

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE  
COMPETENCIA

COMISIÓN EUROPEA

AYUDA ESTATAL — ESPAÑA

Ayuda estatal C 24/10 (ex NN 37/10) — Ayuda para el despliegue de la televisión digital terrestre  
(TDT) en Castilla-La Mancha

Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del TFUE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2010/C 335/08)

Por carta de 29 de septiembre de 2010, reproducida en la versión lingüística auténtica en las páginas siguientes al presente resumen, la Comisión notificó a España su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE en relación con la ayuda antes citada.

Los interesados podrán presentar sus observaciones sobre la ayuda respecto de la cual la Comisión ha incoado el procedimiento en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación del presente resumen y de la carta que figura a continuación, enviándolas a:

Comisión Europea  
Dirección General de Competencia  
Registro de Ayudas Estatales  
1049 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË  
Fax +32 22961242

Dichas observaciones serán comunicadas a España. Los interesados que presenten observaciones podrán solicitar por escrito, exponiendo los motivos de su solicitud, que su identidad sea tratada de forma confidencial.

TEXTO DEL RESUMEN

DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA Y DEL PROYECTO DE  
INVERSIÓN

El 14 de enero de 2009, la Comisión recibió una denuncia (ref. A/761) de Radiodifusión Digital SL. El objeto de la denuncia era un presunto régimen de ayuda estatal que las autoridades de Castilla-La Mancha habían adoptado en el contexto de la conversión de la televisión analógica a la televisión digital. La denunciante alegaba que la medida implicaba ayuda no notificada y, por tanto, ilegal, que da lugar a un falseamiento de la competencia entre los operadores de plataforma nacionales y locales.

En España, la transición a la televisión digital está regulada por el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (aprobado por el Real Decreto 944/2005) y el Plan Nacional de Transición de la TDT (aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2007). Estos dos instru-

mentos regulatorios aportan la base jurídica y las directrices para los planes de transición adoptados por cada Comunidad Autónoma.

La transición a la radiodifusión digital se completó el 3 de abril de 2010, cuando los centros emisores terrestres, tanto los digitalizados como los de nueva construcción, empezaron a funcionar. En concreto, el régimen de transición comprendía tres zonas geográficas distintas: primero, para el territorio que abarca el 96 % de la población (la zona I), los radiodifusores y los operadores de plataforma tuvieron que financiar ellos mismos la conversión (obligatoria). En la zona II, que abarca el 2,5 % de la población, la digitalización no es rentable desde el punto de vista privado, por lo que el Gobierno español había diseñado un plan de ayuda de aproximadamente 196,3 millones EUR <sup>(1)</sup>. Por último, el 1,5 % de la población vive en la zona III,

<sup>(1)</sup> La cifra está actualizada a febrero de 2010. A 15 de octubre, Abertis era con diferencia el mayor contratista (57,18 % del importe financiado), seguido por Castilla-La Mancha Telecom (13,72 %). Castilla-La Mancha es objeto de la denuncia 19/2009.

que es tan remota que solo puede alcanzarse por la tecnología de satélite. El Gobierno español ha impuesto a los radiodifusores obligaciones de radiodifusión para asegurarse de que ponen sus canales a disposición del operador de satélite.

Este asunto se refiere al régimen que afecta a la zona II.

En este contexto, la región de Castilla-La Mancha ha adoptado el Decreto Ley 347/2008, por el que se regula la concesión de subvenciones directas para la extensión de la red de TDT. Según el Decreto, Castilla-La Mancha ha concedido ayuda económica directamente a los operadores de plataforma, sin organizar licitaciones para el suministro e instalación de los equipos de telecomunicación necesarios para digitalizar los centros emisores existentes o construir otros nuevos.

#### EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD DE LA MEDIDA DE AYUDA

La Comisión considera que el régimen que afecta a la zona II constituye ayuda (no notificada), pues la jurisprudencia Altmark no es aplicable. Entre otras razones, la gestión del funcionamiento de una plataforma de TDT no puede considerarse un servicio público (lo que excluiría también la aplicación del artículo 106, apartado 2, del TFUE).

La ayuda genera una ventaja directa para el operador de plataforma seleccionado, ya que la digitalización de su red, así como los costes de funcionamiento y mantenimiento, están totalmente sufragados mediante la financiación pública. El Decreto establece que los fondos regionales se conceden directamente (es decir, sin licitación) al propietario de los centros de emisión que deban digitalizarse. Los fondos también se utilizan para construir centros de emisión adicionales que supuestamente abarcan una zona mucho más amplia que la zona II.

Los radiodifusores se encuentran con una ventaja indirecta, ya que pueden transmitir sus señales gratuitamente en la zona II, y así expandir su audiencia sin incurrir en costes adicionales. El beneficiario, el operador de telecomunicaciones regional, puede también aprovechar la red para la prestación de otros servicios.

Por lo que se refiere a la evaluación de compatibilidad de la ayuda, se plantean dudas sobre la proporcionalidad de la medida, ya que la ayuda puede financiar la digitalización de equipos que rebasen la zona II. Al seleccionar a un beneficiario concreto sin licitación pública, se puede generar discriminación y un falseamiento indebido de la competencia entre los operadores de red terrestre. Por último, la exclusión de plataformas no terrestres parece vulnerar el principio de neutralidad tecnológica. Debido a la financiación de los costes de funcionamiento, las infracciones se mantienen de cara al futuro.

#### TEXTO DE LA CARTA

«Por la presente, la Comisión tiene el honor de comunicar al Reino de España que, tras haber examinado la información facilitada por sus autoridades sobre la medida arriba indicada, ha decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El procedimiento comprende el Plan Nacional de Transición de la TDT, descrito a continuación, y su aplicación por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Este procedimiento está relacionado con la ayuda estatal NN 36/10.

#### I. PROCEDIMIENTO

- (1) El 14 de enero de 2009, la Comisión recibió una denuncia (ref. A/761) de Radiodifusión Digital SL (en lo sucesivo, "Radiodifusión" o "RD"). El objeto de la denuncia era un presunto régimen de ayuda estatal que las autoridades de Castilla-La Mancha habían adoptado en el contexto de la conversión de la televisión analógica a la televisión digital en España. La denunciante alegaba que la medida implicaba ayuda no notificada y, por tanto, ilegal, que da lugar a un falseamiento de la competencia entre los operadores de plataforma nacionales y locales. La denuncia constaba de información adicional presentada por RD a lo largo del procedimiento.
- (2) El 19 de febrero de 2009, la Comisión solicitó (ref. D/50684) al Reino de España que formulara sus observaciones sobre la denuncia presentada por RD. Las autoridades españolas respondieron el 24 de marzo de 2009 (ref. A/6958). El 14 de enero de 2009 se celebró una reunión *ad hoc* con las autoridades españolas, con el fin de aclarar algunas medidas de ejecución de la ayuda adoptadas en la transición a la radiodifusión digital.
- (3) A pesar de la abundante documentación facilitada por las autoridades españolas, al término del análisis sigue faltando información esencial. En particular, era muy difícil obtener información precisa de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en cuanto al ámbito de aplicación y la ejecución concreta del Decreto Ley 347/2008 (el "Decreto Ley") por el que se regula la transición a la Televisión Digital Terrestre.
- (4) Por consiguiente, el 12 de octubre de 2009 se envió un recordatorio (ref. D/54291) a las autoridades españolas con el fin de obtener información más completa sobre la medida en cuestión. Las autoridades españolas respondieron el 2 de noviembre de 2009. Desde entonces, las autoridades españolas han presentado, en muchos casos por propia iniciativa, una serie de documentos que consideraban relevantes para que la Comisión evaluara el asunto. Toda la información presentada se examinó posteriormente. Las autoridades españolas respondieron a la solicitud final de información el 9 de julio de 2010 (ref. A24/21672).

## II. ANTECEDENTES

(5) El asunto que nos ocupa se refiere a una posible infracción de las normas sobre ayudas estatales, en relación con fondos que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha destinado a digitalizar partes de la plataforma de televisión terrestre existente y a financiar la extensión de esta última en zonas que actualmente no están cubiertas por el servicio.

### a) Transición a la tecnología digital y marco regulatorio

(6) En España, la transición a la televisión digital está regulada por el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (aprobado por el Real Decreto 944/2005) y el Plan Nacional de Transición de la TDT (aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2007). Estos dos instrumentos regulatorios (el "Marco regulatorio") aportan la base jurídica y las directrices para los planes de transición adoptados por cada Comunidad Autónoma, incluida Castilla-La Mancha.

(7) La transición a la radiodifusión digital se completó el 3 de abril de 2010, cuando los centros emisores terrestres, tanto los digitalizados como los de nueva construcción, empezaron a funcionar. En concreto, el régimen de transición comprendía tres zonas geográficas distintas:

— Zona I: Incluye el 96 % de la población nacional (98 % en el caso del radiodifusor público), respecto de la cual rigen las obligaciones de cobertura mínima para los radiodifusores. Por lo que se refiere a esta zona, la conversión terrestre es obligatoria, no se facilita financiación pública y corresponde a los radiodifusores y/o a los operadores de plataforma invertir en la digitalización de la red.

— Zona II: la zona afectada por la medida en cuestión cubre el 2,5 % de la población nacional (como media nacional, ya que en algunas regiones el porcentaje es diferente), donde la obligación de cobertura mínima no se aplica. Puesto que, según las autoridades españolas, la digitalización no es rentable de forma privada, de no haber medidas, los telespectadores de esta zona no tendrían acceso a canales emitidos por la red terrestre. No obstante, recibirían transmisión por satélite.

— Zona III: la zona más aislada, que comprende el 1,5 % de la población nacional, en la que no es posible construir una red terrestre y en la que el satélite es la única plataforma disponible. Para tener acceso a los canales en abierto en esta zona, el Gobierno ha adoptado los Decretos Ley 1/2009 y 7/2009. Estos Decretos prevén obligaciones de radiodifusión por las que se ordena a los radiodifusores terrestres que pongan sus canales en abierto a disposición de un operador de satélite como mínimo. La Comisión tiene indicios de que tanto Hispasat como Astra están aprovechando esta oportunidad.

(8) Castilla-La Mancha, como todas las demás Comunidades Autónomas españolas, ha seguido el camino marcado por el Plan Técnico Nacional de la TDT del Gobierno central. Pero, a diferencia de estas Comunidades, Castilla-La Man-

cha ha concedido ayuda económica directamente a los operadores de plataforma, en lugar de organizar licitaciones para el suministro e instalación de los equipos de telecomunicación necesarios para digitalizar los centros emisores existentes o construir otros nuevos.

(9) Las transferencias financieras del Gobierno central a las Comunidades Autónomas (que, aunque relevantes para la evaluación de la Comisión, no constituyen ayuda estatal) consisten en créditos sin intereses. Son reembolsables en 12-15 años, con un periodo de carencia de tres años.

### b) Operadores de mercado

(10) El asunto que nos ocupa afecta al sector de la radiodifusión, en concreto como mínimo a tres niveles distintos de la cadena de productos de radiodifusión: i) radiodifusores de canales de televisión, ii) operadores de plataforma, y iii) proveedores de equipos de telecomunicación (también llamados "instaladores").

(11) Por lo que se refiere a la medida controvertida, el 29 de octubre de 2009 el Gobierno español facilitó una lista exhaustiva de contratos de suministro de equipos de telecomunicación, de cada una de las Comunidades Autónomas. En Castilla-La Mancha, Telecom Castilla-La Mancha, el operador de telecomunicaciones tradicional, es el contratista más importante para el suministro e instalación de los equipos de telecomunicación de TDT.

### c) Funcionamiento del régimen regional en Castilla-La Mancha

(12) La filosofía subyacente a la actuación del Gobierno de Castilla-La Mancha en relación con la transición a la radiodifusión digital se basa en la digitalización de los centros emisores ya existentes y en funcionamiento. A este respecto, en el preámbulo del Decreto Ley 347/2008, adoptado por las autoridades de Castilla-La Mancha, el Gobierno regional explica que esa opción pretende aumentar la eficiencia global del proceso de transición y minimizar los costes y problemas para el usuario final.

(13) Por las razones anteriores, el Decreto Ley dispone la asignación directa de los fondos necesarios para la digitalización a los titulares de los centros emisores actualmente en funcionamiento (renunciando a cualquier procedimiento de licitación). El procedimiento sigue los siguientes pasos: i) análisis técnico de los centros que ofrecen actualmente cobertura analógica, ii) análisis de la cobertura digital que se quiere conseguir, iii) selección de los centros emisores que se van a digitalizar, iv) identificación del titular de los centros emisores, v) propuesta del Gobierno autonómico a los titulares de los centros emisores, y vi) concesión de la subvención.

(14) El Decreto Ley, en su artículo 4, apartado 3, excluye de las actividades que podrán subvencionarse a las "instalaciones u operaciones destinadas a extender la cobertura digital de radiodifusores privados titulares de concesiones de ámbito autonómico o local". Aunque formalmente no excluye a los operadores de plataformas locales, el Decreto adopta un criterio funcional, al excluir a los radiodifusores privados de ámbito autonómico o local sin una justificación razonable.

- (15) Puesto que el Decreto Ley no parece excluir formalmente a los operadores de plataformas locales como RD, la exclusión deriva de su ejecución. Efectivamente, dado que RD difunde la señal de radiodifusores nacionales, podría acogerse a las subvenciones regionales. Sin embargo, como se ha explicado en el resumen, corresponde al Gobierno autonómico tomar la iniciativa, localizar los centros emisores que actualmente difunden la señal de los radiodifusores nacionales y ofrecerles apoyo para la digitalización. A este respecto, RD denuncia que, a pesar de que ya está emitiendo la señal de televisión, nunca ha sido contactada por la administración pública para discutir la financiación de la digitalización de su red.
- (16) En cualquier caso, cabe señalar que las autoridades españolas no han notificado a la Comisión ninguna de estas inversiones como posibles medidas de ayuda estatal.

### III. LA DENUNCIA

- (17) RD es un operador de plataforma de TDT y de telecomunicaciones local, inscrito en el registro del organismo de regulación nacional, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), para la gestión de una red pública de telecomunicaciones y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, en particular la prestación de servicios de difusión de radio y televisión. RD presta servicios de difusión tanto a radiodifusores locales (principalmente) como nacionales, tiene una cobertura superior al 60 % de la población regional y actualmente está migrando a la tecnología de TDT con sus propios recursos financieros.
- (18) RD denuncia que los regímenes de financiación en Castilla-La Mancha están destinados a operadores de plataforma que ya operan una red de cobertura nacional y, por tanto, excluyen a todas las redes alternativas (es decir, los operadores de plataforma locales). Por otra parte, la denunciante alega que la ayuda no se destina exclusivamente a las zonas rurales que no entran en las obligaciones regulatorias de cobertura (la denominada "zona II"). Además, al parecer no hay mecanismos de supervisión que garanticen que la ayuda se limita a financiar los centros emisores que entran en las obligaciones regulatorias de cobertura.
- (19) Según RD, el régimen impugnado obstaculizaría la competencia real a nivel local y la competencia potencial a nivel regional y nacional. Efectivamente, si disfrutara de igualdad de trato en la financiación de la instalación de la red, RD podría ampliar su red, interconectarse con otros operadores de plataforma locales o comprar capacidad de transmisión mayorista a Abertis<sup>(1)</sup>. Comprando capacidad de transmisión mayorista a Abertis, RD estaría en condiciones de emitir también a nivel nacional. Así pues, podría extender su cobertura tanto en Castilla-La Mancha como en otras regiones y convertirse en un competidor con más peso de los operadores tradicionales (Telecom Castilla-La Mancha y Abertis).
- (20) RD rebate que el objetivo del Decreto Ley 347/2008 fuera extender la red a partir de los centros existentes. De hecho, RD señala que, a pesar de su cobertura de más del 60 % de

la población regional, nunca ha sido contactada por ninguna administración, ni regional ni local, para discutir la financiación de la digitalización de sus propios centros emisores.

- (21) RD afirma también que el grueso de los fondos invertidos por la Comunidad de Castilla-La Mancha ha sido utilizado para la construcción de nuevos centros emisores. RD respalda su alegación comparando la lista de ayuntamientos que reciben fondos con la lista de aquellos ayuntamientos que albergan un centro emisor analógico, lo que pone de manifiesto que aproximadamente el 80 % de los ayuntamientos beneficiarios no tenía un centro emisor analógico antes de que se implantara el régimen. RD también hace hincapié en que la mera digitalización de la red terrestre no requeriría la construcción masiva de centros adicionales y que el importe de los fondos destinados a tal actualización es, por tanto, desproporcionadamente elevado.
- (22) De lo anterior, RD infiere que el verdadero objetivo de las subvenciones no es la digitalización de la red existente, sino más bien la realización de una nueva red que permita a los operadores tradicionales (principalmente Telecom Castilla-La Mancha) competir más activamente en el mercado de servicios a los radiodifusores locales y de televisión móvil, que requieren mayor capilaridad de la red. Dadas las circunstancias, RD considera que el no haber seguido un procedimiento abierto y transparente para la concesión de las subvenciones es injustificado, puesto que cualquier proveedor de red podría haber construido nuevos centros. Por consiguiente, RD también lamenta un falseamiento en el mercado de proveedores de red (también llamados "instaladores").
- (23) En relación a la disposición excluyente establecida en el artículo 4, apartado 3, del Decreto Ley, RD comenta que, al excluir de las subvenciones a los centros emisores utilizados para difundir la señal de televisión regional y local, el Decreto Ley simplemente canaliza los fondos hacia el operador de plataforma tradicional, que transmite principalmente la señal de los radiodifusores nacionales.

### IV. POSICIÓN DE LAS AUTORIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

- (24) En relación con la denuncia presentada por RD, el Gobierno de Castilla-La Mancha alega que la medida no genera ayudas estatales, puesto que la mayoría de los centros emisores que se digitalizarán son de titularidad pública, mientras que los centros emisores privados afectados por la medida son una minoría insignificante. Por consiguiente, no habría beneficiarios privados.
- (25) El Gobierno de Castilla-La Mancha también prevé la aplicabilidad de la doctrina *Altmark*, puesto que la medida va destinada a llevar la televisión digital a zonas que, de otro modo, quedarían excluidas de la conversión digital.
- (26) El Gobierno regional sostiene que, si la Comisión considerara que hay ayuda estatal, sería compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c). Además, el Gobierno regional señala de paso que a RD no le conviene presentar una denuncia ya que,

<sup>(1)</sup> Como operador sujeto al Reglamento de la CMT relativo al poder significativo de mercado (PSM), Abertis está obligado a conceder acceso mayorista a su red.

en el mercado local en el que realiza su actividad, no hay radiodifusores autorizados y, por tanto, RD no tendría clientes para sus servicios <sup>(1)</sup>.

- (27) El Gobierno de Castilla-La Mancha, en un escrito de 12 de febrero de 2010, señala además algunas circunstancias factuales que rebaten la afirmación de RD de que la medida falsea la competencia.
- (28) En primer lugar, el Gobierno cita un análisis de mercado de la CMT que concluye que los mercados nacionales, regionales y locales de operaciones de plataforma terrestre son distintos. Ahora bien, la definición de mercado de la CMT responde a una finalidad regulatoria y de defensa de la competencia. Las autoridades españolas no explican por qué y en qué medida esta conclusión sería aplicable al análisis de ayuda estatal del presente asunto.
- (29) En el mismo escrito, el Gobierno niega también haber implantado ningún régimen para financiar la conectividad de los usuarios finales a la red de TDT. Esta afirmación, no obstante, parece contradecirse con el texto del Decreto Ley, que incluye entre los costes subvencionables los descodificadores para TDT.
- (30) Por último, en sus respuestas a las preguntas formuladas por la Comisión en una solicitud de información, el Gobierno de Castilla-La Mancha, en su escrito de 12 de febrero de 2010, confirmó que no había habido ninguna licitación en la región para la concesión de los fondos para la digitalización de la red.

#### V. EVALUACIÓN PRELIMINAR

- (31) Para evaluar el fondo de las alegaciones del Gobierno, en primer lugar, se considera si es aplicable la jurisprudencia *Altmark*. De serlo, la medida controvertida no puede ser considerada ayuda estatal. En caso contrario, sin embargo, sería necesario evaluar si la medida controvertida entraña ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, y, de ser así, si tal ayuda podría considerarse compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3.

#### d) Existencia de ayuda estatal

- (32) El Gobierno de Castilla-La Mancha no ha aportado pruebas suficientes que respalden la afirmación de que es aplicable la jurisprudencia *Altmark*. En el presente asunto, la jurisprudencia *Altmark* no es aplicable puesto que el Gobierno regional i) no ha demostrado que se haya encomendado a los operadores de TDT un servicio público (que también excluiría la aplicación del artículo 106, apartado 2, del TFUE), y ii) no ha aportado elementos suficientes que

demuestren que se cumplen las cuatro condiciones de la prueba *Altmark* <sup>(2)</sup>.

- (33) Los operadores de la plataforma terrestre se benefician directamente de la extensión de la red de TDT financiada por el Estado. Se evitan los costes de extensión de la red (y/o de la actualización tecnológica). Sin embargo, los operadores de la plataforma no están incluidos en la misión de servicio público. Por tanto, las ayudas a los operadores de la plataforma terrestre no estarían cubiertas por el primer criterio *Altmark* <sup>(3)</sup>.
- (34) El segundo criterio no se cumple ya que las autoridades españolas no han facilitado información sobre los parámetros para el cálculo de la compensación, que deberían haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente.
- (35) Por lo que se refiere al tercer criterio, el coste de digitalización de la zona II, incluidos su operación y mantenimiento, están totalmente cubiertos por la financiación estatal. Habida cuenta de los beneficios para los radiodifusores y los operadores de plataforma, como se ha explicado, se produciría una compensación excesiva. Las autoridades españolas no han evaluado si la financiación estatal excede el coste de las obligaciones de servicio público más un beneficio razonable.
- (36) Por lo que se refiere al cuarto criterio *Altmark*, las autoridades españolas remiten a la competencia entre los proveedores de equipos de telecomunicación. No obstante, para evaluar una posible ventaja para los operadores de plataforma, habría sido necesario organizar una licitación pública que permitiera la competencia entre distintos operadores de plataforma o, al menos, hacer una comparación de las inversiones realizadas por las autoridades españolas y los costes de un competidor eficiente. Sin embargo, no ha habido licitación.
- (37) Por último, los radiodifusores pueden considerarse beneficiarios indirectos. En la zona I, es decir, el 96 % de la población española, los radiodifusores pagan al operador de plataforma por la difusión de sus señales. En la zona II, los radiodifusores no pagan por utilizar la plataforma. Así pues, los radiodifusores se benefician del régimen, puesto que, gracias a una red digital más extensa, pueden incrementar (o, como mínimo, mantener) su audiencia entre la

<sup>(1)</sup> En su escrito de 24 de marzo de 2009, el Gobierno de Castilla-La Mancha alegaba que "Por otro lado, los operadores que han conformado su red a partir del servicio a televisiones locales en Castilla-La Mancha lo han hecho sin respaldo legal, porque el Gobierno Regional —el único competente— no ha adjudicado aún ninguna licencia de televisión local, analógica o digital". Sin embargo, la Comisión entiende que anteriormente RD también ha tenido contratos con radiodifusores nacionales (por ejemplo, LaSexta).

<sup>(2)</sup> La jurisprudencia *Altmark* es aplicable siempre y cuando i) la empresa beneficiaria esté encargada de un servicio público, que haya sido definido claramente; ii) los parámetros para el cálculo de la compensación se hayan establecido previamente de forma objetiva y transparente; iii) la compensación no supere el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los costes del servicio público, más un beneficio razonable; iv) la empresa encargada del servicio público debe ser elegida mediante un procedimiento de contratación pública o, en su defecto, su remuneración debe calcularse sobre la de los costes de una empresa eficiente.

<sup>(3)</sup> Además, la medida controvertida afecta al 2,5 % de la población a la que no llega la TDT, porque no entra en las obligaciones de cobertura impuestas a los radiodifusores en su calidad de titulares de la concesión de servicio público. Por tanto, puede incluso considerarse que la zona II no está cubierta por la misión de servicio público de los radiodifusores. Hasta la fecha, el Gobierno no ha dado unas indicaciones claras sobre este punto ni ha aportado un acto por el que se encomiende la misión referente a la plataforma terrestre.

población de la zona II. Por otra parte, los radiodifusores públicos no reciben dinero para la actualización de la red terrestre. Tampoco se beneficiarían si hubiera una compensación excesiva. Así pues, la prueba *Altmark* no es adecuada para evaluar los beneficios indirectos que se generarán para los radiodifusores.

(38) Al evaluar la medida objeto de la denuncia de RD, la Comisión ha concluido lo siguiente:

i) *Implica una transferencia de recursos estatales*

(39) Los fondos provistos por el Gobierno central con los instrumentos legislativos durante el periodo 2005-2007 (Plan Avanza) se transfieren a la administración regional y, de ahí, se conceden directamente a entidades encargadas del funcionamiento de la plataforma (principalmente Telecom Castilla-La Mancha). En el caso de Castilla-La Mancha, se han concedido ya aproximadamente 16 millones EUR a Telecom Castilla-La Mancha para la adquisición, instalación y puesta en marcha de equipamiento de red y se han reservado 6 millones EUR más <sup>(1)</sup>.

ii) *Selectividad y ventaja: beneficiarios de la medida controvertida*

(40) El Decreto Ley solo toma en cuenta la digitalización de los centros emisores terrestres, sin considerar otras alternativas existentes como la plataforma satelital (o el cable). Además, el Decreto Ley otorga una ventaja a aquellos operadores de plataforma que prestan servicios a radiodifusores nacionales. Mientras que otros operadores de plataforma, como RD, tienen que invertir en la digitalización de sus redes, los beneficiarios del apoyo gubernamental no necesitan hacerlo para extender su cobertura a la zona II.

#### **Proveedores de equipos de telecomunicación**

(41) La decisión de las autoridades regionales de adquirir únicamente equipos para la actualización de la plataforma terrestre implica una discriminación hacia los proveedores del equipamiento utilizado por otras plataformas (por ejemplo, descodificadores para satélite y antenas parabólicas, cable). A este respecto, la medida controvertida parece otorgar una ventaja selectiva a los proveedores de equipos de telecomunicación consistente en una mayor demanda de sus dispositivos para TDT.

#### **Operadores de plataforma**

(42) En Castilla-La Mancha, los operadores de plataforma (es decir, Telecom Castilla-La Mancha) están subvencionados de manera directa y cuantiosa por la Comunidad Autónoma para la digitalización de su red y la construcción de nuevos centros emisores. Por consiguiente, los operadores de plataforma se benefician directamente de la financiación pública destinada a la extensión y actualización de su red digital.

(43) En Castilla-La Mancha la "zona II" puede comprender hasta el 4 % de la población de la región. Como resultado, y debido a la medida, la cobertura global de las redes regionales aumenta, lo que es positivo. Sin embargo, también aumenta el atractivo de la red para competir con otras

plataformas para la difusión de señales de televisión en la región.

(44) Además, las instalaciones subvencionadas aumentan la capilaridad de la red de TDT en su conjunto. Como consecuencia, la red se hace adecuada para la prestación de servicios de valor añadido (por ejemplo, la televisión digital móvil o DVB-H) y los radiodifusores y los operadores de plataforma terrestres tendrán mayores oportunidades de ser los primeros proveedores en ofrecer servicios digitales de nueva generación.

(45) Estos beneficios se ven reforzados por la subsidiarización continuada de los costes de funcionamiento de las redes locales por parte del Gobierno autonómico. Cuando estos pagos se efectúan a operadores de redes locales, aumenta el riesgo de compensación excesiva, es decir, de cobertura parcial de otros costes de la red. Puede ser el caso, por ejemplo, cuando el equipo se utiliza conjuntamente para las zonas I y II.

#### **Radiodifusores de TDT**

(46) Por último, los radiodifusores podrían considerarse beneficiarios indirectos. Sin el régimen del Gobierno, no se podría llegar al 4 % de población de la zona II por la red terrestre. Para ello, la única opción sería adquirir capacidad por satélite. No obstante, aun así, llegarían a menos hogares en la zona II, puesto que al menos algunos de ellos no comprarían el equipo de tierra necesario (descodificador para satélite y antena parabólica). Por consiguiente, el régimen de ayuda les da acceso a una base de clientes adicional.

(47) En el mercado de la televisión de pago, las iniciativas de acceso condicional lanzadas recientemente en la plataforma de TDT compiten con la difusión de canales en la plataforma por satélite. Puesto que la medida controvertida es extensiva a la plataforma de TDT, los canales de TDT de acceso condicional resultan favorecidos frente a los canales de acceso condicional de la plataforma por satélite.

#### **Conclusión sobre la ventaja selectiva**

(48) Así pues, el régimen controvertido parece dar una ventaja selectiva a los proveedores/instaladores de red (ventaja sectorial), a los operadores de plataforma de TDT — en particular a los que prestan servicios a los radiodifusores nacionales — y a los radiodifusores de TDT, tanto en abierto como en acceso condicional.

iii) *Falseamiento de la competencia*

(49) Considerando que los fondos también se utilizan para la construcción de más centros emisores, los operadores de plataforma que prestan servicios a los radiodifusores nacionales tendrán la posibilidad de aumentar la capilaridad de su red y reforzarán su posición competitiva en los mercados locales de operación de plataforma y televisión móvil, mercados ambos que requieren una capilaridad de red de la que, por el momento, solo disponen los operadores de plataforma locales.

<sup>(1)</sup> Datos basados en las cifras facilitadas por las autoridades españolas y actualizadas en octubre de 2009.

**Proveedores de equipos de telecomunicación**

- (50) Como se ha explicado, no queda claro, sin una investigación detallada, si los instaladores de red terrestre compiten con los instaladores de satélite. A este respecto, será suficiente concluir que la medida controvertida tiene el potencial de generar un volumen de negocios adicional para los instaladores de red de TDT y crear así un falseamiento potencial de la competencia.

**Operadores de plataforma**

- (51) Podría producirse falseamiento de la competencia entre diferentes plataformas (terrestre y satélite), que parecen pertenecer al mismo mercado.
- (52) La reticencia de los radiodifusores a cambiar de una plataforma a otra en sí misma no excluye la competencia entre plataformas. Puede incluso que esa reticencia se deba a la intervención particular del Estado. Puesto que, gracias a la intervención estatal, la extensión de la TDT a la zona II es gratuita, actualmente los radiodifusores no tienen incentivos para pasarse a la plataforma por satélite en la zona II. Naturalmente, esto podría ser diferente sin las subvenciones estatales para la TDT. Si, al no haber ayuda estatal o porque como resultado de una licitación tecnológicamente neutra, dominara otra plataforma, como ocurre en la zona III, el Gobierno podría haber impuesto obligaciones de transmisión para garantizar la transmisión en la zona II <sup>(1)</sup>.
- (53) Por último, en relación con la tecnología de TDT, la medida controvertida podría entrañar una discriminación entre los operadores que prestan servicios a radiodifusores nacionales y los que prestan servicios a radiodifusores regionales o locales, ya que solo el primer grupo de operadores de plataforma puede acogerse a las subvenciones con arreglo al Decreto Ley.

**Radiodifusores**

- (54) La medida controvertida podría también falsear la competencia entre radiodifusores. Antes, la plataforma terrestre generalmente albergaba a radiodifusores en abierto y la plataforma por satélite fundamentalmente a radiodifusores de televisión de pago o de acceso condicional. Actualmente, sin embargo, los radiodifusores en abierto están lanzando incitativas de televisión de pago en la plataforma terrestre y los radiodifusores por satélite buscan acceso a canales en abierto con el fin de completar su oferta y competir más activamente con los radiodifusores en abierto. A este respecto, las subvenciones a la plataforma terrestre podrían mejorar la posición competitiva de los radiodifusores de la plataforma de TDT, ya sea en abierto o en acceso condicional.
- (55) Además, dado que el Decreto Ley solo concede fondos a operadores de plataforma terrestre que prestan servicios a radiodifusores nacionales, estos últimos podrían benefi-

ciarse de menores costes tecnológicos, en comparación con sus competidores regionales y locales. Una ventaja económica de este tipo podría falsear la competencia en la adquisición de contenidos televisivos y en la venta de espacio publicitario por parte de los distintos grupos de radiodifusores.

**Conclusión sobre el falseamiento de la competencia**

- (56) Al financiar los costes asociados a la extensión de la plataforma de TDT, el régimen podría por tanto determinar un falseamiento de la competencia entre proveedores de equipos de telecomunicación activos en distintas tecnologías, de la competencia entre las plataformas terrestre y por satélite <sup>(2)</sup> y entre los operadores de red de TDT que prestan servicios a radiodifusores nacionales y los que prestan servicios a radiodifusores regionales y locales. Este último grupo de radiodifusores podría también estar discriminado, como consecuencia de unos costes más elevados de infraestructura y tecnología.
- (57) La medida podría también crear un falseamiento de la competencia entre radiodifusores de TDT y de satélite, tanto en televisión en abierto como de pago, ya que la primera utiliza una plataforma que no estaría disponible (o estaría disponible a un coste superior) sin la medida.

**iv) Efecto sobre el comercio entre Estados miembros**

- (58) La medida controvertida es probable que tenga un efecto sobre el comercio entre Estados miembros, porque en el mercado de televisión de Castilla-La Mancha existen operadores extranjeros (por ejemplo, proveedores de contenidos, anunciantes o radiodifusores). Esto afecta también a otros operadores de plataforma como Astra, con base en Luxemburgo.
- (59) Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión opina que la medida controvertida promulgada por el Gobierno de Castilla-La Mancha es una ayuda estatal. A continuación, resulta relevante saber si dicha ayuda puede ser considerada compatible con el mercado interior.

**Evaluación de la compatibilidad**

- (60) El régimen adoptado por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha debe ser evaluado con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c). La compatibilidad de la medida controvertida debe ser evaluada en el contexto de la transición de la televisión analógica a la digital. El análisis de la información preliminar recabada sugiere que, sin la financiación pública, el radiodifusor y/o los operadores de plataforma terrestre no habrían invertido en la red digital terrestre en la zona II. Puesto que la red terrestre es la plataforma de radiodifusión principal de canales en abierto (que a su vez, son imprescindibles para los telespectadores), sin la medida, los telespectadores carecerían de contenidos televisivos esenciales, de ahí la deficiencia del mercado.

<sup>(1)</sup> También hay que tener presente que, en un contexto de mercado en el que las plataformas convergen progresivamente y en el que *Aber-tis* es dominante en el mercado de TDT y ocupa una posición destacada también en el mercado de la plataforma por satélite, la medida prevista por el Gobierno podría haber debilitado a sus competidores que utilizan otras plataformas, reduciendo así la competencia en el mercado para los operadores de plataforma.

<sup>(2)</sup> Si se concluyera que las dos plataformas no son competidoras, todavía podría examinarse el posible impacto de la medida controvertida sobre la competencia potencial.

- (61) También puede concluirse que existe un efecto incentivador, puesto que los radiodifusores han demostrado escaso interés en cubrir la zona II con su señal. Como resultado, es improbable que los propios operadores de plataforma invirtieran lo suficiente para cubrir en su totalidad la zona II. A este respecto, al invertir en la construcción de una plataforma de TDT, la medida controvertida también brinda a los radiodifusores un incentivo para que pongan su señal de televisión a disposición de dicha plataforma sin el pago de cuotas o licencias, lo que en última instancia redundaría en beneficio de los consumidores.
- (62) Existen, sin embargo, dudas en cuanto a la proporcionalidad de la medida y el falseamiento de la competencia que ocasiona. Por lo que se refiere al criterio de proporcionalidad, el Gobierno regional de Castilla-La Mancha no ha tomado suficientes medidas para garantizar que la ayuda se limite al mínimo necesario. Como se ha explicado anteriormente, el Decreto Ley 347/2008 dispone que el Gobierno determine los centros emisores que se digitalizarán y sus titulares y posteriormente se ponga en contacto con ellos para financiar la actualización de la red.
- (63) Este proceso plantea dos dudas. En primer lugar, los operadores de plataforma ya están invirtiendo en la digitalización de sus redes en la zona I. En consecuencia, posiblemente ya hayan cubierto al menos una parte de la zona II en la región de Castilla-La Mancha. Al adoptar un Decreto por el cual el Gobierno pagará la totalidad de la inversión en la zona II, el Gobierno tal vez no pueda limitar la ayuda al mínimo necesario. Una licitación abierta habría sido un posible instrumento para determinar el importe necesario de ayuda.
- (64) La segunda duda surge de las posibles repercusiones negativas en el territorio de la zona I en la región de Castilla-La Mancha. En su respuesta a la denuncia, el Gobierno regional no ha abordado la alegación aducida por RD de que la medida financia también la digitalización de repetidores y equipos utilizados en la zona I, es decir, la zona en la que el beneficiario compite directamente con otros operadores de plataforma locales como RD. De ser así, la medida estaría pagando inversiones que son rentables para el sector privado. Esto sería otro indicio de que la ayuda no se limita al mínimo necesario.
- (65) La duda más seria, sin embargo, se refiere al falseamiento indebido de la competencia. Dado que la medida controvertida crea un efecto incentivador para la extensión de la cobertura de TDT, tiene potencialmente efectos contrarios a la competencia respecto a la plataforma satelital, infringiendo el principio de neutralidad tecnológica.
- (66) En efecto, el Decreto Ley 347/2008 dispone que la administración concederá las subvenciones a los titulares de centros emisores ya en funcionamiento en el territorio, en cuya dirección están orientadas las antenas de los edificios. Esta disposición excluye desde el principio a la plataforma satelital del grupo de beneficiarios potenciales. Además, el Decreto Ley incluye en la lista de costes subvencionables la "adquisición por parte de los ciudadanos de sintonizadores de TDT", reforzando así el efecto discriminatorio contra la plataforma satelital. Efectivamente, en la medida en que dichas subvenciones no están abiertas a los descodificadores para satélite, el asunto parece constituir ayuda estatal incompatible en la línea de una Decisión anterior de la Comisión sobre *Descodificadores Digitales* <sup>(1)</sup> en Italia.
- (67) Por otra parte, la medida controvertida entraña una posible discriminación contra los operadores de plataforma terrestre, ya sean locales, regionales o nacionales. Efectivamente, en la medida en que tuvieran previsto crear redes de infraestructuras para prestar servicios a radiodifusores regionales y locales, quedarían excluidos de las subvenciones con arreglo al artículo 4, apartado 3, del Decreto Ley.
- (68) A este respecto, el Gobierno regional ha aportado escasas pruebas de que esté justificado limitar la ayuda a los operadores de plataforma que prestan servicios a radiodifusores nacionales. Como operador dominante, Abertis está sujeto a obligaciones regulatorias por parte de la CMT. La CMT exige que Abertis esté interconectado con operadores de plataforma regional y local de manera que estos puedan ofrecer cobertura a nivel nacional. Así pues, cuando la red esté digitalizada, los operadores como RD estarían en condiciones de difundir canales públicos de televisión de ámbito nacional, incluida la zona II.
- (69) El Decreto Ley 347/2008 dispone que el Gobierno regional determinará la red que se va a digitalizar. Por consiguiente, corresponde al Gobierno ponerse en contacto con los titulares y discutir las medidas necesarias. RD denuncia que el Gobierno regional nunca la ha contactado. Debido al procedimiento poco transparente implantado, RD no podía demostrar su capacidad de responder a las demandas del Gobierno.
- (70) Además de excluir a RD del territorio de la zona II, la medida podría también falsear la competencia en la zona I, ya que el apoyo del Gobierno podría financiar en parte también la digitalización de la red de Telecom Castilla-La Mancha en esa zona. RD alega que Telecom Castilla-La Mancha es su competidor directo como prestador de servicios de telecomunicaciones y plataforma regional. Dado que el Gobierno regional pagará también el coste de operación y mantenimiento en el futuro, el falseamiento de la competencia sería aún mayor.
- (71) En su respuesta a la denuncia, el Gobierno regional no ha indicado si se puso en contacto con algún otro operador aparte de Telecom Castilla-La Mancha.

#### Conclusión sobre la evaluación de la compatibilidad

- (72) Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la medida controvertida parece implicar una discriminación contra los operadores de plataforma por satélite contraria al principio de neutralidad tecnológica. Este principio ha sido confirmado recientemente por el Tribunal General en sus sentencias *DVB-T-Berlín-Brandemburgo* y *Mediaset*.

<sup>(1)</sup> Decisión de 24 de enero de 2007, DO L 147 de 8.6.2007, p. 1.

- (73) En su sentencia T-21/06 en el asunto *DVB-T -Berlín-Brandemburgo* el Tribunal remitía a la Comunicación de 2003 y consideró que, puesto que DVB-T apoyaba claramente solo la red terrestre, esta medida no cumplía el requisito de neutralidad <sup>(1)</sup>.
- (74) En el asunto *Mediaset*, T-177/07, relativo a las subvenciones para la adquisición de descodificadores digitales terrestres y de cable, el Tribunal General respaldó las conclusiones de la Comisión según las cuales la exclusión de los descodificadores de satélite de la subvención implicaba una discriminación contraria al principio de neutralidad tecnológica y que, como tal, impedía que la medida controvertida fuera declarada compatible con el mercado interior.
- (75) Por otra parte, la medida controvertida parece discriminar a los operadores de plataforma que suministran capacidad de radiodifusión a los radiodifusores regionales y locales terrestres, lo que otorga una ventaja competitiva a los radiodifusores nacionales y a los operadores de plataforma de su elección.
- (76) Además, basándose en la información disponible, al parecer la ayuda no se ha limitado al mínimo necesario, infringiendo así el principio de proporcionalidad, lo que falsea indebidamente la competencia. A pesar de elementos positivos como la existencia de una deficiencia de mercado y el efecto incentivador, la prueba de sopesamiento arrojaría un resultado negativo.
- (77) Por último, la Comisión tiene dudas en cuanto a que la iniciativa de la Comunidad de Castilla-La Mancha se haya llevado a cabo respetando las normas sobre contratación pública de la UE aplicables. Por consiguiente, en el contexto de la próxima investigación, la Comisión solicitará también detalles adicionales sobre las modalidades adoptadas por la Comunidad de Castilla La Mancha para la concesión de los fondos necesarios para la digitalización de la red con el fin de evaluar la relevancia, si la hubiera, de una posible infracción de dichas normas en la presente evaluación.

#### e) Aplicabilidad de la regla de *minimis*

- (78) En relación con la aplicabilidad de la salvaguardia de la regla de *minimis*, la Comisión señala que la ayuda no es "transparente" a tenor del artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1998/2006 sobre ayudas de *minimis*. Efectivamente, el importe de la ayuda es el valor económico de la actualización tecnológica que disfrutaron los operadores y radiodifusores de la plataforma de TDT y del incremento de la demanda para los proveedores de equipos de telecomunicación.

#### f) Aplicabilidad del artículo 106, apartado 2

- (79) El artículo 106, apartado 2, del Tratado CE dispone una "excepción de servicio público" que puede aplicarse en casos en los que no se reúnen los criterios *Altmark*. No obstante, puede concluirse a este respecto, que los elementos factuales que impiden la aplicación de la jurisprudencia

*Altmark* (en particular, la falta de una definición precisa de servicio público, la falta de una encomienda clara del mismo y el riesgo de compensación excesiva) ponen también en duda la aplicación del artículo 106, apartado 2.

#### VI. CONCLUSIÓN

- (80) Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Comisión, en el marco del procedimiento del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, duda de la compatibilidad con el mercado interior de la ayuda para el despliegue de la televisión digital terrestre (TDT) en Castilla-La Mancha e insta al Reino de España para que presente sus observaciones y facilite toda la información pertinente para la evaluación de la medida en un plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la presente. La Comisión insta a sus autoridades a que transmitan inmediatamente una copia de la presente carta al beneficiario potencial de la ayuda. La Comisión lamenta que esta ayuda ilegal haya sido aplicada sin haber recibido autorización previa.
- (81) La Comisión desea recordar al Reino de España que el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tiene efecto suspensivo y llama su atención sobre el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, que prevé que toda ayuda concedida ilegalmente podrá recuperarse de su beneficiario. En su respuesta, se pide al Reino de España que formule también sus observaciones sobre las siguientes cuestiones:
- 1) ¿Con qué empresas se han puesto en contacto las autoridades españolas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para llevar a cabo la actualización de la red de TDT?
  - 2) ¿Qué empresas han recibido realmente financiación estatal para la actualización de su red? Rogamos precisen el importe que ha recibido cada empresa hasta el momento.
  - 3) ¿Hasta qué punto puede utilizarse el equipo de la red digitalizada fuera de la zona II y para la prestación de qué servicios que no sean la difusión de televisión?
  - 4) ¿Cuánto dinero tienen previsto las autoridades públicas destinar a costes de operación y mantenimiento de la red de TDT durante el periodo 2010-2015?
  - 5) ¿Qué medidas sería necesario adoptar para licitar la operación de la transmisión digital de la señal de televisión de manera tecnológicamente neutra (de forma que pudieran minimizarse los costes de operación y mantenimiento)?
  - 6) Para digitalizar la zona II en Castilla-La Mancha ¿era necesario construir todos los nuevos centros emisores o habría sido suficiente con actualizar simplemente la infraestructura existente?

<sup>(1)</sup> T-21/06, Alemania/Comisión, pendiente de publicación, apartado 69.

(82) Por la presente, la Comisión comunica al Reino de España que informará a los interesados mediante la publicación de la presente carta y de un resumen significativo en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Asimismo, informará a los interesados en los Estados miembros de la AELC signatarios del Acuerdo EEE mediante la publicación de una co-

municación en el suplemento EEE del citado *Diario Oficial* y al Órgano de Vigilancia de la AELC mediante copia de la presente. Se invitará a todos los interesados mencionados a presentar sus observaciones en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación de la presente.»

---