Comisión cometió un claro error de apreciación al omitir el análisis de los precios de referencia, su alegación tampoco puede acogerse. En efecto, por una parte, tal alegación no pone en entredicho en modo alguno las constataciones de la Comisión relativas al estudio comparativo de 2008 que figuran en los considerandos 158 a 162 de la Decisión impugnada. Por otra parte, debe destacarse que la alegación del Reino de España relativa a la toma en consideración de los precios de referencia se basa en un estudio de desglose de costes en Castilla-La Mancha de octubre de 2011 que indica concretamente precios de mercado de referencia, esto es, un estudio elaborado mucho después de la ejecución de las medidas controvertidas. Por tanto, ese estudio, según el considerando 151 de la citada Decisión, no podía justificar la elección de una tecnología determinada por las autoridades españolas (véanse asimismo los anteriores apartados 80 a 82 en relación con la apreciación del respeto del principio del inversor privado en una economía de mercado).

**148.** En sexto término, debe constatarse que el Reino de España cuestiona, ciertamente, las deficiencias del estudio comparativo de 2008 señaladas por la Comisión en su escrito de contestación, relativas a los costes de recepción de la señal de TDT y al impacto de las emisiones LTE sobre las instalaciones de recepción terrestre, confirmadas según ésta por el hecho de que la memoria económica asociada al proyecto de Decreto 347/2008 que se redactó menos de dos meses después del referido estudio contenía una estimación de costes diferente. No obstante, no formula ninguna alegación que pueda poner en tela de juicio las deficiencias del estudio comparativo de 2008 señaladas por la Comisión en el considerando 160 de la Decisión impugnada, a saber, el hecho de que los cálculos no se basaron en el valor actual neto de los costes recurrentes, que ese estudio pasó por alto la evolución exponencial en la necesidad de crear nuevos centros emisores de TDT y que calculó un coste anual de explotación y mantenimiento de solamente el 3 % del coste del equipo (véase el anterior apartado 137).

**149.** Así pues, debe desestimarse la alegación del Reino de España relativa a la supuesta infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

**150.** Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo.

*Sobre el tercer motivo, basado en la violación de las normas de procedimiento*

**151.** El Reino de España reprocha a la Comisión el haber violado normas de procedimiento por cuanto, en primer lugar, ésta no tomó en consideración las pruebas que había aportado; en segundo lugar, la instrucción del procedimiento administrativo no fue coherente; en tercer lugar, hubo dilación excesiva y cambios de instructor en el curso de ese procedimiento y, en cuarto lugar, existió falta de objetividad y de imparcialidad a lo largo de la instrucción del procedimiento de investigación.

**152.** La Comisión rebate esta alegación y sostiene que, dado que el Reino de España no ha mencionado ninguna disposición de procedimiento supuestamente infringida, este motivo es inadmisibile.

**153.** A este respecto, es preciso recordar que, en virtud del artículo 76 del Reglamento de Procedimiento, la demanda debe contener una exposición concisa de los motivos



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

invocados. Esta indicación debe ser lo suficientemente clara y precisa como para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal resolver sobre el recurso. Conviene recordar asimismo que la parte demandante no está obligada a indicar expresamente la norma jurídica concreta en la que basa su imputación, siempre que su argumentación sea suficientemente clara, de modo que la parte contraria y el juez de la Unión puedan identificar sin dificultad la norma de que se trate [véase la sentencia de 20 de febrero de 2013, Caventa/OAMI - Anson's Herrenhaus (BERG), T-224/11, no publicada, EU:T:2013:81, apartados 14 y 15 y jurisprudencia citada].

**154.** En el presente asunto, la alegación del Reino de España satisface estas exigencias y por tanto es admisible. En efecto, por una parte, debe constatarse que el Reino de España ha hecho referencia varias veces, en el marco de su alegación, a las consideraciones de la Comisión acerca de la cuestión de la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior conforme al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Por otra parte, las imputaciones relativas a la falta de toma en consideración de elementos de hecho, a la falta de coherencia, a la duración excesiva del procedimiento y a la falta de objetividad y de imparcialidad se refieren, en sustancia, a las exigencias ínsitas en el principio de buena administración. En consecuencia, de la demanda se desprende de modo suficiente con arreglo a Derecho que el Reino de España alega que la Comisión vulneró el principio de buena administración al examinar la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior conforme al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). Por lo que respecta al principio de buena administración en materia de ayudas de Estado, según jurisprudencia consolidada, el respeto de este principio exige un examen diligente e imparcial de la medida de que se trate por la Comisión (véase la sentencia de 9 de septiembre de 2009, Holland Malt/Comisión, T-369/06, EU:T:2009:319, apartado 195 y jurisprudencia citada).

Sobre la primera imputación, basada en la falta de toma en consideración de pruebas

**155.** El Reino de España alega que la Comisión no tomó en consideración todas las pruebas atinentes a la comparación de los costes relativos a las plataformas terrestre y satelital.

**156.** En primer lugar, el Reino de España alega que en la Decisión impugnada la Comisión únicamente tuvo en cuenta las estimaciones de costes presentadas por SES Astra, que sin embargo fueron realizadas ex post y cuya objetividad es discutible. A este respecto, cabe observar que de los considerandos 163 a 165 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión examinó, además del estudio comparativo de 2008 presentado por las autoridades de Castilla-La Mancha, un estudio elaborado por las autoridades españolas relativo a los costes de referencia del proceso de universalización de la TDT en España que data de julio de 2007 y un estudio presentado por Abertis que data de 2010. Al mencionar, en el considerando 164 de la citada Decisión, estimaciones de costes presentadas por SES Astra a fin de subrayar determinadas contradicciones que existían según dicha institución en el estudio presentado por Abertis a la luz de las estimaciones de SES Astra, la Comisión no validó en modo alguno los resultados de esas estimaciones. Negó la utilidad de los costes presentados por Abertis porque tales costes databan de 2010 y eran por tanto posteriores a las medidas controvertidas. Del considerando 164 de la Decisión impugnada se deduce igualmente que la referida institución no tomó en consideración las estimaciones de costes presentadas por SES Astra por las mismas razones. De ello se infiere que la Comisión tuvo en cuenta otros cálculos

presentados y que de ninguna manera dio prioridad a las estimaciones de costes presentadas por SES Astra. Así pues, procede desestimar la alegación del Reino de España.

**157.** Comoquiera que el Reino de España afirma que la Decisión impugnada adolece de falta de motivación porque no basta con afirmar que «el estudio» no era sólido ni independiente, debe entenderse que esta alegación se refiere al considerando 164 de la Decisión impugnada, el cual, por su parte, hace referencia al estudio de Abertis que no tuvo en cuenta la Comisión por ser posterior a la decisión de las autoridades españolas.

**158.** A la vista de esta constatación, la alegación del Reino de España debe desestimarse.

**159.** En efecto, en el referido considerando, la Comisión indicó que, al margen de que se pudiera considerar que el estudio de Abertis gozaba de la suficiente independencia y solidez, el hecho de que fuera posterior a las medidas controvertidas hacía que dicho estudio no pudiera servir para justificar la selección del Gobierno español de la tecnología de TDT y que éste prescindiera de una licitación tecnológicamente neutra. Tal y como ya se ha constatado (véase el anterior apartado 156), la Comisión no tuvo en cuenta los costes presentados por Abertis por la simple razón de que databan de 2010 y, por tanto, eran posteriores a las medidas controvertidas.

**160.** En segundo lugar, por cuanto el Reino de España invoca las memorias económica y justificativa de las autoridades de Castilla-La Mancha previas a la aprobación del Decreto 347/2008, debe afirmarse, como hace la Comisión, que tales memorias no aportan más que una estimación del coste del Plan de Transición a la TDT en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin comparar este coste con el derivado de la elección de otra tecnología. Esas memorias, según los principios enunciados por la Comisión en el considerando 151 de la Decisión impugnada, no podían justificar la elección de una tecnología determinada por las autoridades españolas. En consecuencia, el Reino de España no ha demostrado que la Comisión debería haber tenido en cuenta dichas memorias. Por otro lado, ha de constatarse que el Reino de España no ha cuestionado el hecho de que la memoria económica asociada al proyecto de Decreto 347/2008, que se redactó menos de dos meses después del estudio comparativo de 2008, concretamente el 4 de noviembre de 2008, contenía una estimación de costes diferente a la que figuraba en ese estudio.

**161.** En tercer lugar, el Reino de España alega que las ayudas otorgadas no excedían de los límites del régimen de *minimis* que prevé el Derecho de la Unión y que consecuentemente estaban exentas de la obligación de notificación impuesta por el artículo 108 TFUE, apartado 3. Esta alegación debe desestimarse. En efecto, conforme al artículo 2 de la Decisión impugnada, la ayuda individual en cuestión no constituía ayuda estatal si cumplía las condiciones de ayudas de *minimis* establecidas por la normativa adoptada en aplicación del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO 1998, L 142, p. 1).

**162.** Por consiguiente, procede desestimar la primera imputación.

Sobre la segunda imputación, basada en la falta de coherencia en la instrucción del procedimiento administrativo



**163.** El Reino de España alega que la Comisión se limitó, de manera equivocada, a examinar inicialmente las medidas del MITC. En su opinión, el examen más detallado de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas sólo fue integrado por la Comisión en su análisis posteriormente. Aduce que el proceso de extensión de cobertura se desarrolló en un marco neutral, asegurando que la Comisión así lo confirmó en un escrito de 17 de abril de 2009. Según el Reino de España, es posible que a lo largo de este proceso alguna licitación no fuera neutral. Sin embargo, a su juicio, la Comisión presupuso la falta de neutralidad de todo el proceso, sospechando que ninguna de las licitaciones era neutral, salvo prueba en contrario. Arguye que la investigación que dio lugar a la adopción de la Decisión impugnada concluyó prematuramente, puesto que esa Decisión imponía al Estado miembro la carga de completarla y de examinar caso por caso todas las licitaciones. Sostiene que prueba de ello es la contradicción en que incurrió la Comisión en relación con la licitación llevada a cabo por el Gobierno de Cantabria, pues, pese a haber considerado que muchas licitaciones no eran neutrales tecnológicamente, estimó que la realizada por dicho Gobierno era tecnológicamente neutra, lo que sin embargo no es el caso.

**164.** No cabe acoger esta alegación.

**165.** En efecto, en primer término, aun suponiendo que el punto de partida del examen de la Comisión fueran las medidas del MITC, el Reino de España admite expresamente que la Comisión, en el marco del procedimiento seguido ante ella, también examinó las medidas presentadas por las Comunidades Autónomas.

**166.** Toda vez que el Reino de España alega una incoherencia a este respecto entre la Decisión de incoación y la Decisión impugnada, basta con recordar que, según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), la decisión de incoación debe resumir las principales cuestiones de hecho y de Derecho, incluir una valoración inicial de la Comisión en cuanto al carácter de ayuda de la medida propuesta y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior. Tal como se desprende del tenor literal de esta disposición, el examen de la Comisión presenta necesariamente carácter preliminar. De ello se deriva que la Comisión no estaba obligada a presentar un análisis detallado sobre la ayuda en cuestión en la comunicación de incoación del procedimiento (véanse las sentencias de 1 de julio de 2009, ISD Polska y otros/Comisión, T-273/06 y T-297/06, EU:T:2009:233, apartado 126 y jurisprudencia citada, y de 30 de noviembre de 2009, Francia/Comisión, T-427/04 y T-17/05, EU:T:2009:474, apartado 148 y jurisprudencia citada). En cuanto a la Decisión de incoación, de la jurisprudencia se deduce que la finalidad de la fase de examen contemplada en el artículo 108 TFUE, apartado 2, es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de los datos del asunto (sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 38). Cabe colegir de lo anterior que el hecho de que la Decisión de incoación no haga referencia a determinados elementos no permite considerar que el procedimiento tramitado por la Comisión fuera incoherente. Por otro lado, en contra de lo que alega el Reino de España, la Comisión no consideró en modo alguno en la Decisión de incoación que el Gobierno español hubiera impuesto a las Comunidades Autónomas la obligación de digitalizar las emisiones con tecnología terrestre.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**167.** En segundo término, en lo tocante al escrito de la Comisión de 17 de abril de 2009, el Reino de España no expone ninguna razón por la que la Comisión no estuviera autorizada a volver a examinar la existencia de una infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, tras haber recibido la denuncia de SES Astra el 18 de mayo de 2009.

**168.** En tercer término, por lo que se refiere a la alegación de que la Comisión concluyó prematuramente el procedimiento dejando al Reino de España el examen de cada licitación, debe señalarse que en Castilla-La Mancha no se organizó ninguna licitación. Además, en el caso de un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características del régimen controvertido para apreciar, en los motivos de su Decisión, si dicho régimen reviste un carácter apropiado para la realización de alguno de los objetivos previstos en el artículo 107 TFUE, apartado 3. Así, en una decisión relativa a un régimen de esa índole, la Comisión no está obligada a efectuar un análisis de la ayuda concedida en cada caso individual sobre la base de este régimen. La situación individual de cada empresa afectada sólo debe comprobarse al proceder a la recuperación de las ayudas (sentencias de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, EU:C:2002:143, apartados 89 y 91; de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartado 63, y de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 114).

**169.** En lo que atañe, a este respecto, a la licitación realizada en Cantabria, es cierto que en la misma se exigían determinados documentos relativos a la transmisión y recepción de la televisión por satélite. No obstante, el hecho de que operadores de las plataformas terrestre y satelital, entre ellos el operador europeo de satélites SES Astra, participaran en esa licitación contradice la alegación del Reino de España según la cual tal licitación no era tecnológicamente neutra. Por otro lado, debe señalarse que, aun suponiendo que la licitación realizada en Cantabria no fuera tecnológicamente neutra, ello no supondría la anulación de la Decisión impugnada. Según reiterada jurisprudencia, nadie puede invocar en su beneficio una ilegalidad cometida a favor de otro (véase la sentencia de 10 de noviembre de 2011, The Rank Group, C-259/10 y C-260/10, EU:C:2011:719, apartado 62 y jurisprudencia citada).

**170.** En consecuencia, debe desestimarse la segunda imputación.

Sobre la tercera imputación, basada en la duración excesiva del procedimiento y en los cambios de instructor

**171.** El Reino de España aduce que el procedimiento sustanciado ante la Comisión tuvo una duración excesiva. Afirma que, de acuerdo con los plazos habituales, la Comisión debería haber resuelto ese procedimiento antes de marzo de 2012. Según él, la dilación se debe a los cambios que se produjeron en el equipo instructor de este caso en la Comisión.

**172.** Ha de constatarse que, ante la falta de notificación del régimen controvertido, como sucede en este caso, del tenor literal de los artículos 4, apartado 5, y 7, apartado 6, del Reglamento n.º 659/1999 se deduce inequívocamente que no son aplicables. Por otra parte, el artículo 13, apartado 2, de dicho Reglamento prevé expresamente que, en los asuntos de ayuda ilegal, la Comisión no está sujeta al plazo establecido, concretamente, en los artículos 4, apartado 5, y 7, apartado 6, del citado Reglamento. Esta conclusión se desprende asimismo claramente de la jurisprudencia según la cual, si no se ha notificado el régimen controvertido, la Comisión no está sometida a la regla del plazo de examen de dos meses previsto en el artículo



4, apartado 5, del mencionado Reglamento (véase la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartados 74 y 75 y jurisprudencia citada).

**173.** No obstante, procede recordar que, en los procedimientos de examen de ayudas de Estado, la Comisión tiene la obligación de actuar dentro de un plazo razonable y no está autorizada a perpetuar un estado de inactividad durante la fase previa de examen. Debe añadirse que el carácter razonable de la duración del procedimiento debe apreciarse en función de las circunstancias propias de cada asunto, como la complejidad de éste y el comportamiento de las partes (véase la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartados 81 y 82 y jurisprudencia citada).

**174.** En primer lugar, la fase previa de examen, a saber, aquella que se extiende desde las fechas de recepción de las dos denuncias mediante las que se informaba a la Comisión de la existencia de una supuesta ayuda, los días 14 de enero y 18 de mayo de 2009, hasta la fecha de incoación del procedimiento de investigación formal, el 29 de septiembre de 2010, duró algo más de 20 meses. Este plazo no puede considerarse excesivo en circunstancias como las concurrentes en el presente asunto, que se caracterizaban, en particular, por la existencia de dos denuncias, por la implicación de las autoridades españolas a escala central, regional y municipal, por el caso particular de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que requería, tal como se desprende del considerando 2 de la Decisión impugnada, evaluar de manera pormenorizada un estudio económico en relación con otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales la Comisión había incoado un procedimiento formal independiente (véase el anterior apartado 14), y por el tiempo necesario para aportar información adicional, como se deduce de los considerandos 2 a 4 de la Decisión de incoación.

**175.** En segundo lugar, el procedimiento de investigación formal, que se extiende desde la incoación de ese procedimiento, el 29 de septiembre de 2010, hasta la adopción de la Decisión impugnada, el 1 de octubre de 2014, duró cuatro años aproximadamente. A este respecto, debe constatarse que de los considerandos 3 y 4 de la Decisión impugnada se desprende que tres interesados comunicaron a la Comisión sus observaciones, que fueron respondidas por las autoridades españolas. Además, de los considerandos 4 y 5 de esa misma Decisión resulta que tuvo lugar una reunión entre la Comisión y las autoridades españolas, que éstas aportaron información varias veces por iniciativa propia y que la Comisión tuvo sin embargo que dirigir una solicitud de información adicional a las autoridades españolas. Ha de tenerse en cuenta asimismo el hecho de que, mediante la Decisión 2014/489, de 19 de junio de 2013, la Comisión concluyó el segundo procedimiento formal incoado el 29 de septiembre de 2010 (véase el anterior apartado 16). En estas circunstancias y habida cuenta de la complejidad de la materia de que se trata, aun suponiendo que se produjeran cambios en el equipo instructor de este caso en la Comisión, la duración del procedimiento de investigación formal no fue desmesurada [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de octubre de 2014, Portovesme/Comisión, T-291/11, recurrida en casación, EU:T:2014:896, apartados 74 a 76 (no publicados)].

**176.** No desmiente esta constatación el hecho de que, tras la adopción de la Decisión 2014/489 el 19 de junio de 2013, el presente asunto no se concluyera hasta el 1 de octubre de 2014.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**177.** Según el considerando 5 de la Decisión impugnada, entre estas dos fechas, las autoridades españolas facilitaron información el 20 de diciembre de 2013 sobre los procedimientos de sanción en curso en España y observaciones sobre las conversaciones en curso relativas a la Decisión 2014/489. El 6 de junio de 2014, dichas autoridades presentaron observaciones indicando que las medidas se ajustaban al principio del inversor privado en una economía de mercado y respetaban las normas de contratación pública de la Unión. Además, hubo varios intercambios de resultados de investigación entre la Comisión y las autoridades españolas.

**178.** Habida cuenta de tales intercambios de documentos y de la complejidad del asunto, no puede considerarse que el procedimiento concluyese el 1 de octubre de 2014 con excesivo retraso.

Sobre la cuarta imputación, basada en la falta de objetividad y de imparcialidad

**179.** El Reino de España alega que la Comisión no actuó de manera objetiva e imparcial durante el procedimiento administrativo. Arguye que, primero, esa institución tomó en consideración observaciones de SES Astra que no guardaban relación con un requerimiento de información. Algunas de estas observaciones se enviaron a las autoridades españolas con gran retraso. Segundo, mientras que la Comisión solicitó a las autoridades españolas versiones no confidenciales de sus observaciones, dicha institución aceptó la solicitud de SES Astra de que sus observaciones no fueran divulgadas a terceros. Por tanto, las autoridades españolas no pudieron enviar las observaciones de ese operador a terceros implicados. Tercero, en concreto en los considerandos 164 y 171 a 173 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó que las alegaciones de SES Astra eran válidas, sin haberlas examinado ni contrastado con las observaciones de las autoridades españolas.

**180.** En primer lugar, en cuanto a la alegación de que la Comisión tuvo en cuenta observaciones presentadas de manera espontánea por SES Astra y envió observaciones de ésta a las autoridades españolas con retraso, debe señalarse, por un lado, que de los considerandos 4 y 5 de la Decisión impugnada se desprende que las autoridades españolas también transmitieron, por iniciativa propia, información a la Comisión que esta institución tomó en consideración y, por otro lado, que un eventual retraso en la transmisión de los documentos no puede, por sí solo y sin elementos suplementarios, fundamentar la alegación relativa a la falta de objetividad y de imparcialidad de la Comisión. Por consiguiente, debe rechazarse esta alegación.

**181.** En segundo lugar, la alegación relativa a la aceptación por la Comisión de la solicitud de SES Astra de que sus observaciones no fueran divulgadas a terceros no acredita la falta de objetividad y de imparcialidad de la Comisión. En efecto, en virtud del artículo 24 del Reglamento n.º 659/1999, dicha institución se abstendrá de revelar la información amparada por el secreto profesional que haya obtenido en aplicación del citado Reglamento (sentencia de 8 de noviembre de 2011, Idromacchine y otros/Comisión, T-88/09, EU:T:2011:641, apartado 43). Por otra parte, el Reino de España no afirma no haber recibido todos los documentos pertinentes para su defensa.

**182.** En tercer lugar, en el marco de su alegación según la cual la Comisión consideró válidas las alegaciones de SES Astra sin haberlas examinado ni contrastado con las

observaciones de las autoridades españolas, el Reino de España hace referencia, en particular, a los considerandos 164 y 171 a 173 de la Decisión impugnada.

**183.** En primer término, en lo relativo al considerando 164 de la Decisión impugnada, es preciso constatar que la Comisión apreció en el mismo los estudios de costes presentados por Abertis. A este respecto, estimó que, al margen de que pudiera considerarse que tales estudios gozaban de la suficiente independencia y solidez, el hecho de que fueran posteriores a las medidas controvertidas impedía su utilización para justificar que el Gobierno español seleccionara la tecnología de TDT y prescindiera de una licitación tecnológicamente neutra. Dicha institución añadió que había recibido también estimaciones de costes presentadas por SES Astra que demostraban que la tecnología de satélite era más rentable. Según el citado considerando 164, estas estimaciones no se tomaron en cuenta por las mismas razones.

**184.** Tal y como ya se ha constatado (véase el anterior apartado 156), del considerando 164 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión rechazó los estudios presentados por Abertis sin pronunciarse sobre su independencia y solidez por ser posteriores a las medidas controvertidas y verse contradichos por las estimaciones de costes presentadas por SES Astra. Contrariamente a lo que alegan las autoridades españolas, la Comisión no dio prioridad a las estimaciones de costes presentadas por SES Astra con respecto a los estudios presentados por Abertis. Dicha institución se limitó más bien a exponer el contenido de las estimaciones de SES Astra según las cuales la tecnología de satélite era más rentable. Además, del considerando 164 de la referida Decisión se deduce que la Comisión no tuvo en cuenta estas estimaciones por las mismas razones por las que no tuvo en cuenta los estudios presentados por Abertis. Así pues, en contra de lo alegado por el Reino de España, la Comisión no consideró que las estimaciones de costes presentadas por SES Astra fueran válidas ni que demostraran que la solución satelital era mejor. Según se infiere del considerando 151 de la citada Decisión, su objetivo era examinar si, puesto que no se respetaba el principio de neutralidad tecnológica, las medidas controvertidas podían justificarse por un estudio preliminar que optara por una solución tecnológica concreta. En consecuencia, el considerando 164 de la Decisión impugnada no permite concluir que la Comisión adoleciera de falta de objetividad y de imparcialidad.

**185.** En segundo término, en cuanto al considerando 173 de la Decisión impugnada, el Reino de España afirma que la Comisión tuvo en cuenta las estimaciones de SES Astra relativas al número de canales regionales, en lugar de tener en cuenta datos oficiales aportados por las Comunidades Autónomas. Esta alegación debe ser rechazada. En efecto, en ese considerando, la Comisión se limitó a indicar que, según SES Astra, el número de 1 380 canales regionales que señalaron las autoridades españolas era muy exagerado. En cambio, dicha institución no afirmó que el número de canales regionales estimado por SES Astra, a saber, 415, de acuerdo con la nota 92 de la citada Decisión, fuera exacto. Al estimar, en ese considerando, que las autoridades españolas no habían acreditado su alegación de que la tecnología de satélite no estaba equipada para difundir un gran número de canales regionales, no hizo sino aplicar la regla sobre la carga de la prueba enunciada en los considerandos 151 y 152 de la mencionada Decisión, de donde se desprende que incumbía al Reino de España demostrar que, en términos de calidad y de coste, sólo era posible optar por una solución tecnológica concreta.

**186.** En tercer término, el Reino de España sostiene que la Comisión asumió la alegación de SES Astra según la cual la solución satelital era más económica que la TDT, al



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

considerar que, por el hecho de no haberse convocado una licitación a nivel nacional, se había incrementado el importe de la ayuda. Añade que, al estimar que el Gobierno español podría haber animado a las Comunidades Autónomas a que en sus licitaciones tomaran en consideración las posibles eficiencias de ahorro de costes, la Comisión consideró que tales Comunidades Autónomas deberían haber realizado unas licitaciones adaptadas específicamente a la tecnología satelital.

**187.** Esta alegación no demuestra que la Comisión incumpliera su obligación de objetividad y de imparcialidad. En efecto, de la Decisión impugnada no se desprende que la Comisión formulara tales consideraciones. Por otro lado, el Reino de España no indica en qué considerando de dicha Decisión se encuentran esas consideraciones. Parece más bien que el Reino de España basó erróneamente esta alegación de la demanda en el asunto T-461/13, relativo a la Decisión 2014/489.

**188.** En cuarto término, por lo que se refiere a los considerandos 171 y 172 de la Decisión impugnada, el Reino de España aduce que la Comisión, de manera errónea, hizo suyos los argumentos de SES Astra acerca de la inclusión de los costes relacionados con el dividendo digital y las frecuencias de telefonía móvil de cuarta generación LTE. A su entender, las autoridades españolas no pudieron prever la existencia de esos costes cuando se planificó la transición de la televisión terrestre analógica a la TDT. Afirma que la Comisión juzgó la idoneidad de una medida ejecutada en los años 2009 y 2010 basándose en acontecimientos que tuvieron lugar en 2011 y 2012.

**189.** A este respecto, debe señalarse que, en los considerandos 171 y 172 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó que la idoneidad de la solución terrestre seguía cuestionándose debido a los costes relacionados con el dividendo digital y se vería cuestionada en el futuro por los costes ligados a las frecuencias de telefonía móvil de cuarta generación. Es importante observar que, dado que el Reino de España no discute los hechos que llevaron a la Comisión a referirse a la aparición de tales costes, no cabe concluir que ésta incumpliese su obligación de objetividad y de imparcialidad en dichos considerandos.

**190.** Procede pues desestimar la cuarta imputación y, por consiguiente, el tercer motivo en su totalidad.

*Sobre el cuarto motivo, basado con carácter subsidiario en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato, de proporcionalidad y de subsidiariedad, en relación con el requerimiento de recuperación de la ayuda*

**191.** El Reino de España alega con carácter subsidiario, remitiéndose al artículo 14 del Reglamento n.º 659/1999, que la recuperación de la ayuda controvertida es contraria a principios generales del Derecho de la Unión, concretamente a los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato, de proporcionalidad y de subsidiariedad.

Sobre la primera parte, basada en la vulneración del principio de seguridad jurídica

**192.** El Reino de España afirma que la Decisión impugnada viola el principio de seguridad jurídica, porque se enfrenta a serias dificultades a la hora de calcular el importe preciso de las cantidades que han de devolverse. En primer lugar, estima que las indicaciones de la Decisión impugnada son contradictorias e imposibilitan determinar el importe concreto a



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

recuperar. En segundo lugar, conforme al Derecho vigente, no existe ninguna base jurídica en virtud de la cual la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pueda proceder a la recuperación directa de los fondos transferidos por los ayuntamientos a los operadores. En tercer lugar, el Reino de España alega, en relación con la supuesta ayuda concedida para instalar receptores de las señales del operador de satélites Hispasat en la zona II de Castilla-La Mancha, que ninguna autoridad pública transfirió fondo alguno. En cuarto lugar, el Reino de España sostiene que la Decisión impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica, puesto que la Decisión de incoación forma parte de la Decisión impugnada. En quinto lugar, esta Decisión no define ni los beneficiarios afectados ni los importes que deben devolverse. En sexto lugar, según aquél, se vulneró el principio de seguridad jurídica debido también a que la Comisión le trasladó la carga de probar qué parte de la ayuda no debía ser devuelta por considerarse compatible, como ayuda de *minimis*, con el mercado interior en aplicación del artículo 2 del Reglamento n.º 994/98.

**193.** A este respecto, procede recordar que el principio de seguridad jurídica, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, a fin de que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión (véase la sentencia de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartado 100 y jurisprudencia citada).

**194.** Ha de subrayarse que el Estado miembro cuyas autoridades hayan concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento previstas en el artículo 108 TFUE no podrá invocar el principio de seguridad jurídica para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutar la decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar la ayuda (sentencia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, C-278/92 a C-280/92, EU:C:1994:325, apartado 76).

**195.** En el presente asunto, el Reino de España no ha formulado alegación alguna que permita la inaplicación de esta norma.

**196.** En primer término, respecto a la supuesta falta de desglose detallado del importe de las ayudas que deben recuperarse, es necesario recordar que, cuando se trata de la ejecución de decisiones relacionadas con regímenes de ayudas, incumbe a las autoridades del Estado miembro de que se trate, en la fase de recuperación de las ayudas, comprobar la situación individual de cada empresa afectada, puesto que tales autoridades son las mejor situadas para determinar los importes exactos que han de restituirse. De ello se deduce que la Comisión puede dejar a cargo de las autoridades nacionales competentes la tarea de calcular el importe exacto de las cantidades que deban devolverse (véase la sentencia de 13 de mayo de 2014, Comisión/España, C-184/11, EU:C:2014:316, apartado 22 y jurisprudencia citada). Ninguna disposición del Derecho de la Unión exige que la Comisión, cuando ordena la devolución de una ayuda declarada incompatible con el mercado interior, fije el importe exacto de la ayuda que debe devolverse. Basta, en efecto, con que la decisión de la Comisión incluya indicaciones que permitan a su destinatario determinar por sí mismo, sin excesivas dificultades, dicho importe (véase la sentencia de 12 de mayo de 2005, Comisión/Grecia, C-415/03, EU:C:2005:287, apartado 39 y jurisprudencia citada).

**197.** En el presente asunto, en apoyo de su alegación de que las indicaciones de la Decisión impugnada son contradictorias e imposibilitan determinar el importe concreto a



recuperar, el Reino de España aduce que el concepto de mejora de centro emisor utilizado en el artículo 1 de la Decisión impugnada no comprende el suministro de equipos, que se viene a referir a la infraestructura asociada a ese centro, por lo que las cantidades que estipula que habría que recuperar no son las referenciadas en la propia Decisión. Esta alegación no da pábulo a considerar que el Reino de España pudiera encontrar dificultades excesivas para determinar las cantidades que han de restituirse. En efecto, por una parte, procede observar que el artículo 1 de la Decisión impugnada, en su versión modificada por la Decisión C(2015) 7193 final, incluye expresamente la ayuda estatal para la prestación de equipamientos (véase el anterior apartado 27). Además, tal y como ya se ha constatado (véase el anterior apartado 48), el artículo 1 de la Decisión impugnada incluía también en su versión inicial el suministro de equipos. Por otra parte, conviene recordar que, por regla general, la Comisión, cuando analiza un régimen de ayudas como el aquí controvertido, no puede determinar con precisión el importe de la ayuda percibido por cada uno de los beneficiarios ni tiene la obligación de hacerlo así. Por lo tanto, la situación individual de cada uno de los beneficiarios de un régimen de ayudas sólo puede comprobarse al proceder a la recuperación de las ayudas [véase la sentencia de 31 de mayo de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisión, T-354/99, EU:T:2006:137, apartado 67 y jurisprudencia citada]. Por otro lado, cuando en la parte de la Decisión impugnada relativa a la recuperación la Comisión mencionó importes supuestamente percibidos por Telecom CLM y Abertis, indicó en el considerando 196 de la propia Decisión que todos esos importes se basaban en la información que se le había facilitado.

**198.** En segundo término, respecto a la alegación de que, conforme al Derecho vigente, no existe ninguna base jurídica en virtud de la cual la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pueda proceder a la recuperación directa de los fondos transferidos por los ayuntamientos a los operadores, debe señalarse que el destinatario de la Decisión impugnada es el Reino de España. Aun suponiendo que una acción de dicha Junta no tuviera ninguna base jurídica en Derecho español, la alegación del Reino de España no excluye en modo alguno otras vías de recuperación, como puede ser concretamente un recurso de los ayuntamientos. Al no haber aportado el Reino de España elementos que permitan considerar que se vería enfrentado a dificultades excesivas en relación con la recuperación de las cantidades en cuestión, su alegación debe rechazarse.

**199.** Por otro lado, es menester recordar que, si las autoridades españolas tenían serias dudas al respecto, podían, como todo Estado miembro que encuentra dificultades imprevistas a la hora de cumplir una orden de restitución, someter tales problemas a la apreciación de la Comisión, con el fin de superarlos con arreglo al deber de cooperación leal y dentro del pleno respeto a las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas (sentencias de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión, C-382/99, EU:C:2002:363, apartado 92, y de 13 de mayo de 2014, Comisión/España, C-184/11, EU:C:2014:316, apartado 66). Ante una decisión de la Comisión por la que se ordene la recuperación de la ayuda, las posibles dificultades, procesales u otras, para dar ejecución a la misma no pueden influir en su legalidad (véase la sentencia de 1 de julio de 2009, KG Holding y otros/Comisión, T-81/07 a T-83/07, EU:T:2009:237, apartado 200 y jurisprudencia citada).

**200.** En tercer término, el Reino de España alega que, en relación con la supuesta ayuda concedida para instalar receptores de las señales de Hispasat en la zona II de Castilla-La Mancha, ninguna autoridad pública transfirió fondo alguno. A este respecto, ha de advertirse que, ciertamente, según la versión de la Decisión impugnada anterior a su corrección mediante la Decisión C(2015) 7193 (véase el anterior apartado 27), el artículo 1 de la Decisión



impugnada estipulaba asimismo que la ayuda estatal concedida para instalar receptores por satélite para la transmisión de las señales de Hispasat en la zona II de Castilla-La Mancha, ejecutada ilegalmente por el Reino de España infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, era incompatible con el mercado interior. No obstante, el artículo 1 de la Decisión impugnada en su versión corregida ya no contiene esta constatación. Por tanto, esta alegación del Reino de España es inoperante.

**201.** En cuarto término, en la medida en que el Reino de España alega con carácter general que el hecho de que la Comisión integrara la Decisión de incoación en la Decisión impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica por lo que se refiere a la restitución de la ayuda controvertida, su alegación debe desestimarse también. En efecto, es verdad que la Comisión indicó en el considerando 48 de la Decisión impugnada que la Decisión de incoación era parte integrante de aquélla. No obstante, es preciso constatar que, en dicho considerando, la Comisión se remitió a la Decisión de incoación a fin de obtener detalles concretos adicionales de la incoación del procedimiento formal. Además, ha de subrayarse que la Decisión de incoación no contiene ninguna consideración relativa a la recuperación de la ayuda controvertida.

**202.** En quinto término, en lo que atañe a la alegación según la cual la Decisión impugnada no define los beneficiarios afectados, basta señalar que, a tenor del artículo 1, párrafo primero, y del artículo 3, apartado 1, de la Decisión impugnada, la ayuda controvertida fue concedida a Telecom CLM y a Abertis y debe recuperarse de estas empresas. Así pues, no cabe acoger esta alegación.

**203.** En sexto término, con respecto a la alegación de que la Comisión trasladó al Reino de España la carga de probar qué parte de la ayuda no debía ser devuelta por considerarse compatible con el mercado interior en aplicación del artículo 2 del Reglamento n.º 994/98, debe señalarse que las circunstancias en las que una medida puede considerarse una ayuda de *minimis* se prevén en el Reglamento (CE) n.º 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE a las ayudas de *minimis* (DO 2006, L 379, p. 5). De acuerdo con este Reglamento, corresponde al Estado miembro, en la fase de recuperación, aportar toda la información necesaria para que pueda determinarse en qué casos no procede la recuperación por cumplirse los requisitos de una ayuda de *minimis*.

**204.** Por consiguiente, debe desestimarse la primera parte del presente motivo.

Sobre la segunda parte, basada en la vulneración del principio de igualdad de trato

**205.** El Reino de España alega que si, en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Decisión impugnada, se cancelan los pagos pendientes, no va a ser posible exigir a los operadores de red que continúen la explotación y el mantenimiento de la red en la zona II, lo que conllevará la interrupción de la señal de televisión en esa zona. Arguye que esta interrupción afectará, en particular, a grupos desfavorecidos, como los ancianos y la población con rentas bajas, lo cual atenta contra el principio de igualdad de trato. El acceso a canales de televisión a través de otras redes sería imposible para estas personas debido al coste de la inversión necesaria.

[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**206.** Según reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (véase la sentencia de 14 de septiembre de 2010, Akzo Nobel Chemicals y Akcros Chemicals/Comisión y otros, C-550/07 P, EU:C:2010:512, apartado 55 y jurisprudencia citada).

**207.** En el presente asunto, la Comisión no ha vulnerado este principio. En efecto, al considerar que la ayuda concedida a los operadores de plataforma de televisión terrestre Telecom CLM y Abertis para la mejora de los centros emisores, la construcción de nuevos centros emisores y la prestación de equipamientos digitales o de explotación y mantenimiento en la zona II de Castilla-La Mancha, ejecutada ilegalmente, era incompatible con el mercado interior y al requerir la recuperación de esta ayuda en virtud de la Decisión impugnada, dicha institución no trató de manera diferente situaciones comparables, ni trató de manera idéntica situaciones diferentes.

**208.** A este respecto, procede recordar asimismo que, según reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato debe conciliarse con el respeto de la legalidad, lo que supone que nadie puede invocar en su beneficio una ilegalidad cometida a favor de otro (véase el anterior apartado 169).

**209.** Además, ha de señalarse, tal como afirma la Comisión, que ningún elemento aportado por el Reino de España permite demostrar que la Decisión impugnada, por cuanto ordena la recuperación de la ayuda estatal controvertida y la cancelación de los pagos pendientes, aboque a una interrupción efectiva del servicio de TDT en el conjunto de la zona II de Castilla-La Mancha, privando de este modo a los habitantes afectados del ejercicio de su derecho fundamental a la información televisiva. El Reino de España no ha ofrecido precisiones suficientes acerca de los dos operadores de plataformas terrestres de televisión afectados por las medidas de recuperación y de cancelación en cuestión y no ha considerado necesario describir, a título de ejemplo e ilustración, la situación de un operador o el importe que sería necesario para mantener los servicios de gestión y de mantenimiento de los centros emisores de que se trata. En estas circunstancias, las alegaciones del Reino de España relativas a la interrupción del servicio de televisión en la zona II en caso de recuperación de la ayuda controvertida deben calificarse de suposiciones no afianzadas.

**210.** Por otra parte, cabe recordar que la Decisión impugnada no afecta a la obligación de cobertura de la práctica totalidad de la zona II de Castilla-La Mancha en lo que respecta a los canales públicos (véase el anterior apartado 66) y que corresponde al Reino de España organizar la extensión de la red de televisión digital de conformidad con el Derecho de la Unión relativo a las ayudas de Estado.

**211.** En consecuencia, procede desestimar la segunda parte.

Sobre la tercera parte, basada en la vulneración del principio de proporcionalidad

**212.** El Reino de España alega que la Decisión impugnada vulnera el principio de proporcionalidad tanto porque la misma conlleva la interrupción de la señal de televisión en la zona II como por la falta de interés de los operadores de otras tecnologías en concurrir a las licitaciones. A su juicio, esta falta de interés se debe, en lo referente a las licitaciones consideradas por la Comisión como no neutras tecnológicamente, al escaso beneficio que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

implica la limitación territorial. Sostiene que esta limitación resulta del reparto de competencias entre los distintos niveles de la Administración española. Asegura que la falta de interés se puso también de manifiesto en licitaciones tecnológicamente neutras en las Islas Canarias, en el marco de las cuales ningún operador de satélites presentó oferta. A la vista de lo anterior, concluye que mediante la devolución de la ayuda los beneficiarios no pierden la ventaja de la que habían disfrutado en el mercado respecto a sus competidores, ya que, casi con certeza, esa ventaja la hubieran obtenido por ser adjudicatarios de licitaciones neutras. Por tanto, la no devolución de la ayuda controvertida no ocasionaría ningún perjuicio a los operadores de plataformas distintas de la TDT.

**213.** Es preciso recordar que el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que sea apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido, teniendo presente que, cuando se pueda elegir entre varias medidas apropiadas, procede optar por la menos gravosa (véanse las sentencias de 17 de mayo de 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, EU:C:1984:183, apartado 25 y jurisprudencia citada, y de 9 de septiembre de 2009, *Diputación Foral de Álava* y otros, T-230/01 a T-232/01 y T-267/01 a T-269/01, no publicada, EU:T:2009:316, apartado 376 y jurisprudencia citada).

**214.** Según la jurisprudencia, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad, de modo que la recuperación de tal ayuda, con objeto de restablecer la situación anterior, no puede considerarse, en principio, una medida desproporcionada con respecto a los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas estatales (véase la sentencia de 28 de julio de 2011, *Diputación Foral de Vizcaya/Comisión*, C-471/09 P a C-473/09 P, no publicada, EU:C:2011:521, apartado 100 y jurisprudencia citada).

**215.** En el presente asunto, el Reino de España no ha formulado alegación alguna que justifique la inaplicación de esta norma.

**216.** En efecto, en primer lugar, toda vez que el Reino de España afirma que la Decisión impugnada conlleva la interrupción de la señal de televisión en la zona II, baste constatar que esta alegación ya ha sido desestimada (véanse los anteriores apartados 209 y 210). En el marco de la parte que se examina, ha de añadirse que la citada Decisión no obliga al Reino de España a recuperar la ayuda concedida siempre que la medida en cuestión pueda considerarse una ayuda de *minimis*.

**217.** En segundo lugar, en cuanto a la alegación según la cual, debido a la falta de interés de los operadores de plataformas distintas de la TDT en concurrir en licitaciones en la zona II, los beneficiarios no perderían su ventaja, basta con señalar que, incluso para el Reino de España, tal consecuencia no es segura y sólo constituye una hipótesis.

**218.** Por consiguiente, procede desestimar la tercera parte.

Sobre la cuarta parte, basada en la vulneración del principio de subsidiariedad

**219.** El Reino de España alega que la Comisión vulneró el principio de subsidiariedad por intentar imponer un concreto modelo audiovisual en la Decisión impugnada. Arguye que, sin embargo, esta cuestión es competencia de los Estados miembros.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**220.** No cabe acoger esta alegación. En efecto, al ser la apreciación de la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior competencia exclusiva de la Comisión, bajo el control del juez de la Unión, dicha institución no vulneró el principio de subsidiariedad (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, apartado 79 y jurisprudencia citada). En virtud del artículo 5 TUE, apartado 3, este principio se aplica únicamente en los ámbitos que no sean de la competencia exclusiva de la Unión.

**221.** Así pues, procede desestimar la cuarta parte del presente motivo y, consecuentemente, este motivo en su totalidad.

*Sobre el quinto motivo, basado con carácter subsidiario en la violación del derecho fundamental a la información, en relación con el requerimiento de recuperación de la ayuda*

**222.** El Reino de España alega, con carácter subsidiario, que la cancelación de todos los pagos pendientes del régimen de ayuda en cuestión privaría a un millón doscientos mil habitantes de la posibilidad de acceso a cualquier canal de televisión y les impediría ejercer su derecho a la información, previsto en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Afirma que el menoscabo de este derecho ni está justificado ni es proporcionado.

**223.** A este respecto, basta con señalar que la alegación del Reino de España según la cual la Decisión impugnada conlleva la interrupción de la señal de televisión en la zona II ya ha sido desestimada en el marco del examen de la segunda parte del cuarto motivo (véanse los anteriores apartados 209 y 210). Por tanto, al ordenar la cancelación de todos los pagos, en virtud del artículo 3, apartado 4, de dicha Decisión, la Comisión no violó el derecho a la información previsto en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

**224.** Por consiguiente, el quinto motivo debe desestimarse.

**225.** En atención a todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso.

#### **Costas**

**226.** A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos invocados por el Reino de España, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Reino de España.**

**DEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de diciembre de 2016.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

A. Dittrich

\* Lengua de procedimiento: español.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.