

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada)

de 2 de julio de 2025 (*)

« Ayudas de Estado — Televisión digital — Ayuda al despliegue de la TDT en las zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha) — Decisión por la que se declara la ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior — Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal — Artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1589 — Concepto de “régimen de ayudas” — Selectividad — Carga de la prueba — Neutralidad tecnológica — Ventaja — Enriquecimiento sin causa »

En el asunto T-489/21,

Reino de España, representado por las Sras. A. Gavela Llopis y M. Morales Puerta, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. P. Němečková y los Sres. B. Stromsky y J. M. Carpi Badía, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada),

integrado por la Sra. K. Kowalik-Bańczyk, Presidenta, y los Sres. E. Buttigieg, G. Hesse e I. Dimitrakopoulos (Ponente) y la Sra. B. Ricziová, Jueces;

Secretaria: Sra. P. Núñez Ruiz, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 5 de octubre de 2023;

visto el auto de reapertura de la fase oral del procedimiento de 20 de diciembre de 2023;

habiendo considerado la diligencia de ordenación del procedimiento de 20 de diciembre de 2023 mediante la que se instaba a las partes a presentar sus observaciones sobre las consecuencias que procedía extraer de la sentencia de 14 de diciembre de 2023, EDP España/Naturgy Energy Group y Comisión (C-693/21 P y C-698/21 P, EU:C:2023:989), en relación con el presente asunto y las respuestas de las partes presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 18 de enero de 2024;

habiendo considerado la diligencia de ordenación del procedimiento de 31 de enero de 2024 mediante la que se instaba a la Comisión a finalizar su examen de las consecuencias que procedía extraer de la sentencia de 14 de diciembre de 2023, EDP España/Naturgy Energy Group y Comisión (C-693/21 P y C-698/21 P, EU:C:2023:989), en relación con el presente asunto y la respuesta de la Comisión presentada en la Secretaría del Tribunal General el 14 de marzo de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia (1)

- 1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, el Reino de España solicita la anulación de la Decisión (UE) 2021/2034 de la Comisión, de 10 de junio de 2021, relativa a la ayuda estatal SA.28599 (C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009) concedida por España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha) (DO 2021, L 417, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio

- 2 El presente asunto se refiere a la transición de la radiodifusión analógica a la radiodifusión digital en España y, concretamente, a las medidas adoptadas por las autoridades españolas para asegurar el despliegue de la televisión digital en las zonas remotas y menos urbanizadas del territorio español, excepto en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, «medida controvertida»).
- 3 El Reino de España estableció un marco normativo 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 privados y públicos la obligación de garantizar, respectivamente, que el 95 % y el 98 % de la población recibiera la televisión digital terrestre (TDT). En cuanto a los radiodifusores privados, dicho porcentaje fue aumentado al 96 % por el Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica (BOE n.º 81, de 3 de abril de 2010, p. 30750).
- 4 Para hacer posible la transición de la televisión analógica a la TDT, la Decisión impugnada indica que las autoridades españolas dividieron el territorio español en tres zonas distintas, denominadas respectivamente «zona I», «zona II» y «zona III». La zona I es aquella en la que los radiodifusores nacionales privados y públicos estaban sujetos a obligaciones de cobertura del servicio de televisión (96 % de la población española para los radiodifusores privados y 98 % para los públicos) y donde los costes de transición a la televisión digital corrieron a cargo de los propios radiodifusores. Las zonas II y III abarcan el resto del territorio español en el que no rigen las obligaciones de cobertura antes mencionadas. La zona II comprende las zonas remotas y menos urbanizadas del territorio español que agrupan al 2,5 % de la población que en el pasado recibía los canales públicos y privados a través de la televisión analógica terrestre. En esta zona, los radiodifusores, al no tener interés comercial, no invirtieron en la digitalización de la red de distribución de la señal de televisión digital. La zona III incluye las zonas remotas y menos urbanizadas del territorio español que agrupan al 1,5 % de la población donde, como consecuencia de la topografía, el servicio de televisión se presta a través de la tecnología satelital.
- 5 En septiembre de 2007, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Transición a la TDT, cuyo objetivo era el cese efectivo de la señal analógica de televisión y que el servicio de TDT alcanzara un porcentaje de cobertura de población española al menos igual al de la televisión analógica.
- 6 Para alcanzar los objetivos de cobertura fijados para la TDT, las autoridades españolas decidieron otorgar financiación pública para sostener el proceso de digitalización en la zona II, y más en concreto, en el interior de las regiones de las comunidades autónomas situadas en dicha zona.
- 7 El 29 de febrero de 2008, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en lo sucesivo, «MITyC») adoptó una resolución 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», aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de noviembre de 2005. El presupuesto aprobado mediante dicha resolución se asignó en parte a la digitalización de la televisión en la zona II.
- 8 Esta digitalización se llevó a cabo entre julio y noviembre de 2008. A continuación, el MITyC transfirió fondos a las comunidades autónomas, que se comprometieron a cubrir los demás costes de la

operación con sus propios recursos presupuestarios.

- 9 En octubre de 2008, el Consejo de Ministros decidió acordar fondos adicionales para la extensión y culminación de la cobertura de TDT en el marco de los proyectos de transición a la tecnología digital que debían completarse a lo largo del primer semestre de 2009.
- 10 Posteriormente, las comunidades autónomas comenzaron a llevar a cabo la extensión de la TDT en la zona II. A tal efecto, ellas mismas organizaron licitaciones públicas o encomendaron la extensión a empresas privadas. En algunos casos, las comunidades autónomas pidieron a los ayuntamientos que se encargaran de dicha extensión.
- 11 El 18 de mayo de 2009, la Comisión Europea recibió una denuncia del operador de televisión por satélite SES Astra SA (en lo sucesivo, «denunciante») relativa a un presunto régimen de ayuda estatal adoptado por el Reino de España en favor de la conversión de la televisión analógica a la TDT en la zona II. Según la denunciante, este régimen constituía una ayuda no notificada que falseaba la competencia entre la plataforma de radiodifusión terrestre y la plataforma de radiodifusión por satélite.
- 12 Mediante escrito de 29 de septiembre de 2010, la Comisión informó al Reino de España de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, con relación al régimen de ayudas en cuestión para todo el territorio español, a excepción de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, región para la que se incoó un procedimiento separado (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»).
- 13 Al término del procedimiento de investigación formal, la Comisión adoptó la Decisión 2014/489/UE, de 19 de junio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.28599 [C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)] 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), cuyo artículo 1 declaraba que la ayuda estatal concedida a los operadores de la plataforma de televisión terrestre para el despliegue, el mantenimiento y la explotación de la red de TDT en la zona II había sido ejecutada infringiendo lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y era incompatible con el mercado interior, con la excepción de la ayuda que fuera concedida con arreglo al criterio de neutralidad tecnológica. El artículo 3 de dicha Decisión ordenaba que se recuperara de los operadores de TDT la referida ayuda incompatible, independientemente de que estos hubiesen recibido la ayuda directa o indirectamente.
- 14 El Reino de España y algunos de los beneficiarios de la medida controvertida presentaron varios recursos de anulación de la Decisión 2014/489 ante el Tribunal General. Mediante sentencias de 26 de noviembre de 2015, España/Comisión (T-461/13, EU:T:2015:891), de 26 de noviembre de 2015, Abertis Telecom y Retevisión I/Comisión (T-541/13, no publicada, EU:T:2015:898), de 26 de noviembre de 2015, Navarra de Servicios y Tecnologías/Comisión (T-487/13, no publicada, EU:T:2015:899), de 26 de noviembre de 2015, Comunidad Autónoma de Cataluña y CTTI/Comisión (T-465/13, no publicada, EU:T:2015:900), 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), y de 26 de noviembre de 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión (T-462/13, EU:T:2015:902), el Tribunal General desestimó todos los recursos y confirmó la Decisión 2014/489.
- 15 Posteriormente, las sentencias del Tribunal General mencionadas en el anterior apartado 14 fueron recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia mediante los respectivos recursos interpuestos por el Reino de España, la Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi, S. A., la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) de la Generalidad de Cataluña, la Comunidad Autónoma de Galicia y Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, S. A. (Retegal), Navarra de Servicios y Tecnologías, S. A., y Abertis Telecom, S. A. (a la que sucedió Cellnex Telecom, S. A.), y Retevisión I, S. A. El recurso de casación interpuesto por el Reino de España contra la sentencia de 26 de noviembre de 2015, España/Comisión (T-461/13, EU:T:2015:891), fue desestimado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de diciembre de 2017, España/Comisión (C-81/16 P, EU:C:2017:1003). Los recursos de casación interpuestos por la Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi, la Comunidad Autónoma de Cataluña y el CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologías, y Abertis Telecom y Retevisión I contra las sentencias de 26 de noviembre de 2015, Abertis Telecom y Retevisión I/Comisión (T-541/13, no publicada, EU:T:2015:898), de 26 de

noviembre de 2015, Navarra de Servicios y Tecnologías/Comisión (T-487/13, no publicada, EU:T:2015:899), de 26 de noviembre de 2015, Comunidad Autónoma de Cataluña y CTTI/Comisión (T-465/13, no publicada, EU:T:2015:900), y de 26 de noviembre de 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión (T-462/13, EU:T:2015:902), fueron desestimados por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión (C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999). Finalmente, el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal contra la 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), fue estimado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

- 16 En la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), el Tribunal de Justicia declaró que la Decisión 2014/489 incumplía la obligación de motivación en cuanto concluía que la ventaja conferida por la medida controvertida tenía carácter selectivo, toda vez que, en esencia, la motivación de dicha Decisión no contenía indicación alguna que permitiera comprender las razones por las que debería considerarse que las empresas activas en el sector de la radiodifusión se encontraban en una situación de hecho y de Derecho comparable a la de las empresas activas en otros sectores, o bien que la situación de hecho y de Derecho de las empresas que utilizan la tecnología terrestre era comparable a la de las empresas que utilizan otras tecnologías (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, apartado 61). En consecuencia, el Tribunal de Justicia anuló la 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), así como la Decisión 2014/489.
- 17 A raíz de la anulación de la Decisión 2014/489, la denunciante envió a la Comisión, por iniciativa propia, el 22 de enero, el 30 de enero, el 29 de mayo y el 15 de junio de 2018 y el 11 de enero de 2019, varios escritos en los que expresaba sus puntos de vista acerca de las consecuencias que procedía extraer de esa anulación. En el transcurso de la investigación se celebraron varias reuniones por iniciativa de las partes, a saber, el 28 de junio de 2018, entre la Comisión y Cellnex Telecom, el 19 de septiembre de 2018, entre la Comisión y la denunciante, y el 16 de octubre de 2018, entre la Comisión y el Reino de España. El 31 de octubre de 2018, el Reino de España facilitó una sinopsis de los procedimientos de licitación y de otras medidas aplicadas por las comunidades autónomas a raíz de la Decisión 2014/489. Mediante escrito de 14 de diciembre de 2018, la Comisión solicitó al Reino de España información adicional, que este presentó el 19 de febrero de 2019. El 19 de marzo de ese mismo año, el Reino de España remitió a la Comisión un escrito de la Comunidad Autónoma del País Vasco de fecha 4 de febrero de 2019. El 4 de abril de 2019 la Comisión envió una solicitud de información al Reino de España, a la que este respondió el 10 de mayo de 2019. El 26 de abril de 2019 la Comisión envió nuevas solicitudes de información, en las que instaba al Reino de España, Itelazpi, Cellnex Telecom, Retevisión I, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnología, Retegal y la denunciante a que manifestaran sus puntos de vista sobre la selectividad de la medida controvertida, a la luz de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002). La denunciante respondió a dicha solicitud de información el 27 de mayo de 2019, mientras que Cellnex Telecom e Itelazpi hicieron lo propio el 13 de junio de 2019. El Reino de España respondió a la solicitud de información el 14 de junio de 2019. El 1 de octubre de 2020, la Comisión envió una solicitud de información al Reino de España para obtener información actualizada después de la adopción de la Decisión 2014/489, a la que dicho Estado miembro respondió el 19 de octubre de 2020 y el 5 de febrero de 2021.
- 18 En este contexto, el 10 de junio 2021, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, en la que consideró que la medida controvertida constituía un régimen de ayudas financiado directamente con cargo al presupuesto del Estado o a los presupuestos de determinadas comunidades autónomas y corporaciones locales, que confería una ventaja económica a los operadores que explotan la red terrestre (en lo sucesivo, «operadores de red terrestre» u «operadores de la plataforma terrestre»). Además, en la Decisión impugnada la Comisión señaló que los beneficiarios directos de la medida controvertida eran los operadores de la plataforma de red terrestre que recibieron los fondos destinados a la mejora y extensión de su red en la zona II y al suministro de equipos en conexión con su red, y que también se beneficiaron de la ayuda en curso para la explotación y el mantenimiento de estas redes. A continuación, la Decisión impugnada confirmó el carácter selectivo de la medida controvertida debido

esencialmente, por un lado, a que disminuía para algunas empresas los costes que, en condiciones normales de mercado, deben soportar los operadores y, por otro lado, a que, aun en el caso de que el sistema de referencia fuera el sector de la radiodifusión y su objetivo fuera la transmisión de emisiones en digital, la medida controvertida confería una ventaja únicamente a los operadores de la plataforma terrestre, pese a que existían tecnologías diferentes de la tecnología terrestre (en particular, la tecnología satelital) que podían prestar servicios de transmisión de la señal de radiodifusión digital. Por otra parte, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró que, en este caso, no se cumplían las condiciones enunciadas en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415), que la medida controvertida falseaba la competencia entre las plataformas terrestre y satelital y que afectaba al comercio entre los Estados miembros. Por último, se consideró que la medida controvertida era incompatible con el mercado interior y que no podía aplicársele la excepción contemplada en el artículo 106 TFUE, apartado 2. La Comisión ordenó, en consecuencia, que la ayuda fuera recuperada de sus beneficiarios.

19 El articulado de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«Artículo 1

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

Artículo 2

La ayuda individual otorgada en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 no constituye ayuda si, en el momento de su concesión, cumplía las condiciones establecidas por el Reglamento adoptado 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 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO 1998, L 142, p. 1)], aplicable en el momento de concesión de la ayuda.

Artículo 3

1. [El Reino de] España procederá a recuperar de los beneficiarios la ayuda incompatible concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1.

[...]

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

[...]

Artículo 5

1. 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 lista de beneficiarios que hayan recibido ayuda en virtud del régimen citado en el artículo 1 y el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos con arreglo a dicho régimen, desglosada según las categorías siguientes: i) adjudicatarios de las licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura organizadas por las comunidades autónomas y ayuntamientos, ii) ayuntamientos que actúan como operadores de red, iii) empresas públicas que actúan como operadores de red y iv) adjudicatarios de las licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura organizadas por la empresa pública;
- b) el importe total (principal e intereses) que deba recuperarse de cada beneficiario;

- c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
 - d) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.
2. [El Reino de] España mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que concluya la recuperación de la ayuda concedida con arreglo al régimen mencionado en el artículo 1. Presentará inmediatamente, a solicitud simple de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses de recuperación ya cobrados de los beneficiarios.

Artículo 6

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

Pretensiones de las partes

- 20 El Reino de España solicita al Tribunal General que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 21 La Comisión solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas al Reino de España.

Fundamentos de Derecho

- 22 El Reino de España invoca ocho motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa, en esencia, en la vulneración de su derecho de defensa y, más concretamente, del derecho a ser oído, reconocido en el artículo 41, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y en la infracción del artículo 6, apartado 1, 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), en relación con el artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento, así como del artículo 6, apartado 2, del mismo Reglamento. El segundo motivo se basa en la infracción del artículo 266 TFUE, por haberse excedido la Comisión supuestamente en sus competencias al ejecutar la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), y en la violación de los principios de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y de prohibición de la *reformatio in peius* y en la infracción del artículo 47 de la Carta. El tercer motivo se basa en la vulneración del derecho a una buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta, por dilación injustificada de tres años y seis meses para cumplir la obligación de motivación de la selectividad que impuso la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002). El cuarto motivo se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por haberse realizado un análisis indebido de la selectividad invirtiendo la carga de la prueba. El quinto motivo se basa en la infracción del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589, por haberse calificado la medida controvertida de régimen de ayudas. El sexto motivo se basa, en esencia, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, y del artículo 17 de la Carta y en la violación del principio de buena administración, por el carácter confuso y contradictorio de los criterios de cuantificación de la ventaja. El séptimo motivo se basa en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por inexistencia de ventaja para los beneficiarios identificados y error de apreciación en la determinación de esos beneficiarios. El octavo motivo se basa, en esencia, en la infracción del artículo 107 TFUE y en un error de apreciación al examinar la compatibilidad de la medida controvertida.

- 23 El Tribunal General examinará estos motivos por su orden, salvo el quinto motivo, que conviene tratar antes que el cuarto.

Sobre el primer motivo, basado, en esencia, en la vulneración del derecho de defensa del Reino de España y, más concretamente, del derecho a ser oído, reconocido en el artículo 41, apartado 2, de la Carta, y en la infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, en relación con el artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento, y del artículo 6, apartado 2, del mismo Reglamento

- 24 El primer motivo se divide, en esencia, en cuatro partes. En la primera parte, el Reino de España alega que la anulación de la Decisión 2014/489 conllevaba la anulación de todo el procedimiento que la precedió —incluida la Decisión de incoación— y que, por tanto, la Comisión tenía la obligación de adoptar una nueva Decisión de incoación con el fin de permitirle ejercer su derecho de defensa y, más concretamente, su derecho a ser oído, protegido también por el artículo 41 de la Carta, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, en relación con el artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento. En la segunda parte, el Reino de España sostiene, en esencia, que la Comisión no le transmitió ningún análisis preliminar suficiente relativo a la selectividad sobre el que pudiera pronunciarse, de manera que resultaron vulnerados los mencionados derechos y disposiciones. En la tercera parte, el Reino de España alega la vulneración de su derecho de defensa y la infracción del artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, por entender que el análisis de la selectividad que contiene la Decisión impugnada es nuevo y se basa en hechos nuevos, posteriores a la Decisión 2014/489, que no se le comunicaron y sobre los que, en consecuencia, no pudo pronunciarse. En la cuarta parte, el Reino de España invoca la infracción del artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, por entender que la Comisión incumplió su deber de hacerle llegar las observaciones de la denunciante y de las partes interesadas sobre la selectividad, presentadas a raíz de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

- 25 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España.

Sobre la primera parte del primer motivo

- 26 El Reino de España imputa a la Comisión no haber adoptado una nueva decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, a pesar de que la anulación de la Decisión 2014/489 mediante la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), conllevaba la anulación de todo el procedimiento de investigación formal que precedió a su adopción, incluida por tanto la Decisión de incoación. El Reino de España sostiene, en esencia, que la Comisión vulneró por ello su derecho de defensa y, más concretamente, su derecho a ser oído, protegido por el artículo 41 de la Carta y por el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, en relación con el artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento.

- 27 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España.

- 28 Según el artículo 266 TFUE, la institución de la que emane el acto anulado está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia anulatoria.

- 29 Para adecuarse a una sentencia anulatoria y darle plena ejecución, las instituciones están obligadas a respetar no solo el fallo de la sentencia, sino también los fundamentos de Derecho que han conducido a aquel y que constituyen su sustento necesario, en el sentido de que son indispensables para determinar el significado exacto de lo que ha sido resuelto en el fallo. En efecto, esos fundamentos de Derecho identifican por una parte la concreta disposición considerada ilegal, y revelan por otra parte las causas precisas de la ilegalidad declarada en el fallo, que las instituciones afectadas habrán de tener en cuenta a la hora de sustituir el acto anulado (véase la sentencia de 6 de julio de 2017, SNCM/Comisión, T-1/15, no publicada, EU:T:2017:470, apartado 64 y jurisprudencia citada).

- 30 Además, la anulación de un acto que pone fin a un procedimiento administrativo que comprende varias fases no implica necesariamente la anulación de todo el procedimiento que precedió a la adopción del acto impugnado, con independencia de los fundamentos de Derecho, de naturaleza sustantiva o procesal, de la sentencia anulatoria (véase la sentencia de 6 de julio de 2017, SNCM/Comisión, T-1/15, no publicada, EU:T:2017:470, apartado 66 y jurisprudencia citada).

- 31 Así, puede reponerse el procedimiento destinado a sustituir tal acto al momento preciso en el que se produjo la ilegalidad (véase la sentencia de 6 de julio de 2017, SNCM/Comisión, T-1/15, no publicada, EU:T:2017:470, apartado 65 y jurisprudencia citada).
- 32 En el presente asunto, del punto 1 del fallo de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), así como de los fundamentos de Derecho que constituyen su sustento necesario, se infiere que el Tribunal de Justicia anuló la Decisión 2014/489 por contener una motivación insuficiente en cuanto a la selectividad de la medida controvertida. En la expresada sentencia, el Tribunal de Justicia entendió que esa Decisión no contenía una motivación suficiente para sustentar la conclusión según la cual la medida controvertida era selectiva y no se pronunció sobre la existencia de una motivación suficiente de la Decisión de incoación ni sobre la legalidad de esta última Decisión.
- 33 De esta manera, la ilegalidad de que adolecía la Decisión 2014/489 se produjo en el momento de su adopción y no concierne al procedimiento que la precedió, sobre el cual el Tribunal de Justicia no se pronunció. Por tanto, la ejecución de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), no obligaba a la Comisión a volver a tramitar íntegramente el procedimiento del artículo 108 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2012, Italia/Comisión, T-257/10, no publicada, EU:T:2012:504, apartados 48 y 49).
- 34 Por cuanto antecede, el Reino de España no puede sostener fundadamente que la anulación de la Decisión 2014/489 mediante la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), conllevaba la anulación de todo el procedimiento que precedió a su adopción, incluida la Decisión de incoación, la cual, en consecuencia, sigue en vigor.
- 35 Por consiguiente, la primera parte del primer motivo, que parte de una premisa errónea, no puede ser acogida.

Sobre la segunda parte del primer motivo

- 36 Por un lado, el Reino de España sostiene que la Decisión de incoación contenía un análisis preliminar de la selectividad que era insuficiente, toda vez que no mencionaba ni el sistema de referencia utilizado ni las razones por las que la Comisión entendía que las tecnologías terrestre y satelital se hallaban en la misma situación de hecho y de Derecho a la vista del objetivo perseguido por la medida controvertida. Por otro lado, según el Reino de España, el escrito de la Comisión de 26 de abril de 2019 no incluía ningún análisis preliminar de la selectividad, sino que solo contenía preguntas, infringiendo con ello la carga de la prueba que incumbía a la citada institución. Así pues, tras la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), la Comisión debería haber adoptado, cuando menos, una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal adicional que contuviera, en esencia, un análisis preliminar de la selectividad que fuera suficiente y sobre el que el Reino de España hubiera podido presentar sus observaciones. Al no haber procedido de la manera indicada, entiende el Reino de España que la Comisión vulneró su derecho de defensa y, más concretamente, su derecho a ser oído, protegido también por el artículo 41 de la Carta y por el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, en relación con el artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento.
- 37 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España.

– *Observaciones preliminares*

- 38 En primer lugar, el Reglamento 2015/1589 derogó el Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO 1999, L 83, p. 1), y entró en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, que tuvo lugar el 24 de septiembre de 2015. Por ello, el procedimiento de investigación formal que se reanudó, de hecho, tras la anulación de la Decisión 2014/489 mediante la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), se regía por las disposiciones del Reglamento 2015/1589. En

consecuencia, la cuestión de si, a raíz de la citada sentencia, la Comisión debería haber adoptado una decisión de incoación adicional debe apreciarse con arreglo a este Reglamento. En cambio, la alegación del Reino de España relativa a la insuficiencia del análisis preliminar de la selectividad expuesto en la Decisión de incoación debe apreciarse con arreglo a las disposiciones del Reglamento n.º 659/1999, aplicable en la fecha de adopción de la referida Decisión. De esta manera, a efectos del examen de si el análisis de la selectividad expuesto en la Decisión de incoación era suficiente, debe entenderse que, cuando el Reino de España se refiere a los artículos 4, apartado 4, y 6 del Reglamento 2015/1589 se está refiriendo a los artículos 4, apartado 4, y 6 del Reglamento n.º 659/1999, cuyo tenor es idéntico.

39 En segundo lugar, sin plantear la inadmisibilidad de la alegación del Reino de España basada, en esencia, en la insuficiencia del análisis preliminar de la selectividad expuesto en la Decisión de incoación, la Comisión sostiene que, en su recurso de anulación contra la Decisión 2014/489, dicho Estado miembro no adujo en ningún momento que la motivación de la Decisión de incoación fuera insuficiente para poder presentar sus observaciones sobre la selectividad.

40 A este respecto, por un lado, de la jurisprudencia se desprende que el respeto de los derechos procedimentales de las partes interesadas implica que estas puedan impugnar la decisión final invocando en apoyo de su recurso vicios relativos a todas las etapas del procedimiento que condujo a esa decisión, incluidos, por tanto, los relativos a la decisión de incoación (véase la sentencia de 20 de septiembre de 2011, Regione autonoma della Sardegna y otros/Comisión, T-394/08, T-408/08, T-453/08 y T-454/08, EU:T:2011:493, apartado 78 y jurisprudencia citada; véase también, por analogía, la sentencia de 12 de mayo de 1999, Moccia Irme y otros/Comisión, T-164/96 a T-167/96, T-122/97 y T-130/97, EU:T:1999:97, apartado 65).

41 En el caso de autos, es preciso señalar que el Reino de España no solicita la anulación de la Decisión de incoación, sino que invoca, en esencia, su motivación insuficiente en cuanto a la selectividad de la medida controvertida como argumento en apoyo de su alegación de que no se le transmitió ningún análisis preliminar suficiente sobre la selectividad antes de la adopción de la Decisión impugnada, sobre el que hubiera podido presentar sus observaciones.

42 Por otro lado, y en cualquier caso, procede recordar que la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), no se pronunció sobre la cuestión de si la motivación de la Decisión de incoación era suficiente, habida cuenta, en particular, de los requisitos enunciados en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 (véanse los anteriores apartados 32 y 33).

43 A la vista de cuanto antecede, procede considerar que, en todo caso, el Reino de España puede lícitamente invocar, por primera vez en el presente recurso, defectos sustanciales que vician la Decisión de incoación y, por tanto, el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión impugnada.

44 La alegación del Reino de España basada, en esencia, en la insuficiencia del análisis preliminar de la selectividad expuesto en la Decisión de incoación es por tanto admisible.

– *Sobre la procedencia de la segunda parte del primer motivo*

45 A tenor del artículo 108 TFUE, apartado 2, si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

46 El artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 659/1999 establece que si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior, decidirá incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2. Según el artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento, «la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal deberá 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 común».

- 47 Conforme a la jurisprudencia, del artículo 108 TFUE, apartado 2, así como del artículo 1, letra h), del Reglamento n.º 659/1999, se deriva que, cuando la Comisión decide incoar un procedimiento de investigación formal, debe dar al Estado miembro de que se trate y a las demás partes interesadas la oportunidad de presentar sus observaciones, y esa obligación tiene la condición de «requisito sustancial de forma». Esta condición resulta de que tal obligación constituye un requisito esencial de procedimiento intrínsecamente ligado a la correcta formación o expresión de la voluntad del autor del acto (sentencia de 10 de marzo de 2022, Comisión/Freistaat Bayern y otros, C-167/19 P y C-171/19 P, EU:C:2022:176, apartado 89).
- 48 Pues bien, la obligación que el Tribunal de Justicia ha calificado de «requisito sustancial de forma» se concreta, en particular, en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, que obliga específicamente a la Comisión a resumir, en la decisión de incoación, las principales cuestiones de hecho y de Derecho para el examen de la ayuda o del programa de ayudas de que se trate y, en consecuencia, a garantizar el efecto útil del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencia de 10 de marzo de 2022, Comisión/Freistaat Bayern y otros, C-167/19 P y C-171/19 P, EU:C:2022:176, apartado 90).
- 49 De ello se sigue, en particular, que la selectividad de la ventaja, como uno de los requisitos para la calificación de «ayuda de Estado» con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 1, constituye una cuestión principal, en el sentido del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 659/1999, y como tal, debe ser resumida y valorada en la decisión de incoación (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, EDP España/Naturgy Energy Group y Comisión, C-693/21 P y C-698/21 P, EU:C:2023:989, apartado 72; véase igualmente, en este sentido, por analogía, la sentencia de 10 de marzo de 2022, Comisión/Freistaat Bayern y otros, C-167/19 P y C-171/19 P, EU:C:2022:176, apartados 54 y 55).
- 50 En el caso de autos, procede examinar, por tanto, si el Reino de España puede sostener fundadamente que el análisis preliminar de la selectividad de la medida controvertida expuesto en la Decisión de incoación era insuficiente, habida cuenta de los requisitos del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 659/1999.
- 51 Para apreciar el alcance de la obligación de motivar una decisión de incoación de un procedimiento de investigación formal, como la Decisión de incoación, es preciso recordar que, conforme al artículo 6 del Reglamento n.º 659/1999, cuando la Comisión decide incoar el procedimiento de investigación formal, la decisión de incoación puede limitarse a resumir las principales cuestiones de hecho y de Derecho, incluir una «valoración inicial» de la medida estatal de que se trate en cuanto a si presenta el carácter de ayuda y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior (sentencias de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, EU:T:2002:111, apartado 137; de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-346/99 a T-348/99, EU:T:2002:259, apartado 99, y de 25 de marzo de 2009, Alcoa Trasformazioni/Comisión, T-332/06, no publicada, EU:T:2009:79, apartado 79). La decisión de incoación del procedimiento de investigación formal contiene, pues, una valoración provisional tanto de la calificación de la medida de ayuda de Estado como de su compatibilidad con el mercado interior (sentencia de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-346/99 a T-348/99, EU:T:2002:259, apartado 75).
- 52 El carácter necesariamente provisional de la calificación de una medida estatal como ayuda de Estado en una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal resulta confirmado asimismo por el artículo 9, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, que dispone que, al concluir el procedimiento de investigación formal, la Comisión podrá declarar que la medida no constituye una ayuda (sentencia de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-346/99 a T-348/99, EU:T:2002:259, apartado 78).
- 53 Además, según la jurisprudencia, si bien los conceptos de «ventaja» y «selectividad» constituyen dos criterios distintos, pueden examinarse conjuntamente como una «tercera condición» prevista en el artículo 107 TFUE, apartado 1, relativa a la existencia de una «ventaja selectiva» (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2023, Magnetrol International y otros/Comisión, T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 y T-832/16, recurrida en casación, EU:T:2023:565, apartados 45 a 47 y jurisprudencia citada).

- 54 En primer lugar, en el caso de autos, procede señalar que la medida controvertida, examinada en la Decisión de incoación, se adoptó en un contexto muy conocido del Reino de España, del que derivan, por otra parte, las disposiciones legales y reglamentarias que constituyen la base jurídica de la referida medida. El marco jurídico de referencia, que tiene por objeto regular el sector de la radiodifusión televisiva digital y organizar la transición de la radiodifusión analógica a la radiodifusión digital de las señales de televisión, se describe en los considerandos 6 a 11 de la Decisión de incoación. En particular, de los considerandos 6 y 7 de la Decisión de incoación se desprende que la medida controvertida se adoptó en el marco del régimen de transición a la televisión digital en España y que su objetivo es permitir que la señal de televisión digital cubra las zonas que quedaban fuera de las obligaciones de cobertura impuestas a los radiodifusores públicos y privados, a excepción de las zonas más aisladas donde no es posible construir una red terrestre y donde la plataforma satelital es la única disponible.
- 55 A continuación, en el considerando 22 de la Decisión de incoación se recuerda la postura de las autoridades españolas, según la cual la medida controvertida no era discriminatoria, toda vez que los operadores de red terrestre y los de red satelital operaban en mercados diferentes y los primeros realizaban un servicio público y emitían fundamentalmente en abierto, mientras que los segundos utilizaban un modelo privado y de pago. Las autoridades españolas añadieron que la medida controvertida no era selectiva, puesto que los operadores de red satelital podían participar en las licitaciones organizadas por las comunidades autónomas, como hizo la denunciante en Cantabria, y que dichas comunidades autónomas no excluían expresamente la participación de operadores de la plataforma satelital.
- 56 Además, en el considerando 28 de la Decisión de incoación, la Comisión recordó que las autoridades españolas consideraban que los costes de extensión de la cobertura de la tecnología terrestre y de la tecnología satelital no eran comparables y presentaron, a estos efectos, un estudio de costes realizado en 2007 (en lo sucesivo, «estudio de costes de 2007»). La Comisión consideró que tal supuesto no estaba totalmente justificado y que no podía concluirse en absoluto que la tecnología terrestre fuera menos onerosa.
- 57 Por otra parte, la Comisión examinó conjuntamente las condiciones relativas a la existencia de una ventaja y a la selectividad de dicha ventaja (véanse los considerandos 38 a 47 de la citada Decisión) y concluyó, en el considerando 47 de esta Decisión, que la medida controvertida parecía dar una ventaja selectiva, en particular, a los proveedores/instaladores de red (ventaja sectorial), a los operadores de la plataforma de TDT y a los radiodifusores de TDT, tanto en abierto como de pago.
- 58 A este respecto, el considerando 40 de la Decisión de incoación indica que los operadores privados existentes de la red analógica continuaban operando la red de TDT, mientras que los ayuntamientos y otras entidades públicas que operaban dicha red se beneficiaban de la financiación pública de la extensión y actualización de su red digital. Según el considerando 43 de la misma Decisión, había que añadir a estos beneficios la subvención continuada de los costes de funcionamiento de las redes digitales locales por parte de los gobiernos regionales.
- 59 Por añadidura, en el considerando 44 de la Decisión de incoación, la Comisión recordó la alegación de la denunciante según la cual, en esencia, los operadores de red terrestre obtenían una ventaja directa al competir con los operadores de otras plataformas. La Comisión indicó igualmente que un radiodifusor interesado en una cobertura nacional habría tenido, por tanto, menos incentivos para optar por la plataforma satelital.
- 60 De los considerandos 22, 28, 40, 41, 43 y 44 de la Decisión de incoación se infiere claramente, pues, que la Comisión comparó la situación de los operadores de la plataforma terrestre con la de los operadores de otras plataformas, en particular con los de la plataforma satelital. La Comisión, en consecuencia, consideró que esas situaciones eran comparables a efectos del examen del requisito de selectividad de la ventaja, a la vista del objetivo perseguido por el marco jurídico de referencia, que regula la transición a la televisión digital en España, teniendo en cuenta la capacidad de los referidos operadores para transmitir la señal de radiodifusión digital.
- 61 Finalmente, la conclusión expuesta en el anterior apartado 60 también viene corroborada por los considerandos 49 a 52 de la Decisión de incoación, relativos a la distorsión de la competencia. En particular, el considerando 49 de dicha Decisión indica, en esencia, que la medida controvertida, al ir

dirigida a la digitalización e instalación de centros emisores terrestres, sin considerar la difusión de la señal de televisión por satélite, podía falsear la competencia entre la plataforma terrestre y la plataforma satelital. Asimismo, en el considerando 51 de la Decisión de incoación se rechazó el argumento de las autoridades españolas, recordado en el considerando 50 de dicha Decisión, según el cual la plataforma satelital operada por la denunciante no formaba parte del mismo mercado que la plataforma terrestre, ya que no tenía derechos de emisión en abierto. A este respecto, el considerando 51 indica, en concreto, que la denunciante había competido con la plataforma terrestre para la extensión de la cobertura en Cantabria y que la plataforma satelital se había utilizado en la zona III después de que el Gobierno español impusiera obligaciones a los radiodifusores para garantizar que sus señales se enviaran a través de esta plataforma. Por último, en el considerando 52 de la Decisión de incoación, la Comisión sostuvo que el hecho de que los radiodifusores de cadenas en abierto fueran reacios a utilizar la plataforma satelital no implicaba que dicha plataforma y la plataforma terrestre pertenecieran a mercados diferentes y que la situación podría haber sido diferente si el Gobierno hubiera intervenido de otra manera en lo atinente a la radiodifusión en la zona II.

- 62 Por consiguiente, habida cuenta del carácter y del contenido antes mencionado de la Decisión de incoación, así como del contexto de su adopción, procede considerar que el Reino de España tuvo la posibilidad, a pesar de la escueta motivación relativa a la selectividad de la medida controvertida expuesta en esa Decisión, de comprender las razones por las que la Comisión consideró, con carácter preliminar, que la referida medida parecía conferir una ventaja selectiva concretamente a los operadores de red terrestre frente a los operadores de red que utilizaban otras tecnologías, en particular la satelital, los cuales competían con los primeros por la difusión de la señal de televisión digital objeto del régimen jurídico por el que se rige la transición a la televisión digital en España. Pues bien, esta apreciación preliminar de la Comisión quedó confirmada, en esencia, por el razonamiento subsidiario relativo a la selectividad que figura en los considerandos 172 y siguientes de la Decisión impugnada.
- 63 Así pues, el Reino de España no puede sostener fundadamente que la Decisión de incoación infringió el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, al no indicar cuál era el sistema de referencia ni presentar un examen previo de la comparabilidad de hecho y de Derecho entre los operadores de red terrestre y los de red satelital a la vista del objetivo perseguido por ese sistema de referencia.
- 64 En segundo lugar, se ha de hacer constar que la motivación correspondiente a la selectividad de la medida controvertida, expuesta en la Decisión de incoación, permitió al Reino de España presentar su punto de vista sobre esta cuestión, en particular en cuanto a la comparabilidad de las situaciones de las tecnologías terrestre y satelital.
- 65 A este respecto, el considerando 135 de la Decisión impugnada recuerda que, en sus observaciones de 30 de noviembre de 2010 sobre la Decisión de incoación, el Reino de España explicó que los operadores de red que empleaban la tecnología de TDT no se beneficiaron de una ventaja selectiva con respecto a otros operadores de red. Dicho Estado miembro también afirmó que las medidas en cuestión no discriminaban a las tecnologías distintas de la tecnología terrestre y explicó las diferencias entre la tecnología terrestre y la satelital en lo que se refiere a costes y condiciones de mercado. El Reino de España hizo hincapié en que estas dos tecnologías no formaban parte del mismo mercado.
- 66 Además, tras la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), la Comisión, mediante escrito de 26 de abril de 2019, instó al Reino de España, a las otras partes interesadas y a la denunciante a que le remitieran sus respectivas observaciones sobre las consecuencias que procedía extraer de dicha sentencia en relación con la selectividad de la medida controvertida. El Reino de España respondió mediante escrito de 14 de junio de 2019, en el que indicaba, entre otros extremos, que, «en todo caso, en aras de la mayor colaboración con la Comisión [se aportaban] las opiniones y observaciones solicitadas en su carta del pasado día 26 de abril sobre las consecuencias de la sentencia Retegal, en particular en lo relativo al examen de selectividad, partiendo de la premisa [de] que, como ya se [había] indicado, dichas opiniones y observaciones sobre la selectividad de la medida cuestionada y su adecuación global al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ya [figuraban] en el expediente que [había] sido objeto de anulación por la citada sentencia y que la Comisión [disponía] ya de elementos de hecho y de derecho más que suficientes para llegar a la conclusión de que la medida referenciada no [era] ayuda de

Estado, en particular en lo que se refiere a su selectividad, o en todo caso [era] ayuda de Estado compatible con el ordenamiento [de la Unión Europea]».

- 67 Así, de lo afirmado por el Reino de España se infiere que tuvo efectivamente la posibilidad, desde 2010, de presentar todas las alegaciones y datos útiles para rebatir la selectividad de la medida controvertida, hasta el punto de que no le pareció útil completar o precisar su punto de vista en 2019.
- 68 En tercer lugar, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal General sobre las consecuencias que procedía extraer, en relación con el presente asunto, de la sentencia de 14 de diciembre de 2023, EDP España/Naturgy Energy Group y Comisión (C-693/21 P y C-698/21 P, EU:C:2023:989), el Reino de España afirmó, en esencia, que, en ese asunto, la decisión de incoación no contenía la motivación mínima exigida en cuanto a la comparabilidad entre los supuestos beneficiarios de un régimen de ayudas y las empresas no favorecidas por dicho régimen, de modo que dejó sin contenido una garantía procedimental esencial del Estado miembro consistente en formular observaciones sobre un análisis previo de la selectividad antes de la adopción de la decisión impugnada. Según el Reino de España, la citada sentencia confirma que solo la mención, en una decisión de incoación, de una competencia potencial no basta para cumplir el requisito de motivación mínima en cuanto a la comparabilidad de las situaciones en cuestión. Por otra parte, para el Reino de España, la sentencia antes mencionada reconoció la pertinencia de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), para examinar si la Decisión de incoación de 2010 cumplía con el deber de motivación mínima.
- 69 Por un lado, en la sentencia de 14 de diciembre de 2023, EDP España/Naturgy Energy Group y Comisión (C-693/21 P y C-698/21 P, EU:C:2023:989), apartado 83, el Tribunal de Justicia consideró que la decisión de incoación de que se trataba en ese asunto adolecía, en esencia, de un defecto de motivación, al no haber expuesto en ella la Comisión las razones por las que la medida controvertida favorecía a determinadas empresas en relación con otras empresas que se hallaban, habida cuenta del objetivo perseguido por ese régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable.
- 70 Tal conclusión debe entenderse, no obstante, a la luz tanto del contenido de la decisión de incoación de que se trataba como de la medida de ayuda que se había examinado en ese asunto. A este respecto, procede señalar que la decisión de incoación de que se trataba en ese asunto se refería a un régimen de subvenciones con objeto de incentivar la producción eléctrica al que solo podían acogerse las centrales de carbón que cumplieran ciertos requisitos.
- 71 Pues bien, salvo la referencia a la competencia entre las centrales beneficiarias de la medida de ayuda examinada y las demás centrales, la decisión de incoación de que se trataba en ese asunto no contenía otras indicaciones que permitieran comprender las razones por las que todas esas centrales hubieran podido estar en una situación comparable.
- 72 Por otro lado, se desprende, en particular, de los anteriores apartados 54 a 62 que, en el presente asunto, la Decisión de incoación contenía, de manera global, un análisis preliminar de la selectividad que permitía deducir fácilmente que, a la vista del objetivo de difusión de la señal de televisión digital, las tecnologías satelital y terrestre se hallaban, según la Comisión, en una situación comparable, toda vez que tanto una como otra podían garantizar que la señal de televisión digital llegara a la población española, concretamente en la zona II. Así, el hecho de que las tecnologías satelital y terrestre sean competidoras y, por tanto, capaces de difundir la señal de televisión digital, en particular, en las zonas más alejadas y aisladas del territorio español, lo que corresponde al objetivo del marco jurídico de referencia en el que se integra la medida controvertida, debe considerarse, en las concretas circunstancias del presente asunto, una cuestión principal para la comparabilidad de las tecnologías en cuestión. Conviene recordar asimismo que, en la Decisión de incoación, la Comisión descartó también los argumentos expuestos por las autoridades españolas para demostrar que las tecnologías antes mencionadas no se hallaban en una situación comparable, por sus costes respectivos y porque los radiodifusores de las cadenas en abierto eran supuestamente reacios a utilizar la plataforma satelital (véanse los anteriores apartados 56 y 61).
- 73 En consecuencia, la solución aplicada en la sentencia de 14 de diciembre de 2023, EDP España/Naturgy Energy Group y Comisión (C-693/21 P y C-698/21 P, EU:C:2023:989), no es extrapolable al caso de autos.

- 74 Por todo ello, procede considerar que la Decisión de incoación contenía un análisis preliminar de la selectividad de la medida controvertida suficiente y, por tanto, que la Comisión respetó su obligación de dar al Reino de España la oportunidad de presentar sus observaciones sobre esta cuestión, en cumplimiento del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999.
- 75 En tales circunstancias, la alegación del Reino de España según la cual el escrito de la Comisión de 26 de abril de 2019 no comprendía un análisis preliminar de la selectividad, sino que se limitaba a instarle a manifestar su posición acerca de la selectividad tras la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), trasladando a dicho Estado miembro la carga de la prueba de la selectividad, no demuestra ni la existencia de una vulneración del derecho de defensa del Reino de España y, en concreto, de su derecho a ser oído, ni ninguna inversión de la carga de la prueba de la selectividad que recae sobre la Comisión.
- 76 En vista de cuanto antecede, no puede acogerse la segunda parte del primer motivo.
- Sobre la tercera parte del primer motivo*
- 77 El Reino de España sostiene, en esencia, que la Decisión impugnada vulnera su derecho de defensa e infringe el artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, según el cual «las observaciones recibidas se comunicarán al Estado miembro interesado», «si una parte interesada lo solicita, alegando posibles perjuicios, no se revelará su identidad a dicho Estado miembro», «el Estado miembro interesado podrá replicar a las observaciones presentadas en un plazo determinado que por lo general no será superior a un mes» y, «en casos debidamente justificados, la Comisión podrá prorrogar dicho plazo». Aduce que el análisis de la selectividad se basa en datos y alegaciones nuevos que las otras partes interesadas y la denunciante comunicaron a la Comisión tras la anulación de la Decisión 2014/489, que no figuraban en dicha Decisión y de los que no se le dio traslado. Según el Reino de España, de una interpretación teleológica del Reglamento 2015/1589, y especialmente de sus artículos 1, 9, apartado 8, y 11, resulta que, antes de adoptar la Decisión impugnada, la Comisión debería haberle dado audiencia para pronunciarse sobre las principales cuestiones de hecho y de Derecho, así como sobre su nueva apreciación de la selectividad de la medida controvertida y sobre los nuevos datos esenciales a efectos de dicha apreciación.
- 78 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España.
- 79 Con carácter preliminar, por un lado, de los anteriores apartados 53 a 62 se desprende que la Decisión de incoación y el razonamiento subsidiario expuesto en los considerandos 171 y siguientes de la Decisión impugnada parten, en esencia, de la misma premisa en cuanto a la selectividad de la medida controvertida y que, en cualquier caso, la Decisión de incoación contenía una motivación suficiente a este respecto, sobre la cual el Reino de España pudo presentar eficazmente sus observaciones conforme a lo exigido por el Reglamento n.º 659/1999.
- 80 Por otro lado, el Reino de España no puede invocar eficazmente cualesquiera diferencias entre la Decisión 2014/489 y la Decisión impugnada para demostrar que se vulneró su derecho de defensa y se infringió el artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589. En efecto, la Decisión 2014/489 no era un acto preparatorio, como tal, de la Decisión impugnada, sino que puso fin al procedimiento de investigación de la medida controvertida y debe considerarse inexistente a raíz de su anulación mediante la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) (véanse los anteriores apartados 99 y 100).
- 81 Por otra parte, el Reino de España ya conocía las circunstancias supuestamente nuevas a las que aludió de manera suficientemente precisa en sus escritos ante el Tribunal General y, en cualquier caso, no se puede considerar que esas circunstancias constituyan un fundamento esencial para la conclusión de la Comisión relativa a la selectividad de la medida controvertida.
- 82 En primer lugar, por lo que se refiere a la alegación del Reino de España según la cual el análisis de la selectividad y el de la compatibilidad de la medida controvertida con el mercado interior contienen referencias a los estudios de costes que la denunciante y las partes interesadas remitieron a la Comisión después de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), y a los que se hace referencia en los considerandos

177 y 260 a 264 de la Decisión impugnada, basta con señalar que, en dicha Decisión, la Comisión no basó su conclusión sobre la selectividad de la medida controvertida en uno de esos estudios, sino que los descartó por ser posteriores al período pertinente para la investigación de la medida controvertida y porque no demostraban de manera satisfactoria que existiera una diferencia de costes significativa entre las tecnologías terrestre y satelital. Por lo demás, en la nota a pie de página n.º 168 que figura en el considerando 258 de la Decisión impugnada, la Comisión confirmó expresamente no haberse fundado particularmente en ningún estudio determinado.

- 83 En segundo lugar, el Reino de España sostiene que, en el considerando 184 de la Decisión impugnada, para demostrar que los operadores de la plataforma satelital podían negociar con los radiodifusores y obtener acceso a su señal con el fin de extender la cobertura a la zona II, la Comisión citó el ejemplo de la Comunidad Foral de Navarra, donde un litigio de este tipo se había resuelto a raíz de la intervención de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en 2019. Fue la denunciante quien, en su respuesta de 27 de mayo de 2019 al escrito de la Comisión de 26 de abril de 2019, informó a esta de dicho ejemplo. A este respecto, procede señalar que el ejemplo antes mencionado de la Comunidad Foral de Navarra fue invocado por la Comisión únicamente para rechazar la alegación del Reino de España según la cual los operadores de la plataforma satelital tenían dificultades para obtener de los radiodifusores las licencias para difundir sus contenidos a través de la tecnología satelital y, en consecuencia, no se hallaban en una situación comparable a la de los operadores de la plataforma terrestre. Además, de hecho, la Comisión invocó el ejemplo antes mencionado únicamente a mayor abundamiento y para confirmar su posición según la cual no había obstáculos en absoluto para que la plataforma satelital difundiera la señal de los radiodifusores.
- 84 Por añadidura, en cuanto a la referencia al artículo 31 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (BOE n.º 79, de 1 de abril de 2010, p. 30157), efectuada en el mismo considerando 184 de la Decisión impugnada, en la vista, la Comisión indicó acertadamente que el Reino de España había invocado dicha Ley en sus observaciones de 14 de junio de 2019 en respuesta a su escrito de 26 de abril de 2019. En cualquier caso, al igual que el ejemplo de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 31 de la citada Ley 7/2010 fue mencionado por la Comisión únicamente a mayor abundamiento y para corroborar la posición de esta, recordada en el anterior apartado 83.
- 85 En tercer lugar, el Reino de España indica que la Decisión impugnada se refiere a la Decisión (UE) 2016/1385 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.27408 (C 24/10) (ex NN 37/10, ex CP 19/09) 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 (DO 2016, L 222, p. 52), así como a las sentencias del Tribunal General y del Tribunal de Justicia que confirmaron dicha Decisión. No obstante, del tenor del considerando 178 de la Decisión impugnada se desprende que las referidas circunstancias se invocan para «corroborar» la conclusión enunciada en el considerando 177 de esa misma Decisión, según la cual no podía considerarse que la tecnología satelital estuviera en una situación de desventaja competitiva en lo que respecta a los costes, a la que la Comisión ya había llegado basándose en otras razones expuestas en ese considerando 177. En consecuencia, la Comisión no basó su conclusión sobre la selectividad en la Decisión 2016/1385, que mencionó únicamente a mayor abundamiento, para reforzar la conclusión que figura en el considerando 177 de la Decisión impugnada. Por lo demás, es obligado señalar que el Reino de España ya conocía las antedichas circunstancias, puesto que era el destinatario de la Decisión 2016/1385 y el que promovió los recursos interpuestos ante el Tribunal General (sentencia de 15 de diciembre de 2016, España/Comisión, T-808/14, no publicada, EU:T:2016:734) y el Tribunal de Justicia (sentencia de 20 de septiembre de 2018, España/Comisión, C-114/17 P, EU:C:2018:753) contra dicha Decisión.
- 86 Así pues, el Reino de España no puede invocar fundadamente las disposiciones del artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589 para demostrar que, antes de adoptar la Decisión impugnada, la Comisión debería haberle dado audiencia para pronunciarse sobre su nueva apreciación de la selectividad de la medida controvertida y sobre los supuestos nuevos datos decisivos a efectos de esa apreciación.
- 87 Por consiguiente, no puede acogerse la tercera parte del primer motivo.

Sobre la cuarta parte del primer motivo

- 88 El Reino de España imputa a la Comisión haber adoptado la Decisión impugnada infringiendo el artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, toda vez que no le comunicó las observaciones de las partes interesadas y de la denunciante en respuesta a su escrito de 26 de abril de 2019, de modo que no le permitió presentar alegaciones al respecto, contrariamente a lo que exige el citado artículo.
- 89 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España.
- 90 El artículo 6, apartado 1, segunda frase, del Reglamento 2015/1589 dispone que en la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal se invitará al Estado miembro interesado y a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones en un plazo determinado que por lo general no será superior a un mes, salvo en casos debidamente justificados. A tenor del artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, las observaciones recibidas se comunicarán al Estado miembro interesado. Si una parte interesada lo solicita, alegando posibles perjuicios, no se revelará su identidad a dicho Estado miembro. El Estado miembro interesado podrá replicar a las observaciones presentadas en un plazo determinado que por lo general no será superior a un mes. En casos debidamente justificados, la Comisión podrá prorrogar dicho plazo.
- 91 De una lectura conjunta de los apartados 1, primera frase, y 2 del artículo 6 del Reglamento 2015/1589 se deduce que las observaciones a las que se refiere este último apartado son las observaciones sobre la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal que las partes interesadas tuvieron la oportunidad de presentar.
- 92 Pues bien, en el caso de autos, el escrito de la Comisión de 26 de abril de 2019 se limita a solicitar las observaciones de las partes sobre la selectividad de la medida controvertida a raíz de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) (véase el anterior apartado 66), y por tanto no constituye una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal.
- 93 De aquí se sigue que las observaciones de la denunciante y de las partes interesadas remitidas en respuesta al escrito antes mencionado no constituyen observaciones sobre una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal a los efectos del artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2015/1589. Por lo tanto, la Comisión no estaba obligada, con arreglo a esta disposición, a comunicar dichas observaciones al Reino de España.
- 94 Por último, en el supuesto de que el Reino de España defienda que la falta de comunicación de las respuestas de las partes interesadas y de la denunciante al escrito de la Comisión de 26 de abril de 2019 sea constitutiva de una vulneración de su derecho de defensa, tal vulneración no justificaría la anulación de la Decisión impugnada, habida cuenta de que el Reino de España no ha expuesto de manera pormenorizada que el procedimiento hubiera podido llevar a un resultado diferente de no concurrir tal irregularidad (véase la sentencia de 3 de julio de 2014, Kamino International Logistics y Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 y C-130/13, EU:C:2014:2041, apartado 79 y jurisprudencia citada).
- 95 Por consiguiente, no puede acogerse la cuarta parte del primer motivo.
- 96 A la vista de todo lo anterior, se desestima el primer motivo.

[omissis]

Sobre el cuarto motivo, basado, en esencia, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido al análisis erróneo del requisito de la selectividad y a la inversión ilícita de la carga de la prueba que recae sobre la Comisión

- 183 El cuarto motivo se divide esencialmente en tres partes. En la primera parte del motivo, el Reino de España alega, en esencia, que la Comisión cometió varios errores al identificar los marcos de referencia utilizados a efectos del razonamiento principal y del razonamiento subsidiario sobre la selectividad. En la segunda parte del motivo, el Reino de España sostiene que el examen de la comparabilidad de las situaciones en cuestión efectuado por la Comisión adolece de varios errores. En particular, el Reino de España alega fundamentalmente que la Comisión no llevó a cabo un examen concreto y exhaustivo de

la comparabilidad de las situaciones en cuestión y concluyó que las tecnologías terrestre y satelital eran comparables únicamente con arreglo a su potencial relación competitiva. En la tercera parte del motivo, el Reino de España censura, en esencia, la falta de un examen de la selectividad para cada uno de los beneficiarios de la medida controvertida identificados en la Decisión impugnada.

184 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España.

[omissis]

Sobre la segunda parte, basada en errores de Derecho que vician el examen de la comparabilidad de las situaciones en cuestión

204 Del considerando 173 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión evaluó la existencia de una ventaja selectiva teniendo en cuenta todas las empresas que ofrecían, o podían ofrecer, servicios de extensión de la cobertura de la radiodifusión digital en la zona II. A este respecto, entendió que los operadores de red que usaban tecnologías distintas de la terrestre, especialmente la satelital, estaban en condiciones de ofrecer servicios de extensión de la cobertura en la zona II y, por tanto, se encontraban en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta de los objetivos del régimen jurídico en cuestión.

205 En primer lugar, el Reino de España censura a la Comisión por haber concluido que los operadores de red terrestre estaban en una situación comparable a la de los operadores de red satelital debido a que podían ofrecer el mismo servicio de transmisión de la señal de radiodifusión digital (considerando 172 de la Decisión impugnada). El Reino de España considera, en consecuencia, que la Comisión dedujo erróneamente el carácter selectivo de la medida controvertida de la potencial competencia entre las plataformas terrestre y satelital, sin efectuar un análisis detallado de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la situación de cada una de esas tecnologías.

206 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España.

207 Procede recordar que una medida es selectiva si introduce una diferenciación entre empresas que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, teniendo en cuenta el objetivo del sistema de referencia (véase la jurisprudencia citada en el anterior apartado 188).

208 Por un lado, en la medida en que el objetivo del sistema de referencia es, en el presente asunto, la transmisión de emisiones en digital, procede considerar que la Comisión entendió acertadamente, en la Decisión impugnada, que tanto los operadores de la plataforma terrestre como los operadores de la plataforma satelital eran capaces de garantizar esa transmisión, como ponía de manifiesto la circunstancia de que la tecnología satelital se había utilizado para extender, en particular, la cobertura en la zona III y también se había utilizado, de hecho, en la zona II como apoyo de la plataforma terrestre. A este respecto, de los considerandos 176 y 227 de la Decisión impugnada se desprende que el operador satelital Hispasat prestaba servicios en algunas partes de la zona II en apoyo de la transmisión terrestre de la TDT, extremo que no ha sido rebatido por el Reino de España.

209 Contrariamente a lo que sostiene el Reino de España, tales circunstancias apuntan a una relación de competencia real, y no potencial, entre las plataformas terrestre y satelital.

210 Así pues, las alegaciones del Reino de España deben desestimarse en la medida en que parten de la premisa errónea según la cual la Comisión, en esencia, solo tuvo en cuenta la competencia potencial entre las referidas plataformas.

211 Por otro lado, procede señalar que la Comisión no llegó a la conclusión de que las situaciones en cuestión eran comparables únicamente por la relación de competencia, real o potencial, entre las plataformas terrestre y satelital. En efecto, los considerandos 174 y siguientes de la Decisión impugnada revelan que la Comisión tuvo en cuenta una serie de circunstancias por las que, a su modo ver, las dos tecnologías en cuestión resultaban similares, habida cuenta del objetivo de transmisión de la señal de radiodifusión digital. En primer término, en el considerando 175 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó, en esencia, que las diferencias normativas entre las dos tecnologías en cuestión no daban lugar a la prestación de servicios diferentes. En segundo término, en los considerandos 176 y 184

de la Decisión impugnada, la Comisión señaló fundamentalmente que no existían diferencias técnicas ni cualitativas entre las dos tecnologías en relación con la transmisión de la señal de televisión digital. En tercer término, en el considerando 177 de la Decisión impugnada se indica que no existía ningún motivo económico inherente que justificara la exclusión *ex ante* de la tecnología satelital por ser menos eficiente que la tecnología terrestre desde el punto de vista de los costes. En cuarto término, en el considerando 183 de la Decisión impugnada, la Comisión llegó, en esencia, a la conclusión de que ciertas diferencias fácticas entre las dos tecnologías, como el hecho de que ya existiese una red de televisión terrestre analógica, no ponían en entredicho su comparabilidad.

- 212 Por eso, el Reino de España yerra al sostener que la Comisión no efectuó un análisis de las circunstancias fácticas y jurídicas que caracterizaban la situación de las tecnologías terrestre y digital habida cuenta del objetivo del sistema de referencia.
- 213 En segundo lugar, el Reino de España sostiene que la Comisión incurrió en error al no tener en cuenta varias circunstancias fácticas y jurídicas que distinguían a la plataforma terrestre de la satelital.
- 214 En primer término, el Reino de España invoca la existencia de regímenes jurídicos diferentes aplicables a las tecnologías terrestre y satelital, las obligaciones de cobertura del servicio de televisión terrestre que incumben a los radiodifusores y que condicionan su derecho a continuar utilizando las frecuencias de la televisión terrestre, el hecho de que la televisión por satélite no implique una limitación del número de concesiones del espacio radioeléctrico cuyo titular sea una misma persona física y del número de licencias audiovisuales para los canales de televisión de ámbito nacional y el hecho de que la plataforma terrestre se utilizaba generalmente para la radiodifusión en abierto mientras que la plataforma satelital se utilizaba para televisión de pago.
- 215 A este respecto, basta con señalar que el Reino de España no ha demostrado que las diferencias normativas a las que se ha hecho referencia en el anterior apartado 214 impidieran a la tecnología satelital proporcionar el servicio de transmisión de la señal de televisión digital. Por otra parte, el hecho de que la tecnología satelital se haya utilizado en la zona III y, esporádicamente, en la zona II prueba que dicha tecnología podía garantizar ese servicio (véase el anterior apartado 208).
- 216 Además, contrariamente a lo que sostiene el Reino de España, el presente asunto debe distinguirse, por tanto, del que dio lugar a la sentencia de 14 de enero de 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9), invocada por el Reino de España en apoyo de sus alegaciones.
- 217 En dicho asunto, se trataba de comparar la situación de los taxis londinenses a la de los vehículos con conductor (en lo sucesivo, «VTC») a la vista del objetivo de garantizar un sistema de transporte seguro y eficaz. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que los taxis y los VTC competían en el segmento de la reserva previa, pero no en el de la recogida de los clientes en la calle. Sin embargo, según el Tribunal de Justicia, la identificación de la situación fáctica y jurídica de los taxis y de los VTC no podía limitarse a la que prevalece en el segmento de mercado en el que estas dos categorías de transportistas de pasajeros se encontraban en competencia directa, a saber, el segmento de la reserva previa, ya que el conjunto de los trayectos efectuados por los taxis y los VTC podía afectar a la seguridad y eficacia del sistema de transporte en la totalidad de las carreteras. Pues bien, habida cuenta de las obligaciones reglamentarias impuestas a los taxis, tales como la de hacerse cargo del pasajero, la de poder transportar a personas que se desplacen en silla de ruedas y la de ser reconocibles, el Tribunal de Justicia confirmó que no se hallaban en una situación comparable a la de los VTC con respecto al objetivo de garantizar un sistema de transporte seguro y eficaz. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia consideró que una disposición reglamentaria por la que solo se autorizaba a los taxis a utilizar los carriles bus no era selectiva (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, apartados 59 a 63).
- 218 Así pues, el Reino de España no puede sostener fundadamente que las diferencias normativas mencionadas en el anterior apartado 214 demuestran que las plataformas terrestre y satelital no se hallan en una situación jurídica comparable.
- 219 En segundo término, en cuanto a la circunstancia invocada por el Reino de España según la cual el «apagón analógico» impuesto por la normativa española solo afectaba a la tecnología terrestre, es preciso señalar que dicho Estado miembro no afirma que el cese de la señal analógica haya influido en

la facultad de la tecnología satelital o de la tecnología terrestre para transmitir la señal de televisión digital.

- 220 Por añadidura, ni el sistema de referencia ni la propia medida controvertida tenían como objetivo compensar a los operadores de la plataforma terrestre por el cese de la señal analógica o el eventual cese de actividad de los operadores que utilizaban esta tecnología.
- 221 Por consiguiente, el hecho de que el cese de la señal analógica afectara específicamente a la tecnología terrestre no es pertinente a efectos de la comparación de la situación de las plataformas terrestre y satelital, habida cuenta del objetivo de la prestación del servicio de transmisión de la señal de televisión digital en España y, más concretamente, en la zona II.
- 222 En tercer término, el Reino de España alega que, por un lado, los principales beneficiarios de la digitalización de la televisión terrestre, a saber, los operadores de telefonía móvil y el propio Estado central, obtuvieron una ventaja a través de la subasta del dividendo digital, que era superior al coste de la extensión de la cobertura en la zona II, y que, por otro lado, en virtud del principio de lealtad institucional y del régimen de financiación de las comunidades autónomas y entidades locales, al adoptar una medida que genera a la vez costes para estas últimas e ingresos para el Estado, deben adoptarse medidas para compensar dichos costes.
- 223 A este respecto, basta con observar que ni de la Decisión impugnada ni de los autos del presente asunto se infiere que el sistema de referencia o la propia medida controvertida, a saber, la financiación de la extensión de la cobertura en la zona II mediante la tecnología terrestre, tuvieran como objetivo compensar el perjuicio causado a las comunidades autónomas y a las entidades locales por el cierre del analógico.
- 224 Por consiguiente, la supuesta obligación del Estado español de compensar a las comunidades autónomas y a las entidades locales no pone en entredicho la comparabilidad de las plataformas terrestre y satelital con respecto a la transmisión de la señal de televisión analógica en España.
- 225 En cuarto término, por lo que se refiere a los supuestos obstáculos a la transmisión de emisiones con licencia por medio de la plataforma satelital, el Reino de España ha explicado que los radiodifusores elaboran contenidos propios y también compran contenidos a terceros mediante contratos de licencia. En este último caso, los radiodifusores pagan un canon en función, por un lado, de la difusión territorial y, por otro, de la plataforma de distribución utilizada. Pues bien, el Reino de España sostiene, en esencia, que, dado que los radiodifusores habían celebrado contratos de licencia únicamente para la difusión de esos contenidos mediante la plataforma terrestre, no tenían interés en celebrar contratos con los operadores de la plataforma satelital. El Reino de España alega que la Decisión impugnada no tiene en cuenta estas circunstancias y añade que, al estimar, en el considerando 184 de la Decisión impugnada, que tales dificultades eran superables, toda vez que la Ley 7/2010 había impuesto a los radiodifusores de ámbito estatal la obligación de negociar con los operadores de red con independencia de la tecnología que utilizaran, la Comisión incurrió en un error de apreciación y, en esencia, en un error de Derecho porque siguió un planteamiento contrario a la jurisprudencia según la cual la cuestión de si una medida constituye una ayuda de Estado debe resolverse a la luz de la situación existente en el momento en que se adoptó dicha medida.
- 226 En el considerando 184 de la Decisión impugnada, la Comisión examinó la alegación del Reino de España y de las partes interesadas según la cual los operadores de la plataforma satelital no podían recibir la señal de los radiodifusores, debido a que estos últimos eran reacios a utilizar dicha tecnología y no tenían el derecho de transmitir sus contenidos vía satélite. La Decisión impugnada indica que «estas dificultades» eran superables, puesto que la Ley 7/2010 había impuesto a los licenciatarios de los servicios de comunicación audiovisual de ámbito estatal la obligación de negociar la venta de sus principales canales de radiodifusión con independencia de la tecnología que utilizaran. Además, basándose en el ejemplo de la Comunidad Foral de Navarra, la Comisión concluyó que los operadores de satélite podían negociar con los radiodifusores y obtener acceso a su señal a efectos de la extensión de la cobertura en la zona II.
- 227 Conviene recordar que, según la jurisprudencia, la cuestión de si una medida constituye una ayuda de Estado debe resolverse a la luz de la situación existente en el momento en que se adoptó dicha medida

(véase la sentencia de 12 de mayo de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisión, T-267/08 y T-279/08, EU:T:2011:209, apartado 143 y jurisprudencia citada). Así, para apreciar la comparabilidad de las plataformas terrestre y satelital, la Comisión debía basarse en la situación existente en el momento de la adopción de la medida controvertida.

- 228 Pues bien, en el presente asunto, sin que sea necesario tener en cuenta la Ley 7/2010, que es posterior a la adopción de la medida controvertida, ni la documentación que obra en los autos ni las alegaciones de las partes revelan que la celebración de contratos de licencia entre los radiodifusores y los operadores de red satelital constituyera una «dificultad» a la hora de adoptar la medida controvertida.
- 229 En efecto, los ejemplos de la Comunidad Autónoma de Cantabria (véanse los considerandos 176 y 226 de la Decisión impugnada) y de la Comunidad Foral de Navarra (véase el considerando 184 de la Decisión impugnada) muestran, al contrario, que fue a la hora de ejecutar los contratos adjudicados mediante licitación cuando los operadores de red satelital se encontraron con la negativa de algunos radiodifusores a cederles los derechos de licencia sobre sus contenidos.
- 230 No era probable que las autoridades españolas hubieran podido prever tal negativa, pretextada por los operadores económicos, antes de organizar las licitaciones para la extensión de la cobertura ni en el momento en el que algunas de dichas autoridades, a saber, las de Cantabria y Navarra, adjudicaron los contratos para la extensión de la cobertura a operadores satelitales.
- 231 *A fortiori*, procede considerar que la reticencia de los radiodifusores a ceder sus derechos a los operadores de red satelital tampoco era previsible en el momento de la adopción de la medida controvertida y que la «dificultad» invocada por el Reino de España surgió *ex post*, al llevar a cabo concretamente la extensión de la cobertura en la zona II.
- 232 Por último, y en cualquier caso, de la Decisión impugnada se desprende, sin que el Reino de España haya rebatido tal extremo, que la tecnología satelital fue utilizada efectivamente para garantizar que los canales de televisión digital pudieran llegar a la zona III, por ejemplo en Navarra (véase el considerando 184 de dicha Decisión), y a la zona II (véanse los considerandos 176 y 227 de la misma Decisión).
- 233 Así pues, procede considerar que la dificultad que les surgió a los operadores de red satelital para obtener los derechos de difusión sobre los contenidos de los radiodifusores no pone en entredicho la comparabilidad de las plataformas terrestre y satelital con respecto a la transmisión de la señal de televisión digital en España.
- 234 En quinto término, el Reino de España imputa a la Comisión, en esencia, no haber tenido en cuenta la diferencia de costes que existe entre las tecnologías terrestre y satelital. A este respecto, el Reino de España censura a la Comisión por no haber basado su análisis en un estudio de costes y por haberse limitado a rechazar los estudios que le fueron presentados a tales efectos, en particular por él, invirtiendo con ello la carga de la prueba de la selectividad, que recae sobre ella. Por otra parte, el Reino de España critica determinados fundamentos específicos de la Decisión impugnada en los que se apoyó la Comisión para concluir, en esencia, que no había quedado acreditado que la plataforma terrestre fuera la más eficiente en materia de costes.
- 235 En el considerando 177 de la Decisión impugnada, la Comisión descartó que existiera algún motivo económico inherente que justificara la exclusión *ex ante* de otras plataformas distintas de la plataforma terrestre para la zona II y rechazó los estudios aportados, en particular, por el Reino de España para demostrar que la tecnología terrestre era más eficiente desde el punto de vista de los costes que la satelital, remitiéndose a las apreciaciones efectuadas en tal sentido en la sección 6.3.3.2 de la Decisión impugnada. En lo atinente al estudio de costes de 2007, la Comisión consideró que no demostraba de forma satisfactoria que existiera una diferencia de costes entre la plataforma terrestre y la plataforma satelital. Además, la Comisión rechazó los dos estudios de costes, mencionados en el considerando 177 de la Decisión impugnada, realizados en 2010, es decir, después de que se adoptara la medida controvertida. De igual forma, por lo que se refiere a los otros estudios citados en el mismo considerando, realizados en 2015 y 2019, la Comisión explicó, remitiéndose a los considerandos 260 a 264 de la Decisión impugnada, que eran posteriores a dicha medida y que no demostraban de forma

satisfactoria que la TDT fuera una tecnología más eficiente desde el punto de vista de los costes que la satelital. De esta manera, la Comisión llegó a la conclusión, en el considerando 177 de la Decisión impugnada, de que la tecnología satelital no estaba en una situación de desventaja competitiva en lo que respecta a los costes.

- 236 Para comenzar, en lo que atañe a la imputación del Reino de España sobre la inversión de la carga de la prueba de la selectividad, se ha de recordar que, según reiterada jurisprudencia, incumbe a la Comisión aportar la prueba de la existencia de una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por lo tanto, también la prueba de que concurre el requisito de la concesión de una ventaja selectiva a los beneficiarios (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de octubre de 2023, Larko/Comisión, C-445/22 P, no publicada, EU:C:2023:773, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 237 Sin embargo, no incumbe a la Comisión buscar, por iniciativa propia y a falta de cualquier indicio en este sentido, toda la información que pueda tener relación con el asunto de que conoce, aun cuando tal información sea de dominio público (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 12 de octubre de 2023, Larko/Comisión, C-445/22 P, no publicada, EU:C:2023:773, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 238 De aquí se sigue que, en el caso de autos, correspondía al Reino de España presentar a la Comisión toda la información y todos los datos que le permitieran verificar la procedencia de su argumento relativo a la diferencia de costes entre las tecnologías terrestre y satelital, en su caso, una vez que dicha institución le hubiera instado a que aportara toda la información pertinente a esos efectos (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 10 de diciembre de 2020, Comune di Milano/Comisión, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, apartados 103 y 104 y jurisprudencia citada).
- 239 Por consiguiente, la alegación del Reino de España según la cual, al no haber basado su análisis en un estudio de costes, la Comisión invirtió la carga de la prueba de la existencia de una ayuda de Estado debe ser desestimada por infundada.
- 240 A continuación, el Reino de España impugna la conclusión de la Comisión según la cual el estudio de costes de 2007 no contenía cálculos suficientemente detallados y sólidos para justificar la elección de la tecnología terrestre. Según el Reino de España, dicho estudio nunca avaló una solución basada enteramente en la tecnología terrestre, sino una solución en función de las características de cada ubicación. Este es el motivo por el que una parte de la zona de cobertura estaba cubierta mediante una solución mixta terrestre/satelital (zona II), mientras que la otra parte estaba cubierta únicamente mediante una solución satelital (zona III).
- 241 Según el considerando 177 de la Decisión impugnada, interpretado conjuntamente con el considerado 256 de la misma Decisión, las conclusiones del estudio de costes de 2007 no demostraban suficientemente la superioridad de la plataforma terrestre frente a la satelital, ya que el estudio concluía que la elección de una solución tecnológica determinada para la extensión de la cobertura debía ser analizada para cada región en concreto, teniendo en cuenta sus peculiaridades topográficas y demográficas.
- 242 La Comisión tenía razones fundadas para tal constatación. En efecto, tal como declaró el Tribunal General en la sentencia de 26 de noviembre de 2015, España/Comisión (T-461/13, EU:T:2015:891), apartado 120, procede señalar que, según el estudio antes mencionado, era probable que la solución final más apropiada fuera la derivada de considerar ambas alternativas, esto es, las plataformas terrestre y satelital, utilizando una u otra en función de las condiciones y circunstancias de la ubicación física de la población a la que se pretendiera extender la cobertura en cada caso. Pues bien, era imposible prever la proporción en la que iba a contribuir cada una de estas alternativas a la solución final sin realizar antes un pormenorizado estudio por comunidades autónomas, en el que se tuviera presente la orografía del terreno, la distribución territorial de la población y la situación de la red de difusión de televisión existente.
- 243 De esta manera, contrariamente a lo que sostiene el Reino de España, la Decisión impugnada no cuestionó los cálculos que figuran en el estudio de costes de 2007, sino que consideró acertadamente que dicho estudio, que proponía una utilización caso por caso de la plataforma terrestre o satelital, no

permitía concluir que la plataforma terrestre fuera generalmente superior desde el punto de vista de los costes a la plataforma satelital.

244 De ello resulta que la alegación del Reino de España, que se apoya en una interpretación errónea de la Decisión impugnada, debe ser desestimada.

[omissis]

262 Habida cuenta de todas las anteriores consideraciones, la segunda parte del cuarto motivo debe ser desestimada.

Sobre la tercera parte, basada en un error derivado de la falta de un análisis de la selectividad en función de los beneficiarios identificados en la Decisión impugnada

[omissis]

271 Por lo tanto, se desestima el cuarto motivo.

Sobre el sexto motivo, basado, en esencia, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, y del artículo 17 de la Carta y en la violación del principio de buena administración, por el carácter confuso y contradictorio de los criterios de recuperación

272 El sexto motivo se divide, en esencia, en dos partes. La primera parte se basa en la violación del principio de buena administración, por presentar la Decisión impugnada criterios de recuperación de la ventaja confusos y arbitrarios que generan inseguridad jurídica tanto para los operadores como para el Reino de España. La segunda parte se basa fundamentalmente en que los criterios de recuperación antes mencionados conducen supuestamente a un enriquecimiento injusto de la Administración contratante, así como a la expropiación del trabajo y de los materiales aportados por los operadores de red.

[omissis]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar al Reino de España a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.

Kowalik-Bańczyk

Buttigieg

Hesse

Dimitrakopoulos

Ricziová

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de julio de 2025.

El Secretario

El Presidente

^{*} Lengua de procedimiento: español.

¹ Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.