II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2021/2034 DA COMISSÃO

de 10 de junho de 2021

relativa ao auxílio estatal SA.28599 [C 23/2010 (ex-NN 36/2010, ex-CP 163/2009)] concedido pelo Reino de Espanha para a implantação da televisão digital terrestre em zonas remotas e menos urbanizadas (exceto em Castela-Mancha)

[notificada com o número C(2021) 4048]

(Apenas faz fé o texto na língua espanhola)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Em 18 de maio de 2009, a Comissão recebeu uma denúncia da SES Astra S.A. («Astra»). O objeto da denúncia era um alegado regime de auxílios estatais que as autoridades espanholas tinham adotado em relação à transição da televisão analógica para a televisão digital em zonas remotas e menos urbanizadas de Espanha. A Astra alegou que o regime constituía um auxílio não notificado e, por conseguinte, ilegal, que resultou numa distorção da concorrência entre as plataformas de radiodifusão por satélite e terrestres.

(2) O regime impugnado tem origem na Lei n.º 10/2005, de 14 de junho, relativa a medidas urgentes para a promoção da televisão digital terrestre, da liberalização da televisão por cabo e do fomento do pluralismo ([2]). Outros atos legislativos adotados no que diz respeito ao processo de transição digital terrestre incluem, nomeadamente, o Decreto Real n.º 944/2005, de 29 de julho de 2005, que aprova o Plano Técnico Nacional para a televisão digital terrestre ([3]) («PTN»); o Decreto Real n.º 945/2005, de 29 de julho de 2005, que aprova o Regulamento Geral de prestação de serviços de televisão digital terrestre ([4]); a Ordem ITC 2476/2005, de 29 de julho de 2005 que aprova o Regulamento Geral e o regulamento de prestação do serviço digital terrestre ([5]); e o Decreto Real n.º 920/2006, de 28 de julho de 2006, que aprova o Regulamento Geral de prestação do serviço de radiodifusão e de televisão por cabo ([6]).

([1]) JO C 337 de 14.12.2010, p. 17.

([2]) 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 número 142, de 15.6.2005; http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf.

([3]) Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. BOE número 181, de 30.7.2005; http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf

([4]) Real Decreto 945 /2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13114

([5]) Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13117

([6]) Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable, https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15301

(3) Por carta de 29 de setembro de 2010, a Comissão informou o Reino de Espanha da sua decisão de dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativamente ao auxílio em causa para todo o território espanhol, com exceção de Castela-Mancha, região para a qual foi aberta uma investigação separada ([7]). A decisão da Comissão de dar início ao procedimento («decisão de início do procedimento») foi publicada, em 14 de dezembro de 2010, no Jornal Oficial da União Europeia ([8]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em causa.

(4) Após prorrogação do prazo, por carta de 30 de novembro de 2011, a Espanha respondeu ao pedido de apresentação de observações constante da decisão de início do procedimento. Para além do Governo central, as autoridades das Astúrias, Aragão, País Basco, Castela e Leão, Castela-Mancha ([9]), Estremadura, Galiza, La Rioja, Madrid e Múrcia apresentaram as suas observações e respostas às perguntas colocadas na decisão de início do procedimento.

(5) A Comissão recebeu igualmente observações da Radiodifusión Digital SL (Radiodifusión) por carta de 11 de janeiro de 2011, do Grupo Antena 3 e da UTECA (Union de Televisiones Comerciales Asociadas) por cartas de 28 de janeiro de 2011, da Gestora La Sexta por carta de 31 de janeiro de 2011, da Abertis Telecom SA (a partir de 1 de abril de 2015 denominada Cellnex Telecom S.A., a seguir designada por «Abertis» ou «Cellnex») por carta de 2 de fevereiro de 2011, da Astra e da Telecinco por cartas de 4 de fevereiro de 2011. Por cartas de 19 de janeiro de 2011 e de 9 de fevereiro, a Comissão transmitiu essas observações à Espanha, dando-lhe a oportunidade de se pronunciar. A Espanha apresentou as suas observações por cartas de 22 de fevereiro de 2011 e de 14 de março de 2011.

(6) No decurso da investigação, foram realizadas várias reuniões: entre a Comissão e a Espanha em 11 e 12 de abril de 2011, entre a Comissão e a Astra em 14 de abril de 2011, entre a Comissão e a Abertis em 5 de maio de 2011, e entre a Comissão e a UTECA em 5 de julho de 2011. Após várias apresentações de informações efetuadas pela Espanha por sua própria iniciativa, incluindo observações do País Basco de 24 de fevereiro de 2011, foi enviado à Espanha um pedido formal de informações por carta de 14 de fevereiro de 2012. Na sequência da prorrogação do prazo, a Espanha respondeu por carta de 16 de abril, tendo a resposta sido completada posteriormente por cartas de 15, 19 e 25 de junho de 2012. Como ainda faltava parte da informação, a Comissão enviou um pedido de informações suplementares em 9 de agosto de 2012. Após prorrogação do prazo, a Espanha respondeu por carta de 10 de outubro de 2012, resposta essa completada por uma carta de 30 de outubro de 2012.

(7) Além disso, por sua própria iniciativa, a Abertis apresentou observações adicionais em 22 de junho de 2011 e 25 de julho de 2012. A Astra forneceu informações adicionais por cartas de 21 de julho de 2011, 16 de maio de 2011, 8 de setembro de 2011 e 11 de novembro de 2011, todas elas enviadas à Espanha para apresentar as suas observações.

(8) Em 19 de junho de 2013, a Comissão adotou a Decisão 2014/489/UE ([10]) («Decisão de 2013»), nos termos do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho ([11]) («Regulamento Processual de 1999»). O artigo 1.º da Decisão de 2013 indicava que o auxílio estatal concedido aos operadores da plataforma de televisão terrestre para a implantação, manutenção e exploração da rede de televisão digital terrestre («TDT») na zona II fora concedido em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e era incompatível com o mercado interno, com exceção do auxílio concedido em conformidade com o critério da neutralidade tecnológica. O artigo 3.º da Decisão de 2013 ordenava a recuperação desse auxílio incompatível junto dos operadores de TDT, independentemente de terem recebido o auxílio direta ou indiretamente.

([7]) Decisão 2010/C335/08 da Comissão, de 29 de setembro de 2010(JO C 335 de 11.12.2010, p. 8).

([8]) Decisão 2010/C337/07 da Comissão, de 29 de setembro de 2010(JO C 337 de 14.12.2010, p. 17).

([9]) Para além de apresentar observações no presente processo, Castela-Mancha apresentou posteriormente as suas observações no processo C 24/2010.

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

([11]) Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

(9) Na sequência da adoção da Decisão de 2013, os serviços da Comissão ajudaram a Espanha a desenvolver um modelo para concursos tecnologicamente neutros. O modelo foi concluído em 14 de outubro de 2014. Os serviços da Comissão concederam à Espanha um prazo até 31 de outubro de 2014 para que todas as regiões autónomas e cidades espanholas em causa lançassem novos concursos, tecnologicamente neutros, com base nesse modelo. Esta condição não foi cumprida, tal como descrito na secção 2.3.

(10) A Espanha e alguns dos beneficiários interpuseram vários recursos de anulação da Decisão de 2013 no Tribunal Geral. Em 26 de novembro de 2015, o Tribunal Geral negou provimento a todos estes recursos, confirmando a Decisão de 2013 ([12]). Posteriormente, os acórdãos do Tribunal Geral foram objeto de recurso para o Tribunal de Justiça. Os recursos interpostos pela Espanha, pelo País Basco e pela Itelazpi, pela Catalunha e pelo CTTI, pela Navarra de Servicios y Tecnologías, pela Cellnex Telecom e pela Retevisión foram indeferidos pelo Tribunal de Justiça ([13]). No entanto, em 20 de dezembro de 2017, na sequência do recurso interposto pela Comunidade Autónoma da Galiza e pela Retegal, o Tribunal de Justiça anulou o respetivo acórdão ([14]) do Tribunal Geral e anulou a Decisão de 2013 ([15]), por falta de fundamentação da Comissão quanto ao caráter seletivo da medida em causa.

(11) Na sequência da anulação da Decisão de 2013, a Astra apresentou, por sua própria iniciativa, diversas observações (em 22 e 30 de janeiro de 2018, em 29 de maio de 2018, em 15 de junho de 2018 e em 11 de janeiro de 2019), manifestando o seu ponto de vista sobre as consequências da anulação. No decurso da investigação, foram realizadas várias reuniões por iniciativa das partes: em 28 de junho de 2018 entre a Comissão e a Cellnex, em 19 de setembro de 2018 entre a Comissão e a Astra, em 16 de outubro de 2018 entre a Comissão e a Espanha. Em 31 de outubro de 2018, a Espanha apresentou uma panorâmica geral dos procedimentos de concurso e de outras medidas levadas a cabo pelas Comunidades Autónomas na sequência da Decisão de 2013. Por carta de 14 de dezembro de 2018, a Comissão solicitou informações complementares à Espanha, que acedeu ao pedido em 19 de fevereiro de 2019. Em 19 de março de 2019, a Espanha enviou à Comissão uma comunicação do País Basco, datada de 4 de fevereiro de 2019. Em 4 de abril de 2019, a Comissão enviou um pedido de informações à Espanha, ao qual esta respondeu em 10 de maio de 2019. Em 26 de abril de 2019, a Comissão enviou novos pedidos de informações, convidando a Espanha, a Itelazpi, a Cellnex, a Retevisión, a CTTI, a Navarra de Servicios y Tecnologias, S.A., a Retegal e a Astra a pronunciarem-se sobre o caráter seletivo das medidas, à luz do Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-70/16 P. A Astra apresentou a sua resposta ao pedido de informações em 27 de maio de 2019, enquanto a Cellnex e a Itelazpi apresentaram a sua resposta em 13 de junho de 2019. A Espanha respondeu a este pedido de informações em 14 de junho de 2019. Em 1 de outubro de 2020, a Comissão enviou um pedido de informações às autoridades espanholas, solicitando informações atualizadas sobre as medidas aplicadas na sequência da Decisão de 2013. A Espanha respondeu a este último pedido de informações em 19 de outubro de 2020 e 5 de fevereiro de 2021.

2. **DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXILIO**

2.1. **Antecedentes**

2.1.1. *A denúncia*

(12) O autor da denúncia é um operador de plataforma de satélite. Criada em 1985 sob a denominação de Société Européenne des Satellites (SES), a SES ASTRA («Astra») foi o primeiro operador privado de satélite na Europa. A Astra opera o ASTRA Satellite System («Sistema de Satélites ASTRA»), que oferece uma ampla carteira de soluções de radiodifusão e banda larga para clientes dentro e fora da Europa. Transmite programas de rádio e televisão diretamente para milhões de lares e fornece acesso à Internet e serviços de rede a autoridades públicas, grandes empresas, PME e particulares.

([12]) Acórdãos nos processos T-465/13, *Comunidad Autónoma de Cataluña e CITI/Comissão*, ECLI:EU:T:2015:900. T-462/13 e T-464/13, Comunidad Autónoma del País Vasco and Itelazpi v/Comissão, ECLI:EU:T:2015:902. T-461/13, *Espanha/Comissão*, ECLI:EU:T:2015:891; T-463/13 e T-464/13, Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Comissão, ECLI:EU:T:2015:901. T-487/13, *Navarra de Servicios y Tecnologías/Comissão*, ECLI:EU:T:2015:899; T-541/13, *Abertis Telecom, and Retevisión I /Comissão*, ECLI:EU:T:2015:898.

([13]) Ver acórdãos nos processos C-81/16 P *Espanha/Comissão* ECLI:EU:C:2017:1003; Processos apensos C-66/16 P to C-69/16 P *Comunidad Autónoma del País Vasco e outros/Comissão*; ECLI:EU:C:2017:999.

([14]) T-463/13 e T-464/13, *Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Comissão*, ECLI:EU:T:2015:901.

([15]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de dezembro de 2017 no processo C-70/16 P, *Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Comissão*, ECLI:EU:C:2017:1002. Ver, em especial, os n.$_{os}$ 57 a 63.

(13) Na sua denúncia, a Astra alega que as medidas adotadas pelo Governo e pelas Comunidades Autónomas em zonas remotas e menos urbanizadas da Espanha violam o princípio da neutralidade tecnológica, uma vez que preveem a transmissão terrestre como a única via para a digitalização. A Astra refere-se, em especial, ao caso da Cantábria. Com base num concurso para a extensão da cobertura da televisão digital a todo o território da Cantábria, lançado em janeiro de 2008, o Governo regional da Cantábria selecionara a Astra para oferecer canais de acesso gratuito através da sua plataforma. No entanto, em novembro de 2008, esse contrato foi rescindido pelo Governo regional. Segundo a Astra, as autoridades apenas rescindiram o contrato depois de terem sido informadas de que o Governo central ia financiar a modernização da rede analógica terrestre. Com efeito, uma carta das autoridades cantábricas de 7 de novembro de 2008 explicava que a rescisão do contrato se devia ao facto de, entretanto, o Governo central ter tomado decisões relativas à extensão da cobertura da televisão digital a todo o território espanhol ([16]). Assim, o caso da Cantábria parece demonstrar que, em primeiro lugar, a Astra podia concorrer nesse mercado e, em segundo lugar, que as decisões do Governo central tornaram essa concorrência impossível.

2.1.2. *O setor*

(14) O processo diz respeito ao setor da radiodifusão, no qual muitos operadores exercem a sua atividade nos diferentes níveis da cadeia de produtos dos serviços de radiodifusão.

(15) Os radiodifusores são os editores de canais de televisão que compram ou produzem conteúdos televisivos internos e os agrupam em canais. Os canais são então disponibilizados ao público através de várias plataformas [por exemplo, satélite, TDT, cabo, IPTV («televisão por Internet»)]. Na Espanha, os serviços de radiodifusão foram considerados um serviço público pelo legislador, pelo que são prestados tanto por radiodifusores públicos (Radiotelevisión Española, RTVE) como por radiodifusores privados titulares de concessões do Estado ([17]). Os chamados «canais de acesso gratuito» são disponibilizados de forma gratuita aos telespetadores. A fim de garantir que a população possa efetivamente beneficiar deste serviço público, a lei impõe obrigações de cobertura mínima tanto para as transmissões confiadas aos radiodifusores públicos como aos operadores privados titulares das concessões. Por conseguinte, os radiodifusores públicos têm a obrigação de cobrir, pelo menos, 98% da população espanhola, ao passo que os radiodifusores privados devem cobrir, pelo menos, 96% da população. Na Espanha, os radiodifusores nacionais não possuem uma rede de radiodifusão nacional. Por conseguinte, celebram acordos com os operadores de plataformas para que os seus conteúdos sejam transmitidos e para cumprirem as suas obrigações de cobertura.

(16) Os operadores de plataforma (ou operadores de rede) ([18]) são entidades privadas ou controladas pelo Estado que exploram as infraestruturas necessárias (por exemplo, transportam e transmitem o sinal) para oferecer ao público os canais produzidos pelos radiodifusores. Os operadores de plataforma podem também criar a infraestrutura necessária e fornecer equipamentos de telecomunicação. Nos primórdios da indústria televisiva, a única plataforma existente era a plataforma analógica terrestre. À medida que a tecnologia foi melhorando, surgiram mais plataformas no mercado, nomeadamente a plataforma de satélite, a plataforma por cabo e, mais recentemente, a IPTV ([19]), que explora a ligação de banda larga para transmitir o sinal de televisão.

(17) Os fornecedores de equipamentos de telecomunicação são fabricantes ou instaladores das peças das infraestruturas e dispositivos necessários para construir as várias plataformas.

(18) Na radiodifusão terrestre, o sinal de televisão é enviado de um estúdio de televisão para um centro emissor (cabeça de rede), normalmente pertencente a um operador de rede e por ele explorado. Em seguida, o sinal é transportado e distribuído de um centro emissor (cabeça de rede) para os centros de radiodifusão geridos por um operador de rede (por exemplo, uma torre); por vezes o sinal é transportado via satélite. Por último, o sinal é transmitido dos centros

([16]) A Astra impugnou a rescisão do contrato num tribunal de primeira instância de Santander (processo n.º 1728/2009) que, em 23 de dezembro de 2011, condenou as autoridades cantábricas a indemnizar a Astra pela rescisão injustificada do contrato. O Tribunal não constatou qualquer violação do contrato por parte da Astra que justificasse a sua rescisão. No parecer do Tribunal, a decisão do Governo central espanhol no sentido de desenvolver a estratégia nacional para a TDT fora uma das razões para a rescisão do contrato. Ver acórdão 000313/2011 do Tribunal de Primeira Instância de Santander.

([17]) A concessão inclui a atribuição de uma frequência para a radiodifusão terrestre.

([18]) Os termos «operadores de plataforma» e «operadores de rede» são utilizados indistintamente no texto da decisão.

([19]) O termo «televisão por Internet» é utilizado para designar os sistemas de distribuição de sinais de televisão e de vídeo através de uma rede de comunicações eletrónicas que utiliza o protocolo Internet.

de radiodifusão para os lares. Para digitalizar a rede analógica terrestre, é necessário substituir os emissores no terreno. No entanto, uma vez que o sinal digital tem um alcance inferior ao analógico e, por conseguinte, a nova tecnologia exige uma rede mais capilar, a manutenção da mesma cobertura ou a sua extensão requer, em alguns casos, a construção de novos centros emissores.

(19) Na radiodifusão por satélite, o sinal é enviado para um centro emissor (cabeça de rede) e depois é transportado para o satélite, que o transmite para os lares. Em alternativa, o sinal pode ser enviado primeiro de um estúdio de televisão diretamente para o satélite, se o estúdio de televisão dispuser dos dispositivos adequados. O espetador tem de estar equipado com uma antena parabólica e um descodificador. Para aumentar a cobertura de satélite numa região, o equipamento de terra tem de ser instalado no domicílio do cliente.

(20) Em termos de cobertura geográfica, a plataforma de satélite poderia cobrir quase 100% do território espanhol, ao passo que a plataforma terrestre cobre cerca de 98%.

2.1.3. *Antecedentes*

(21) A medida objeto de investigação deve ser examinada no contexto da digitalização da radiodifusão a que as plataformas terrestres, de satélite e de cabo foram submetidas ou estão atualmente a ser submetidas. Em comparação com a radiodifusão analógica, a radiodifusão digitalizada tem a vantagem de contar com uma maior capacidade de transmissão em consequência de uma utilização mais eficiente do espetro de radiofrequência. A transição para a tecnologia digital é especialmente relevante para a radiodifusão terrestre, em que o espetro de frequências disponível é limitado. Em contrapartida, a transmissão por satélite tem a vantagem de operar numa banda de frequência completamente diferente, onde não há escassez de frequências.

(22) A transição da televisão analógica para a televisão digital liberta uma quantidade significativa de espetro de rádio de alta qualidade no que é conhecido como o «dividendo digital», que ficará livre para a implantação de serviços de comunicação eletrónica. Este dividendo digital, e em especial a frequência de 790-862 MHz («faixa de 800 MHz»), pode impulsionar o setor das comunicações eletrónicas, ter um impacto significativo na competitividade e no crescimento e proporcionar uma vasta gama de benefícios sociais e culturais ([20]).

(23) O «dividendo digital» poderia ser obtido quer através da transição de uma plataforma terrestre para uma plataforma diferente, quer da passagem da radiodifusão terrestre analógica para a digital. Também se poderia prever uma solução mista que combinasse diferentes plataformas ([21]).

(24) No entanto, no caso da radiodifusão terrestre, a escassez de frequências continua a ser um problema, mesmo após a digitalização. Esta realidade é ilustrada pelo facto de, pouco depois do fim da transição da televisão analógica para a televisão digital em abril de 2010, o Governo espanhol ter tido de relocalizar os radiodifusores da faixa dos 800 MHz para outra faixa de frequência. A relocalização dos multiplexes de TDT atribuídos aos radiodifusores conduziu a custos adicionais e a um novo auxílio estatal, que foi considerado um auxílio incompatível pela Comissão ([22]). Além disso, a Espanha apoia a libertação da faixa dos 700 MHz pelos serviços de televisão terrestre, compensando as famílias e os prestadores de serviços de televisão. Por um lado, a medida prevê uma compensação aos proprietários de edifícios multifamiliares pelos custos incorridos com a adaptação dos dispositivos de receção

([20]) A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Transformar o dividendo digital em benefícios sociais e em crescimento económico» [COM (2009) 586] recomendou aos Estados-Membros que deixassem de utilizar a faixa dos 800 MHz para os serviços de radiodifusão de alta potência e aplicassem plenamente a decisão de harmonização técnica da UE até uma certa data acordada a nível da UE.

([21]) Ver, por exemplo, no caso da França, o auxílio estatal N666/2009 — Alteração do regime de auxílio à TNT N 111/2006; no caso da Eslováquia, o auxílio estatal N671/2009 — Transição para a radiodifusão televisiva digital na Eslováquia. Na Espanha: o auxílio estatal SA.28685 (2011/NN) — Receção da televisão digital na Cantábria. Note-se igualmente que, na Espanha, nas zonas remotas e menos urbanizadas objeto da investigação («zona II»), nem sempre era viável fornecer o sinal de televisão através da plataforma TDT, pelo que, em alguns casos, optou-se pela transmissão por satélite.

([22]) Ver Decisão (UE) 2016/2395 da Comissão, de 5 de agosto de 2016, relativa ao auxílio estatal SA.32619 [2012/C (ex-2011/N)] notificado pelo Reino de Espanha para a compensação de determinados custos respeitantes à libertação do dividendo digital (JO L 361 de 31.12.2016, p. 1).

televisiva. O orçamento global ascende a 150 milhões de euros. Por outro lado, a medida concede uma compensação aos prestadores privados de serviços de televisão pelos custos incorridos com a adaptação dos sistemas de radiodifusão. O orçamento global ascende a 10 milhões de euros ([23]).

(25) No que diz respeito à radiodifusão televisiva, a transmissão digital terrestre poderá ser substituída no futuro pela tecnologia de banda larga, uma vez que é provável que as redes de acesso de próxima geração («NGA») se convertam na tecnologia de transmissão dominante. No entanto, atualmente, na Espanha, a cobertura geográfica dessas redes NGA não é universal.

(26) Existem atualmente na Espanha quatro plataformas de radiodifusão: TDT - tecnologia digital terrestre (DBV-T), por satélite (DBV-S), por cabo (DVB-C) e televisão por Internet (IPTV). A TDT é a principal plataforma para os canais espanhóis públicos e privados de acesso gratuito ([24]). O principal operador da rede terrestre é a Abertis, que também controla o operador de satélite Hispasat. Existem também vários operadores de telecomunicações locais que transportam sinais de TDT, que estão geralmente interligados com a rede nacional da Cellnex. Quanto aos canais de televisão de acesso pago, são difundidos principalmente por satélite, cabo e IPTV. A Astra e a Hispasat são os principais operadores de satélite.

(27) Para apoiar o processo de digitalização, com vista à conversão da televisão analógica em televisão digital, durante o período de 2005-2009, a Espanha adotou uma série de medidas regulamentares relativas à rede terrestre, tal como descrito na secção 2.2. As autoridades centrais espanholas dividiram o território espanhol em três zonas distintas:

— Zona I — que inclui a grande maioria da população espanhola e onde os custos da transição eram suportados pelos radiodifusores — 96% da população para os radiodifusores privados e 98% da população para os radiodifusores públicos. Como os radiodifusores suportaram os custos, não houve necessidade de auxílios estatais. A transição da televisão analógica para a televisão digital terrestre implica custos para os consumidores, uma vez que estes têm de comprar uma televisão digital integrada ou um descodificador de TDT ([25]).

— Zona II — zonas remotas e menos urbanizadas cobrindo 2,5% da população que, no passado, recebia os canais públicos e privados através da televisão analógica terrestre. No entanto, uma vez que a transição para a tecnologia digital exige a modernização dos centros emissores existentes e a construção de novos centros, eram necessários investimentos significativos na rede terrestre. Os radiodifusores não tinham um interesse comercial suficiente na prestação do serviço na zona II e recusaram-se a suportar os custos da digitalização. Por conseguinte, as autoridades espanholas estabeleceram o regime de auxílios estatais objeto de investigação para a modernização dos centros emissores existentes e a construção de novos centros emissores, a fim de garantir que os residentes, que até então recebiam canais privados e públicos através da televisão analógica terrestre, continuariam a receber os canais através da TDT. Este processo era geralmente designado por «extensão da cobertura de TDT» (ou seja, extensão da cobertura da TDT para além do obrigatório para os radiodifusores comerciais). À semelhança da zona I, a transição para a televisão digital terrestre na zona II implica custos para os consumidores, uma vez que estes têm de comprar uma televisão digital integrada ou um descodificador de TDT.

— Zona III — onde, devido à topografia, não é possível prestar serviços de televisão através da plataforma terrestre, pelo que estes são prestados por satélite. A emissão de sinais de televisão de acesso gratuito na zona III é assegurada pela Hispasat. O facto de o serviço de televisão ser prestado por satélite implica custos para os consumidores, que têm de adquirir antenas parabólicas e descodificadores.

([23]) A Comissão avaliou estas medidas e adotou uma decisão de não objeção nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE em 12 de abril de 2019 no processo SA.51079 (2018/N) — Espanha, Auxílio à receção de radiodifusão audiovisual para edifícios multifamiliares (JO C 194 de 7.6.2019, p. 1); e, em 2 de agosto de 2019, no processo SA.51080 — Espanha, Auxílio à radiodifusão audiovisual para os prestadores de serviços audiovisuais (JO C 303 de 6.9.2019, p. 1).

([24]) Cerca de 26 canais nacionais de acesso gratuito e cerca de 30 canais regionais.

([25]) A existência desses custos é reconhecida no estudo da Itelazpi de 2015 e no estudo da Itelazpi de 2019, apresentados pela Itelazpi em 13 de junho de 2019.

2.2. **Descrição do auxílio**

(28) O regime objeto de investigação baseia-se num sistema complexo de disposições legais estabelecido pelas autoridades centrais espanholas a partir de 2005. Com base nestas disposições, o auxílio estatal para a implantação da TDT na zona II foi concedido no período de 2008-2009 pelas Comunidades Autónomas e câmaras municipais, que canalizaram para os beneficiários os fundos provenientes do orçamento central e dos respetivos orçamentos. Além disso, desde 2009, as Comunidades Autónomas têm vindo a conceder auxílios de forma continuada para a manutenção e exploração das redes na zona II.

(29) A regulamentação da transição para a tecnologia de televisão digital começou com a adoção da Lei n.º 10/2005 de 14 de junho de 2005 ([26]), a qual mencionava a necessidade de promover a transição da tecnologia analógica para a tecnologia digital terrestre e obrigava o Governo a tomar as medidas adequadas para assegurar a transição.

(30) Na sequência deste mandato, com o Decreto Real n.º 944/2005, o Conselho de Ministros aprovou o Plano Técnico Nacional, que fixou em 3 de abril de 2010 a data do apagão analógico na Espanha.

(31) O Plano Técnico Nacional estabelecia a obrigação de os radiodifusores privados alcançarem, até essa data, 96% ([27]) da população nas respetivas zonas de cobertura, ao passo que os radiodifusores públicos deviam atingir, até à mesma data, 98% da população nas respetivas zonas de cobertura.

(32) Na zona I, os radiodifusores tinham a obrigação de cobrir estas percentagens da população com a televisão digital terrestre e tiveram de assumir os custos da digitalização. Por conseguinte, não era necessário qualquer auxílio estatal nessa zona.

(33) No que diz respeito às zonas II e III, a décima segunda disposição adicional do Plano Técnico Nacional previa a possibilidade de as autoridades locais e regionais alargarem a cobertura para abarcar entre 96% e 100% da população. A este respeito, o Plano Técnico Nacional refere explicitamente a televisão digital terrestre (TDT) e estabelece seis condições nas quais as autoridades locais poderiam proceder a essa extensão. A condição e) exige que a instalação local esteja em conformidade com o Plano Técnico Nacional para a televisão digital terrestre.

(34) Posteriormente, em 7 de setembro de 2007, o Conselho de Ministros aprovou o Plano Nacional de Transição para a Televisão Digital Terrestre («Plano de Transição») ([28]), que executa o Plano Técnico Nacional. O Plano de Transição dividiu o território espanhol em noventa projetos técnicos de transição ([29]) e estabeleceu um prazo para o fim da radiodifusão analógica para cada um destes projetos.

(35) Em 29 de fevereiro de 2008, o Ministério da Indústria, Turismo e Comércio («MITC») adotou uma decisão com vista a melhorar as infraestruturas de telecomunicações e a estabelecer os critérios e a distribuição do financiamento das ações destinadas a desenvolver a sociedade da informação ao abrigo do Plano Avanza para 2008 ([30]). O orçamento aprovado por esta decisão ascendia a 558 milhões de euros e foi afetado, em parte, ao desenvolvimento da banda larga e, em parte, à digitalização da televisão em zonas remotas e menos urbanizadas de Espanha não abrangidas pelas obrigações legais impostas aos radiodifusores comerciais ([31]). A digitalização nessa zona era geralmente designada por «extensão da cobertura». Posteriormente, foi executada através de uma série de adendas aos acordos-quadro de 2006 em vigor, ([32]) assinados pelo MITC e pelas Comunidades Autónomas entre julho e novembro de

([26]) Ver nota de rodapé 3.

([27]) O Decreto Real n.º 944/2005 estabeleceu uma obrigação de cobertura de 95% para os radiodifusores privados. Esta obrigação de cobertura foi aumentada para 96% em 2010 pelo Decreto Real n.º 365/2010.

([28]) http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf

([29]) Posteriormente classificados nas fases I, II e III.

([30]) Resolución de 29 de febrero de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se formalizan los criterios de distribución, y la distribución resultante para el año 2008, del crédito para la financiación de las actuaciones encaminadas al desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco del Plan Avanza, acordados por la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. BOE número 57, de 6.3.2008; http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf

([31]) A decisão relativa à distribuição de fundos para o desenvolvimento da banda larga e para a digitalização da televisão na zona II foi delegada nas autoridades regionais.

([32]) Os acordos-quadro foram assinados entre o MITC e as Comunidades Autónomas em 2006 no âmbito do Plano Avanza.

2008 («adendas aos acordos-quadro de 2006»), publicados no Boletín Oficial del Estado separadamente para cada Comunidade Autónoma. As adendas aos acordos-quadro de 2006 seguem o mesmo modelo para todas as Comunidades Autónomas, com algumas pequenas diferenças. As adendas aos acordos-quadro de 2006 referem-se ao Plano Avanza, ao Plano de Transição e ao Decreto Real n.º 944/2005 sobre o Plano Nacional de Transição para a Televisão Digital Terrestre. O texto destes acordos, na maioria dos casos, assinala a tecnologia digital terrestre como a única tecnologia a financiar. Na sequência dos acordos, o MITC transferiu fundos para todas as Comunidades Autónomas, que se comprometeram a cobrir os restantes custos da operação a partir dos seus orçamentos. Estas adendas também incluíam a obrigação de as autoridades locais darem cumprimento às disposições da décima segunda disposição adicional do Plano Técnico Nacional.

(36) Paralelamente, em 17 de outubro de 2008, o Conselho de Ministros concordou em atribuir mais 8,72 milhões de euros para a extensão e conclusão da cobertura de TDT no âmbito dos projetos de transição que deviam estar concluídos no primeiro semestre de 2009, fase I do plano de transição. O financiamento foi concedido na sequência da assinatura de novos acordos-quadro entre o MITC e as Comunidades Autónomas em dezembro de 2008 («acordos-quadro de 2008»). Estes acordos referem-se ao financiamento acima referido de 8,72 milhões de euros e intitulavam-se «Acordo-quadro de colaboração entre o Ministério da Indústria, Turismo e Comércio e a Comunidade Autónoma de [...] para o desenvolvimento do Plano Nacional de Transição para a TDT». Estabelecem uma lista de atividades que serão financiadas pelas autoridades centrais e regionais para atingir uma cobertura da televisão digital idêntica à cobertura analógica existente. Estas atividades estão relacionadas com a implantação da televisão digital terrestre.

(37) Em 23 de fevereiro de 2009, foi adotado o Decreto Real n.º 1/2009 relativo a medidas urgentes em matéria de telecomunicações ([33]). O Decreto Real n.º 1/2009 confirma que a extensão da cobertura na zona II foi exclusivamente prevista através da tecnologia digital terrestre: o artigo 2.º deste decreto real adita uma nova disposição à Lei n.º 10/2005, estabelecendo que «*O acesso a estes canais difundidos por sistema(s) de transmissão por satélite estará limitado aos cidadãos residentes em zonas onde, após a conversão para a televisão digital terrestre, não exista cobertura do serviço de televisão digital terrestre a nível do Estado*.» Além disso, o preâmbulo do referido decreto refere que a extensão da cobertura na zona II, financiada pelas autoridades, é levada a cabo exclusivamente através de tecnologia terrestre. Por outras palavras, o decreto real parte do princípio de que apenas a tecnologia terrestre é utilizada nas zonas I e II. ([34])

(38) Em 29 de maio de 2009, o Conselho de Ministros aprovou os critérios para a distribuição de 52 milhões de euros para o financiamento de ações de transição para a TDT, a fim de financiar a extensão da cobertura dos projetos no âmbito das fases II e III do Plano de Transição ([35]). O acordo do Conselho de Ministros estabelecia um vínculo direto com o Plano de Transição, uma vez que declarava que, «*para atingir o objetivo fixado no Plano Nacional de Transição para a TDT, ou seja, uma cobertura de TDT semelhante à da atual cobertura terrestre com tecnologia analógica, é necessário o apoio financeiro das autoridades públicas*» e que «*a execução desta cooperação será formalizada no quadro estabelecido pelo Plano Nacional de Transição para a TDT*».

([33]) Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. BOE número 47, de 24.2.2009; https://www.boe.es/eli/es/rdl/2009/02/23/1

([34]) O preâmbulo do Decreto Real n.º 1/2009 dispõe o seguinte: «*De este modo, mediante sistemas de satélite, se realiza la extensión complementaria de la cobertura poblacional de los canales de Televisión Digital Terrestre de ámbito estatal, respecto de las zonas en las que residan ciudadanos que no vayan a tener cobertura de dichos canales de televisión una vez cumplidos los compromisos de alcanzar el 96% de la población por los operadores privados del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito estatal y del 98% de la población por la Corporación de Radio y Televisión Española, así como realizadas las extensiones de cobertura, por las Administraciones Públicas, más allá de dichos porcentajes de población. Esta obligación de extensión complementaria de cobertura a través de sistemas por satélite, que se estima que alcanzará en el entorno del 1,5% de la población que se ubica en zonas dispersas y aisladas del territorio y cuya cobertura mediante emisores terrestres de televisión supone un coste desproporcionado*»

([35]) Resolución de 24 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2009, por el que se formalizan los criterios de distribución y la distribución resultante, para el año 2009, del crédito para la financiación de las actuaciones encaminadas a la transición a la televisión digital terrestre y actuaciones en el marco del Plan AVANZA, aprobados por la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. BOE número 159, de 2.7.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf

(39) Por último, entre outubro e dezembro de 2009, as adendas aos acordos-quadro de 2008 (mencionadas no n.º 36) foram publicadas no Boletín Oficial del Estado, incluindo o financiamento da extensão da cobertura das fases II e III do Plano de Transição. Estas adendas definem o que se deve entender por «ações de extensão da cobertura», fazendo uma referência explícita apenas à tecnologia terrestre (embora sem excluir formalmente outras tecnologias) ([36]).

(40) Após a publicação dos acordos-quadro de 2008 e das adendas acima descritas ([37]), os governos das Comunidades Autónomas começaram a efetuar a extensão. Eles próprios organizaram concursos públicos ou encarregaram uma empresa pública da tarefa de extensão e/ou da realização do concurso. As subvenções foram parcialmente acordadas com o MITC e, por conseguinte, financiadas pelo orçamento central (ver considerandos 35 a 38 acima) e parcialmente financiadas pelas próprias Comunidades Autónomas. Em certos casos, as Comunidades Autónomas incumbiram as câmaras municipais de realizar a extensão.

(41) Os concursos para a extensão da cobertura significavam que a empresa adjudicatária ficava encarregada de fornecer (muitas vezes, construir) uma rede de TDT operacional. As tarefas a executar incluíam a conceção e engenharia da rede, o transporte do sinal, a implantação da rede e o fornecimento do equipamento necessário. Os concursos para a extensão da cobertura, para além do contrato de fornecimento de uma rede de TDT operacional, incluíam geralmente também o fornecimento do equipamento necessário (e, em certos casos, o fornecimento de equipamento sem qualquer custo para o operador da rede). Além disso, os concursos para a extensão da cobertura incluíam frequentemente contratos acessórios relacionados com a digitalização de centros emissores ou a construção de novos centros emissores (tais como, por exemplo, obras de adaptação de habitações, fornecimento de energia, «manutenção rigorosa», contratos de arrendamento, estudos de segurança e saúde). Os outros tipos de concursos eram concursos para o fornecimento de equipamentos de telecomunicação, organizados no caso de redes já existentes. Esperava-se que o adjudicatário do concurso o atualizasse com o equipamento necessário, ou seja, fornecendo, instalando e ativando o equipamento.

(42) Na maioria dos concursos, as autoridades organizadoras referem explicitamente, através da definição do objeto do concurso ([38]) e implicitamente, na descrição das especificações técnicas ou do equipamento a financiar ([39]), a tecnologia terrestre e a TDT. Nos poucos casos em que a tecnologia de satélite é expressamente mencionada, estas referências dizem respeito a antenas parabólicas para a receção do sinal de satélite em torres ([40]) ou equipamentos terrestres de acesso à televisão digital na zona III ([41]). Muito poucos concursos podiam ser considerados tecnologicamente neutros. Estes concursos tecnologicamente neutros foram formulados de uma forma que — apesar dos planos do Governo espanhol de utilizar a TDT exclusivamente para a extensão da cobertura — não excluía outras tecnologias diferentes da TDT ([42]). Em vez de publicarem anúncios de concurso, algumas das autoridades optaram por uma forma diferente de alargar a cobertura da TDT. Por exemplo, o País Basco concedeu apoio financeiro direto ao operador de rede regional Itelazpi. Também foi escolhida uma solução semelhante em Navarra.

([36]) Ver, por exemplo, a adenda da Andaluzia: Resolución de 5 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica la Adenda al Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT. BOE número 260, de 28.10.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf

([37]) No total, foram celebrados mais de 600 acordos — acordos-quadro, adendas, etc. — entre as autoridades relativos à extensão da cobertura.

([38]) Por exemplo, na Estremadura, nas Astúrias, nas Canárias, na Catalunha e em Madrid.

([39]) Por exemplo, em Aragão.

([40]) Como nos casos de Aragão ou das Astúrias.

([41]) Na Estremadura.

([42]) Dos 516 concursos realizados para todas as regiões, com exceção de Castela-Mancha, a Comissão analisou uma amostra de 82 concursos. A amostra abrange todas as Comunidades Autónomas da Espanha, com exceção de Melila (para esta região, as autoridades espanholas não apresentaram quaisquer concursos, alegando que não existiam documentos pertinentes). Destes 82 concursos, apenas quatro foram considerados tecnologicamente neutros pela Comissão: três concursos em Castela e Leão e um concurso na Cantábria (referência: Gobierno de Cantabria/Dirección General de transportes y comunicaciones, Contratación de Contrato menor de «Infraestructura de Telecomunicación Multiservicio (ITM) en Herrerias», expediente H12453C60581).

(43) No total, em 2008-2009, foram investidos quase 163 milhões de euros do orçamento central (em parte, empréstimos em condições favoráveis concedidos pelo MITC às Comunidades Autónomas ([43])), e 60 milhões de euros dos orçamentos das 16 Comunidades Autónomas objeto de investigação (todas exceto Castela-Mancha) na extensão à zona II. Além disso, as câmaras municipais financiaram a extensão com fundos próprios de aproximadamente 3,5 milhões de euros.

(44) Como segunda etapa após a extensão da TDT à zona II, a partir de 2009, algumas Comunidades Autónomas têm vindo a organizar concursos adicionais, ou celebraram sem concurso os contratos correspondentes para a exploração e manutenção do equipamento digitalizado e implantado durante a extensão. Ao contrário dos auxílios à transição, estas últimas medidas constituem auxílios em curso. Uma vez que se destinam à exploração e manutenção da rede terrestre instalada na zona II, estes contratos também não são tecnologicamente neutros. O montante total dos fundos concedidos através de concursos para a exploração e manutenção (auxílio em curso) no período de 2009-2011 foi de, pelo menos, 32,7 milhões de euros.

2.3. **Evolução da situação após 2013**

(45) Na sequência da adoção da Decisão de 2013, algumas Comunidades Autónomas introduziram algumas alterações nas medidas relacionadas com a exploração e manutenção *da infraestrutura*. Nomeadamente 46 a 60:

(46) Na Andaluzia, a entidade adjudicante publicou, em 12 de novembro de 2014, um anúncio de concurso para a prestação de serviços de telecomunicações, a fim de permitir a receção de canais de televisão digital nacionais de acesso gratuito em certas zonas geográficas da Comunidade Autónoma da Andaluzia. O concurso foi adjudicado em 11 de abril de 2017 à U.T.E Andalucía Televisión Digital (Retevisión e Axión Infraestruturas de Telecomunicaciones, S.A.). O contrato foi assinado em 9 de junho de 2017.

(47) Em Aragão, o anúncio de concurso para a prestação de serviços de televisão digital em zonas remotas e menos urbanizadas foi publicado em 25 de novembro de 2016. O concurso foi adjudicado em 19 de maio de 2017 à Retevisión, tendo o contrato sido assinado em 26 de junho de 2017.

(48) Nas Ilhas Baleares, foi lançado um concurso em 14 de julho de 2014. O contrato foi adjudicado à Tradia Telecom, S. A. em 5 de novembro de 2014.

(49) Nas Ilhas Canárias, o anúncio de concurso para a prestação de serviços de radiodifusão de canais de televisão digital nacionais e regionais em zonas remotas e menos urbanizadas da Comunidade Autónoma das Canárias (diálogo concorrencial) foi publicado em 28 de janeiro de 2015. De acordo com a informação fornecida pelas autoridades espanholas em 5 de fevereiro de 2021, o contrato foi assinado em janeiro de 2020 e o serviço está operacional desde 3 de julho de 2020.

(50) Na Cantábria, o anúncio de concurso para a prestação de serviços de radiodifusão de canais de televisão digital em zonas remotas e menos povoadas da Comunidade Autónoma foi publicado em 13 de maio de 2015. O concurso foi adjudicado à Retevisión em 2 de dezembro de 2015 e o contrato foi assinado em 14 de março de 2016.

(51) Na Estremadura, o anúncio de concurso para a prestação de serviços de telecomunicações que permitem a difusão e a receção de canais de televisão digital em certas zonas da Comunidade Autónoma da Estremadura foi publicado em 3 de abril de 2015. O concurso foi adjudicado à Retevisión em 30 de dezembro de 2015 e o contrato foi assinado em 15 de março de 2016.

(52) Em Navarra, foi publicado, em 11 de novembro de 2014, um anúncio de concurso para a extensão da televisão digital em zonas remotas e menos urbanizadas. Em 28 de maio de 2019, as autoridades de Navarra decidiram não adjudicar o contrato e desistiram do procedimento.

(53) Em La Rioja, o anúncio de concurso para o procedimento de diálogo concorrencial foi publicado em 13 de novembro de 2014. De acordo com a informação fornecida pelas autoridades espanholas em 5 de fevereiro de 2021, o procedimento está em curso.

([43]) Excluindo Castela-Mancha.

(54) A Comunidade Autónoma das Astúrias lançou um concurso para a colocalização de equipamento ([44]) em 28 de dezembro de 2018. Este concurso foi adjudicado à Retevisión em 10 de janeiro de 2019. Em 19 de dezembro de 2018, foi lançado um concurso para um contrato de prestação de serviços de manutenção. Além disso, foi lançado, em 10 de dezembro de 2018, um concurso para a prestação de serviços de radiodifusão nas Astúrias com equipamento que é propriedade das Astúrias. De acordo com a informação fornecida pelas autoridades espanholas em 16 de janeiro de 2019, os dois últimos procedimentos de concurso estão ainda em curso.

(55) Quanto à Galiza, as autoridades espanholas informaram a Comissão de que a Galiza não pretende financiar a exploração e manutenção para os operadores da zona II e, por conseguinte, não organizará quaisquer novos concursos tecnologicamente neutros. A exploração e manutenção relativamente aos operadores da zona II da rede de radiodifusão não seria da responsabilidade da Comunidade Autónoma, cabendo antes às câmaras municipais.

(56) As autoridades espanholas informaram a Comissão de que Madrid lançou um concurso para a manutenção do equipamento de televisão digital. O concurso foi adjudicado à Retevisión em 8 de julho de 2019 e o contrato foi assinado em 7 de agosto de 2019. Em relação a Melila e a Múrcia, as autoridades espanholas informaram a Comissão de que não será realizado qualquer concurso e que as câmaras municipais serão responsáveis pela manutenção.

(57) De acordo com a informação recebida da Espanha, o País Basco não realizou nenhum concurso após a Decisão de 2013, nem tenciona fazê-lo. Em contrapartida, o País Basco emitiu uma declaração de serviço de interesse económico geral (SIEG). O acordo relativo ao serviço de extensão da cobertura dos canais de televisão na Comunidade Autónoma do País Basco foi aprovado pelo Conselho de Governo em 2 de dezembro de 2014.

(58) No que diz respeito a Ceuta, as autoridades espanholas informaram a Comissão de que não será realizado qualquer concurso e alegaram que qualquer pagamento por manutenção seria abrangido pelas regras *de minimis*.

(59) Na Comunidade Valenciana, foi lançado, em janeiro de 2017, um concurso para a manutenção de equipamento. O concurso foi adjudicado à Retevisión em dezembro de 2017 e o contrato foi assinado em 18 de maio de 2018. O contrato limita-se à manutenção do equipamento e não inclui a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva.

(60) Na Catalunha, foi publicado um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 3 de agosto de 2018 ([45]), para a transmissão e distribuição de sinais audiovisuais destinados a abranger a população da Catalunha na zona II. Em 2019, foi celebrado um contrato com a duração de um ano, renovável por mais um ano.

(61) Com base no que precede, em algumas Comunidades Autónomas, as medidas iniciais relacionadas com os auxílios à exploração e manutenção foram suspensas a partir da data de rescisão dos contratos iniciais, em consequência da entrada em vigor dos contratos relativos às novas medidas alteradas ou da introdução de uma nova base jurídica para os auxílios à exploração e manutenção em curso (que, no entender da Espanha, estão abrangidos pelas regras relativas a SIEG ou *de minimis*).

(62) A apreciação jurídica das novas medidas alteradas não é objeto da presente decisão. A presente decisão em nada prejudica a avaliação das medidas alteradas ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais.

2.4. **Razões para dar início ao procedimento**

(63) Na decisão de dar início ao procedimento, a Comissão observou, em primeiro lugar, que a medida descrita parecia preencher todos os critérios do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e podia, por conseguinte, ser considerada um auxílio estatal.

([44]) Disponibilização do espaço físico e das instalações técnicas necessárias para, de forma razoável, acomodar e ligar o equipamento pertinente de um beneficiário.

([45]) https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:340064-2018:HTML:ES:HTML&tabId=1&tabLang=es

(64) Uma vez que existem níveis diferentes no mercado da radiodifusão, foram identificadas na decisão de início do procedimento três categorias de beneficiários de auxílios estatais: i) operadores de rede, ii) fornecedores de equipamentos de telecomunicação que participam nos concursos para o fornecimento do equipamento necessário para a extensão e iii) radiodifusores de canais de televisão.

(65) A Comissão concluiu, a título preliminar, que, ao financiar os custos associados à extensão da plataforma TDT, o regime poderia ter falseado potencial ou efetivamente a concorrência entre fornecedores de equipamento de telecomunicação que operam em diferentes tecnologias e entre os operadores de plataformas terrestres e por satélite. Em especial, de acordo com a posição preliminar da Comissão (considerandos 66 a 68):

(66) Pode verificar-se uma distorção da concorrência entre diferentes plataformas (terrestres e por satélite), uma vez que a medida impugnada visa a digitalização e a instalação *ex novo* de centros de emissão terrestres, sem ter em conta a tecnologia por satélite;

(67) A medida impugnada pode igualmente falsear a concorrência entre radiodifusores. No passado, a plataforma terrestre tem tradicionalmente acolhido radiodifusores de canais de acesso gratuito («CAG») e a plataforma de satélite principalmente radiodifusores de canais de acesso pago ou de pagamento por visualização. No entanto, à data da decisão de início do procedimento, os radiodifusores de CAG estavam a lançar iniciativas de televisão de acesso pago na plataforma terrestre e os radiodifusores por satélite procuravam aceder aos canais CAG, a fim de completar a sua oferta e concorrer de forma mais ativa com os radiodifusores CAG.

(68) No que diz respeito aos fornecedores de equipamentos de telecomunicação, a medida impugnada parece implicar uma vantagem concorrencial (sob a forma de aumento da procura) em benefício dos fornecedores deste tipo de equipamento.

(69) Na sua apreciação preliminar, a Comissão considerou que a medida constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e que não havia motivos para considerar que a medida fosse compatível com o mercado interno, uma vez que nenhuma derrogação parecia ser aplicável.

(70) Para mais pormenores factuais, a presente decisão remete para a decisão de início do procedimento.

3. **OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS INTERESSADOS**

3.1. **Observações da Astra**

3.1.1. *Observações gerais*

(71) A Astra reitera a sua anterior posição de que as atividades conducentes à transição para a televisão digital terrestre constituíam um plano coordenado concebido pelo Governo central e executado pelas autoridades regionais. Contudo, mesmo partindo do princípio de que o auxílio estatal para a extensão da cobertura foi concebido, organizado e executado a nível regional, a Astra considera que constituiria um auxílio ilegal e incompatível.

(72) Relativamente ao concurso da Cantábria, a Astra insiste em que, contrariamente ao alegado pelas autoridades espanholas, era obrigação das autoridades cantábricas receber as autorizações dos radiodifusores para pôr os seus canais à disposição da plataforma por satélite. Além disso, embora as cartas tenham sido enviadas pelos radiodifusores em março de 2008, as autoridades cantábricas recomendaram a outras Comunidades Autónomas a alternativa por satélite que tinham escolhido em julho de 2008. Se, como alega a Espanha, a relutância dos radiodifusores em utilizar a plataforma de satélite tivesse sido a razão para rescindir o contrato com a Astra, as autoridades cantábricas não teriam recomendado a solução por satélite a outras Comunidades Autónomas.

3.1.2. *Presença de auxílio estatal*

(73) No que diz respeito à vantagem recebida pelos operadores de rede e, em especial pela Abertis, a Astra observa que, como fornecedor de equipamentos de telecomunicação, foram adjudicados à Abertis cerca de 45% dos concursos para a digitalização dos centros terrestres localizados nas zonas de extensão da cobertura. Uma vez que a Abertis é um operador de plataforma, a digitalização da rede favorece a sua oferta comercial aos radiodifusores, uma vez que a rede de TDT chegará agora a quase 100% da população sem custos adicionais, enquanto a digitalização terrestre teria beneficiado uns 96-98% na ausência da medida impugnada. Além disso, a Abertis beneficiaria do facto de a Astra, enquanto principal concorrente como operador de plataforma alternativo, estar impedida de assegurar uma posição no mercado espanhol ao entrar na zona II.

(74) Ainda segundo a Astra, a Abertis recebeu outras vantagens em resultado das medidas. Em primeiro lugar, um número significativo de centros terrestres da Abertis, efetivamente operados pela própria empresa, beneficiaram dos fundos facultados pelas autoridades espanholas no âmbito das medidas objeto de investigação. Este é especialmente o caso dos centros situados na zona em que a RTVE (radiodifusor público) está obrigada a fornecer o seu sinal, mas em que não existe uma tal obrigação para os radiodifusores privados (cerca de 2,5% da população). Em segundo lugar, a Astra alega que a Abertis beneficiou indiretamente do auxílio estatal em mercados adjacentes, como o mercado do transporte. Além disso, o autor da denúncia observa que a medida investigada conduz a distorções da concorrência na zona III ([46]).

(75) A Astra considera que as plataformas de satélite e terrestre pertencem ao mesmo mercado. A distinção entre televisão com pagamento por visualização e televisão de acesso gratuito não seria relevante no que respeita à concorrência entre plataformas. Atualmente, as plataformas terrestres e de satélite já concorrem no que respeita à transmissão de televisão de acesso pago, uma vez que já existem pelo menos dois canais com pagamento por visualização que oferecem o seu sinal através da plataforma de TDT e um deles só está disponível na TDT. Além disso, segundo a Astra, todos os radiodifusores atualmente autorizados já pediram ao Governo uma licença para emitir os seus conteúdos na modalidade paga.

(76) Nas suas observações de 27 de maio de 2019, a Astra expressou a opinião de que as medidas em causa são seletivas e não promovem o desenvolvimento de atividades de radiodifusão no seu conjunto, mas sim uma discriminação a favor dos operadores de redes terrestres. A Astra explica que, para efeitos de fornecer a extensão da cobertura em zonas remotas e rurais, os operadores de rede que utilizam outras tecnologias, incluindo a Astra, devem ser considerados como estando numa situação comparável à dos operadores que utilizam a tecnologia terrestre. Em especial, a Astra salienta que, em alguns casos (por exemplo, Cantábria e Navarra), os concursos para a extensão da cobertura foram organizados no respeito pela neutralidade tecnológica e que as plataformas de satélite concorreram com operadores terrestres e ganharam o concurso. Noutros Estados-Membros (por exemplo, França, Portugal e Reino Unido), as plataformas alternativas concorrem com a plataforma terrestre. Além disso, os serviços de um operador de satélite, a Hispasat, são exclusivamente utilizados na zona III na Espanha. A Astra afirma que o satélite não se encontra numa situação de desvantagem concorrencial em termos de custos em comparação com a tecnologia terrestre. Na opinião da Astra, todos estes elementos mostram que os operadores terrestres e os operadores que utilizam diferentes tecnologias se encontram numa situação comparável, à luz dos objetivos prosseguidos pelas medidas em causa.

(77) A Astra considera que as medidas objeto de investigação não eram proporcionadas. Indica que a conversão para a TDT exigia adaptações significativas nos edifícios de apartamentos e investimento em cablagem. Além disso, para apoiar o seu argumento de que a extensão da cobertura por satélite não teria sido mais onerosa do que através da plataforma terrestre, a Astra remeteu para o seu estudo interno de custos apresentado juntamente com a denúncia, realizado em novembro de 2008 («estudo da Astra»). O estudo comparava os custos da extensão da cobertura utilizando ambas as tecnologias: terrestre e por satélite. Os pressupostos do estudo diferem dos realizados pela Espanha e pela Abertis em vários aspetos, nomeadamente no que se refere aos custos das antenas parabólicas e à necessidade de adquirir descodificadores externos para a receção da televisão digital terrestre. De acordo com as conclusões do estudo, a extensão da cobertura por satélite não era necessariamente mais dispendiosa do que a utilização da tecnologia terrestre. A Astra também apresentou documentos adicionais com vista a demonstrar que os custos de instalação e de exploração de ambas as tecnologias não diferem significativamente.

(78) A Astra alega ainda que garantir a condicionalidade de acesso aos radiodifusores por satélite não constitui um obstáculo à radiodifusão de canais de acesso gratuito. Os sistemas de acesso condicional estão presentes em todo o mundo e não são difíceis de utilizar ([47]). Além disso, a solução proposta na Cantábria para o acesso condicional foi aceite pelas autoridades cantábricas, que podiam decidir quais os utilizadores a ativar para receber o serviço. Por conseguinte, a limitação territorial do serviço era controlada pelo Governo da Cantábria. Não era necessária uma adaptação específica para este efeito.

([46]) Segundo a Astra, graças aos fundos disponibilizados pelas autoridades ao abrigo das medidas da zona II, a Hispasat, um fornecedor de satélites copropriedade da Abertis e que serve a zona III, pode fornecer a sua capacidade de satélite aos radiodifusores sem custos adicionais. Por último, a Astra alega que, em resultado da medida, a Abertis obteve o uso exclusivo da obrigação de transporte na zona III.

([47]) Alega-se que as plataformas de satélite contam com um número muito elevado de utilizadores com acesso condicional em todo o mundo e que a complexidade do acesso condicional não constituía um obstáculo à sua implantação.

(79) No tocante à pertinência da medida, a Astra alega que, graças às economias de escala, a tecnologia de satélite é tanto mais atrativa do ponto de vista económico quanto maior for a cobertura geográfica. Ao dividir a medida da zona II em mais de 600 concursos locais e regionais, a tecnologia de satélite já fora colocada numa posição de desvantagem concorrencial significativa. Contudo, mesmo que o Governo espanhol não tivesse sido capaz de impor ou sugerir a necessidade de tomar em consideração as sinergias transregionais como condição para a concessão dos fundos, as regiões poderiam ter tido em conta essa possibilidade a fim de garantir que escolhiam a solução mais rentável para os seus contribuintes. De facto, a Astra alega que tentaram fazê-lo antes da intervenção do Governo central espanhol em favor da tecnologia terrestre. Com efeito, após terem selecionado a Astra no concurso público, as autoridades cantábricas tentaram inicialmente convencer outras regiões a optar também pela plataforma de satélite, uma vez que isso teria reduzido ainda mais os seus próprios custos.

3.1.3. *Auxílio estatal à exploração e manutenção*

(80) A Astra reitera que parte das medidas impugnadas constituem um auxílio estatal em curso, uma vez que os governos das Comunidades Autónomas irão financiar os custos de exploração e manutenção das redes locais na zona II de forma continuada. Relativamente aos custos anuais de exploração e manutenção da solução por satélite, a Astra estima que ascenderiam a 100 000 euros por canal e por ano, embora tivesse sido possível obter reduções no caso de mais de uma região ter optado pela solução por satélite.

3.2. **Observações da Abertis/Cellnex**

(81) A Abertis é um operador de infraestruturas de telecomunicações e um fornecedor de equipamentos de rede. Possui, entre outras empresas, a Retevisión S.A. e a Tradia S.A., que gerem e exploram redes e infraestruturas de telecomunicações.

3.2.1. *Presença de auxílio estatal*

(82) Em primeiro lugar, a Abertis observa que as medidas objeto de investigação não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. As autoridades regionais simplesmente adquiriram bens e serviços em condições de mercado através de concursos públicos, permanecendo proprietárias dos equipamentos instalados nos centros emissores da zona II. Por esta razão, em momento algum foram transferidos fundos ou equipamento digital adquirido com esses fundos para qualquer beneficiário externo.

(83) Além disso, a Abertis considera que as medidas impugnadas não conferiram qualquer vantagem económica apreciável aos operadores de rede. A Abertis alega que não explora nenhuma das redes locais localizadas na zona II (mesmo nos casos em que é proprietária dos respetivos centros emissores) e que, por conseguinte, não pode obter qualquer vantagem direta. Em segundo lugar, na zona II a Abertis só atuava como fornecedor de equipamentos de telecomunicação. Em terceiro lugar, mesmo no caso de o equipamento digital utilizado para modernizar um centro emissor ter sido vendido pela Abertis e de esse equipamento ter sido posteriormente instalado num centro emissor pertencente à Abertis, não existiu qualquer vantagem. Tal deve-se ao facto de a Abertis simplesmente arrendar os centros emissores aos operadores de rede local em condições de mercado e de o montante da renda paga à Abertis não ter sido afetado pelo processo de digitalização. Em quarto lugar, a Abertis insiste em que o aumento incremental de 1-2% na cobertura de uma rede de TDT não se traduz em qualquer benefício económico para a Abertis enquanto operador de plataforma na zona I. Por último, a digitalização da zona II não afeta o preço que a Abertis pode cobrar aos radiodifusores pelos seus serviços de transmissão, especialmente tendo em conta que o preço por grosso aplicado pela Abertis é regulado pela Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, a autoridade reguladora espanhola («CMT») ([48]).

(84) No que diz respeito aos operadores de rede locais na zona II (ou seja, câmaras municipais), a Abertis considera que não pode haver qualquer vantagem económica, uma vez que não podem ser considerados empresas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e, em qualquer caso, prestam um serviço público.

([48]) Em outubro de 2013, as funções da CMT foram atribuídas à Comision Nacional de los Mercados y la Competencia («CNMC»).

(85) Ainda segundo a Abertis, as medidas objeto de investigação não implicavam qualquer vantagem económica para os radiodifusores. A transição para a tecnologia digital na zona II não aumentou o número de telespetadores em comparação com o número de telespetadores que tinham acesso à televisão analógica antes do início do processo de transição para a radiodifusão digital em 2005.

(86) Além disso, a Abertis considera que as medidas impugnadas não tiveram qualquer efeito apreciável sobre a concorrência entre os operadores de rede. O facto de nem a Astra nem nenhum outro operador privado terem manifestado interesse na prestação de serviços de transmissão na zona II nos últimos 20 anos confirma que não existia mercado e que a intervenção do Estado era necessária para facilitar a prestação de serviços. Em especial, a concorrência não é falseada entre a plataforma de satélite e a TDT, pois trata-se de dois mercados distintos. Além disso, a digitalização das redes terrestres na zona II não alterou, de forma alguma, a estrutura concorrencial dos mercados relevantes, mas representou simplesmente uma melhoria técnica necessária da plataforma analógica existente.

(87) A Abertis alega que os serviços de radiodifusão prestados através das redes da zona II estão circunscritos às zonas isoladas locais e, por conseguinte, não afetam as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(88) No caso de a Comissão considerar que as autoridades públicas pertinentes ou as suas filiais são empresas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Abertis considera que os fundos destinados a cobrir a transição digital na zona II constituíam uma compensação pela prestação de um serviço público. A este respeito, a Abertis considera que as medidas impugnadas respeitam as condições estabelecidas na jurisprudência Altmark ([49]) e que não existe qualquer auxílio estatal.

(89) Na sua comunicação de 13 de junho de 2019, a Cellnex explica que as medidas em causa não são seletivas e, por conseguinte, não constituem um auxílio estatal. Na sua opinião, a TDT e a tecnologia de satélite não se encontram numa situação factual e jurídica comparável à luz do objetivo prosseguido pelo regime jurídico em causa. Nomeadamente, a TDT e o satélite estão sujeitos a legislação diferente e, ao contrário do satélite, a TDT tem caráter de serviço público. A tecnologia terrestre tem uma infraestrutura preexistente e a TDT beneficiou das sinergias criadas pela digitalização da zona I. Além disso, a Cellnex salienta que, muitas vezes, os radiodifusores não têm o direito de transmitir por satélite e teriam de renegociar os direitos de conteúdos necessários para a sua programação. Tal aumentaria o custo dos conteúdos e os autores de conteúdos poderiam não estar dispostos a vender os direitos. Além disso, os custos relacionados com o satélite seriam significativamente mais elevados do que os custos relacionados com a TDT, como demonstrado por vários estudos constantes do processo. A Cellnex explica que o estudo da Astra apresenta várias deficiências e, por conseguinte, a Comissão não se pode basear no mesmo.

(90) A Cellnex alega que a anulação da Decisão de 2013 implica a anulação da decisão de início do procedimento. Na opinião da Cellnex, a Comissão deveria ter adotado uma nova decisão de início do procedimento na sequência da anulação da Decisão de 2013, expondo as razões pelas quais as medidas objeto de investigação são seletivas. A Cellnex alega que, na ausência de tal decisão, não pode exercer o seu direito de defesa.

3.2.2. *Auxílio existente*

(91) Segundo a Abertis, a implantação das redes de radiodifusão na zona II começou em 1982 num setor da radiodifusão não liberalizado. Nessa altura, a Espanha detinha um monopólio legal no mercado da radiodifusão terrestre. Os fundos públicos são utilizados para financiar a instalação, manutenção e exploração das redes locais na zona II criadas antes da liberalização deste setor. Por conseguinte, a medida objeto de investigação constitui um auxílio em curso, já existente.

3.2.3. *Compatibilidade*

(92) A Abertis argumenta que qualquer potencial auxílio estatal seria compatível nos termos do disposto no artigo 106.º do TFUE, uma vez que preenche todas as condições previstas na Decisão 2005/842/CE da Comissão ([50]) («Decisão relativa ao artigo 86.º, n.º 2»).

([49]) C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg* (ECLI:EU:C:2003:415).

([50]) Decisão 2005/842/CE da Comissão, de 28 de novembro de 2005, relativa à aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

(93) Se tal não fosse o caso, qualquer potencial auxílio seria, de qualquer forma, compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Em primeiro lugar, as medidas adotadas pelas autoridades espanholas visam acelerar o processo de transição para a tecnologia digital na Espanha, que foi reconhecido como objetivo de interesse comum na prática decisória da Comissão em matéria de auxílios estatais. Em segundo lugar, o auxílio era um instrumento adequado, uma vez que a TDT é uma tecnologia mais adequada para assegurar a extensão da cobertura ([51]). Para além das razões económicas, a Abertis observa igualmente que os radiodifusores têm relutância em utilizar plataformas de satélite, devido às restrições que enfrentam aquando da aquisição de direitos de conteúdos para os seus programas de acesso gratuito. Na maioria dos casos, adquirem apenas o direito de transmitir conteúdos através de uma plataforma específica, a TDT, uma vez que esta tecnologia permite uma emissão discriminada e limitações geográficas. Além disso, as medidas são proporcionadas, uma vez que cobrem apenas os custos estritamente necessários para a conversão dos serviços de televisão analógica em serviços de televisão digital na zona II. Os únicos custos suportados pelas medidas impugnadas são os relacionados com a digitalização dos centros emissores na zona II, que é realizada através da aquisição e instalação de equipamento digital.

(94) No que diz respeito à neutralidade tecnológica da medida, a Abertis observa que a tecnologia terrestre não foi a única solução tomada em consideração pelo Governo espanhol. Além disso, na zona III, a plataforma de satélite acabou por ser considerada a opção tecnológica mais adequada para prestar serviços de televisão digital. Mais importante ainda, a Abertis alega que a TDT é considerada a plataforma mais adequada e menos onerosa para a prestação de serviços de televisão digital na zona II, a fim de alcançar a mesma cobertura que existia antes do apagão analógico, como confirmam os estudos de custos apresentados ([52]).

3.3. **Observações da Itelazpi**

(95) A Itelazpi S.A. («Itelazpi») é uma empresa pública do Governo basco que presta serviços de transporte e cobertura de difusão de rádio e televisão. Na sua comunicação de 13 de junho de 2019, a Itelazpi explica que as medidas em causa não são seletivas e, por conseguinte, não são consideradas auxílios estatais. Explica que a TDT e a tecnologia de satélite não se encontram numa situação factual e jurídica comparável à luz do objetivo prosseguido pelo regime jurídico em causa. Nomeadamente, a TDT e os satélites estão sujeitos a regras diferentes (incluindo regras em matéria de obrigações de cobertura territorial e direitos de autor). Ao contrário do satélite, a TDT tem caráter de serviço público. A TDT dispõe de uma infraestrutura já existente que constitui uma fonte de sinergias e justifica a opção por essa tecnologia. Além disso, muitas vezes os radiodifusores não têm o direito de transmitir por satélite e, caso fossem obrigados a utilizar a plataforma de satélite, teriam de renegociar os direitos de conteúdos necessários para a sua programação. Tal aumentaria o custo dos conteúdos e os autores de conteúdos poderiam não estar dispostos a vender os direitos. Além disso, os custos relacionados com o satélite seriam significativamente mais elevados do que os custos relacionados com a TDT, como demonstrado por vários estudos constantes do processo. A Itelazpi apresenta dois outros estudos de custos, elaborados pela FTI Consulting em 2015 e em 2019 ([53]) («estudo da Itelazpi de 2015» e «estudo da Itelazpi de 2019»).

(96) Além disso, na opinião da Itelazpi, a decisão de início do procedimento não explica o quadro de análise relacionado com o critério da seletividade. A Itelazpi alega que a Comissão deveria ter adotado uma nova decisão de início do procedimento na sequência da anulação da Decisão de 2013, expondo as razões pelas quais as medidas em causa são seletivas.

([51]) A Abertis remete para o seu próprio estudo de custos realizado em janeiro de 2010 para comparar os respetivos custos de utilização da TDT e da tecnologia de satélite para prestar serviços de televisão digital na zona II. De acordo com este estudo, o custo global da utilização da tecnologia de TDT representaria cerca de 286 milhões de EUR num período de dez anos, enquanto o custo total da utilização da tecnologia de satélite no mesmo período ascenderia a cerca de 532 milhões de EUR. A Abertis apresentou este estudo interno a uma empresa de contabilidade externa, cujo relatório confirmou as suas conclusões, embora salientando que as estimativas dos custos de satélite e TDT eram conservadoras. De qualquer modo, ambos os estudos confirmaram a adequação dos comparadores de custos e a conclusão de que a utilização da tecnologia de satélite para prestar serviços de televisão digital na zona II teria sido significativamente mais onerosa do que a utilização da TDT, principalmente devido aos custos económicos e sociais mais elevados a suportar pelos consumidores no caso da tecnologia de satélite.

([52]) De acordo com esses estudos, a tecnologia de satélite implicaria custos mais elevados para a prestação dos serviços em questão. Esses custos teriam de ser suportados pelos radiodifusores e operadores de rede locais, bem como pelos telespetadores. O estudo de custos realizado pela Abertis concluiu igualmente que a utilização da tecnologia de satélite exigiria um período adicional de cerca de seis meses antes da transição para a tecnologia digital, uma vez que os consumidores da zona II necessitariam de tempo para adquirir e instalar descodificadores digitais, antenas parabólicas, etc. Tal implicaria, por sua vez, custos adicionais relacionados com a radiodifusão simultânea (difusão simultânea das plataformas analógicas e digitais) durante esse período.

([53]) Ao explicar as diferenças entre a TDT e a tecnologia de satélite, o estudo argumenta que a utilização do satélite estava limitada à zona III pela política governamental e que, se o Governo basco quisesse utilizar o satélite na zona II, teria de concordar com a eliminação desta restrição. Tratar-se-ia de um encargo adicional para o País Basco (ver secção 2.9 do estudo da Itelazpi de 2019, página 12).

3.4. **Observações da Radiodifusión**

(97) A Radiodifusión é um prestador no mercado de serviços de transmissão de sinais audiovisuais registados no Registo de Operadores da CMT em novembro de 2005.

(98) A Radiodifusión concorda, em geral, com a decisão de início do procedimento e corrobora a opinião da Comissão, apresentando algumas observações adicionais. Concorda que o auxílio estatal não satisfaz as exigências do Acórdão *Altmark* e que implica uma transferência substancial de recursos estatais.

(99) O regime de auxílios estatais objeto de investigação beneficiou os operadores de rede que já operavam em zonas rurais. De facto, no mercado em questão, caracterizado por fortes barreiras à entrada e que beneficiava um operador já dominante, a medida levou à reprodução dos modelos monopolísticos anteriores. Concretamente, a Abertis conseguiu reforçar a sua posição de monopólio e utilizar efetivamente o financiamento público para desenvolver uma rede nova e mais densa que lhe permite competir em novos mercados.

(100) A Radiodifusión alega que o auxílio estatal objeto de investigação não é proporcionado. Para cumprir o requisito da proporcionalidade, o auxílio deve limitar-se ao estritamente necessário, ou seja, aplicar-se apenas a zonas rurais remotas, devendo beneficiar todos os operadores em pé de igualdade, estabelecendo obrigações de acesso efetivas.

3.5. **Observações dos radiodifusores**

(101) Os radiodifusores alegam que a medida não pode ser considerada um auxílio estatal, uma vez que não conferiu uma vantagem financeira a nenhuma empresa, nomeadamente aos radiodifusores. As medidas não aumentaram a audiência dos radiodifusores comparativamente à que detinham quando emitiam em analógico. Além disso, as pessoas residentes nas zonas de cobertura alargada, ou seja, nas zonas rurais, remotas e escassamente povoadas, não têm qualquer impacto no mercado da publicidade, porque não fazem parte da audiência-alvo dos radiodifusores. Nestas circunstâncias, os operadores privados não aumentaram as tarifas de publicidade em consequência da extensão.

(102) Os radiodifusores também manifestaram a opinião de que não tinham interesse em migrar para uma plataforma de satélite, onde os seus programas teriam de concorrer com centenas de canais. A plataforma terrestre apresenta a vantagem de uma capacidade limitada, o que para os radiodifusores comerciais de canais de acesso gratuito implica menor concorrência. Além disso, sublinharam o facto de normalmente adquirirem conteúdos só para a plataforma terrestre. Tal deve-se ao facto de a radiodifusão terrestre garantir a delimitação geográfica das emissões, o que não acontece com a radiodifusão via satélite.

(103) Os radiodifusores insistiram também no facto de, após a adjudicação do concurso da Cantábria à Astra, terem informado as autoridades cantábricas de que se iriam opor à radiodifusão por satélite, uma vez que tinham adquirido direitos de difusão de conteúdos exclusivamente através da plataforma terrestre.

4. **OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES ESPANHOLAS**

4.1. **Observações gerais**

(104) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Espanha e as Comunidades Autónomas apresentaram numerosos argumentos ([54]). Em termos gerais, enquadram-se em duas categorias. Em primeiro lugar, as autoridades espanholas alegaram que não existe qualquer auxílio estatal, porque, como o serviço é um SIEG, a medida não constitui um auxílio, uma vez que se insere no âmbito da missão de serviço público de radiodifusão pública. Além disso, não gera qualquer vantagem. Em segundo lugar, mesmo que se tratasse de um auxílio estatal, seria compatível ao abrigo do artigo 106.º, n.º 2, ou do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, uma vez que: a) a rede analógica já existia e, do ponto de vista da eficiência, uma mera modernização da infraestrutura existente seria menos onerosa do que a conversão para uma nova plataforma; b) apenas a tecnologia TDT preencheria os critérios de qualidade necessários; e c) os concursos eram tecnologicamente neutros e outros operadores de plataforma poderiam ter participado nos mesmos. Estes argumentos são resumidos a seguir.

([54]) Os argumentos das autoridades centrais e regionais são apresentados conjuntamente como a posição da Espanha (ou das autoridades espanholas), com exceção do País Basco, que apresentou observações muito pormenorizadas sobre a aplicação das regras em matéria de compensação de serviço público. Outras Comunidades Autónomas (por exemplo, Aragão, Castela e Leão e Navarra) também se referem à aplicabilidade das regras sobre SIEG.

(105) Na sua comunicação de 14 de junho de 2019, a Espanha argumenta que o apoio financeiro concedido para a extensão da cobertura da televisão digital em zonas remotas e menos urbanizadas não é seletivo e, por conseguinte, não pode ser considerado como auxílio estatal (ver secção 4.2.3 *infra*). Além disso, a Espanha afirma que a anulação da Decisão de 2013 implicava a anulação da decisão de início do procedimento ([55]), pelo que a Comissão deveria adotar uma nova decisão de início do procedimento. Na opinião da Espanha, essa nova decisão deve expor o ponto de vista da Comissão sobre o caráter seletivo das medidas em causa.

4.2. **Ausência de auxílio**

4.2.1. *Serviço de interesse económico geral (SIEG)*

(106) No que diz respeito aos operadores de rede, as autoridades espanholas consideram que estes prestam um serviço de interesse económico geral na aceção do Acórdão Altmark ([56]). No entanto, uma vez que as Comunidades Autónomas são responsáveis pelas ações de extensão da cobertura, a aplicabilidade do Acórdão Altmark deve ser examinada caso a caso e cabe às Comunidades Autónomas provar que as condições nele enunciadas foram cumpridas. A argumentação mais exaustiva foi apresentada pelo País Basco, que procedeu à digitalização através de uma empresa pública, a Itelazpi S.A. («Itelazpi»).

4.2.2. *Ausência de vantagem*

(107) No que diz respeito aos fornecedores de equipamentos de telecomunicação, a Espanha considerou que o facto de terem ganho concursos para o fornecimento de equipamento exclui a existência de uma vantagem seletiva.

(108) No tocante aos operadores de rede, embora a Abertis seja o principal operador na zona I e possua 29% dos centros na zona II que foram objeto de melhoria, a Abertis não explora a rede na zona II. Por conseguinte, a Abertis não beneficiaria da medida enquanto operador de rede.

(109) Pelo contrário, a exploração da rede é efetuada por alguns operadores regionais, pelas Comunidades Autónomas ou pelas câmaras municipais, que se limitam a arrendar as instalações e o equipamento da Abertis. As Comunidades Autónomas e as câmaras municipais não concorrem com outros operadores de rede, pelo que não obtêm uma vantagem concorrencial. Além disso, não obtêm quaisquer receitas, uma vez que os radiodifusores não pagam pela prestação de serviços de transmissão na zona II.

(110) No que se refere aos radiodifusores de TDT, a Espanha alega que o impacto das medidas objeto de investigação sobre os radiodifusores é quase inexistente. As medidas não aumentaram as audiências dos radiodifusores em comparação com o período em que os programas eram transmitidos por via analógica, uma vez que os 2,5% da população visada pela cobertura alargada já recebia televisão analógica terrestre. Em consequência, as medidas não têm qualquer impacto nas finanças dessas empresas.

4.2.3. *Ausência de caráter seletivo*

(111) As autoridades espanholas argumentam, nas suas observações de 14 de junho de 2019, que as medidas em causa não são seletivas. Explicam que as regras aplicáveis à televisão terrestre e aos satélites são muito diferentes. À data em que as medidas foram tomadas, as diferentes tecnologias eram reguladas por leis distintas ([57]). A Espanha explica que, embora atualmente todos os serviços audiovisuais sejam regulados pela Lei Geral n.º 7/2010, de 31 de março, relativa à comunicação audiovisual, o quadro jurídico aplicável à tecnologia de TDT é muito diferente do quadro aplicável a outras tecnologias. Nomeadamente, os requisitos para a obtenção de uma licença para a prestação de um serviço de TDT são mais rigorosos, abrangentes e pormenorizados em comparação com outras tecnologias. Além disso, a tecnologia de TDT, ao contrário de outras tecnologias, é considerada um serviço de interesse económico geral e está sujeita a obrigações de cobertura rigorosas.

([55]) A este respeito, a Espanha remete para o n.º 41 da Decisão de 2013: «*Para mais pormenores factuais, consultar a decisão de início do procedimento, que deve ser considerada parte integrante da presente decisão*.»

([56]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003, Altmark.

([57]) Em especial, a Espanha explica que a TDT era regulada pela Lei n.º 10/2005, de 14 de junho, relativa a medidas urgentes para a promoção da televisão digital terrestre; a tecnologia de satélite pela Lei n.º 37/1995, de 12 de dezembro, relativa às comunicações por satélite; e os serviços por cabo pela Lei n.º 42/1995, de 22 de dezembro, relativa às comunicações por cabo.

(112) A Espanha alega que a situação factual das tecnologias terrestres e de outras tecnologias é muito diferente. As tecnologias terrestres e outras tecnologias não são técnica, comercial ou economicamente comparáveis. Ao proceder à transição para a tecnologia digital, a Espanha recorreu à infraestrutura da rede terrestre existente. A migração digital através da tecnologia de satélite exigiria a plena implantação de novas infraestruturas de emissão e receção. Tal teria tornado a transição mais difícil e mais dispendiosa. A Espanha salienta que estudos de custos anteriormente apresentados demonstram que a TDT era a solução mais eficaz em termos de custos. Além disso, em mais de 30 anos, a tecnologia de satélite nunca foi oferecida por nenhum operador nem utilizada na Espanha para a difusão de televisão de acesso gratuito, que é exclusivamente difundida através da TDT. Na opinião da Espanha, este facto também indica que a TDT e outras tecnologias se encontram numa situação factual diferente.

(113) Nas suas observações de 4 de fevereiro de 2019, o País Basco alegou que as tecnologias de satélite e de TDT não se encontram numa situação factual e jurídica comparável e, por conseguinte, a medida não é seletiva. O País Basco salientou que existem vários estudos apresentados pela Espanha e pela Abertis que revelam diferenças jurídicas e factuais significativas entre as tecnologias de satélite e de TDT. Estes relatórios indicam que a utilização de tecnologias diferentes da TDT para a digitalização teria implicado custos significativamente mais elevados e teria causado sérios atrasos na digitalização da zona II.

(114) O Governo da Catalunha, na sua carta de 14 de janeiro de 2019, transmitida à Comissão pelas autoridades espanholas em 19 de fevereiro de 2019, apresentou um estudo de setembro de 2017. O estudo foi encomendado pelo Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació («CTTI») e elaborado pela Federación Catalana de Empresas Integradas e Integradoras de Telecomunicaciones (FEDECOMINTE), pela Associação Catalã de Engenheiros (Telco.cat) e pela Associação de Engenheiros Técnicos de Telecomunicações da Catalunha (Graus TIC) («estudo da Catalunha»). O estudo avaliou as diferentes tecnologias previstas para a prestação de serviços de televisão digital na zona II e concluiu que as mais viáveis eram a tecnologia terrestre e de satélite e que, entre estas duas, a tecnologia TDT era a menos dispendiosa para os cidadãos. Com base no estudo, o Governo da Catalunha argumenta que a escolha da tecnologia de TDT para a prestação de serviços de televisão digital na zona II é objetivamente justificada e que a medida não pode ser considerada discriminatória e seletiva do ponto de vista dos auxílios estatais.

4.3. **Compatibilidade nos termos do artigo 106.º, n.º 2, e do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE**

(115) As autoridades do País Basco alegaram que o auxílio estatal concedido à Itelazpi é compatível com o mercado interno, nos termos do disposto no artigo 106.º do TFUE. A este respeito, consideram que a medida preenche todas as condições da Decisão de 28 de novembro de 2005 relativa à aplicação do artigo 86.º, n.º 2, do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral («Decisão relativa ao artigo 86.º, n.º 2») ([58]).

(116) Caso a Comissão decida que as medidas tomadas pelas autoridades espanholas relativamente à implantação da televisão digital terrestre na zona II constituem auxílios estatais e que não são compatíveis com o mercado interno em aplicação do artigo 106.º do TFUE, a Espanha alega que seriam certamente compatíveis com o mercado interno, na medida em que têm por finalidade garantir a realização de um objetivo de interesse da União (a conversão para a radiodifusão digital), pelo que beneficiariam da derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

([58]) Decisão 2005/842/CE e Enquadramento comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, 2005/C 297/04 (JO C 297 de 29.11.2005, p. 4) («Enquadramento»). A decisão supramencionada foi substituída, a partir de 31 de janeiro de 2012, pela Decisão 2012/21/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3). O Enquadramento acima referido foi substituído pela Comunicação da Comissão intitulada «Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público» (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

4.3.1. *Argumentos de eficiência*

(117) Segundo a Espanha, a nível nacional, o Plano Técnico Nacional e o Plano de Transição não são planos de extensão da cobertura, uma vez que se referem apenas à transição na zona I. Deste modo, os planos não restringem as opções tecnológicas disponíveis para a extensão da cobertura. No que diz respeito aos acordos-quadro, estes não têm o mesmo estatuto normativo que estes dois planos e baseiam-se em acordos entre as autoridades centrais e regionais. Além disso, segundo a Espanha, não excluiriam a utilização de tecnologias de satélite ou outras. Em qualquer caso, a extensão da cobertura e a escolha da tecnologia foram efetuadas pelas Comunidades Autónomas, normalmente através de concurso. A Espanha argumenta que um desses concursos, realizado em Castela e Leão, era tecnologicamente neutro e que o simples facto de ter sido realizado prova que as autoridades centrais não impuseram a tecnologia terrestre às Comunidades Autónomas.

(118) Mesmo que alguns concursos realizados noutros locais se refiram a determinados elementos técnicos da tecnologia terrestre, tal explica-se pelo facto de a radiodifusão terrestre exigir determinados elementos que a radiodifusão por satélite não exige, e a sua inclusão era necessária para não excluir as soluções terrestres dos concursos.

(119) As autoridades espanholas remetem igualmente para um estudo sobre a viabilidade da prestação de um serviço universal de televisão digital através de diferentes tecnologias (TDT e satélite), realizado pelo MITC em julho de 2007, ou seja, antes de propor o financiamento para alargar a cobertura da TDT («estudo da Espanha de 2007»). Embora admitam que o estudo não passava de um documento interno que não foi posteriormente tido em conta, as autoridades sublinham, porém, que o mesmo teve em conta os custos realistas de utilizar a transmissão por TDT ou por satélite. Segundo as conclusões do estudo, não é possível estabelecer antecipadamente qual é a tecnologia mais eficiente ou mais barata para alargar a cobertura do sinal de televisão. Em vez disso, a escolha deve ser feita região a região, de preferência através de estudos realizados pelas diferentes Comunidades Autónomas, que analisem fatores como a topografia, a distribuição territorial da população e o estado das infraestruturas existentes.

4.3.2. *Requisitos qualitativos*

(120) Foram aduzidos dois argumentos qualitativos. Em primeiro lugar, até à data, não foram disponibilizados, nesta zona, canais de TDT de acesso gratuito através da radiodifusão por satélite. A mudança para a plataforma der satélite significaria, por conseguinte, que os clientes teriam de pagar o serviço.

(121) Em segundo lugar, para além dos canais nacionais, também os canais regionais precisam de ser difundidos. A tecnologia de TDT permite a cada zona geográfica receber os canais destinados à mesma. Com base nos canais regionais e locais, é atribuído um total de 1 380 frequências à televisão terrestre em toda a Espanha, sem necessidade de quaisquer restrições técnicas e sem alargar a radiodifusão para além da zona-alvo de cada canal. Na opinião da Espanha, tal seria impossível para as redes de satélite, pois não oferecem a possibilidade de delimitação geográfica, pelo que teriam de utilizar um sistema complexo de acesso condicional. Tal aumentaria ainda mais os custos da radiodifusão por satélite, e os radiodifusores não estariam dispostos a dar acesso aos seus canais sem a garantia de que a delimitação era possível.

4.3.3. *Neutralidade tecnológica*

(122) Segundo a Espanha, os acordos bilaterais entre as autoridades centrais e regionais não impunham uma tecnologia de digitalização específica. Estabeleciam meramente transferências para as Comunidades Autónomas, em sintonia com os custos da digitalização, calculados com base no que foi considerado uma tecnologia de referência eficiente, ou seja, a TDT. A este respeito, deve ser tido em consideração, no entender da Espanha, que, no momento da extensão, a televisão analógica terrestre alcançava 98,5% dos lares espanhóis.

(123) Relativamente ao concurso da Cantábria referido na decisão de início do procedimento, as autoridades espanholas sublinham que o concurso ganho pela Astra se referia tanto à zona II como à III, ou seja, destinava-se à prestação universal de televisão digital na Cantábria. Tal teria um duplo impacto na apreciação do caso.

(124) Em primeiro lugar, o projeto cantábrico fracassou quando, após a adjudicação do contrato à Astra, alguns dos principais radiodifusores informaram a Astra e o Governo cantábrico de que não permitiriam que os seus conteúdos fossem difundidos por satélite. Consequentemente, o objetivo do plano deixou de ser exequível. Em segundo lugar, a principal razão para a rescisão do contrato foi a decisão do Governo central de fornecer cobertura por satélite em toda a zona III na Espanha, e não a sua decisão de conceder financiamento para alargar a cobertura na zona II. Por outro lado, o contrato foi rescindido em novembro de 2008 porque, nesta altura, era óbvio que a Astra não teria capacidade para cumprir as suas obrigações. Em especial, a Astra não realizou as obras necessárias a tempo e não recebeu autorizações de radiodifusores de canais de acesso gratuito para difundir os seus canais.

(125) No contexto da presente decisão, o projeto da Cantábria só é relevante na medida em que a plataforma de satélite possa ser considerada uma alternativa válida à plataforma terrestre. A este respeito, os argumentos acima referidos não são pertinentes. Ao optarem pela plataforma de satélite para a zona III, as autoridades espanholas adotaram um plano nacional e aprovaram um regulamento especial que obriga os radiodifusores a coordenarem-se entre si e a selecionarem um fornecedor comum de plataforma de satélite. A Espanha observa que, de acordo com a decisão de início do procedimento, poderia ter sido aplicado um mecanismo semelhante à zona II. No entanto, segundo a Espanha, impor essa obrigação aos radiodifusores na zona II seria contrário ao princípio da intervenção mínima. Além disso, na Espanha, os radiodifusores não estão dispostos a utilizar a plataforma de satélite. Ao contrário do que acontece noutros Estados-Membros, na Espanha não existe uma plataforma de satélite de acesso gratuito. Segundo a Espanha, as razões invocadas para a rescisão do contrato não põem em causa o facto de a tecnologia de satélite poder não ser uma plataforma válida para a emissão de sinais de televisão na zona II.

4.3.4. *Ausência de distorção da concorrência e das trocas comerciais*

(126) No que respeita à concorrência entre os operadores de rede, a Espanha manifestou a opinião de que a televisão terrestre e a televisão por satélite são dois mercados completamente distintos, pelo que as medidas objeto de investigação não falseavam a concorrência nos mercados afetados. A Espanha sustenta que as medidas objeto de investigação não têm qualquer efeito no mercado intra-União, uma vez que visam os residentes de uma zona geográfica limitada. Uma vez que se trata de serviços locais, é pouco provável que a medida afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

4.4. **Aplicabilidade da regra *de minimis***

(127) As autoridades espanholas manifestaram igualmente a opinião de que a regra *de minimis* introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão relativo aos auxílios *de minimis* ([59]) se aplica certamente a uma parte significativa do financiamento. Os equipamentos de telecomunicação foram adquiridos separadamente em cada Comunidade Autónoma ou câmara municipal, pelo que as disposições *de minimis* devem ser analisadas a esse nível. Como nestes casos o montante pago é conhecido, tal como os bens e serviços que foram adquiridos, o auxílio era suficientemente transparente para que os limiares *de minimis* fossem aplicáveis.

4.5. **Auxílio estatal à exploração e manutenção**

(128) No que diz respeito à exploração e manutenção dos centros emissores, as autoridades centrais espanholas consideram que estes não são abrangidos pelos trabalhos de extensão da cobertura parcialmente financiados pelo MITC. O ministério não tem competência para exigir às câmaras municipais ou às Comunidades Autónomas que continuem a exploração e a manutenção para além do período incluído nos concursos para a extensão da cobertura. Por conseguinte, não se pode excluir inteiramente que a exploração e manutenção de alguns centros possam ser interrompidas em consequência dos cortes orçamentais das câmaras municipais. As autoridades centrais estimaram provisoriamente os custos anuais de exploração e manutenção em 10% do investimento inicial. No decurso da investigação, várias Comunidades Autónomas forneceram dados mais pormenorizados sobre os fundos despendidos para a exploração e manutenção da rede de TDT na zona II.

([59]) Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis* (JO L 379 de 28.12.2006, p. 5). O regulamento acima referido foi substituído, a partir de 1 de janeiro de 2014, pelo Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* (JO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

5. **Apreciação dos argumentos processuais invocados pelas partes**

(129) Nas suas observações de 13 e 14 de junho de 2019, a Itelazpi, a Cellnex e a Espanha alegaram que a Comissão deveria ter adotado uma nova decisão de início do procedimento na sequência da anulação da Decisão de 2013, expondo a sua posição sobre o caráter seletivo das medidas em causa. Na opinião da Espanha e das partes interessadas, a inexistência de uma nova decisão de início do procedimento não permitiu às partes exercer o seu direito de defesa.

(130) A Espanha e a Cellnex alegaram igualmente que a decisão de início do procedimento no presente processo foi anulada quando o Tribunal anulou a Decisão de 2013. O n.º 41 da Decisão de 2013 enunciava o seguinte: «*[p]ara mais pormenores factuais, consultar a decisão de início do procedimento, que deve ser considerada parte integrante da presente decisão*». Na opinião da Espanha, tal significa que a anulação da Decisão de 2013 implica a anulação da decisão de início do procedimento. Este entendimento está errado pelas razões que se seguem.

(131) Em primeiro lugar, a decisão de início do procedimento e a decisão final são atos jurídicos distintos, com efeitos jurídicos distintos. A decisão de início do procedimento foi adotada com base no artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento Processual de 1999. A decisão de início do procedimento expõe as dúvidas da Comissão quanto à compatibilidade das medidas objeto de investigação com o mercado interno. A decisão final (ou seja, a Decisão de 2013) foi adotada com base no artigo 7.º, n.º 5, do Regulamento Processual de 1999. Na Decisão de 2013, a Comissão concluiu que o auxílio não era compatível com o mercado interno e ordenou a sua recuperação. Uma vez que a decisão de início do procedimento e a decisão final são dois atos jurídicos diferentes, a interpretação correta do n.º 41 da Decisão de 2013 é a de que os elementos factuais enunciados na decisão de início do procedimento fazem parte da Decisão de 2013. Além disso, a anulação da decisão final não está relacionada com estes elementos factuais.

(132) Em segundo lugar, em nenhum dos vários recursos interpostos pela Espanha e pelas partes interessadas na sequência da adoção da Decisão de 2013 foi pedida a anulação da decisão de início do procedimento, apenas a da decisão final. Segundo jurisprudência constante, a anulação decretada pelo Tribunal não pode exceder a pedida pelo recorrente ([60]). Uma vez que em nenhum dos recursos foi pedida a anulação da decisão de início do procedimento, o Tribunal não poderia ter anulado a decisão de início do procedimento no Acórdão Retegal ([61]) .

(133) Em terceiro lugar, de acordo com jurisprudência constante, a anulação de um ato da União não afeta necessariamente os atos preparatórios ([62]). A anulação de um ato que encerra um processo administrativo, que compreende várias fases, não implica necessariamente a anulação de todo o processo anterior à adoção do ato impugnado, independentemente dos fundamentos, processuais ou materiais, do acórdão de anulação.

(134) Quanto à alegada obrigação de reabertura do processo na sequência da anulação da Decisão de 2013, a Comissão observa que nada na legislação ou na jurisprudência sugere que a anulação de uma decisão da Comissão implica necessariamente a reabertura do procedimento formal de investigação através da adoção de uma nova decisão (ver, nomeadamente, o processo T-1/15, *SNCM/Comissão*, ECLI:EU:T:2017:470, n.º 69). Tal como acima explicado, de acordo com a jurisprudência, a anulação de uma medida comunitária não afeta necessariamente os atos preparatórios. No processo SNCM, na sequência da anulação da decisão final da Comissão, a Comissão não reabriu o processo, limitando-se a convidar as partes a apresentar observações. O Tribunal de Justiça declarou que, uma vez que a Comissão deu ao Estado-Membro e às partes a possibilidade de apresentarem observações na sequência da anulação da decisão, os direitos processuais do Estado-Membro e das partes interessadas foram respeitados. Além disso, o Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ([63]) não especifica em que casos a Comissão é obrigada a reabrir um procedimento. Por conseguinte, a alegada obrigação de reabrir o processo através da adoção de uma nova decisão também não pode resultar do regulamento acima referido.

([60]) Ver Acórdão *Comunità montana della Valnerina/Comissão* (C-240/03 P, ECLI:EU:C:2006:44), n.º 43 e jurisprudência aí referida).

([61]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de dezembro de 2017 no processo C-70/16 P, *Comunidad Autónoma de Galicia, Redes de Telecomunicación Galegas Retegal SA (Retegal)/Comissão* (ECLI:EU:C:2017:1002)

([62]) Ver processo T-301/01, Alitalia/Comissão, ECLI:EU:T:2008:262, n.º 100; processo C-415/96, *Espanha/Comissão*, ECLI:EU:C:1998:533, n.º 32; ver igualmente, neste sentido, processo C-331/88, *Fedesa e o.*, ECLI:EU:C:1990:391, n.º 34.

([63]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

(135) A Espanha, a Itelazpi e a Cellnex alegam que a Comissão deveria ter adotado uma nova decisão de início do procedimento, apresentando uma análise pormenorizada do caráter seletivo da medida, para que as partes pudessem exprimir os seus pontos de vista sobre esta questão. A Comissão observa que as autoridades espanholas já se pronunciaram sobre a inexistência de caráter seletivo na fase de investigação preliminar (tal como referido no n.º 22 da decisão de início do procedimento ([64])). A decisão de início do procedimento expôs a posição preliminar da Comissão sobre a existência de auxílio estatal (incluindo o caráter seletivo) e sobre a compatibilidade do auxílio. A decisão de início do procedimento referia que as medidas impugnadas falseiam a concorrência ao favorecerem a tecnologia de TDT e alegava igualmente que a TDT e os satélites concorrem entre si (por exemplo, referiu-se ao caso da Cantábria, em que inicialmente o operador de satélite ganhou um concurso). A decisão de início do procedimento explicava por que razão algumas plataformas foram favorecidas em comparação com outras. Permitia à Espanha e às partes interessadas desenvolver os seus pontos de vista sobre o caráter seletivo das medidas. Nas suas observações de 30 de novembro de 2010 sobre a decisão de início do procedimento, a Espanha explicou que os operadores de rede que utilizam a tecnologia de TDT não obtiveram uma vantagem seletiva em comparação com outros operadores de rede. A Espanha alegou igualmente que as medidas em causa não discriminaram outras tecnologias diferentes da TDT, explicando as diferenças entre TDT e satélite, em termos de custos e condições de mercado. A Espanha sublinhou que o satélite e a TDT não pertencem ao mesmo mercado. Este facto mostra que a Espanha teve a oportunidade de expressar os seus pontos de vista sobre a questão da seletividade após a decisão de início do procedimento.

(136) Além disso, nem a medida objeto de investigação, nem os factos do caso ou a sua apreciação jurídica sofreram alterações.

(137) Por outro lado, em 26 de abril de 2019, a Comissão enviou um pedido de informações à Espanha, à Itelazpi, à Cellnex, à Retevisión, ao CTTI, à Navarra de Servicios y Tecnologias, S.A., à Retegal e à Astra, convidando as partes a pronunciarem-se sobre o Acórdão Retegal e sobre o caráter seletivo das medidas em causa ([65]). A Cellnex, a Itelazpi, a Espanha e a Astra apresentaram observações pormenorizadas nas suas respostas ao pedido de informações da Comissão, expondo o seu ponto de vista sobre o critério da seletividade. As partes apresentaram observações pormenorizadas e a Comissão analisou todos os elementos novos, pertinentes e contemporâneos aduzidos pela Espanha e pelos terceiros em causa. Com base no que precede, a Espanha e as outras partes interessadas tiveram amplas oportunidades para apresentarem as suas observações sobre a questão da seletividade, pelo que os direitos processuais das partes foram plenamente respeitados.

6. **APRECIAÇÃO DO AUXILIO**

6.1. **Base jurídica do auxílio**

(138) Tal como descrito em pormenor na secção 2.2, considerandos 28 a 39, o quadro jurídico para a transição digital na Espanha é uma rede complexa de vários atos adotados tanto pelo Governo central como pelas autoridades regionais e locais ao longo de um período de quatro anos. O Plano Técnico Nacional de 2005 e o Plano de Transição de 2007 regulamentam principalmente a transição para a TDT na zona I, mas também estabelecem a base para medidas de extensão adicionais na zona II. Estas medidas de extensão foram aplicadas pelas autoridades regionais após a celebração de vários acordos-quadro com o Governo central (os acordos-quadro de 2008), bem como de adendas, em 2008, aos anteriores acordos-quadro de 2006 e, em 2009, aos acordos-quadro de 2008.

(139) Na sequência da celebração destes acordos e adendas, as autoridades regionais e locais levaram a cabo um vasto leque de medidas destinadas a alargar a cobertura da TDT na zona II, principalmente através de concursos públicos, tal como descrito nos considerandos 40 a 43. Por conseguinte, a Comissão considera que os diversos atos adotados a nível central e os acordos celebrados entre o MITC e as Comunidades Autónomas (incluindo as respetivas alterações) constituem a base do regime de auxílios para a extensão da cobertura na zona II e incluem as suas características essenciais, ou seja, o incentivo à transição para a televisão digital na zona II e a limitação deste incentivo à tecnologia terrestre. Estes atos e acordos tinham por objetivo levar as Comunidades Autónomas a adotar

([64]) Na investigação preliminar, a Espanha explicou, *inter alia*, que não havia discriminação entre a TDT e o satélite. Explicou igualmente que a TDT e o satélite operavam em mercados diferentes.

([65]) Além disso, a Comissão convidou a Espanha a transmitir o pedido de informações a todas as empresas que pudessem ser afetadas por uma eventual decisão negativa da Comissão que ordenasse a recuperação de auxílios ilegais incompatíveis no caso em apreço.

medidas que não eram tecnologicamente neutras ([66]). Embora o Plano Técnico Nacional regule a conversão para a TDT na zona I, também confere um mandato às autoridades locais para estabelecer, em cooperação com as Comunidades Autónomas, centros emissores adicionais necessários para assegurar a receção da TDT na zona II. Assim, já nessa altura, o Governo central previa a extensão da cobertura da TDT. O mandato contido no principal instrumento jurídico que regula a transição para a televisão digital apenas se refere à plataforma terrestre. Além disso, o Decreto Real n.º 1/2009 mostra que a utilização da tecnologia de satélite foi prevista apenas para a zona III. Na prática, as Comunidades Autónomas aplicaram, por conseguinte, as orientações do Governo central sobre a extensão da TDT ([67]). As Comunidades Autónomas executaram o plano do Governo central com base nos respetivos acordos-quadro, acordos esses que seguiam o mesmo modelo.

(140) Assim, resulta dos referidos atos adotados a nível central, dos acordos e das adendas que estes constituem a base de um regime destinado a alargar a cobertura da TDT na zona II utilizando exclusivamente a radiodifusão terrestre. Além disso, nessas circunstâncias, as autoridades centrais ou locais não dispunham de qualquer margem de manobra na aplicação técnica do regime para respeitarem o princípio da neutralidade tecnológica. As medidas tomadas pelas autoridades nacionais, regionais ou locais seguiam o mesmo objetivo e, tendo em conta a sua estreita ligação, devem ser analisadas em conjunto como parte de um mesmo regime. Tal foi ainda corroborado pelo Tribunal Geral que confirmou, no processo T-541/13, relativo ao recurso de anulação da Decisão de 2013, o seguinte. Esta conclusão mantém-se válida também para as medidas examinadas na presente decisão (que são as mesmas medidas examinadas na Decisão de 2013):

«52 *Il résulte de différents actes législatifs et administratifs des autorités espagnoles que le plan de transition vers la télévision numérique dans l'ensemble du territoire du Royaume d'Espagne par un recours prédominant à la technologie terrestre obéissait à une initiative lancée et coordonnée par l'administration centrale. Il est constant, ainsi qu'il ressort du considérant 24 de la décision attaquée, que la loi 10/2005, qui marquait le début de la réglementation du passage à la TNT, a précisé la nécessité d'encourager la transition de la technologie analogique vers la TNT. Ainsi qu'il ressort du considérant 26 de ladite décision, les autorités espagnoles prévoyaient, dans une disposition additionnelle du programme technique national en faveur de la TNT, la possibilité d'une extension de couverture au moyen de la technologie terrestre dans les zones à faible densité de population à la condition que l'installation locale soit conforme à ce programme. Les considérants 28 à 32 de cette décision, dont le contenu n'est pas contesté par les requérantes, décrivent la collaboration entre le MITC et les communautés autonomes au moyen de conventions-cadres et d'addenda à des conventions-cadres afin de procéder à la numérisation dans ladite zone. Ces actes avaient notamment trait au cofinancement par le gouvernement espagnol de l'extension de la couverture de la TNT dans cette zone.*

53 *Au vu des éléments qui précèdent, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir analysé les mesures espagnoles en faveur du déploiement de la TNT dans la zone II dans un seul et même contexte. En effet, les différentes interventions étatiques aux niveaux national, régional et communal devant être analysées en fonction de leurs effets, elles présentaient, en l'espèce, des liens tellement étroits entre elles qu'elles pouvaient être considérées par la Commission comme un seul régime d'aides accordé par les autorités publiques en Espagne. Tel est le cas notamment parce que les interventions consécutives en*

([66]) Tais orientações podem ser consultadas nos documentos pertinentes do Governo central. Em especial, os acordos-quadro assinados em dezembro de 2008, intitulados *Acordos-Quadro de Colaboração entre o Ministério da Indústria, Turismo e Comércio e a Comunidade Autónoma de [...] para o desenvolvimento do Plano Nacional de Transição para a TDT*, preveem uma lista de atividades que serão financiadas pelas autoridades centrais e regionais, a fim de alcançar uma cobertura televisiva digital equivalente à cobertura analógica existente. Por um lado, referem-se a centros emissores existentes modernizados por radiodifusores (centros de TDT implantados na zona I) e, por outro, a «*extensões da cobertura*» — centros adicionais que terão de ser implantados para assegurar a mesma penetração da televisão digital. Dado que apenas a tecnologia de TDT requer a existência de centros emissores, parece claro que as ações previstas dizem respeito apenas à tecnologia de TDT. Além disso, as adendas aos acordos-quadro de 2008 assinados entre outubro e dezembro de 2009 referem-se ao financiamento da extensão da cobertura. Definem o que se deve entender por «*ação de extensão da cobertura*», fazendo uma referência explícita apenas à tecnologia terrestre.

([67]) Em reuniões com as Comunidades Autónomas, o MITC manifestou o seu objetivo de assegurar a transição para a TDT também na zona II. Isto é confirmado por uma apresentação, disponível publicamente na Internet, e assinada pelo MITC. http://www.fenitel.es//asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf. É igualmente confirmado pelas declarações das Comunidades Autónomas em resposta aos pedidos de informação da Comissão. Nas suas respostas, as Comunidades Autónomas referem-se explicitamente ao Plano Nacional de Transição aprovado pelo Decreto Real n.º 944/2005 e ao *Plano Avanza*. Ver, por exemplo, a resposta da Estremadura: «*Em conformidade com [...] o Decreto Real n.º 944/2005 [...], que aprova o Plano Técnico Nacional para a Televisão Digital Terrestre que define a iniciativa local relativa à extensão da cobertura da TDT [...]*».

Espagne présentaient, au regard notamment de leur chronologie, de leur finalité et de la situation dans ladite zone, des liens tellement étroits entre elles qu'il ne saurait être reproché à la Commission de ne pas les avoir dissociées (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission, C-399/10 P et C-401/10 P, Rec, EU:C:2013:175, points 103 et 104).»

(141) Para corroborar esta constatação, a Comissão examinou igualmente uma amostra significativa dos concursos individuais realizados pelas próprias Comunidades Autónomas. A amostra dos concursos abrange todo o território espanhol, com exceção de Melila (para essa região, as autoridades espanholas não apresentaram quaisquer concursos, alegando que não existiam documentos pertinentes). A amostra inclui tanto os concursos para a extensão da cobertura como os concursos para o fornecimento de equipamento. Além disso, a amostra inclui concursos com orçamentos de valores muito diferentes: concursos com orçamentos relativamente pequenos e concursos com orçamentos mais elevados (orçamentos superiores a 10 milhões de euros). A escolha e a cobertura da amostra, tal como descrito, garantem a sua representatividade. Estes concursos são o resultado da execução do programa nacional descrito nos considerandos anteriores, que foi previamente definido com base em leis e acordos com as Comunidades Autónomas. A verificação da amostra confirma a conclusão acima referida, uma vez que a grande maioria dos concursos examinados não eram tecnologicamente neutros. Com base nesta amostra representativa, a Comissão confirmou que os concursos realizados em certas Comunidades Autónomas obedeciam, em geral, à lógica de visar exclusivamente a tecnologia terrestre.

(142) Mesmo nos casos em que qualificou como tecnologicamente neutros determinados concursos que não eram formalmente discriminatórios, a Comissão só conseguiu identificar alguns deles. As especificações destes concursos foram formuladas de tal forma que, apesar dos planos das autoridades centrais espanholas, os operadores que utilizam tecnologias diferentes da terrestre podiam participar. De qualquer modo, o simples facto de uma minoria de concursos ser tecnologicamente neutra apenas aponta para uma aplicação incompleta do regime, mas não o desqualifica como regime.

(143) O Tribunal Geral também esclareceu, em relação à Decisão de 2013, que: «*a Comissão não fez nenhuma extrapolação ao considerar que as irregularidades verificadas em relação à amostra se reproduziam em toda a Espanha. A Comissão limitou-se a estudar as características do regime de auxílios em causa e, precisamente, não concluiu que, por os concursos analisados não respeitarem o princípio da neutralidade tecnológica, este princípio não era respeitado na totalidade dos concursos afetados pela exploração da rede da TDT, o que se reflete nomeadamente no dispositivo da decisão impugnada.*» ([68]) Esta conclusão mantém-se válida também para as medidas examinadas na presente decisão (que são as mesmas medidas examinadas na Decisão de 2013).

(144) O momento em que foi desembolsado efetivamente o auxílio estatal para a implantação da TDT na zona II foi marcado pela transferência de fundos das autoridades centrais e regionais para os beneficiários. Este facto ocorreu ao longo de um período que variou de uma Comunidade Autónoma para outra. Com base nas informações recebidas, os primeiros concursos identificados tiveram lugar em julho de 2008 ([69]). O anexo apresenta um cálculo da despesa pública por região.

(145) Quanto ao auxílio em curso para a exploração e manutenção das redes, este auxílio é acessório do regime destinado a alargar a cobertura da TDT na zona II através da utilização exclusiva da radiodifusão terrestre e é a consequência lógica do mesmo, embora a execução deste auxílio em curso tenha sido deixada pelo Governo central a cargo das Comunidades Autónomas. Algumas Comunidades Autónomas (ver «custos recorrentes» no anexo da decisão) lançaram concursos para a exploração e manutenção das redes digitais terrestres existentes, que foram publicados nos respetivos jornais oficiais ([70]).

([68]) Ver Acórdão no processo T-461/13, n.º 107.

([69]) Concurso de fornecimento de equipamento, de 30 de julho de 2008, publicado pela Comunidade Autónoma de La Rioja e concurso para a extensão SE/CTTI/06/08, de 27 de julho de 2008, publicado pela Comunidade Autónoma da Catalunha.

([70]) Ver, por exemplo, a resolução das autoridades de Castela e Leão: Resolución de 24 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Telecomunicaciones, por la que se anuncia la licitación del servicio: Contrato de servicios para la conservación y renovación tecnológica de las infraestructuras de televisión digital de la Junta de Castilla y León. Expte.: Serv 05-4/12; BOCYL 10 de octubre 2012.

(146) Tal como explicado acima no considerando 62, a apreciação jurídica das novas medidas alteradas não é objeto da presente decisão.

6.2. **Apreciação dos auxílios estatais nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE**

6.2.1. *Existência de auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE*

(147) A medida em questão, incluindo o auxílio em curso para a exploração e manutenção, tal como descrito no considerando 44, pode ser considerada um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, que estabelece as condições para a existência de um auxílio estatal. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou ser proveniente de recursos estatais. Em segundo lugar, a intervenção deve conferir uma vantagem económica seletiva ao beneficiário. Em terceiro lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência. Em quarto lugar, deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

6.2.1.1. Recursos estatais

(148) A medida em questão emana do sistema de atos jurídicos acima descrito, promulgados tanto a nível central como a nível regional e local, bem como dos acordos celebrados entre os diferentes níveis da administração espanhola. Além disso, a Espanha não questionou a conclusão da decisão de início do procedimento segundo a qual a medida fora financiada a partir de recursos orçamentais. Não obstante, a Espanha insistiu em que tinha sido financiada tanto a partir do orçamento central como dos orçamentos regionais e municipais. Também expressou a opinião de que a medida em questão era, na realidade, uma mera transferência de fundos entre diferentes administrações. Como tal, a Espanha não contestou o facto de os fundos procederem fundamentalmente do orçamento central e, em parte, dos orçamentos regionais e locais. Além disso, a medida não era uma mera transferência de fundos entre administrações, uma vez que, em última análise, os fundos foram utilizados para a implantação da rede de TDT por entidades que exerciam uma atividade económica (como explicado na secção 6.2.1.2).

(149) Nestas circunstâncias, conclui-se que a medida objeto de investigação foi financiada diretamente pelo orçamento do Estado e pelos orçamentos de determinadas Comunidades Autónomas e entidades da administração local. Os auxílios à exploração e manutenção, tal como descritos no considerando 44, não foram financiados pelo orçamento do Estado central, mas diretamente pelo orçamento das Comunidades Autónomas. Por conseguinte, é imputável ao Estado e envolve a utilização de recursos estatais.

6.2.1.2. Vantagem económica para as entidades que exercem uma atividade económica

(150) A medida em questão implica uma transferência de recursos estatais para determinadas empresas. Embora o Tratado não defina o conceito de empresa, este designa qualquer pessoa singular ou coletiva, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu financiamento, que exerce uma atividade económica. Na prática da Comissão, tal como confirmado pelos tribunais, a exploração de redes de emissão televisiva é considerada uma atividade económica ([71]), à semelhança de outros casos que envolvem a gestão de infraestruturas pelas autoridades regionais ([72]). No caso em apreço, os operadores de plataformas e a maioria das empresas públicas ou câmaras municipais estão inscritos no registo da CMT como operadores de rede. Esse facto sugere que prestam determinados serviços que, de acordo com a jurisprudência constante, constituem uma atividade económica. Existe um mercado se outros operadores estiverem dispostos ou em condições de prestar o serviço em questão, o que é o caso. Por exemplo, a Astra realizou várias reuniões com as Comunidades Autónomas antes da implementação da extensão da cobertura na zona II para lhes apresentar a sua proposta. Além disso, em março de 2008, a Astra participou e ganhou um concurso tecnologicamente neutro para o fornecimento de televisão digital na zona II e na zona III, publicado na Cantábria. O facto de as empresas públicas e câmaras municipais não receberem uma remuneração pelos serviços prestados não impede que as atividades em causa sejam consideradas uma atividade económica ([73]).

([71]) Decisões da Comissão N622/2003 Digitalisierungsfonds Austria; C 25/2004 DVB-T Berlin Brandenburg (n.º 62), JO L/200/2006; C 34/2006 DVB-T North-Rhine Westphalia (n.º 83), JO L/236, 3.9.2008 p. 10-44; C 52/2005 Mediaset (n.º 96), JO L/147/2007;

([72]) Processo T-196/04, *Ryanair Ltd/Comissão Europeia*, ECLI:EU:T:2008:585, n.º 88; Processo C-82/01P, *Aéroports de Paris / Comissão*, ECLI:EU:C:2002:617, n.ºs 107-109 and 121-125.

([73]) Ver processos apensos T-443/08 e T-455/08, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt* (T-443/08) e *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH* (T-455/08)/*Comissão Europeia*, ECLI:EU:T:2011:117, n.º 115, em que o Tribunal declara: «*O facto de uma atividade não ser assegurada por operadores privados ou de não ser rentável não são critérios pertinentes no quadro da sua qualificação de atividade económica (...).*»

(151) A Comissão não concorda com o argumento apresentado pela Espanha segundo o qual a exploração da rede terrestre pelas Comunidades Autónomas, as empresas públicas e as câmaras municipais se enquadra no exercício dos poderes oficiais na qualidade de autoridade pública, pelo que está fora do âmbito de aplicação do artigo 107.º do TFUE. Reconheceu-se que as atividades ligadas ao exercício de prerrogativas estatais pelo próprio Estado ou por autoridades que operam dentro dos limites da sua autoridade pública não constituem atividades económicas para efeitos das regras da concorrência ([74]). Tais atividades são as que fazem parte das funções essenciais do Estado ou estão relacionadas com essas funções pela sua natureza, finalidade e regras a que estão sujeitas. A jurisprudência do Tribunal forneceu vários exemplos de atividades abrangidas por esta categoria, estabelecendo assim uma linha divisória entre atividades puramente estatais e atividades comerciais que uma entidade estatal pode exercer. Esta lista inclui atividades relacionadas com o exército ou a polícia, manutenção e melhoramento da segurança aérea, controlo do tráfego aéreo ([75]); a vigilância antipoluição, que constitui uma missão de interesse público que faz parte das funções essenciais do Estado em matéria de proteção do ambiente nas zonas marítimas ([76]) e atividades de normalização, bem como atividades de investigação e desenvolvimento conexas ([77]).

(152) Neste contexto, a Comissão é de parecer que, no caso vertente, a exploração da rede de radiodifusão terrestre não é abrangida pelas obrigações ou prerrogativas do Estado, nem é uma atividade típica que só possa ser realizada pelo Estado. Os serviços em causa não são os habituais de uma autoridade pública e têm, em si mesmos, uma natureza económica, o que é comprovado pelo facto de haver várias empresas ativas no mercado na zona I. Em segundo lugar, uma empresa privada não dependente de quaisquer autoridades públicas, nomeadamente a Astra (tal como evidenciado pela sua presença na qualidade de proponente no concurso de 2008 na Cantábria), estava interessada em prestar esse serviço na zona II. Em terceiro lugar, a implantação da rede na zona II apenas diz respeito à transmissão de canais privados nacionais e regionais ([78]). O caráter económico da implantação de uma rede digital terrestre na zona II foi confirmado por vários acórdãos do Tribunal; ver, por exemplo, o processo T-808/14, *Espanha/Comissão* ([79]); processos T-37/15 e T-38/15, *Abertis e Telecom Castilla-la Mancha/Commissão* ([80]); processo T-487/13, *Navarra de Servicios y Tecnologías, SA/Comissão Europeia* ([81]). Conclui-se, portanto, que a exploração da rede terrestre pelas Comunidades Autónomas, empresas públicas e câmaras municipais não se enquadra no exercício de poderes oficiais enquanto autoridade pública.

Beneficiários diretos do auxílio

(153) Os operadores da plataforma TDT são os beneficiários diretos das medidas impugnadas, uma vez que receberam fundos para a modernização e extensão da sua rede na zona II e para o fornecimento de equipamentos de telecomunicação relacionados com a sua rede. Do mesmo modo, beneficiam do auxílio em curso para a exploração e manutenção dessas redes. As Comunidades Autónomas escolheram fórmulas diferentes para levar a cabo a extensão da cobertura, pelo que foram identificados diferentes tipos de beneficiários diretos.

([74]) Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012).

([75]) Processo C-364/92, *SAT/Eurocontrol*, n.os 19 a 30, ECLI:EU:C:1994:7; C-113/07 P, *Selex*, ECLI:EU:C:2009:191.

([76]) Processo C-343/95, *Calì & Figli*, ECLI:EU:C:1997:160, n.º 22.

([77]) Processo T-155/04, *Selex*, ECLI:EU:T:2006:387, n.os 73 a 82, confirmado no processo C-113/07, *Selex*, ECLI:EU:C:2009:191.

([78]) Tal como estabelecido na secção 2.1.3, os radiodifusores públicos têm uma obrigação de cobertura de 98%, pelo que tinham de cobrir a zona II pelos seus próprios meios. Além disso, os canais de televisão públicos nacionais da RTVE e os canais públicos regionais são transmitidos através de uma rede diferente. Enquanto os radiodifusores privados utilizam o sinal da Rede de Frequência Única (Single Frequency Network, «SFN»), os radiodifusores públicos utilizam a Red Global Española («RGE»). Em resultado destas diferenças, as instalações terrestres requerem equipamentos diferentes para cada uma das duas redes.

([79]) Acórdão no processo T-808/14, n.os 60 a 67. Este acórdão foi confirmado pelo Tribunal no processo C-114/14 P, *Espanha/Comissão*, ECLI:EU:C:2018:753.

([80]) Acórdão no processo T-37/15 e T-38/15, *Abertis Telecom Terrestre, SA e Telecom Castilla-La Mancha, SA/Comissão Europeia*, ECLI:EU:T:2016:743, n.os 82 a 90. O acórdão foi confirmado pelo Tribunal de Justiça nos processos apensos C-91/17 P e C-92/17 P, *Cellnex--Telecom SA e Telecom Castilla-La Mancha*, ECLI:EU:C:2018:284.

([81]) Acórdão no processo T-487/13, n.os 53 a 56. Este acórdão foi confirmado pelo acórdão proferido nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 P.

(154) Em primeiro lugar, algumas Comunidades Autónomas ([82]) encarregaram uma empresa pública, que opera por vezes como empresa de telecomunicações, da tarefa de alargar a cobertura. Estas empresas organizaram concursos para a extensão da cobertura e deixaram esta tarefa ao vencedor do concurso, ou realizaram elas próprias a extensão após a aquisição dos equipamentos de telecomunicação necessários.

(155) Estas empresas públicas estão agora em condições de explorar a rede de TDT na zona II graças à subvenção pública. Podem também utilizar a nova infraestrutura para prestar outros serviços, por exemplo, WiMax (norma de transmissão de dados de banda larga sem fios que pode oferecer banda larga fixa ou móvel), rádio digital, televisão móvel (DVB-H), ou serviços de colocalização à rede básica de banda larga da Telefonica em zonas rurais e a operadores móveis. Devido a estas economias de gama, os operadores de redes de TDT têm a oportunidade de obter receitas a partir da infraestrutura financiada com recursos públicos.

(156) A vantagem quantificável concedida às empresas públicas é o montante dos fundos recebidos para a extensão da cobertura.

(157) Em segundo lugar, algumas Comunidades Autónomas ([83]) lançaram elas mesmas concursos a nível regional para a extensão da TDT. A Espanha alega que a grande maioria dos concursos foi organizada para o fornecimento de equipamento e as empresas adjudicatárias atuaram na qualidade de fornecedores de equipamentos de telecomunicação. Este seria também o caso dos concursos ganhos pela Abertis, e pelas suas empresas afiliadas, Tradia e Retevisión. No entanto, as conclusões da investigação apontam para a conclusão de que um número significativo de concursos se destinava à extensão da cobertura e não apenas ao fornecimento de equipamento ([84]). Por conseguinte, contrariamente ao que alega a Espanha, a Comissão considera que a Abertis e outras empresas participaram nesses concursos na sua qualidade de operadores de rede ([85]). Neste caso, os adjudicatários de tais concursos obtiveram uma vantagem concorrencial em relação aos operadores de rede que nem sequer puderam participar no processo de seleção. A sua vantagem é a soma dos fundos recebidos para a extensão na sequência de um concurso tecnologicamente não neutro.

(158) Em terceiro lugar, algumas Comunidades Autónomas ([86]) concederam fundos às câmaras municipais para a extensão da cobertura da TDT. A Espanha alega que se tratava de meras transferências de fundos entre diferentes níveis da administração e que, ao alargar as redes propriedade das câmaras municipais, estas simplesmente cumpriam as suas obrigações administrativas para com os cidadãos. No entanto, a Espanha reconhece que as entidades da administração local atuaram como operadores de rede, que muitas estão registadas na lista de operadores de rede da CMT e que efetivamente levaram a cabo a extensão da rede, em alguns casos através de um procedimento de concurso. Por conseguinte, a Comissão considera que, se as entidades da administração local atuarem como operadores de rede da TDT, são beneficiárias diretas do auxílio. A sua vantagem é o montante recebido das autoridades regionais e centrais para a extensão da cobertura. O mesmo acontece se a extensão for parcialmente financiada por recursos próprios de uma entidade da administração local que constitua auxílio à empresa ou à atividade.

([82]) Por exemplo, a *Aragón Telecom*, a *Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A.*, a *Multimedia de les Illes Balears S.A.*, o *Instituto Tecnologico de Canarias*, a *Sociedad Regional da Cantabria I+D+I* (IDICAN), a *RETEGAL* e a Itelazpi são empresas públicas encarregadas da missão de extensão e, por essa razão, organizaram concursos para o fornecimento do equipamento necessário para digitalizar os centros de radiodifusão. A *Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria*, o *Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació* na Catalunha e a *Agencia de Informatica y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid* foram encarregadas da organização de concursos para a extensão da cobertura da TDT, pelo que a extensão foi executada pelos adjudicatários de tais concursos. A *OPNATEL*, em Navarra, estava encarregada de realizar a extensão, tendo adquirido o equipamento necessário sem quaisquer concursos.

([83]) Por exemplo, a Andaluzia, Castela e Leão, a Estremadura, Múrcia, Rioja e a Comunidade Valenciana.

([84]) Tal como explicado acima no considerando 41, no caso de concursos para a extensão da cobertura, a empresa adjudicatária foi encarregada de fornecer e, em muitos casos, construir uma rede de TDT operacional. Para o efeito, entre as tarefas necessárias contavam-se a conceção e engenharia da rede, o transporte do sinal, a implantação da rede e o fornecimento do equipamento necessário. Por outro lado, no caso de redes já existentes, foram organizados concursos para o fornecimento de equipamentos de telecomunicação. Esperava-se que o adjudicatário desses concursos o melhorasse com o equipamento necessário, ou seja, fornecendo, instalando e ativando o equipamento.

([85]) Por exemplo, a Abertis e a Retevisión ganharam concursos não neutros para a extensão da cobertura na Estremadura e em Castela e Leão, num montante total de 5,6 milhões de EUR.

([86]) Andaluzia, Canárias, Estremadura, Múrcia.

(159) Globalmente, a Abertis e a Retevisión foram os principais beneficiários dos concursos. No total, de acordo com a informação recebida, receberam aproximadamente metade do montante total dos fundos destinados à extensão da cobertura.

(160) Além disso, algumas Comunidades Autónomas concederam auxílios estatais à exploração e manutenção das redes. Estas tarefas são efetuadas por empresas públicas e câmaras municipais ou são adjudicadas, por exemplo, aos proprietários dos centros emissores. As autoridades centrais espanholas asseguraram que não impunham a obrigação da exploração e manutenção dos centros digitalizados e que cabia às Comunidades Autónomas decidir a esse respeito. No decurso da investigação, várias Comunidades Autónomas apresentaram dados que indicavam que efetivamente tinham financiado a exploração e manutenção dos centros emissores da zona II, especialmente a partir de 2009, após o termo do período inicial de dois anos de exploração e manutenção incluído nos contratos celebrados com os adjudicatários. As empresas responsáveis pela exploração e manutenção da rede terrestre digitalizada na zona II são os beneficiários diretos deste auxílio.

(161) Por último, em termos mais gerais, a Abertis beneficia igualmente do facto de não ser permitido a outro operador de plataforma entrar no mercado de emissão de sinais de televisão de acesso gratuito na Espanha ([87]).

Beneficiários indiretos do auxílio

(162) *Operadores de rede*. Os operadores de rede que participaram e ganharam os concursos de extensão da cobertura organizados pelas empresas públicas no primeiro cenário descrito no considerando 154 são beneficiários indiretos do auxílio. As empresas públicas não realizaram elas mesmas a extensão e não conservaram os fundos destinados à extensão da cobertura, tendo-os antes canalizado para os operadores de rede através de concursos para a extensão. Estes concursos visavam exclusivamente os operadores de rede terrestre. Por conseguinte, estes últimos beneficiaram da exclusão dos operadores de satélites. Além disso, devido ao número reduzido de operadores existentes no mercado, os operadores de rede terrestre enfrentavam apenas uma pequena pressão concorrencial. Tal como referido anteriormente a respeito dos beneficiários diretos, os operadores de rede também beneficiam se utilizarem a nova infraestrutura para a prestação de outros serviços (como WiMax, rádio digital, televisão móvel, etc.). A vantagem recebida por estes operadores de rede corresponde à soma dos fundos recebidos na sequência de um concurso para extensão ([88]).

(163) *Fornecedores de equipamentos de telecomunicação*. Ao contrário dos operadores de rede, os fornecedores de equipamentos de telecomunicação não são considerados beneficiários indiretos, uma vez que não receberam uma vantagem seletiva. Tal como no caso dos descodificadores digitais em Itália ([89]), não foi possível estabelecer uma distinção entre diferentes categorias de produtores de vários tipos de infraestrutura digital, uma vez que os produtores devem ser capazes de produzir qualquer tipo de equipamento. As empresas adjudicatárias dos concursos não são diferentes do grupo de empresas que teriam participado nos concursos se o regime tivesse sido tecnologicamente neutro em relação aos operadores de plataforma ([90]). Na Espanha, as empresas que integram, instalam e fornecem os equipamentos de telecomunicação necessários para a extensão da TDT geralmente também oferecem outros serviços. Esses fabricantes de equipamentos, bem como os operadores de telecomunicações, podem também oferecer soluções terrestres ou de satélite ou uma combinação das duas ([91]).

([87]) Tal como estabelecido no considerando 21, a Abertis domina o mercado de emissão de sinais de televisão de acesso gratuito na plataforma terrestre da zona I e, através da sua filial Hispasat, na zona III. Ao alargar o alcance da televisão digital terrestre à zona II, o fornecimento de sinais de televisão de acesso gratuito à escala nacional permanece sob o controlo da Abertis. A entrada da Astra na zona II poderia também gerar, no futuro, uma maior concorrência entre as plataformas também nas zonas I e III. Por analogia, existem numerosos estudos que demonstram os benefícios em termos de redução dos preços e de aumento da qualidade do serviço quando o satélite entrou no mercado da televisão nos EUA. Até à chegada do satélite, as empresas por cabo tinham gozado de um poder monopolístico em determinadas zonas geográficas locais. Comparar, por exemplo, Chenghuan Sean Chu, *The effect of satellite entry on cable television prices and product quality*, RAND Journal of Economics, vol. 41, n.º 4, inverno de 2010, p. 730 a 764.

([88]) Foi o caso da Retevisión, inteiramente detida pela Abertis, que ganhou concursos de extensão não neutros organizados em Madrid e na Catalunha, num montante total de 14,8 milhões de EUR.

([89]) C52/05 — Descodificadores digitais Itália (JO C 118 de 19.5.2006, p. 10, e JO L 147 de 8.6.2007, p. 1).

([90]) Alguns exemplos de empresas que ganharam concursos para o fornecimento de equipamentos de telecomunicação: *a Tredess* é um fabricante de equipamento de transmissão digital pertencente ao Grupo Televes, que também fabrica recetores de televisão digital por satélite, antenas e antenas parabólicas (Comparar: http://www.tredess.com ehttp://www.televes.es). De modo similar: http://www.tredess.com e http://www.televes.es) Similar: *Mier* (http://www.mier.es), *Elecnor* (http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/ /telecomunicaciones), *Itelsis*, *BTESA*, *Axion*, *Retegal*, *Itelazpi*, *Telecom CLM*.

([91]) Os concursos na zona II relativos à extensão da cobertura pedem frequentemente soluções «chave na mão» que exigem a integração, instalação e fornecimento de vários componentes do equipamento (parabólica, antena, transmissor, recetor de satélite). Na maior parte dos casos, a solução oferecida incluía o equipamento de receção via satélite, por forma a receber o sinal digital já distribuído via satélite pelos radiodifusores.

(164) A medida em causa não pretende, pelo seu objeto ou estrutura geral, criar uma vantagem para os fabricantes. Qualquer iniciativa pública a favor da digitalização (mesmo a mais tecnologicamente neutra) favoreceria os produtores de equipamentos digitais. No caso dos fabricantes de equipamentos, o facto de terem beneficiado de um aumento das vendas devido à medida pode, por conseguinte, ser considerado um efeito secundário económico mecânico. Como princípio geral, qualquer auxílio estatal gera um efeito em cadeia («trickle-down») sobre os fornecedores do beneficiário do auxílio estatal. Tal, porém, não cria necessariamente uma vantagem seletiva para esses fornecedores. O auxílio não se destinava aos fornecedores de equipamentos de telecomunicação, pelo que estes não beneficiaram de um efeito indireto direcionado. Além disso, uma vez que foram selecionados com base em procedimentos de concurso transparentes, abertos a todos os fornecedores de equipamentos, incluindo os de outros Estados-Membros, não se pode esperar que tenham beneficiado de lucros anormais.

(165) *Radiodifusores*. A Espanha demonstrou suficientemente que os radiodifusores terrestres não obtiveram qualquer vantagem na sequência da extensão da cobertura. Contrariamente à zona I, os radiodifusores recusaram-se a pagar a digitalização na zona II, uma vez que não iria gerar quaisquer receitas adicionais para os mesmos. De facto, à luz da reduzida população afetada, que não parece ser alvo comercial dos anunciantes, na sequência da extensão à zona II, os radiodifusores não puderam aumentar de forma significativa as tarifas de publicidade. Por conseguinte, os radiodifusores terrestres não são beneficiários indiretos da medida objeto de investigação.

6.2.1.3. Seletividade

(166) O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE considera que constituem auxílios as medidas concedidas pelos Estados-Membros ou proveniente de recursos estatais, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, «*favorecendo certas empresas ou certas produções*». Este critério serve para identificar medidas que favorecem certas empresas ou determinados setores da economia.

(167) Tal como acima referido, a medida em causa diz respeito ao setor da radiodifusão e, dentro desse setor, à transmissão do sinal de radiodifusão. Essa medida visa empresas que operam apenas em determinados segmentos do setor da radiodifusão, a saber, a transmissão de sinais de radiodifusão ([92]).

(168) De acordo com a jurisprudência do Tribunal, uma medida só «*é [seletiva] se, no quadro de um regime jurídico dado, esse medida tiver por efeito beneficiar certas empresas em relação a outras que pertencem a outros setores ou ao mesmo setor e que, à luz do objetivo prosseguido por esse regime, se encontrem numa situação factual e jurídica comparável.*» ([93])

a) Argumentação principal sobre o caráter seletivo da medida

(169) Tendo em conta que o auxílio assume a forma de subvenções, o sistema de referência neste caso são as condições normais de mercado em que as empresas devem operar. O objetivo do sistema de referência não é conceder subvenções, uma vez que, em condições normais de mercado, os operadores suportam os seus próprios custos. A medida objeto de investigação visava acelerar a transição para a tecnologia digital e a extensão da cobertura na zona II, tal como explicado no considerando 244. A medida constitui uma derrogação ao sistema de referência (ou seja, condições normais de mercado), uma vez que reduz os custos normais para certas empresas.

(170) Por conseguinte, os beneficiários do regime são favorecidos em relação a todas as outras empresas de todos os outros setores e do mesmo setor, que têm de suportar os seus próprios custos. Por conseguinte, a medida é seletiva *prima facie*.

([92]) Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de junho de 2006 nos processos apensos C-393/04 e C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium*, ECLI:EU:C:2006:403, n.º 31, que estabelece o seguinte: «*Quanto ao terceiro requisito, relativo ao carácter seletivo das medidas em causa no processo principal, verifica-se que as vantagens fiscais em causa não se aplicam a todos os operadores económicos, antes são concedidas às empresas que exercem certos tipos de atividades, concretamente as que utilizam, nas estações de compressão de gás natural, motores destinados a acionar os compressores que criam o nível de pressão nas condutas de alimentação.*»

([93]) Ver C-70/16 P, *Comunidad Autonoma de Galicia, Retegal/Comissão*, ECLI:EU:C:2017:1002, n.º 61.

(b) Argumentação subsidiária sobre o caráter seletivo da medida

(171) Algumas partes alegaram que não havia seletividade porque os operadores digitais terrestres estariam encarregados de uma missão de serviço público. Tal como explicado na secção 6.2.1.4 da presente decisão, não estão, no entanto, encarregados de tal missão ([94]). Além disso, importa recordar que uma medida continua a ser seletiva, mesmo quando o seu objetivo é favorecer o financiamento de organismos considerados socialmente úteis ([95]) ou quando produzem efeitos positivos na economia, que ultrapassam o seu interesse individual ([96]). Os efeitos positivos de uma digitalização do sinal de radiodifusão não podem, portanto, pôr em causa a conclusão de que a medida é, *prima facie*, seletiva.

(172) De qualquer modo, mesmo que o sistema de referência se limitasse ao setor da radiodifusão (o que não é o caso), e mesmo que se considerasse que o objetivo desse sistema é a transmissão da radiodifusão digital (o que também não é o caso), importa salientar que, no setor da radiodifusão, normalmente várias plataformas concorrem entre si e que todas estas plataformas (como as redes terrestres, por cabo, por satélite ou DSL) podem prestar serviços de transmissão de sinais de radiodifusão digital.

(173) O caráter seletivo da medida seria avaliado tendo em consideração todas as empresas que fornecem ou podem fornecer a extensão da cobertura da radiodifusão digital na zona II ([97]). Se os operadores de rede que utilizam tecnologias diferentes da terrestre, especialmente por satélite, puderem prestar os serviços para uma extensão da cobertura na zona II, devem ser considerados como estando numa situação factual e jurídica comparável, à luz dos objetivos do regime jurídico em causa.

(174) A Espanha alegou que a tecnologia terrestre e a tecnologia de satélite não podiam ser consideradas como estando numa situação factual e jurídica comparável. A Espanha explica que o quadro jurídico aplicável à tecnologia de TDT é muito diferente do aplicável a outras tecnologias. No momento da adoção das medidas em causa, diferentes leis regulavam as diferentes tecnologias ([98]). Na opinião da Espanha, embora atualmente todos os serviços audiovisuais sejam regulados pela Lei Geral n.º 7/2010, de 31 de março de 2010, relativa à comunicação audiovisual, o quadro jurídico aplicável à tecnologia de TDT continua a ser diferente do aplicável a outras tecnologias. Além disso, segundo a Espanha, a tecnologia de TDT é mais eficaz em termos de custos do que o satélite e a TDT já está amplamente disponível em Espanha (na zona I), e a implementação da TDT na zona II assentava na infraestrutura de radiodifusão já detida pelos operadores. A Espanha argumenta que não houve discriminação contra empresas que utilizam tecnologia de satélite, uma vez que estas outras tecnologias não se encontram numa situação jurídica e factual semelhante à da TDT.

(175) Os argumentos acima expostos não podem ser aceites. A Comissão considera que o facto de tecnologias diferentes estarem sujeitas a uma regulamentação específica diferente não tem qualquer relevância para a apreciação do critério da seletividade no caso em apreço. No contexto das diferenças regulamentares, a Cellnex remeteu para o Acórdão Eventech ([99]), no qual o Tribunal declarou que a prática de autorizar os táxis de Londres a circular em corredores reservados aos autocarros, proibindo as viaturas de aluguer com condutor («VAC») de circular nesses corredores, não parece conferir uma vantagem económica seletiva aos primeiros. Segundo a Comissão, o processo Eventech tem pouca relevância no caso vertente, uma vez que os factos desse processo são muito diferentes. No

([94]) Na mesma ordem de ideias, afigura-se que algumas partes tentam contestar o caráter seletivo da medida com base na ideia de que esta não concederia uma vantagem económica a entidades que exercem uma atividade económica. Estes argumentos devem ser rejeitados. Em primeiro lugar, tal como explicado na secção 6.2.1.2 da presente decisão, esta medida concede uma vantagem económica a entidades que exercem uma atividade económica. Em segundo lugar, a análise do caráter seletivo de uma medida não é uma segunda análise de outros critérios da existência de um auxílio (como a presença de uma atividade económica ou o facto de o beneficiário da medida ser uma empresa).

([95]) Ver, por exemplo, a propósito de uma medida fiscal, C-222/04, Cassa di Riparmio di Firenze, EU:C:2006:8, n.ºs 136 a 138.

([96]) Ver processo T-674/17, *Port de Bruxelles e o./Comissão*, EU:T:2019:651, n.º 179.

([97]) «*[T]endo salientado que o regulamento de 2006 se aplicava de forma não discriminatória a todas as companhias aéreas que utilizavam ou que podiam vir a utilizar o aeroporto de Lübeck, bem andou o Tribunal Geral ao declarar, à luz da fundamentação da decisão controvertida, que a Comissão tinha considerado erradamente que esse regulamento apresentava caráter seletivo*.» [n.º 64 do Acórdão no processo C-524/14 P, *Comissão Europeia/Hansestadt Lübeck* (ECLI:EU:C:2016:971)].

([98]) A TDT foi regulada pela Lei n.º 10/2005, de 14 de junho de 2006, relativa a medidas urgentes para a promoção da televisão digital terrestre; a tecnologia de satélite pela Lei n.º 37/1995 relativa às telecomunicações por satélite, e os serviços por cabo pela Lei n.º 42/1995 relativa às telecomunicações por cabo.

([99]) Acórdão no processo C-518/13, *Eventech Ltd./The Parking Adjudicator*, ECLI:EU:C:2015:9.

processo Eventech, os serviços oferecidos pelos dois grupos de operadores (ou seja, táxis e viaturas de aluguer com condutor) eram bastante diferentes ([100]). No caso em apreço, a TDT e o satélite poderiam prestar essencialmente o mesmo serviço (ou seja, a transmissão do sinal de televisão digital na zona II). As diferenças regulamentares entre estas duas tecnologias não resultam na prestação de serviços diferentes. Além disso, o processo Eventech dizia respeito a uma medida regulamentar, a saber, a proibição de circular em corredores reservados aos autocarros, que está diretamente ligada à segurança e à eficácia do sistema de transportes ([101]). Em contrapartida, o caso em apreço diz respeito a uma subvenção estatal e não a uma medida regulamentar. *A fortiori*, a medida em causa não é a consequência necessária de uma medida regulamentar suscetível de afetar a segurança e a eficiência da rede de transmissão e que seria objetivamente justificada.

(176) Poderiam ter sido utilizadas diferentes tecnologias para a extensão da cobertura na zona II. As diferenças na regulamentação específica das tecnologias não afetam a capacidade destas diferentes tecnologias (por exemplo, TDT e satélite) para oferecerem os serviços de transmissão de sinais de televisão na zona II. A Comissão considera que tecnologias diferentes da TDT, nomeadamente a tecnologia de satélite, poderiam prestar os serviços de transmissão de sinais de televisão na zona II pelas seguintes razões:

— Em primeiro lugar, tal como explicado no considerando 226, em 2008 a Astra ganhou um concurso para a extensão da cobertura da televisão digital na Cantábria. O interesse do operador de satélite em prestar serviços em concorrência com a plataforma terrestre mostra que existe a possibilidade de os operadores de satélite prestarem serviços semelhantes ([102]).

— Em segundo lugar, na Espanha, a plataforma de satélite é utilizada para a extensão da cobertura na zona III. Não existe qualquer razão técnica ou qualitativa que justifique que uma tecnologia que pode ser utilizada na zona III não possa ser utilizada também na zona II. Além disso, na realidade, a transmissão por satélite é também utilizada na zona II para apoiar a transmissão de TDT. Estes serviços são explorados pelo operador de satélite Hispasat ([103]).

— Em terceiro lugar, a título de exemplo, outros Estados-Membros (por exemplo, França e Irlanda ([104])) utilizam também serviços de satélite para cobrir zonas mais remotas com radiodifusão digital.

— Em quarto lugar, tal como explicado no considerando 228, vários canais públicos e privados distribuídos através de plataformas terrestres são também transmitidos através de plataformas de satélite.

— Por último, tal como explicado no considerando 232, de acordo com dados de maio de 2010, a cobertura da TDT na Espanha atinge 98,85% da população, enquanto apenas 93,5% das famílias veem televisão através da plataforma terrestre. Assim, 5% das famílias têm acesso à TDT, mas preferem não utilizá-la, já que a maior parte é assinante da televisão paga via satélite.

(177) Para além dos critérios técnicos e qualitativos, os exemplos dos considerandos anteriores indicam igualmente que não existe qualquer razão económica inerente que justifique a exclusão *ex ante* de outras plataformas para a zona II. Como discutido com mais detalhe na secção 6.3.3.2, os estudos de custos não permitem uma tal exclusão automática. Tal como explicado no considerando 257, algumas Comunidades Autónomas argumentaram que a tecnologia terrestre é mais eficiente em termos de custos e apresentaram cálculos internos que comparam os custos da utilização de ambas as tecnologias para alargar a cobertura. No entanto, estes cálculos não eram suficientemente pormenorizados e sólidos para justificar a escolha da tecnologia terrestre. Além disso, nenhum destes cálculos foi efetuado por um perito independente. Do mesmo modo, tal como explicado no considerando 256, o estudo *ex ante* da Espanha de 2007 não demonstra suficientemente a diferença de custos entre a plataforma terrestre e o satélite. Além disso, tal como explicado no considerando 258, os dois estudos de custos ([105]) apresentados pela Abertis (atualmente Cellnex) foram elaborados em 2010, muito depois de as medidas impugnadas terem sido aplicadas.

([100]) Por exemplo, as viaturas de aluguer com condutor tinham de ser pré-reservadas e não podiam ser chamadas na rua pelos passageiros, nem podiam esperar pelos passageiros sem qualquer reserva prévia. Além disso, apenas os táxis de Londres estavam sujeitos à «obrigação de prestar serviço» (que exige que os táxis londrinos, depois de aceitarem prestar o serviço a um passageiro, o conduzam ao seu lugar de destino, nos limites de certa distância).

([101]) Ver n.os 59 a 61 do Acórdão *Eventech*.

([102]) Embora a Espanha tenha argumentado que o contrato na Cantábria foi rescindido devido à incapacidade da Astra em obter os sinais dos radiodifusores, este argumento não pode ser aceite. Em primeiro lugar, esta argumentação foi refutada por um tribunal nacional na Espanha. Segundo o Tribunal de Primeira Instância de Santander, a decisão do Governo central espanhol de desenvolver a estratégia nacional para a TDT foi uma das razões para a rescisão do contrato (ver acórdão 000313/2011 do Tribunal de Primeira Instância de Santander). Em segundo lugar, como explicado no considerando 184, os operadores de satélite podem negociar com os radiodifusores e obter deles o sinal para efeitos de extensão de cobertura na zona II.

([103]) Ver considerando 227.

([104]) Incluindo canais nacionais de acesso gratuito.

([105]) Relatório comparativo sobre os custos da extensão da cobertura da televisão digital terrestre na Espanha: TDT/SAT (janeiro de 2010); Relatório especial sobre os procedimentos acordados (25 de janeiro de 2011)

Acresce que, tal como explicado nos considerandos 260 a 264, o estudo da Catalunha apresentado em 19 de fevereiro de 2019 e os estudos da Itelazpi de 2015 e 2019 não demonstram suficientemente que a TDT é uma tecnologia mais eficaz em termos de custos do que o satélite. Por conseguinte, a Comissão conclui que não se pode considerar que o satélite se encontra numa situação de desvantagem competitiva em termos de custos ([106]).

(178) Esta conclusão é ainda corroborada pela Decisão C (2014) 6846 da Comissão no processo SA.27408, relativa à implantação da televisão digital terrestre em Castela-Mancha ([107]), em que a Comissão declarou que os estudos de custos apresentados pelas autoridades não demonstravam suficientemente uma diferença significativa de custos entre a tecnologia de satélite e a tecnologia terrestre. A decisão da Comissão acima referida foi plenamente confirmada pelos acórdãos do Tribunal Geral ([108]) e do Tribunal de Justiça ([109]).

(179) Além disso, tal como referido no considerando 24, a escassez de frequências terrestres exige a relocalização regular dos operadores de TDT para outras faixas de frequência, o que gera custos adicionais consideráveis e, posteriormente, novos auxílios estatais. Tais custos de relocalização não teriam ocorrido se, por exemplo, a plataforma de satélite tivesse sido selecionada.

(180) Além disso, no momento da transição para a tecnologia digital, a transmissão por satélite já estava digitalizada, pelo que não necessitava de uma adaptação comparável do equipamento. Tal corrobora igualmente o entendimento de que o satélite não pode ser considerado em situação de desvantagem concorrencial em termos de custos.

(181) O facto de não se poder considerar que o satélite está em desvantagem concorrencial em termos de custos corrobora ainda mais o entendimento de que as tecnologias de satélite e terrestre se encontram numa situação factual e jurídica comparável, à luz dos objetivos do regime jurídico em causa.

(182) Quanto às diferenças factuais entre a TDT e a tecnologia de satélite, a Espanha, a Itelazpi e a Cellnex alegaram ainda que, quando o Plano Técnico Nacional para a TDT foi adotado, grande parte da infraestrutura terrestre já estava implantada na Espanha, incluindo na zona II. Argumentam que a utilização da infraestrutura existente cria sinergias e, por conseguinte, justifica a escolha da tecnologia de TDT. A Itelazpi alega que a extensão da cobertura não conduziu à construção generalizada de novos centros de TDT, mas sim, na maior parte dos casos, à melhoria e transformação de centros terrestres analógicos preexistentes.

(183) Estes argumentos não podem ser aceites pelas seguintes razões: A implantação da rede de TDT na zona II não pode ser considerada uma simples adaptação ou melhoria da rede analógica terrestre existente. O facto de existir uma rede *analógica* terrestre não significa que já existia uma rede *digital* terrestre. A radiodifusão digital terrestre é uma tecnologia diferente da radiodifusão analógica terrestre. A extensão da cobertura exigiu a instalação de equipamento digital nos centros preexistentes e também a construção de novos centros ([110]) na zona II ([111]).

(184) A Itelazpi, a Cellnex e a Espanha alegaram igualmente que os operadores de plataformas de satélite não poderiam obter o sinal dos radiodifusores, devido à relutância destes em utilizar a transmissão por satélite. Explicam igualmente que, muitas vezes, os radiodifusores não têm o direito de transmitir os seus conteúdos através da tecnologia de satélite. A Comissão observa que estas dificuldades são superáveis. Nos termos do artigo 31.º da Lei

([106]) A conclusão segundo a qual as autoridades espanholas não demonstraram suficientemente a superioridade da tecnologia terrestre foi confirmada por vários acórdãos do Tribunal Geral: acórdão no processo T-541/13 (n.os 130 a 144); Acórdão no processo T-462/13 (n.os 111 a 124); T-465/13 (n.os 102 a 117).

([107]) Decisão (UE) 2016/1385 da Comissão, de 1 de outubro de 2014 (JO L 222 de 17.8.2016, p. 52).

([108]) Acórdão no processo T-808/14, *Espanha/Comissão*, ECLI:EU:T:2016:734; acórdão nos processos apensos T-37/15 e T-38/15, *Abertis Telecom Terrestre, SA e Telecom Castilla-La Mancha, SA/Comissão Europeia*, ECLI:EU:T:2016:743.

([109]) Acórdão no processo C-91/17 e C-92/17, *Abertis Telecom Terrestre, SA e Telecom Castilla-La Mancha, SA/Comissão Europeia*, ECLI:EU:T:2018:284, n.os 82 a 90. Ver acórdão no processo C-114/17 P, *Espanha/Comissão* ECLI:EU:C:2018:753;

([110]) O sinal digital terrestre propaga-se menos facilmente do que o sinal analógico, pelo que a transmissão digital exigiu a construção de novos centros.

([111]) Ver n.os 89 e 150 do Acórdão no processo T-541/13, *Abertis Telecom, SA e Retevisión I, SA/Comissão*, ECLI:EU:T:2015:898.

Geral n.º 7/2010 relativa aos serviços de comunicação social audiovisual ([112]), os titulares de licenças de serviços de comunicação social audiovisual a nível nacional são obrigados a negociar a venda dos seus principais canais de radiodifusão a prestadores de serviços de radiodifusão televisiva independentemente da tecnologia que utilizem ([113]). Estas disposições visam preservar a concorrência leal e, por conseguinte, a neutralidade tecnológica, como demonstra o preâmbulo da Lei Geral n.º 7/2010 ([114]). Qualquer litígio decorrente das negociações nos termos do artigo 31.º da Lei Geral n.º 7/2010 pode ser submetido à autoridade espanhola da concorrência («CNMC», Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). O exemplo de Navarra mostra que, ao utilizarem esse procedimento, os operadores de satélite podem obter o acordo dos radiodifusores para transmitirem os seus canais. Em Navarra, a entidade adjudicante propôs adjudicar o concurso para a extensão da televisão digital à Astra em junho de 2015. Posteriormente, as autoridades de Navarra suspenderam a adjudicação do concurso, uma vez que os radiodifusores não aceitaram difundir o seu conteúdo através da plataforma de satélite. Na sequência da intervenção da CNMC, a Astra obteve finalmente, em maio de 2019, autorização da Atresmedia e da Mediaset para aceder aos seus canais em determinadas condições. Este exemplo mostra que os operadores de satélite podem negociar com os radiodifusores e obter deles o sinal para efeitos da extensão da cobertura na zona II ([115]).

(185) A Cellnex e a Itelazpi argumentam igualmente que — ao contrário da transmissão digital terrestre — a tecnologia de satélite não pode difundir numa zona visada (por exemplo, no território de uma Comunidade Autónoma), uma vez que o alcance geográfico do satélite corresponde à totalidade do território espanhol. Este argumento é contrariado pelo facto de o satélite ser utilizado na zona III, pelo que, do ponto de vista tecnológico, deveria ser possível restringir a receção do serviço prestado por satélite a uma zona específica visada. Além disso, a encriptação do sinal permitiria normalmente que a receção do serviço se limitasse às zonas visadas.

(186) A Espanha alega igualmente que só a TDT pode ser considerada televisão de acesso gratuito no seu território, sendo que outras tecnologias, como o satélite ou o cabo, cobram uma taxa. Este entendimento é errado, uma vez que não se pode fazer tal distinção entre tecnologias. Não existe qualquer especificidade tecnológica que impeça os operadores de satélite de oferecerem televisão de acesso gratuito. Por exemplo, na Espanha, a oferta de «SAT-TDT» (disponível apenas na zona III e apenas para famílias que possam provar que a sua receção de TDT é insuficiente) inclui os canais gratuitos. Além disso, noutros Estados-Membros (por exemplo, França, Irlanda), os operadores de satélite oferecem canais de acesso gratuito.

(187) A medida impugnada favorece os operadores de plataformas digitais terrestres (estes são os únicos operadores que podem beneficiar da medida), apesar de os operadores que utilizam outras tecnologias (especialmente a tecnologia de satélite) poderem prestar os serviços em questão e, por conseguinte, estarem numa situação jurídica e factual comparável à dos operadores terrestres, à luz dos objetivos do regime jurídico em causa. A medida impugnada implica, portanto, uma discriminação.

(188) O objetivo da medida de auxílio em causa é promover a transição da radiodifusão analógica para a digital na Espanha e assegurar a continuidade da receção televisiva aos residentes de certas zonas remotas e rurais (zona II), tal como explicado nos considerandos 27, 29 e 244. Os radiodifusores não tinham um interesse comercial suficiente na prestação do serviço na zona II e recusaram-se a suportar os custos da digitalização (ver n.º (165)), pelo que as autoridades espanholas estabeleceram o regime de auxílios estatais objeto de investigação para digitalizar os centros emissores existentes e construir novos centros, a fim de garantir que os residentes continuariam a receber todos os canais através da TDT (como explicado no considerando 27). O referido objetivo não justifica a exclusão da medida de auxílio dos operadores que utilizam tecnologias diferentes da tecnologia TDT.

([112]) Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. BOE número 79, de 01.04.2010; https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292

([113]) De acordo com a autoridade espanhola da concorrência (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. «CNMC»), os radiodifusores são obrigados a negociar com os prestadores de serviços de radiodifusão também no contexto da extensão da cobertura (ver Resolução 156/E/2019, de 28 de maio de 2019, do diretor-geral da Informática, Telecomunicações e Inovação Pública do Governo de Navarra).

([114]) O preâmbulo da Lei Geral n.º 7/2010 estabelece que as suas disposições visam proporcionar: i) segurança jurídica às empresas, protegendo os cidadãos de posições dominantes em matéria de opinião ou restrições de acesso a conteúdos universais de grande interesse ou valor; ii) regras claras em matéria de concorrência e transparência; iii) um quadro vinculativo para os setores público e privado.

([115]) Em 28 de maio de 2019, as autoridades de Navarra decidiram finalmente abandonar o concurso e não adjudicaram o contrato à Astra. A Astra apresentou uma reclamação contra esta decisão no Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

c) Conclusão no que respeita ao caráter seletivo

(189) A medida confere uma vantagem económica seletiva a empresas individuais que exercem atividades comerciais. O financiamento público concede uma vantagem seletiva aos beneficiários, reduzindo os custos que normalmente suportariam em condições normais de mercado.

(190) Com base no que precede, a Comissão considera que as medidas objeto de investigação são seletivas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.2.1.4. Missão de serviço público

(191) Devido à organização administrativa do país e à repartição de competências entre as autoridades centrais e regionais, de acordo com a Espanha, cabe às regiões invocar a inexistência de auxílio estatal nos termos da jurisprudência Altmark. Em especial, as autoridades espanholas apresentaram o caso do País Basco.

(192) No País Basco, uma empresa pública do Governo basco, a Itelazpi S.A. («Itelazpi»), presta serviços de transporte e cobertura de difusão de rádio e televisão. Para o efeito, opera cerca de 200 centros de radiodifusão, a maioria dos quais pertence ao Governo Basco. Para estender a cobertura, foi confiada à Itelazpi a tarefa de organizar dez concursos a nível regional para o fornecimento do equipamento necessário para a digitalização da infraestrutura terrestre.

(193) De acordo com o País Basco, os Estados-Membros dispõem de uma margem de manobra significativa em matéria de definição de um SIEG. A definição só pode ser posta em causa pela Comissão em caso de erro manifesto; esta margem de manobra é ainda mais ampla no caso do serviço público de radiodifusão ([116]). Com base nisso, o País Basco alegou que a exploração das redes de radiodifusão pode ser considerada um SIEG. Não se trataria de um serviço autónomo, mas sim de um «*serviço essencial*» inerente ao serviço público de radiodifusão decorrente de várias disposições da legislação e jurisprudência espanholas ([117]).

(194) Segundo as autoridades bascas, o financiamento concedido à Itelazpi constituía, na realidade, uma compensação pela prestação de serviços de interesse económico geral que cumpriam os critérios do Acórdão Altmark.

(195) A Abertis argumentou ([118]) ainda que a exploração de redes de radiodifusão terrestre é considerada um serviço público e preenche os critérios do Acórdão Altmark. No entender da Abertis, a empresa beneficiária é obrigada a cumprir obrigações de serviço público e essas obrigações estão claramente definidas. A Abertis alegou que qualquer compensação recebida pelos operadores de rede nunca excederia o necessário para cobrir os custos da prestação dos serviços de transmissão. Em particular, a Abertis alegou que as autoridades locais tomaram as medidas adequadas para minimizar os custos: as compras de equipamento foram efetuadas através de concurso público que assegurou a aquisição do equipamento ao preço de mercado.

(196) Além disso, nos seus recursos de anulação da Decisão de 2013, várias partes alegaram que a exploração da rede digital terrestre tinha sido atribuída como um SIEG por um ato oficial numa determinada região. A Itelazpi (processo T-462/13) remeteu para a Lei n.º 31/1987, de 18 de dezembro de 1987, relativa à organização da radiodifusão, para a Lei n.º 10/2005 e para o Decreto Real n.º 944/2005, bem como para as convenções interinstitucionais celebradas entre o Governo basco, a Associação de Autoridades Municipais Bascas e os três conselhos regionais bascos. A Catalunha e o CTTI (processo T-465/13) remeteram para um anúncio de concurso e para o contrato público, bem como para a Lei n.º 10/2005. A Navarra de Servicios y Tecnologías (processo T-487/13) remeteu para o Decreto Real n.º 944/2005 e para a decisão do Governo de Navarra de 28 de julho de 2008. A Cellnex e a Retevisión (processo T-541/13) remeteram para a Lei n.º 31/1987, de 18 de dezembro de 1987, relativa à organização da radiodifusão, bem como para o Decreto Real n.º 944/2005 e para anúncios de concurso. A Espanha (processo T-461/13) remeteu

([116]) Tal como estabelecido no Protocolo relativo ao serviço público de radiodifusão dos Estados-Membros anexo ao Tratado de Amesterdão.

([117]) Entre outros, a Lei n.º 31/1987, de 18 de dezembro, que regula as telecomunicações; o Decreto-Lei Real n.º 529/2002, de 14 de julho, que regula a prestação do serviço essencial relativo à rede de apoio à radiodifusão televisiva em casos de greve; os acórdãos do Supremo Tribunal (Secção de Contencioso Administrativo, 3.ª secção) de 23 de julho de 2009 (JUR 2009\ 381376), Fundamento de direito dois; e de 18 de dezembro de 2009 (RJ 2010\2313), Fundamento de direito três: *«é incontestavelmente de interesse público garantir a extensão e a cobertura universal dos canais públicos de televisão em zonas remotas e isoladas do país (em pé de igualdade com as que não têm estas características) que não são abrangidas pelo compromisso assumido pelos concessionários de televisão»*.

([118]) Ver observações da Abertis sobre a decisão de início do procedimento da Comissão, de 31.1.2011.

para o Decreto Real n.º 944/2005, bem como para os contratos públicos celebrados entre as autoridades públicas e os operadores em causa. Além disso, todas as partes acima referidas remeteram para a Lei Geral n.º 11/1998 relativa às telecomunicações e para a Lei Geral n.º 32/2003 relativa às telecomunicações como alegados atos de atribuição para explorar a rede digital terrestre como SIEG. Alguns desses documentos foram levados ao conhecimento da Comissão e dos tribunais da União no âmbito dos recursos acima referidos.

(197) No seu Acórdão *Altmark*, o Tribunal declarou que a compensação de serviço público não constitui uma vantagem económica na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado CE se estiverem cumulativamente preenchidas as quatro condições seguintes: 1) a empresa beneficiária deve efetivamente ter um mandato de serviço público e as tarefas e obrigações conexas devem ser claramente definidas; 2) os parâmetros da compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente; 3) a compensação não deve exceder os custos incorridos no cumprimento do mandato de serviço público; 4) a fim de assegurar o menor custo para a coletividade, a empresa encarregada do cumprimento das obrigações de serviço público deve ser selecionada através de concurso público, ou os custos da prestação do serviço de interesse económico geral devem ser determinados com base nos custos de uma empresa média e bem gerida.

Primeira condição do Acórdão Altmark: definição clara e atribuição das obrigações de serviço público

(198) A legislação espanhola não qualifica a exploração de uma rede terrestre como um serviço público. A Lei das Telecomunicações de 1998 ([119]) estabelece que os serviços de telecomunicações, incluindo a exploração de redes de apoio à rádio e à televisão, são serviços de interesse económico geral, mas não têm o estatuto de serviços públicos, que está reservado apenas a um número limitado de serviços de telecomunicações ([120]). A Lei das Telecomunicações em vigor à data em que as medidas foram adotadas ([121]) mantém a mesma qualificação. Os serviços emissores para a radiodifusão de televisão, ou seja, o transporte de sinais através das redes de telecomunicações, são considerados serviços de telecomunicações e, como tal, são serviços de interesse económico geral, mas não constituem um serviço público ([122]).

(199) Em qualquer caso, as disposições da Lei das Telecomunicações são tecnologicamente neutras. O seu artigo 1.º define as telecomunicações como a exploração de redes e a prestação de serviços de comunicações eletrónicas e recursos associados. As telecomunicações são a transmissão de sinais através de qualquer rede de difusão e não através da rede terrestre em particular ([123]). Além disso, o artigo 3.º da lei especifica que um dos seus objetivos é incentivar, na medida do possível, a neutralidade tecnológica na regulamentação.

(200) Embora a legislação em vigor e aplicável no momento da transferência de fundos para a Itelazpi definisse a radiodifusão pública como serviço público, a radiodifusão pública não abrange a exploração de uma plataforma de apoio específica. O serviço de radiodifusão deve distinguir-se do serviço que explora as redes de radiodifusão ([124]). Trata-se de duas atividades distintas exercidas por empresas diferentes que operam em mercados diferentes. Nada indica que, além da radiodifusão, a lei tivesse definido a exploração da rede terrestre como um serviço público.

([119]) Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

([120]) Neles se incluem os serviços relacionados com a defesa pública, a proteção civil e a exploração da rede telefónica.

([121]) Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Em 11 de maio de 2014, esta lei foi substituída pela Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

([122]) O artigo 2.º, n.º 1, da referida lei dispõe: «Os serviços de telecomunicações são serviços de interesse geral prestados ao abrigo das regras da livre concorrência».

([123]) O anexo II da Lei n.º 32/2003 contém definições precisas e tecnologicamente neutras de «telecomunicações» e de «rede de comunicações eletrónicas». *«Telecomunicações:qualquer transmissão, emissão ou receção de sinalização, sinais, textos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza por cabo, radioeletricidade, meios óticos ou outros sistemas eletromagnéticos». «Rede de comunicações eletrónicas: sistemas de transmissão e, quando aplicável, equipamentos de comutação ou encaminhamento e outros recursos que permitam o envio de sinais por cabo, rádio, meios óticos ou outros meios eletromagnéticos, incluindo redes de satélites, redes terrestres fixas (com comutação de circuitos e pacotes, incluindo a Internet) e móveis, sistemas de cabos elétricos, na medida em que sejam utilizados para efeitos de transmissão de sinais, redes utilizadas para radiodifusão sonora e televisiva e redes de televisão por cabo, independentemente do tipo de informação transmitida».*

([124]) Ver n.º 115 do Acórdão nos processos apensos T-37/15 e T-38/15, *Abertis Telecom Terrestre, SA e Telecom Castilla-La Mancha, SA/Comissão Europeia*.

(201) As autoridades bascas alegam que a atribuição da prestação deste serviço de interesse económico geral à Itelazpi está explicitamente prevista nas convenções celebradas entre o Governo basco, a EUDEL (Associação dos Municípios Bascos) e os três conselhos regionais bascos.

(202) Nas convenções, a administração basca reconhece que valores como o acesso universal à informação e a pluralidade de informação exigem a universalização da televisão de acesso gratuito e compromete-se a salvaguardar esses valores, alargando a cobertura dos multiplexes estatais ([125]). Contudo, nenhuma disposição das convenções sugere efetivamente que a exploração da rede terrestre é considerada um serviço público. Por conseguinte, a Comissão considera que o texto das convenções não é suficiente para definir o âmbito da missão de serviço público e não se pode argumentar, nessa base, que a transmissão através da rede terrestre é um serviço público.

(203) Tal como explicado no considerando 196, nos seus recursos de anulação da Decisão de 2013, várias partes alegaram que a exploração da rede digital terrestre foi atribuída como um SIEG por um ato oficial numa determinada região e chamaram a atenção da Comissão para os documentos pertinentes. Após ter examinado estes documentos no decurso do processo, o Tribunal Geral confirmou a opinião da Comissão de que nenhum desses documentos constituía o ato de atribuição exigido ([126]). Os referidos acórdãos do Tribunal Geral foram confirmados pelo Tribunal de Justiça ([127]).

(204) Conclui-se, por conseguinte, que, segundo a legislação espanhola, a exploração de redes terrestres não tem o estatuto de serviço público. Esta conclusão foi confirmada pelo Tribunal Geral nos processos T-462/13 ([128]), T-465/13 ([129]), T-487/13 ([130]), T-541/13 ([131]) e T-461/13 ([132]). Além disso, os acórdãos proferidos nesses processos foram confirmados pelo Tribunal de Justiça nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 ([133]) e no processo C-81/16 ([134]).

(205) Em consequência, não foi estabelecido que a primeira condição do Acórdão Altmark tenha sido satisfeita. O facto de o primeiro critério Altmark não estar preenchido no caso em apreço, devido à falta de uma definição clara e precisa do serviço que consiste na exploração de uma rede terrestre como serviço público, foi confirmado por vários acórdãos do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça ([135]).

(206) Os critérios enunciados no Acórdão Altmark são cumulativos, ou seja, todos têm de ser cumpridos para que a medida não seja considerada um auxílio estatal. Na ausência de cumprimento do primeiro critério, o financiamento concedido à Itelazpi pelas autoridades do País Basco não pode, por conseguinte, ser considerado uma compensação pela prestação de um serviço de interesse económico geral. Tal como explicado no considerando 62, a apreciação acima exposta não prejudica a apreciação da nova medida introduzida no País Basco em 2 de dezembro de 2014 pelo Acordo sobre o serviço de extensão da cobertura dos canais de televisão nacionais na Comunidade Autónoma do País Basco.

(207) De qualquer modo, se a legislação espanhola tivesse qualificado a exploração de uma rede terrestre como um serviço público (o que não fez), tal constituiria um erro manifesto, como se explica a seguir.

(208) Segundo jurisprudência assente, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de manobra para definir o que consideram como SIEG, e a definição desses serviços por um Estado-Membro só pode ser posta em causa pela Comissão em caso de erro manifesto.

([125]) N.os 6 e 7 e artigo 5.º das convenções.

([126]) Ver n.os 62-72 do Acórdão no processo T-462/13. N.os 60-73 do Acórdão no processo T-465/13. N.os 102 a 115 do Acórdão no processo T-487/13. N.os 84-95 do Acórdão no processo T-541/13. N.os 66-71 do Acórdão no processo T-461/13. Além disso, em todos os acórdãos acima referidos, o Tribunal Geral considerou que a Lei n.º 11/1998 e a Lei n.º 32/2003 não definiam os serviços de transmissão para a difusão de televisão como um SIEG.

([127]) Ver Acórdão nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 P; Acórdão no processo C-81/16.

([128]) N.os 55 a 79 do Acórdão no processo T-462/13.

([129]) N.os 55 a 80 do Acórdão no processo T-465/13.

([130]) N.os 89 a 119 do Acórdão no processo T-487/13.

([131]) N.os 65 a 95 do Acórdão no processo T-541/13.

([132]) N.os 53 a 78 do Acórdão no processo T-461/13.

([133]) Ver n.os 67 a 76 do Acórdão nos processos apensos C-66 a 69/16.

([134]) Ver n.os 38 a 54 do Acórdão no processo C-81/16.

([135]) Ver Acórdão no processo T-451/13 (n.os 65-110). T-461/13 (n.os 53-78); T-462/13 (n.os 55-79); T-465/13 (n.os 55-80); T-487/13 (n.os 89/119); C-81/16 (n.os 38-54); Processos apensos C-66/16 P a C-69/16 (n.os 67 -76).

(209) No entanto, o poder de os Estados-Membros de definirem o SIEG não é ilimitado e não pode ser exercido arbitrariamente com o único objetivo de excluir um setor específico da aplicação das regras da concorrência. Além disso, a margem de manobra dos Estados-Membros para definir o SIEG não pode ser exercida de uma forma que viole os princípios gerais do direito da União, como o princípio da igualdade de tratamento ([136]).

(210) No que respeita às redes de radiodifusão que exploram serviços, o princípio da igualdade de tratamento é assegurado através do princípio da neutralidade tecnológica, embora isso não signifique que a seleção de uma tecnologia específica para tais redes de radiodifusão implique, em qualquer caso, um erro manifesto ([137]).

(211) Tal como explicado no considerando (176), outras plataformas diferentes das terrestres, nomeadamente de satélite, podem prestar serviços de radiodifusão de sinal de televisão na zona II.

(212) Nestas circunstâncias, não é possível considerar que as plataformas terrestres são essenciais para a radiodifusão do sinal de televisão sem violar o princípio da neutralidade tecnológica ([138]).

(213) A eventual definição da exploração de uma plataforma terrestre como SIEG teria de ser devidamente justificada, a fim de não infringir o princípio da igualdade de tratamento e não implicar uma discriminação em relação a outras plataformas.

(214) A este respeito, importa recordar que, no momento em que as autoridades regionais realizaram a extensão da cobertura, podiam optar entre organizar um concurso tecnologicamente neutro ou selecionar uma determinada tecnologia, se tal se justificasse com base nas informações disponíveis nessa altura.

(215) Tal como explicado nos considerandos 254 a 264, nenhum dos estudos de custos apresentados pelas autoridades espanholas e pelos beneficiários do auxílio foi elaborado *ex ante* por um perito independente e demonstrou que a tecnologia de satélite era claramente mais dispendiosa ou não preenchia os requisitos qualitativos essenciais para a extensão da cobertura na zona II.

(216) Além disso, tal como já foi referido e explicado em pormenor no considerando (176), não existem requisitos técnicos imperativos que excluam a utilização da tecnologia de satélite para a extensão da cobertura na zona II.

(217) De qualquer modo, e tal como explicado nos considerandos 198 a 204, não houve qualquer ato de atribuição da autoridade pública que confie aos operadores de plataformas terrestres uma missão de SIEG, incluindo um mandato de serviço público e uma definição clara das tarefas e obrigações conexas.

(218) Tendo em conta o que precede e apesar da ampla margem de manobra dos Estados-Membros para definirem o que consideram serviços de interesse económico geral, se a legislação espanhola tivesse qualificado a exploração de uma rede terrestre como um serviço público (o que não fez), isso violaria o princípio da igualdade de tratamento e, por conseguinte, constituiria um erro manifesto.

Quarta condição Altmark: garantir o menor custo para a coletividade

(219) Na ausência de concurso, a quarta condição Altmark exige que o nível da compensação necessária seja determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada com meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir essas obrigações. Para o efeito, devem ser tidas em conta as receitas relevantes e um lucro razoável pelo cumprimento das obrigações.

([136]) Ver Acórdão no processo C-390/06, n.º 51.
([137]) Ver Acórdão no processo T-37/15, n.ºs 123 e 124.
([138]) Ver n.º 123 do Acórdão no processo T-37/15.

(220) Nas Comunidades Autónomas em que foi organizado um concurso público para a extensão da cobertura que não respeitava o princípio da neutralidade tecnológica e, em especial, não se justificava por uma comparação prévia dos custos, não se pode considerar que esse procedimento satisfaz o quarto critério Altmark. Um anúncio de concurso que, sem qualquer razão válida, dificulte a participação de determinados operadores interessados não pode ser considerado aberto, transparente e não discriminatório ([139]). Uma vez que os anúncios de concurso foram feitos à medida dos operadores terrestres, outros operadores de plataforma, que poderiam ter efetuado a extensão da cobertura, consideraram-se automaticamente excluídos do procedimento. Por conseguinte, a Comissão conclui que, nas zonas em que foi organizado um concurso público em violação do princípio da neutralidade tecnológica, a quarta condição Altmark não pode ser considerada preenchida pela existência de um concurso.

(221) No caso do País Basco, onde não houve concurso, as autoridades bascas argumentam que o critério está preenchido pelo facto de a própria Itelazpi ser uma empresa bem gerida e adequadamente equipada para realizar as atividades solicitadas. Com base numa comparação de custos, as autoridades bascas concluem que a infraestrutura de satélite teria sido mais dispendiosa do que a modernização da rede terrestre da Itelazpi ([140]). No entanto, para preencher o quarto critério Altmark, uma comparação com a tecnologia de satélite não é suficiente para demonstrar a eficiência da Itelazpi. Poderiam também ter existido outros operadores terrestres em condições de prestar este serviço a um custo inferior.

(222) Tendo em conta o que precede, conclui-se que, no caso do País Basco, também a quarta condição do Acórdão Altmark não foi cumprida. Dado que estas condições são cumulativas, não se pode considerar que o financiamento concedido à Itelazpi pelas autoridades do País Basco não constitui um auxílio estatal porque preenche as condições para ser considerado uma compensação pela prestação de um serviço de interesse económico geral.

(223) No que diz respeito aos outros casos em que não houve concurso público, as autoridades espanholas não forneceram qualquer análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada com meios para satisfazer as exigências de serviço público, teria suportado.

6.2.1.5. Distorção da concorrência

(224) A Espanha e a Abertis alegam que a TDT e a tecnologia de satélite são dois mercados distintos. A TDT é a principal plataforma para a televisão terrestre de acesso gratuito, enquanto o número de operadores no mercado nacional é determinado pelo número de licenças concedidas pelo Governo espanhol. O financiamento dos canais de televisão terrestre de acesso gratuito provém da publicidade. Quanto à televisão por satélite, é possível aceder a um grande número de canais na única plataforma de televisão de acesso pago na Espanha, para a qual a Astra é o operador de rede. Estes canais são financiados por assinaturas, em geral para um pacote de canais. As autoridades espanholas salientam ainda que, na Espanha, o custo da distribuição por satélite para os radiodifusores é muito mais elevado que o da radiodifusão terrestre, pelo que os radiodifusores de canais de acesso gratuito, incluindo os radiodifusores regionais e locais, não estão interessados em migrar para esta plataforma.

(225) Por diversas razões, conclui-se que as plataformas terrestres e de satélite operam no mesmo mercado.

(226) Em primeiro lugar, em 2008, a Astra concorreu para a extensão da cobertura de televisão digital na Cantábria e ganhou o concurso. Em 2008, a Astra realizou uma série de reuniões com as Comunidades Autónomas para apresentar a sua proposta de difusão de canais de televisão digital, que até então tinham sido difundidos através da plataforma terrestre. Embora o contrato com a Cantábria tenha sido posteriormente rescindido pelas autoridades, o interesse do operador de satélite na prestação de serviços em concorrência com a plataforma terrestre sugere que existe a possibilidade de os operadores de satélite prestarem serviços similares.

([139]) Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

([140]) A Itelazpi não forneceu elementos em apoio da sua alegação.

(227) Em segundo lugar, o operador de satélite Hispasat (filial da Abertis) presta serviços em algumas partes da zona II ([141]) e a plataforma de satélite é exclusivamente utilizada na zona III. Outros Estados-Membros utilizam também serviços de satélite para cobrir zonas mais remotas dos seus países com os canais de acesso gratuito ([142]).

(228) Em terceiro lugar, vários canais públicos e privados distribuídos através da plataforma terrestre e que chegam a todo o país são também emitidos através de plataformas de satélite, incluindo a própria Astra ([143]).

(229) Em quarto lugar, alguns canais regionais estão disponíveis ou estavam disponíveis até há pouco tempo através de plataformas de satélite, o que contradiz a afirmação de que os radiodifusores regionais não estão interessados no satélite.

(230) Em quinto lugar, a Comissão assinala igualmente o argumento da Astra relativamente à capacidade do satélite para oferecer 1 380 canais e delimitá-los do ponto de vista geográfico. A Astra assegura que não há limites para a plataforma de satélite difundir esse número de canais. Além disso, o número de 1 380 canais regionais parece ser exagerado. Embora este seja o número máximo de frequências disponíveis na Espanha para os canais nacionais, regionais e locais, o número de licenças concedidas é, de facto, muito inferior (ver nota de rodapé 24). Por outro lado, nem todos os radiodifusores que receberam uma licença emitem efetivamente nas frequências atribuídas.

(231) Em sexto lugar, alguns radiodifusores manifestaram uma preferência pela transmissão terrestre porque tinham adquirido direitos para emitir conteúdos exclusivamente para a plataforma terrestre. Tal não implica, porém, que existam mercados distintos para transmissão terrestre e por satélite. Do mesmo modo que adquiriram direitos para a plataforma terrestre, se necessário, os radiodifusores podiam fazê-lo para a plataforma de satélite. Além disso, se uma plataforma de satélite for selecionada com base num concurso público, como no caso da zona III, poderá ser imposta uma «obrigação de transporte» aos radiodifusores. Além disso, nos termos do artigo 31.º da Lei Geral n.º 7/2010 relativa aos serviços de comunicação social audiovisual, os titulares de licenças de serviços de comunicação social audiovisual são obrigados a negociar a venda dos seus principais canais de radiodifusão a prestadores de serviços de radiodifusão televisiva independentemente da tecnologia que utilizem. Os radiodifusores têm a obrigação de negociar com os operadores de plataformas e qualquer litígio resultante dessas negociações pode ser submetido à CNMC (ver considerando 184).

(232) Por último, de acordo com dados de maio de 2010 ([144]), a cobertura da TDT na Espanha atinge 98,85% da população, enquanto apenas 93,5% das famílias veem televisão através da plataforma terrestre. Assim, 5% das famílias têm acesso à TDT, mas preferem não utilizá-la, já que a maior parte é assinante da televisão paga via satélite.

(233) Em conclusão, uma vez que as plataformas de radiodifusão por satélite e terrestres estão em concorrência entre si, a medida para a implantação, exploração e manutenção da TDT na zona II implica uma distorção da concorrência entre as duas plataformas. Convém notar que outras plataformas, especialmente a televisão por Internet, também são desfavorecidas em consequência da medida. Embora a banda larga ainda não tenha chegado à totalidade da zona II, é muito provável que, no futuro, alargue significativamente a sua cobertura.

6.2.1.6. Efeitos sobre as trocas comerciais

(234) A medida afeta as trocas comerciais intra-União. De acordo com a jurisprudência dos tribunais da União, quando «*um auxílio financeiro concedido por um Estado ou através de receitas de Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias, estas últimas devem ser consideradas influenciadas pelo auxílio*» ([145]).

(235) Os operadores de rede atuam num setor em que os Estados-Membros efetuam trocas comerciais. A Abertis faz parte de um grupo internacional de empresas que concorre no comércio intracomunitário, tal como o autor da denúncia, a Astra. A medida destinada à implantação e à exploração e manutenção da TDT na zona II afeta, por conseguinte, as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

([141]) A Hispasat presta esses serviços em apoio da rede de TDT na zona II.
([142]) Como, por exemplo, a França.
([143]) Por exemplo, Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, La2, Canal 24 horas.
([144]) Análise do mercado da televisão apresentada pela Espanha na notificação da medida: Compensação pelos prejuízos resultantes da libertação do dividendo digital na Espanha, SA.32619 (2011/N).
([145]) T-55/99, *Confederación española de transporte de Mercancias (CETM)/Comissão das Comunidades Europeias*, ECLI:EU:T:2000:223.

6.2.2. Conclusão quanto à existência de auxílio

(236) Tendo em conta os argumentos acima expostos, a Comissão considera que a medida cumpre os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Nestas circunstâncias, deve ser considerada um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.3. **Avaliação da compatibilidade**

6.3.1. *Considerações gerais*

(237) A Comissão promove ativamente a transição da radiodifusão analógica para a digital. As vantagens da transição para o digital foram sublinhadas no Plano de Ação eEurope 2005 e nas duas comunicações sobre a transição para o digital ([146]). A Comissão está também ciente de que a transição para a tecnologia digital poderá sofrer atrasos, caso seja inteiramente deixada às forças de mercado.

(238) Os Estados-Membros podem utilizar os auxílios para corrigir deficiências específica do mercado ou para garantir a coesão social ou regional ([147]). Em cada caso, porém, é sempre necessário comprovar que os auxílios previstos constituem o meio mais adequado para resolver o problema, que estão limitados ao mínimo necessário e que não falseiam indevidamente a concorrência. De igual modo, a Comunicação relativa à transição digital estabelece que, no domínio específico da digitalização, têm de estar reunidas duas condições para que se justifique a intervenção do Estado: em primeiro lugar, quando estão em causa interesses gerais; em segundo lugar, em caso de inoperância do mercado, ou seja, quando as forças do mercado não conseguem, por si só, ser eficientes em termos de bem-estar coletivo. Em qualquer caso, de acordo com a comunicação, a intervenção pública deve ser apoiada por uma análise sólida do mercado.

(239) A Comunicação relativa à transição digital refere igualmente que a transição para a radiodifusão digital representa um enorme desafio industrial, que deve ser conduzido pelo mercado. Cada rede deveria, por norma, concorrer com os seus próprios meios. Para salvaguardar esse princípio, as eventuais intervenções públicas devem ser, tanto quanto possível, tecnologicamente neutras. Apenas poderão ser previstas exceções a este princípio se a intervenção tiver como propósito corrigir deficiências do mercado ou eliminar um desequilíbrio e, ao mesmo tempo, for um meio adequado, necessário e proporcionado para corrigir tais problemas.

(240) Se for deixado ao critério do mercado, tendo em conta a sua situação social desfavorecida, existe o risco de nem todas as camadas da população poderem beneficiar das vantagens da televisão digital. No que diz respeito ao problema de coesão social, os Estados-Membros poderão querer garantir que todos os cidadãos tenham acesso à televisão digital assim que a televisão analógica for desativada. Uma vez que a transição para a tecnologia digital comporta custos para os consumidores e exige uma mudança de hábitos, os Estados-Membros poderão querer apoiar especialmente os grupos sociais mais desfavorecidos, designadamente os idosos, as famílias com baixos rendimentos ou as pessoas que vivem em regiões periféricas.

([146]) COM (2002) 263 final, «*eEurope 2005*: *Uma sociedade da informação para todos*», COM (2003) 541 final, *Comunicação da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital (da transição para o digital ao fim do analógico)*» e COM (2005) 204 final, «*Comunicação da Comissão sobre a aceleração da transição da radiodifusão analógica para a digital*».

([147]) Ver «Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009», COM(2005) 107 final.

(241) Em várias decisões sobre auxílios estatais, com base nas comunicações relativas à transição para a tecnologia digital, a Comissão aplicou as regras em matéria de auxílios estatais neste setor ([148]). Os Estados-Membros têm várias possibilidades de conceder financiamento público para a transição, a fim de garantir que todas as zonas geográficas continuem a beneficiar de uma cobertura televisiva adequada. Tal inclui o financiamento da implantação de uma rede de transmissão em zonas em que, de outro modo, a cobertura televisiva seria insuficiente ([149]). Esse financiamento só pode, no entanto, ser concedido se não implicar uma distorção desnecessária entre tecnologias ou empresas e se for limitado ao mínimo necessário.

6.3.2. *Base jurídica para apreciar a compatibilidade da medida prevista*

(242) As autoridades espanholas invocaram o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), e o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE para justificar a medida, caso esta fosse considerada um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Em seguida, a Comissão aprecia a compatibilidade da medida à luz destas disposições, tendo em conta as considerações gerais acima expostas.

6.3.3. ***Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE***

(243) Para que o auxílio seja compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), a Comissão pondera os efeitos positivos e negativos do auxílio. Ao aplicar este critério de ponderação, a Comissão analisa as seguintes questões:

1. A medida de auxílio visa um objetivo de interesse comum claramente definido?
2. O auxílio é concebido de modo adequado para atingir o objetivo de interesse comum, isto é, destina-se a solucionar uma situação de deficiência do mercado ou a alcançar outro objetivo? Em especial:
   a) A medida de auxílio é um instrumento adequado, isto é, existem outros instrumentos mais adequados?
   b) Existe um efeito de incentivo, ou seja, o auxílio altera o comportamento das empresas?
   c) A medida de auxílio é proporcionada, ou seja, seria possível assegurar a mesma mudança de comportamento com menos auxílios?
3. As distorções da concorrência e os efeitos sobre as trocas comerciais são limitados, de forma que o saldo global é positivo?

6.3.3.1. Objetivo de interesse comum

(244) O regime de auxílios visa acelerar o processo de transição para a tecnologia digital na Espanha e a assegurar a continuidade da receção televisiva aos residentes de certas zonas remotas e rurais. A este respeito, o objetivo da medida é permitir às pessoas que vivem nessas zonas ver televisão. O acesso aos meios de comunicação social, incluindo a transmissão televisiva, é importante para que os cidadãos possam exercer o seu direito constitucional de acesso à informação. A Comissão reconheceu a importância e os benefícios da transmissão digital no Plano de Ação eEurope 2005 ([150]), bem como nas suas duas comunicações sobre a transição da radiodifusão analógica para a digital ([151]). Além disso, na sua Comunicação intitulada *i2010 — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego* ([152]), a Comissão salientou que a cessação progressiva da televisão terrestre analógica, cujo fim definitivo estava previsto para 2012, melhorará o acesso ao espetro na Europa. Como utiliza o espetro mais eficientemente, a radiodifusão digital liberta capacidade de espetro para outros utilizadores, tais como novos serviços de radiodifusão e telefonia móvel, o que, por sua vez, estimulará a inovação e o crescimento nas indústrias da televisão e das comunicações eletrónicas.

([148]) Ver, entre outras decisões, N622/03 Digitalisierungsfonds – Áustria (JO C 228 de 17.9.2005, p. 12); Decisão 2006/513/CE da Comissão, de 9 de novembro de 2005, relativa ao Auxílio Estatal que a República Federal da Alemanha concedeu a favor da Introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) em Berlim-Brandenburgo (JO L 200 de 22.7.2006, p. 14); Decisão 2007/258/CE da Comissão, de 20 de dezembro de 2006, relativa à medida C 24/2004 (ex-NN 35/2004) aplicada pela Suécia para a introdução da televisão digital terrestre (JO L 112 de 30.4.2007, p. 77); Decisão 2007/374/CE da Comissão, de 24 de janeiro de 2007, relativa ao auxílio estatal C 52/2005 (ex-NN 88/2005, ex-CP 101/2004) concedido pela República Italiana para a aquisição de descodificadores digitais (JO L 147 de 8.6.2007, p. 1); N270/06 Subvenções para descodificadores digitais com API – Itália (JO C 80 de 13.4. 2007, p. 3); N107/07 Subsídios à IdTV – Itália (JO C 246 de 20.10.2007); Decisão 2008/708/CE da Comissão, de 23 de outubro de 2007, relativa ao auxílio estatal C 34/06 (ex-N 29/05 e ex-CP 13/04) que a República Federal da Alemanha tenciona conceder a favor da introdução da televisão digital terrestre (DVB-T) na Renânia do Norte-Vestefália (JO L 236 de 3.9.2008, p. 10); SA.28685 Captación de Televisión Digital en Cantabria – Espanha (JO C 119 de 24.4. 2012).

([149]) Ver considerando 132 da Decisão 2006/513/CE.

([150]) COM (2002) 263 final, «*eEurope 2005*: *Uma sociedade da informação para todos*».

([151]) COM (2003) 541 final, «*Comunicação da Comissão relativa à transição da radiodifusão analógica para a digital (da transição para o digital ao fim do analógico)*» e COM (2005) 204 final, «*Comunicação da Comissão sobre a aceleração da transição da radiodifusão analógica para a digital*».

([152]) COM (2005) 541 final, de 1 de junho de 2005.

(245) Conclui-se, por conseguinte, que a medida visa um objetivo de interesse comum claramente definido.

6.3.3.2. Auxílio claramente definido

Deficiência do mercado

(246) Tal como afirmado pelas autoridades espanholas, é geralmente reconhecido que existe um risco de nem todas as camadas da população poderem beneficiar das vantagens da televisão digital (problema da coesão social e regional). Poderá haver uma deficiência do mercado se os operadores de mercado não tiverem suficientemente em conta os efeitos positivos da conversão digital na sociedade no seu conjunto por não terem incentivos económicos para tal (externalidades positivas). Além disso, no que diz respeito à coesão social, os Estados-Membros poderão querer garantir que todos os cidadãos tenham acesso à televisão digital quando a televisão analógica for desativada e, por conseguinte, poderão também ponderar a adoção de medidas para garantir que todas as zonas geográficas continuem a ter uma cobertura televisiva adequada.

(247) Na decisão de início do procedimento, a Comissão reconheceu a existência de uma deficiência do mercado pelo facto de os radiodifusores não estarem dispostos a suportar custos adicionais da extensão da cobertura que excedam as suas obrigações legais. Além disso, nem as plataformas de satélite nem as famílias realizaram investimentos que garantam a receção de canais digitais via satélite por todos os habitantes da zona II. Por conseguinte, a Comissão reconhece que as pessoas cuja residência habitual se encontra numa zona rural poderão ficar totalmente excluídas da receção do sinal de televisão digital de acesso gratuito, se a cobertura digital for inteiramente confiada às forças do mercado, e que a intervenção pública, sob a forma de apoios financeiros aos particulares, pode ser benéfica.

Neutralidade tecnológica, adequação e proporcionalidade da medida

(248) Nos casos de transição para a tecnologia digital, o princípio da neutralidade tecnológica está firmemente consagrado em várias decisões da Comissão ([153]). Foi confirmado pelo Tribunal Geral e pelo Tribunal de Justiça ([154]).

(249) A escolha da tecnologia deve, em geral, ser estabelecida por um concurso tecnologicamente neutro, como aconteceu noutros Estados-Membros ([155]). Tal como referido na secção 2.2, a grande maioria dos concursos não eram tecnologicamente neutros, uma vez que se referem explicitamente, através da definição do objeto do concurso, e/ou implicitamente, na descrição das especificações técnicas, à tecnologia terrestre e à TDT. Apenas os operadores de TDT poderiam cumprir estes requisitos (e apenas esses operadores participaram efetivamente nestes concursos). A Espanha argumenta que as referências do concurso à TDT ou as especificações relativas ao equipamento e aos centros emissores de TDT não significam que a utilização desses centros fosse obrigatória para os proponentes. Estas referências não podem razoavelmente ser interpretadas da forma indicada pelas autoridades espanholas.

(250) Em primeiro lugar, de acordo com o estudo da Itelazpi de 2019, a política do Governo espanhol tinha imposto uma restrição à zona II, exigindo a utilização da TDT. O estudo da Itelazpi de 2019 refere que, para utilizar outra tecnologia, um governo regional teria tido de discutir com o governo nacional a supressão desta restrição para a zona II ([156]). Nenhum governo regional fez uma tentativa de discutir a supressão de tal restrição.

([153]) Ver nota de rodapé 148.

([154]) Processos T-8/06, FAB *Fernsehen aus Berlin GmbH/Comissão*, acórdão de 6 de outubro de 2009 (n.os 70 a 84), ECLI:EU:T:2009:386; C-544/09P, *Alemanha/Comissão*, acórdão de 15 de setembro de 2011 (n.os 77 a 83), ECLI:EU:C:2011:584; T-177/07, *Mediaset SpA/Comissão*, acórdão de 15 de junho de 2010 (n.º 109), ECLI:EU:T:2010:233; e C-403/10 P, *Mediaset SpA/Comissão*, acórdão de 28 de julho de 2011 n.os 100 a 108), ECLI:EU:C:2011:533.Ver também os acórdãos nos processos T-462/13 (n.os 102 a 139), T-465/13 (n.os 94 a 117), T-487/13 (n.os 128 a 140), T-541/13 (n.os 119 a 129) e T-461/13 (n.os 94 a 112), que foram confirmados pelo Tribunal de Justiça nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 e no processo C-81/16. Ver também o Acórdão no processo T-808/14 (n.os 139 a 149) e o Acórdão nos processos apensos T-37/15 e T-38/15 (n.os 157 a 166), que foram confirmados pelo Tribunal de Justiça nos processos C-91/17 P, C-92/17 e C-114/17 P.

([155]) Ver nota de rodapé 21.

([156]) FTI Consulting: Providing Digital Television Services in the Basque Region of Spain, p. 12, 20 e 44, de 9.5.2019. Fornecido pela Itelazpi.

(251) Em segundo lugar, o facto de o Governo central espanhol favorecer a tecnologia de TDT e as referências do concurso à TDT impediram qualquer proponente de apresentar uma proposta com base noutra solução tecnológica. Assim, o argumento formal do Governo espanhol ignora a realidade comercial. A participação em concursos requer a mobilização de muitos recursos e, por conseguinte, implica custos elevados para os proponentes. A divisão da intervenção na zona II em várias centenas de concursos individuais multiplicou os custos, o que representa uma barreira significativa à entrada de qualquer proponente que deseje cobrir toda a zona II. A combinação de intervenções do Governo central a favor da tecnologia de TDT, tal como explicado nos n.ºs (139) e (138), as referências específicas dos concursos à TDT e a necessidade de participar em centenas de concursos diferentes enviavam, por conseguinte, uma forte mensagem aos outros operadores de plataforma de que a participação nesses concursos não se justificaria do ponto de vista comercial. Conclui-se, por conseguinte, que, na grande maioria dos casos, estas referências tornavam impossível a concorrência dos operadores de outras plataformas ([157]).

(252) A vantagem de um concurso tecnologicamente neutro reside na possibilidade de a agência que concede o auxílio escolher entre diferentes propostas, tendo em conta, nomeadamente, eventuais descontos oferecidos pelos proponentes. Por outro lado, a dispensa de tal concurso poderá justificar-se se um estudo *ex ante* demonstrar que, tendo em conta todos os descontos possíveis que poderiam ser previsivelmente concedidos por potenciais proponentes, qualquer outra tecnologia seria claramente mais dispendiosa ou não cumpriria requisitos qualitativos essenciais ([158]). Esse estudo de custos deve ser realizado por um perito independente e deve satisfazer determinados requisitos de qualidade (deve demonstrar uma diferença de custos significativa, os resultados do estudo têm de ser sólidos e os dados têm de ser verificáveis). Nesse caso, a autoridade poderia evitar o custo e a perda de tempo de realização de um concurso público ([159]).

(253) Este entendimento é ainda mais válido no caso em apreço, uma vez que, em 2008, o operador de satélite Astra já tinha ganho um concurso da Região Autónoma da Cantábria (ver considerando 13). O facto de esse concurso ser tecnologicamente neutro prova que, na altura, a TDT não apresentava provavelmente a vantagem necessária em termos de custos ou de qualidade. Além disso, a tecnologia de satélite é utilizada para a transmissão em toda a zona III e na zona II como serviço de apoio à infraestrutura de TDT ([160]). Tal parece indicar igualmente que, em princípio, a tecnologia de satélite é adequada para a transmissão de sinais de televisão na zona II.

(254) Para refutar os dados que contrariam o pressuposto de que a tecnologia de TDT teria uma clara vantagem em termos de custos, um estudo de custos para apoiar uma decisão que favoreça uma determinada solução tecnológica, evitando um concurso tecnologicamente neutro, deve ser absolutamente inequívoco. Deve satisfazer, pelo menos, as cinco condições cumulativas seguintes: 1) o estudo tem de ser realizado *ex ante* ([161]), 2) deve ser realizado por um perito independente, 3) deve demonstrar uma diferença de custos significativa ([162]), 4) os resultados têm de ser sólidos ([163]) e 5) os dados têm de ser verificáveis.

([157]) Embora no primeiro concurso tecnologicamente neutro celebrado na Cantábria três consórcios tivessem apresentado uma proposta assente numa solução via satélite (Castilla-La-Mancha Telecom, Telefónica e Astra), nenhuma destas empresas, nem qualquer outro operador de uma plataforma não TDT, tornou a participar em qualquer dos concursos subsequentes.

([158]) Tal estudo serviu de justificação para a escolha de uma tecnologia específica num caso de banda larga, ver Decisão da Comissão N222/2006, Auxílio para colmatar o fosso digital na Sardenha (JO C 68 de 24.3.2007).

([159]) O Reino Unido escolheu a TDT para a oferta de televisão local com base num estudo *ex-ante* realizado pela sua entidade reguladora, a OFCOM, e com base numa consulta *ex-ante* dos operadores do mercado. Nessa base, a Comissão não insistiu na realização de um concurso tecnologicamente neutro. SA.33980 (2012/N), Televisão local no Reino Unido, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf

([160]) Por exemplo, no caso da Itelazpi e da Cellnex, alguns centros emissores de TDT não conseguem receber sinais multiplex através da rede terrestre e recebem sinais multiplex dos satélites Hispasat. Ver estudo da Itelazpi de 2015, p. 20.

([161]) Uma autoridade só pode alegar que a sua decisão de renunciar a um concurso tecnologicamente neutro se baseou num estudo se este for realizado antes de optar por uma determinada solução tecnológica («*ex-ante*»).

([162]) As estimativas de custos baseiam-se em pressupostos e, por conseguinte, implicam incerteza. Para justificarem uma opção tecnológica *ex-ante*, as estimativas de custos têm de ser conservadoras. Devem incluir possíveis reduções de custos que possam ser alcançadas pelos potenciais proponentes com base na sua posição no mercado ou em possíveis sinergias. Devem igualmente refletir os eventuais descontos que um proponente possa oferecer para entrar num novo mercado.

([163]) A comparação de custos é sólida se o resultado global não se alterar caso os pressupostos subjacentes variem dentro de um intervalo razoável.

(255) Durante a investigação, as autoridades espanholas apresentaram vários estudos de custos que alegadamente demonstram que a utilização da tecnologia de TDT seria menos onerosa do que a utilização da tecnologia de satélite. Todas estas comparações de custos pecam pelo facto de se concentrarem apenas nos custos de instalação. Na sua maioria, ignoram totalmente os custos de exploração e manutenção («E&M»). No entanto, após a implantação da TDT, tornou-se claro que a utilização desta última tecnologia gerou despesas significativas de E&M, que as autoridades espanholas financiaram através da concessão contínua de auxílios para E&M a operadores de TDT (até à data). Uma comparação dos custos das diferentes tecnologias deve ter em conta todos os custos relevantes, ou seja, incluindo também as despesas de exploração e manutenção.

(256) O estudo *ex ante* de Espanha de 2007, tal como referido no n.º (119), não demonstra suficientemente a superioridade da plataforma terrestre em relação ao satélite. Pelo contrário, o estudo conclui que a escolha de uma determinada solução tecnológica para a extensão da cobertura deve ser analisada região a região, tendo em conta as particularidades topográficas e demográficas de cada uma delas. Esta conclusão advoga, em vez disso, a necessidade de levar a cabo um concurso tecnologicamente neutro para determinar qual a plataforma mais adequada. O Tribunal Geral confirmou que o estudo de Espanha de 2007 não demonstrou suficientemente a superioridade da plataforma terrestre em relação à plataforma de satélite. Além disso, considerou que a análise efetuada nesse estudo não justificava a inobservância do princípio da neutralidade tecnológica ([164]).

(257) No decurso da investigação, algumas Comunidades Autónomas apresentaram cálculos internos em que comparavam os custos da utilização de ambas as tecnologias para estender a cobertura. No entanto, para além da incerteza quanto à data desses cálculos ([165]), nenhum deles apresentava o grau de pormenor e solidez suficiente para justificar a escolha da tecnologia terrestre para estender a cobertura ([166]). Mais importante ainda, nenhum deles foi efetuado por um perito independente. Em novembro de 2010, a Região Autónoma da Galiza forneceu informações sobre as reuniões realizadas com a Astra em 2009 e apresentou uma comparação de custos que incluía dados fornecidos pela ASTRA nessas reuniões. Esta comparação de custos foi objeto do recurso interposto pela Região Autónoma da Galiza contra a Decisão de 2013 e o Tribunal Geral não aceitou que estes cálculos justificassem a superioridade da tecnologia terrestre em relação à tecnologia de satélite ([167]). Esta comparação de custos não tem em conta o custo do fornecimento de equipamento de receção de TDT aos clientes finais. Estes custos são significativos, uma vez que a mudança para TDT exigia que cada agregado familiar recebesse uma antena e um descodificador.

(258) No que diz respeito aos dois estudos de custos apresentados pela Cellnex (Abertis), importa notar que foram realizados em 2010, muito depois de as medidas objeto de investigação terem entrado em vigor. Independentemente de poderem ser considerados independentes e suficientemente sólidos, o facto de serem posteriores às medidas impugnadas significa que esses estudos não podem ser invocados em apoio do argumento de que o Governo espanhol não realizou um concurso tecnologicamente neutro. Além disso, os resultados destes estudos são contrariados pelas estimativas de custos fornecidas pela Astra, que alegadamente demonstram que a tecnologia de satélite é mais eficaz em termos de custos ([168]).

([164]) Ver Acórdão no processo T-461/13 (n.os 118-120). Acórdão no processo T-462/13, (n.os 113-114). Acórdão no processo T-465/13 (n.os 104-105). T-541/13 (n.os 132-133);

([165]) Os cálculos internos não têm data e poderão ter sido efetuados posteriormente. Foram apresentados à Comissão muito tempo após o início da investigação e anos após a entrada em vigor da medida (ou seja, Galiza em 2010, Navarra, Madrid, La Rioja, Valência em 2011 e Aragão em 2012).

([166]) Múrcia apresenta uma comparação de custos de 15 de outubro de 2008, que alegadamente demonstra que, em comparação com a TDT, os custos de implantação do satélite são superiores em 70% para o município e em 100% para os cidadãos. No entanto, a comparação de custos não é verificável, uma vez que não contém anexos com dados e cálculos. A comparação não tem em conta que, num concurso (como no caso da Cantábria), um operador de satélite pode oferecer descontos e não tem em conta que, no caso da tecnologia de TDT, para além da instalação, existe um custo de exploração e manutenção significativo.

([167]) Ver a fundamentação do Tribunal Geral no processo T-463/13, *Comunidad Autónoma de Galicia/Comissão*, n.os 128 e 129.

([168]) As observações da Itelazpi de 13 de junho de 2019 fazem referência aos estudos de custos da Astra, alegando que estes apresentam várias falhas, sem, no entanto, explicar quais são e em que medida seriam decisivas para as conclusões gerais da Astra. Na sua comunicação de 13 de junho de 2019, a Cellnex-Telecom critica mais pormenorizadamente vários pressupostos da Astra em relação aos custos (p. 24 a 26). Uma vez que a Comissão não se baseia, em especial, em qualquer relatório específico, estes não são discutidos mais aprofundadamente.

(259) As autoridades espanholas apresentaram outro estudo em 8 de novembro de 2012, ou seja, mais de 4 anos após o Governo espanhol ter lançado um auxílio à infraestrutura de TDT ([169]) («estudo da Espanha de 2012»). A Comissão observa que o estudo da Espanha de 2012 foi apresentado no contexto de outro processo ([170]) e foi registado no presente caso a pedido das autoridades espanholas. O estudo compara o custo da adaptação do equipamento recetor de televisão em cada habitação, para toda a população espanhola, em resultado da disponibilização do «dividendo digital». O estudo da Espanha de 2012 não é relevante neste caso, uma vez que não diz respeito à extensão da cobertura da TDT na zona II nem a nenhum dos custos financiados pelo auxílio em análise. Além disso, em termos cronológicos, a decisão do Governo a favor da TDT não se poderia ter baseado no estudo da Espanha de 2012. Por outro lado, o estudo da Espanha de 2012 apresenta igualmente a lacuna de não indicar a fonte dos dados utilizados. Por conseguinte, os dados utilizados não são verificáveis.

(260) Em 2019, foram apresentados outros estudos *ex post*, ou seja, cerca de dez anos depois de o Governo espanhol ter tomado medidas para implantar a TDT na zona II. O estudo da Catalunha avaliou as diferentes tecnologias previstas para o fornecimento de televisão digital na zona II. O estudo baseia-se em dados relativos a 2008. O estudo concluiu que as tecnologias mais viáveis eram a terrestre e o satélite; e que, entre estas duas tecnologias, a tecnologia de TDT era a menos dispendiosa para os cidadãos.

(261) Este estudo foi realizado em 2017, muito depois de as medidas objeto de investigação terem sido postas em prática. O facto de ser posterior às medidas impugnadas obsta a que tal estudo seja invocado para justificar a não realização de um concurso tecnologicamente neutro pelo Governo espanhol. Além disso, as conclusões do estudo não são sólidas ([171]).

(262) Em 13 de junho de 2019, o beneficiário do auxílio à TDT da Região Autónoma do País Basco, a Itelazpi, apresentou dois estudos que alegadamente demonstram que o custo do fornecimento de sinais de televisão digital através de uma rede de TDT é mais eficiente em termos de custos do que o fornecimento desses sinais através de uma rede de satélites. O primeiro estudo foi elaborado para a Itelazpi em 2015 e o segundo data de 2019.

(263) O estudo da Itelazpi de 2015 estima os custos incrementais do fornecimento de cobertura para os multiplexes nacionais através das opções de TDT e satélite (excluindo os serviços regionais). O estudo exclui os custos comuns dos serviços nacionais e regionais, como a infraestrutura dos centros existentes, os serviços de gestão e outros serviços de apoio da Itelazpi. Inclui equipamento de transmissão, descodificadores para os consumidores e sistemas de antenas coletivas.

(264) Além disso, estes estudos foram elaborados muito depois de a decisão ter sido tomada. Independentemente da validade dos seus resultados, não podem, por conseguinte, ser considerados como base para a seleção inicial pelo Governo de uma determinada tecnologia ([172]). Por outro lado, os resultados dos estudos de custos assentam principalmente em pressupostos que não são sólidos ([173]). Também não satisfazem os requisitos de qualidade estabelecidos acima no considerando 254 ([174]).

([169]) Analysys Mason: Evaluación de los costes sobrevenidos de las diferentes tecnologías para poder recibir la cobertura actual del servicio de televisión tras la liberación del dividendo digital, 20 de setembro de 2012.

([170]) SA.32619 [2012/C (ex-2011/N)] notificada pelo Reino de Espanha para a compensação de determinados custos respeitantes à libertação do dividendo digital (JO L 361 de 31.12.2016, p. 1).

([171]) Por exemplo, a análise dos custos da instalação em cada habitação não é rigorosa. O estudo parte do pressuposto de que todas as habitações dispõem da quase totalidade do equipamento de acesso à TDT, ao contrário do que acontece com o satélite. Este pressuposto tem como consequência um aumento dos custos da tecnologia de satélite em comparação com a TDT. Embora o estudo mencione que o equipamento de instalação exigido para ambas as tecnologias é semelhante, para a TDT, o estudo calcula apenas 30 euros para um descodificador, ao passo que, para a tecnologia de satélite, tem em conta um custo de 588 euros. Destes 588 euros, 270 euros referem-se à aquisição de dois recetores de satélite. A diferença de tratamento da TDT e do satélite também se manifesta nos cálculos dos custos totais. Para a adaptação de habitações individuais à tecnologia de satélite é considerado um custo superior a 71 milhões de euros, enquanto, para a adaptação da tecnologia de TDT, os custos são zero.

([172]) Com efeito, a Itelazpi não alegou que o Governo central ou o Governo regional do País Basco tivessem baseado a sua decisão nos dados utilizados neste estudo.

([173]) Por exemplo, os estudos da Itelazpi de 2015 e 2019 partem do princípio de que a prestação de serviços por satélite seria feita com base no aluguer da capacidade de repetição de satélite existente da plataforma de satélite e exploraria a própria ligação por satélite. Não consideram a possibilidade de, tal como sucedeu no concurso da Cantábria, o próprio operador de satélite poder entrar no mercado. Por conseguinte, o cálculo desfavorece a tecnologia de satélite, uma vez que exclui a possibilidade de quaisquer descontos por quantidade ou eventuais negociações de preços que normalmente ocorreriam num processo de concurso. No caso de um concurso público, tal como demonstrado em relação ao concurso da Cantábria, o operador de satélite poderia basear a sua proposta num cálculo de preços completamente diferente. Mais especificamente, os cálculos dos custos são tendenciosos. Por exemplo, utilizam os atuais preços dos descodificadores de satélite no cálculo dos custos do satélite, que são significativamente mais elevados do que os custos noutros países da UE (p. 10 do estudo da Itelazpi de 2015 e p. 45 do estudo da Itelazpi de 2019). Por conseguinte, negligenciam a possibilidade de um operador de satélite beneficiar de descontos quantitativos, caso opere em vários Estados-Membros.

([174]) Os cálculos dos custos não podem ser verificados. No que diz respeito ao custo da TDT, o estudo remete para dados internos da Itelazpi. Esses dados não foram anexados ao estudo. No que diz respeito ao custo da tecnologia de satélite, o estudo refere-se à Astra, sem, no entanto, indicar onde e em que contexto a Astra forneceu esses dados.

(265) Em conclusão, o Governo espanhol não realizou concursos tecnologicamente neutros. A sua opção pela tecnologia de TDT não se baseou num estudo *ex ante* independente e sólido que justificasse a ausência de um procedimento de concurso público.

(266) Por conseguinte, a medida objeto de investigação não pode ser considerada adequada.

(267) O facto de algumas famílias da zona II receberem canais de acesso gratuito por satélite ([175]) demonstra que a tecnologia terrestre nem sempre é a plataforma mais eficiente e adequada. Note-se igualmente que a solução por satélite tem sido utilizada noutros Estados-Membros ([176]).

(268) Além disso, o facto de a Astra ter concorrido e ganho o concurso tecnologicamente neutro para a extensão da cobertura televisiva digital na Cantábria sugere, pelo menos, que a plataforma de satélite pode prestar este serviço ([177]).

(269) A adequação da medida continua a ser posta em causa. Embora a transição da televisão analógica para a TDT na faixa dos 800 MHz tenha sido concluída na Espanha em 3 de abril de 2010, em 2011 foi decidido proceder ao leilão das frequências da faixa dos 800 MHz. Consequentemente, era necessário transferir emissões para outros canais situados abaixo dos 790 MHz, o mais tardar até 1 de janeiro de 2014. Uma vez que esta situação gerou custos adicionais, em 5 de novembro de 2011, a Espanha notificou duas medidas para as famílias e os radiodifusores com um orçamento de 600 a 800 milhões de euros na zona I. Em agosto de 2016, a Comissão concluiu que estas medidas constituíam auxílios incompatíveis ([178]). Tais custos não se teriam produzido caso se tivesse optado por outras plataformas (televisão por Internet, cabo ou satélite).

(270) Mais ainda, foi salientado que os novos serviços móveis (LTE, 4G) utilizam uma frequência próxima do espetro utilizado pela TDT e, por conseguinte, poderão interferir com os sinais de TDT, pelo que as famílias têm de comprar filtros dispendiosos para proteger o seu sinal de TDT desta interferência ([179]). Não se pode excluir que interferências similares sejam um problema mais geral que compromete a futura adequação da radiodifusão terrestre, especialmente no contexto de uma maior e mais ampla implantação das redes NGA (redes de «acesso de nova geração»).

(271) As autoridades espanholas apresentaram outros dois argumentos para explicar por que razão a transmissão por satélite seria mais onerosa que a TDT. Em primeiro lugar, nos seus acordos com certos fornecedores, os radiodifusores têm restrições territoriais. Garantir esse acesso condicional seria mais oneroso para a tecnologia de satélite. Em segundo lugar, a tecnologia de satélite não estaria equipada para difundir um grande número de canais regionais. Estas alegações não foram fundamentadas e são contraditas pelo facto de o contrato da Astra com a Cantábria prever um sistema profissional de acesso condicionado. Além disso, de acordo com os cálculos de custos, a tecnologia de satélite continuaria a ser mais barata, mesmo no caso de se terem de celebrar acordos separados com cada uma das regiões espanholas. No que diz respeito à radiodifusão regional, a Astra sustenta que o número de 1 380 canais indicado pelo Governo espanhol está extremamente inflacionado ([180]). Mais uma vez, de acordo com os seus próprios cálculos, a opção por satélite seria mais barata mesmo no caso de serem incluídos os canais regionais e locais.

(272) Há também elementos que indicam que os Governos regionais estavam conscientes de que existia uma alternativa tecnológica à extensão da plataforma terrestre. A investigação revelou que, numa fase preliminar do processo, algumas regiões se reuniram com representantes da Astra. Nessas reuniões, a Astra apresentou-lhes uma proposta de solução de satélite, que, no entanto, não foi explorada pelos Governos regionais.

([175]) A Hispasat, copropriedade da Abertis e do Estado espanhol, presta os seus serviços em algumas Comunidades Autónomas em partes da zona II. Por exemplo, nas ilhas Canárias, 16 aldeias situadas na zona II recebem televisão de acesso gratuito via satélite. O mesmo sucede com cerca de 9 000 pessoas em Castela e Leão. Uma vez que a Abertis se ocupa do controlo dos recetores de satélite em todos os centros terrestres e não permite que outros operadores de satélite se interconectem com esses recetores, só a Hispasat pode oferecer tais serviços de transporte de TDT para alimentar as torres terrestres.

([176]) Por exemplo: França, Reino Unido, Itália e Eslováquia.

([177]) Conforme sublinhou o acórdão do tribunal nacional. Ver nota de rodapé 16.

([178]) Ver a Decisão (UE) 2016/2395.

([179]) Ofcom, «*Second consultation on coexistence of new services in the 800 MHz band with digital terrestrial television*», http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/

([180]) De acordo com as estimativas da Astra, o número total de canais locais atualmente difundidos não ultrapassa 415 canais. Os próprios cálculos da Comissão sugerem que o número de canais indicado pela Espanha é um tanto exagerado.

(273) No que respeita à proporcionalidade, ao conceber a intervenção para a zona II, teria sido conveniente que o Governo central tivesse realizado primeiro uma comparação de custos (ou concurso) a nível nacional. Uma vez que o principal custo da rede de satélites resulta da sua capacidade de satélite, esta plataforma funciona com economias de escala significativas ([181]). As negociações da Astra com os Governos regionais mostram que a empresa propunha significativas reduções de preços se várias regiões celebrassem conjuntamente um contrato. Portanto, poderia ter-se esperado reduções adicionais de preços se tivesse sido realizado um concurso a nível nacional. Em vez disso, através da aplicação de medidas descentralizadas e não harmonizadas, por vezes mesmo a nível municipal, uma tecnologia com tais economias de escala já se encontrava numa situação de desvantagem significativa. Consequentemente, o montante total dos auxílios estatais necessários para prestar serviços de televisão digital às famílias na zona II aumentou. Embora caiba às autoridades espanholas decidir sobre a sua organização administrativa, ao disponibilizar financiamento proveniente do Governo central, em vez de insistir na utilização de TDT, o Governo espanhol poderia, pelo menos, ter encorajado as Comunidades Autónomas a terem em conta nos seus concursos possíveis poupanças de custos proporcionadas por determinadas plataformas.

(274) Em conclusão, a Comissão considera que a medida objeto de investigação não respeitou o princípio da neutralidade tecnológica. Como explicado anteriormente, a medida não é proporcional e não é um instrumento adequado para assegurar a cobertura de canais de acesso gratuito aos residentes da zona II. A conclusão de que a medida não respeitava o princípio da neutralidade tecnológica foi confirmada pelos acórdãos proferidos nos processos T-462/13 ([182]), T-465/13 ([183]), T-487/13 ([184]), T-541/13 ([185]) e T-461/13 ([186]), que foram confirmados pelo Tribunal de Justiça nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 P e no processo C-81/16 P.

6.3.3.3. Exploração e manutenção da rede

(275) No que se refere ao financiamento concedido para a exploração e manutenção das redes subvencionadas, após a conclusão da digitalização e até ao período indicado na secção 2.3 (ou seja, até ao momento em que as medidas objeto de investigação tenham sido alteradas), uma vez que este é acessório do auxílio à implantação, não pode ser considerado tecnologicamente neutro. Foi destinado à conservação dos centros que emitem um sinal através de plataformas terrestres. Um tal auxílio também é, portanto, incompatível.

6.3.3.4. Evitar distorções desnecessárias

(276) Embora a intervenção pública possa ser justificada tendo em conta a existência de certas deficiências do mercado e eventuais problemas de coesão, o modo como a medida é concebida gera distorções desnecessárias da concorrência.

6.3.3.5. Conclusão relativa ao artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE

(277) Conclui-se que a medida objeto de investigação, incluindo o auxílio em curso, não é um instrumento adequado, necessário e proporcionado para corrigir a deficiência de mercado identificada.

6.3.4. Artigo 106.º, n.º 2, do TFUE

(278) A exceção prevista no artigo 106.º, n.º 2, que pode ser aplicada à compensação estatal pelos custos da prestação de um serviço público, não pode ser invocada nem neste caso em geral, nem no caso do País Basco em particular. A Comissão considera que o SIEG deve ser definido claramente pelas autoridades nacionais (ou regionais) e que deve ser confiado a uma dada empresa. Tal como referido nos n.ºs (198) a (204), considera-se que as autoridades espanholas e bascas não definiram claramente a exploração de uma plataforma terrestre como serviço público. Esta

([181]) O sinal de satélite pode ser difundido em todo o território espanhol. No entanto, no caso da plataforma terrestre, a extensão geográfica exige a instalação de repetidores e/ou torres de comunicações adicionais.
([182]) Ver n.ºs 102 a 139.
([183]) Ver n.ºs 94 a 117.
([184]) Ver n.ºs 128 a 140.
([185]) Ver n.ºs 119 a 129.
([186]) Ver n.ºs 94 a 112.

conclusão foi confirmada pelo Tribunal Geral nos processos T-462/13 ([187]), T-465/13 ([188]), T-487/13 ([189]), T-541/13 ([190]) e T-461/13 ([191]). Além disso, os acórdãos proferidos nesses processos foram confirmados pelo Tribunal de Justiça nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 ([192]) e no processo C-81/16 ([193]).

6.4. **Novo auxílio ilegal**

(279) A Abertis argumenta que a implantação da rede de radiodifusão terrestre na zona II foi financiada quase exclusivamente pelas regiões espanholas com recurso a fundos públicos com base em legislação que remonta a 1982, ou seja, antes da data de adesão da Espanha à Comunidade Económica Europeia em 1986. Por conseguinte, segundo a Abertis, o regime pode ser considerado parte do financiamento público em curso da exploração das redes terrestres locais, pelo que deve ser considerado um auxílio existente.

(280) O financiamento da extensão da rede terrestre pelas regiões começou, de facto, no início dos anos 80, mas na altura não havia radiodifusores privados no mercado. A infraestrutura alargada satisfazia, por conseguinte, apenas as necessidades do radiodifusor público, que, em todo o caso, tinha a obrigação de disponibilizar o seu sinal à maioria da população. Por outro lado, nessa altura, a televisão terrestre era a única plataforma de transmissão do sinal televisivo na Espanha. Em consequência, a extensão da única rede existente não falseou a concorrência com outras plataformas.

(281) Desde então, a legislação e a tecnologia evoluíram, o que levou ao surgimento de novas plataformas de radiodifusão e novos operadores de mercado, especialmente radiodifusores privados. Uma vez que o beneficiário e as circunstâncias globais do financiamento público sofreram uma alteração substancial, a medida objeto de investigação não pode ser considerada uma alteração de natureza puramente formal ou administrativa. Trata-se antes de uma alteração que afeta a própria essência do regime inicial, pelo que deve ser considerada um novo regime de auxílios ([194]). De qualquer modo, a transição da televisão analógica para a televisão digital só se tornou possível devido aos recentes avanços tecnológicos, pelo que se trata de um fenómeno novo. As autoridades espanholas deveriam, por conseguinte, ter notificado este novo auxílio.

6.5. **Conclusão**

(282) Considera-se que o financiamento concedido pela Espanha (incluindo os auxílios concedidos pelas Comunidades Autónomas espanholas e pela administração local) aos operadores de redes terrestres para a modernização e digitalização da sua rede para fornecer canais de televisão de acesso gratuito na zona II constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O auxílio não é compatível com o mercado comum, na medida em que não foi cumprido o critério da neutralidade tecnológica. Além disso, o auxílio não foi notificado ([195]) à Comissão, conforme exigido no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, tendo sido concedido ilegalmente sem autorização da Comissão. Consequentemente, deve ser recuperado junto dos operadores de rede terrestre.

(283) A Comissão considera igualmente incompatível o auxílio à exploração e manutenção da rede digitalizada concedido, sem concurso ou na sequência de concursos tecnologicamente não neutros, até ao período indicado na secção 2.3 (ou seja, até ao momento em que o regime objeto de investigação tenha sido alterado). Além disso, este auxílio não foi notificado à Comissão, conforme exigido no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, tendo sido concedido ilegalmente sem autorização da Comissão.

(284) Qualquer futuro auxílio estatal destinado à exploração e manutenção deve ser notificado e deve respeitar o princípio da neutralidade tecnológica.

([187]) N.os 55 a 79 do Acórdão no processo T-462/13.
([188]) N.os 55 a 80 do Acórdão no processo T-465/13.
([189]) N.os 89 a 119 do Acórdão no processo T-487/13.
([190]) N.os 65 a 95 do Acórdão no processo T-541/13.
([191]) N.os 53 a 78 do Acórdão no processo T-461/13.
([192]) Ver n.os 67 a 76 do Acórdão nos processos apensos C-66 a C-69/16.
([193]) Ver n.os 38 a 54 do Acórdão no processo C-81/16.
([194]) Processos T-195/01 e T-207/01, *Gibraltar*, ECLI:EU:T:2002:111, n.os 109 a 111.
([195]) Com exceção de Múrcia, que notificou a medida depois de esta já ter sido implementada.

7. **RECUPERAÇÃO**

7.1. **Necessidade de eliminar o auxílio**

(285) Em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e com a jurisprudência constante dos tribunais da União, a Comissão é competente para decidir que o Estado-Membro em causa deve alterar ou suprimir um auxílio quando considerar que é incompatível com o mercado interno ([196]). O Tribunal tem também sustentado, de forma reiterada, que a obrigação de um Estado-Membro de suprimir auxílios considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno tem como finalidade restabelecer a situação anterior ([197]).

(286) Neste contexto, o Tribunal estabeleceu que este objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo assim a vantagem de que tinha beneficiado no mercado interno relativamente aos seus concorrentes, e a situação anterior à concessão do auxílio for reposta ([198]).

(287) Em conformidade com a jurisprudência, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 prevê que, «[n]as decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário».

(288) Assim, dado que o financiamento da digitalização da plataforma terrestre e a subsequente manutenção e exploração foram executados em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, e devem ser considerados auxílios ilegais e incompatíveis, devem ser recuperados a fim de restabelecer a situação existente no mercado interno antes da sua concessão. A recuperação deve abranger o período compreendido entre a data em que o auxílio foi colocado à disposição do beneficiário e a data da sua recuperação efetiva. O montante a recuperar deve vencer juros até à recuperação efetiva, a calcular em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ([199]).

7.2. **Beneficiários do auxílio estatal e quantificação do auxílio**

(289) Os operadores de plataformas são beneficiários diretos quando recebem diretamente fundos para a modernização e extensão das suas redes, bem como para a exploração e manutenção. Quando o auxílio tiver sido pago a empresas públicas que posteriormente realizaram concursos para a extensão da cobertura, o operador de plataforma selecionado é considerado o beneficiário indireto. Os auxílios ilegais e incompatíveis devem ser recuperados junto dos operadores de plataforma, quer sejam beneficiários diretos ou indiretos.

7.2.1. *Classificação dos concursos*

(290) Para ser considerado tecnologicamente neutro, um concurso deve preencher duas condições cumulativas: (i) o concurso refere-se explicitamente à extensão da cobertura da televisão digital (e não à televisão digital terrestre) e (ii) as especificações técnicas admitem tecnologias diferentes da terrestre. Um concurso não pode ser considerado tecnologicamente neutro se as suas especificações técnicas exigirem a aquisição ou utilização de equipamentos de telecomunicação para a transmissão ou transporte do sinal de televisão digital terrestre.

(291) Nos casos em que o auxílio ilegal tenha sido concedido na sequência de um concurso tecnologicamente não neutro, o Estado-Membro deve classificar os concursos na categoria de fornecimento de equipamentos de telecomunicação ou de extensão da cobertura, de acordo com as condições a seguir enunciadas.

(292) Os concursos destinados à extensão da cobertura confiam à empresa adjudicatária a missão de fornecer (inclusive construir) uma rede de TDT operacional. Para o efeito, entre as tarefas necessárias contam-se a conceção e engenharia da rede, o transporte do sinal, a implantação da rede e o fornecimento do equipamento necessário. Os concursos para a extensão da cobertura incluem igualmente os casos em que é efetuado o fornecimento de equipamento e em que o operador da rede tem o direito de explorar, utilizar ou tirar partido desse equipamento, independentemente da propriedade do mesmo. Além disso, os concursos para a extensão da cobertura incluem normalmente contratos acessórios relacionados com a digitalização de centros emissores ou a construção de novos centros emissores (tais como, por exemplo, obras de adaptação de habitações, fornecimento de energia, «manutenção rigorosa», contratos de arrendamento, estudos de segurança e de saúde).

([196]) Acórdão de 12 de julho de 1973, *Comissão/Alemanha*, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, n.º 13.
([197]) Acórdão de 21 de março de 1990, *Bélgica/Comissão*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, n.º 66.
([198]) Acórdão de 17 de junho de 1999, *Bélgica/Comissão*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, n.ºs 64 e 65.
([199]) Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

(293) Nos concursos para o fornecimento de equipamentos de telecomunicação, a empresa adjudicatária deve fornecer o equipamento necessário para a modernização da rede. Para o efeito, entre as tarefas necessárias inclui-se o fornecimento, a instalação e a ativação do equipamento, bem como a formação do pessoal. Não é exigida qualquer recuperação para estes concursos de fornecimento de equipamento. Por outras palavras, os meros fornecedores de equipamentos de telecomunicação não têm a obrigação de reembolsar o auxílio. No entanto, sempre que um concurso resulte na digitalização de uma rede terrestre existente, incluindo, consoante o caso, o fornecimento de equipamento que é explorado, utilizado ou aproveitado por um operador de rede, esse auxílio deve ser recuperado junto do operador de rede, uma vez que esse concurso deve ser qualificado como um concurso para a extensão da cobertura.

(294) Tendo classificado estes concursos como concursos para a extensão da cobertura, a Espanha tem de recuperar o auxílio concedido na sequência de um concurso tecnologicamente não neutro. Para além dos concursos que a própria Comissão considera tecnologicamente neutros, se a Espanha considerar que outros concursos preenchem as duas condições, fornecerá à Comissão os documentos do concurso correspondentes.

Exemplo

Entre os concursos examinados pela Comissão, um concurso organizado pela Comunidade Autónoma da Estremadura é apresentado como um exemplo de um concurso tecnologicamente não neutro para a extensão da cobertura ([200]). Apesar do título do concurso, que se refere apenas ao fornecimento de equipamentos de telecomunicação, o objeto do concurso incluía, na realidade, a conceção e a implantação da rede ([201]). As especificações do concurso tornam-no tecnologicamente não neutro ([202]), apesar da inclusão de uma cláusula que é, à primeira vista, uma cláusula de neutralidade tecnológica ([203]).

Outro exemplo de um concurso tecnologicamente não neutro para a extensão da cobertura é o concurso organizado pela empresa pública «Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid» (AICCM) na Comunidade Autónoma de Madrid ([204]). Neste caso, tanto o título como o conteúdo do concurso implicam que se trata de um concurso de extensão ([205]) dirigido exclusivamente à plataforma terrestre ([206]).

([200]) Fornecimento, instalação e arranque do equipamento necessário para prestar o serviço de transporte e radiodifusão de TDT para seis multiplexes de âmbito nacional (rede global estatal, rede de frequência única) e um multiplex-regional, em localidades da Estremadura, no âmbito da fase II do Plano Nacional de Transição para a TDT. Processo SU-28/2009.

([201]) Fornecimento, instalação e arranque do equipamento necessário para prestar o serviço de transporte e radiodifusão de TDT para seis multiplexes de âmbito nacional (rede global estatal, rede de frequência única) e um multiplex-regional (a seguir RGE, SFN e AUT») em localidades abrangidas pela fase II do Plano Nacional de Transição para a TDT. Inclui as seguintes atividades: a) conceção das redes técnicas de radiodifusão e distribuição que apoiarão o serviço; b) planeamento do fornecimento do equipamento necessário para a rede proposta; c) implantação da rede, incluindo a instalação e o arranque dos equipamentos e infraestruturas necessárias. Este fornecimento será efetuado numa base «chave na mão».

([202]) Página 2, n.º 5 — «O principal objetivo a prosseguir é alargar e garantir uma percentagem tão próxima quanto possível de 100% de cobertura da televisão digital terrestre (TDT) a todos os cidadãos dos distritos abrangidos pela fase II da Estremadura. Não são estabelecidas limitações no que diz respeito à arquitetura da rede ou à tecnologia a utilizar, desde que os requisitos mínimos estabelecidos sejam cumpridos».
Página 10, n.º 7 — «Os proponentes devem incluir nas suas propostas a arquitetura da rede de distribuição proposta, que deve ser coerente com a rede de radiodifusão. Para cada multiplex, procura-se a melhor solução para este serviço, sempre sujeita a critérios de otimização económica e tecnológica».

([203]) Outros concursos que a Comissão considera incluídos na mesma categoria são o concurso 2009/000127 organizado pela Junta de Andalucía e o concurso S-004/10/10 organizado pela Junta de Extremadura.

([204]) Especificações técnicas para o contrato de «Elaboração de projetos, fornecimento, instalação e arranque das infraestruturas e comunicações necessárias para a extensão da cobertura do sinal da televisão digital terrestre (TDT) na Comunidade Autónoma de Madrid», a celebrar mediante procedimento simplificado ordinário com base em vários critérios. Referência do processo (*número de expediente*) ECON/000572/ /2008.

([205]) Página 3, n.º 3 — «(...) fornecimento, instalação e arranque das infraestruturas e comunicações necessárias para a extensão da cobertura do sinal da televisão digital terrestre (TDT) na Comunidade Autónoma de Madrid, incluindo todos os trabalhos relacionados com a execução dos projetos técnicos correspondentes, a medição, a manutenção, a exploração e a gestão das instalações que constituem o serviço da infraestrutura implantada, e o trabalho necessário para divulgar informações institucionais para promover a televisão digital terrestre».
Página 9, n.º 8 — «Será especificada a rede de radiodifusão proposta para assegurar a cobertura da televisão digital terrestre, com base no calendário de desativação e na dotação orçamental disponível».

([206]) Página 4, n.ºs 2 e 8 — «O principal objetivo a prosseguir através da execução dos trabalhos a seguir descritos é alargar e garantir uma percentagem tão próxima quanto possível de 100% de cobertura da televisão digital terrestre (TDT) a todos os cidadãos da Comunidade Autónoma de Madrid. Para facilitar a receção de TDT nas zonas de cobertura, é aconselhável que os centros de radiodifusão disponham de locais compatíveis com a orientação das antenas parabólicas existentes nos edifícios, para que os cidadãos não tenham de instalar novas antenas ou reorientar as existentes. Os proponentes devem, portanto, esclarecer como irão abordar esta questão na solução proposta». Página 12, n.º 4 — «O microrradiodifusor/microtransmissor será concebido de acordo com as seguintes especificações»...

(295) Os concursos devem ser classificados não apenas em função do seu título, mas sobretudo em função do seu conteúdo, uma vez que, por si só, o título não permite definir claramente o seu objeto.

(296) O auxílio concedido após a organização de concursos não neutros para a extensão da cobertura será objeto de recuperação posterior.

7.2.2. *Beneficiários e recuperação do auxílio estatal*

(297) São apresentadas, a seguir, as diferentes categorias de beneficiários do auxílio. Com base nas informações recebidas das autoridades espanholas, as Comunidades Autónomas e as categorias de auxílio aproximadas são apresentadas em quadros. Uma vez que a Espanha não forneceu informações completas sobre os beneficiários do auxílio, deve classificá-los nas diferentes categorias abaixo e fornecer à Comissão os elementos comprovativos pertinentes. Como já foi sublinhado no considerando 223, o regime, enquanto tal, é discriminatório.

(298) Além disso, considerou-se que a grande maioria dos concursos de extensão examinados pela Comissão não respeitava o princípio da neutralidade tecnológica. No entanto, a Comissão mostrou igualmente que não se pode excluir que, em casos individuais excecionais, o concurso tivesse sido tecnologicamente neutro.

(299) Por conseguinte, a Espanha deve indicar e fornecer elementos de prova suficientes sobre determinados concursos tecnologicamente neutros, com base nas condições acima especificadas no considerando 294.

(300) Quando as Comunidades Autónomas tenham organizado concursos não neutros para a extensão da cobertura, como no caso da Estremadura referido no exemplo anterior, os adjudicatários desses concursos são beneficiários diretos do auxílio ilegal sujeito a recuperação. O montante a recuperar é igual ao montante total recebido pelos adjudicatários dos concursos para a extensão e, se for caso disso, por todos os serviços auxiliares (obras de adaptação de habitações, fornecimento de energia, etc.). Para evitar dúvidas, sempre que as mesmas infraestruturas ou serviços sirvam ou tenham servido simultaneamente a transmissão de canais privados na zona II e canais públicos na zona I, as autoridades espanholas não devem excluir a recuperação devido à dupla utilização da infraestrutura ou do serviço, mas devem identificar as despesas *pro quota* relacionadas com a zona II e recuperar o auxílio em causa. Com base nas informações recebidas da Espanha, a Comissão constatou que (pelo menos) as Comunidades Autónomas da Andaluzia, da Estremadura, de Múrcia, de La Rioja e da Comunidade Valenciana realizaram concursos não neutros para a extensão da cobertura.

Empresas sujeitas a recuperação	Recuperação	Método de concessão do auxílio	Comunidade Autónoma afetada (no mínimo)
Beneficiários diretos Adjudicatário(s) do(s) concurso(s) tecnologicamente não neutro(s) para a extensão da cobertura organizados pelas Comunidades Autónomas	Montante total recebido no âmbito do(s) concurso(s) tecnologicamente não neutro(s) para a extensão da cobertura	Transferência de fundos para o beneficiário selecionado no(s) concurso(s)	— Andaluzia — Estremadura — Múrcia — La Rioja — Comunidade Valenciana

(301) Nos casos em que foram concedidos auxílios ilegais para a modernização da rede terrestre às câmaras municipais que atuam como operadores de rede, as câmaras municipais são beneficiárias diretas do auxílio. O montante a recuperar é igual ao montante total recebido pelas câmaras municipais das autoridades centrais e regionais para a extensão da cobertura da sua rede. Com base nas informações recebidas da Espanha, a Comissão concluiu que tal se aplica, pelo menos, a alguns dos municípios situados nas Comunidades Autónomas da Andaluzia, das Canárias e de Múrcia (lista não exaustiva). Se o município celebrou um contrato de extensão da cobertura, incluindo o fornecimento dos equipamentos de telecomunicação necessários, com uma empresa que é um operador de rede, o beneficiário do auxílio é o operador de rede e o montante a recuperar é o montante total dos fundos públicos por ele recebidos.

Empresas sujeitas a recuperação	Recuperação	Método de concessão do auxílio	Comunidade Autónoma afetada (no mínimo)
Beneficiários diretos Câmaras municipais que atuam na qualidade de operadores de rede	Montante total recebido das autoridades para a extensão da cobertura	Transferência de fundos para o beneficiário	— Andaluzia — Canárias — Múrcia

Exemplo

(302) Em Múrcia, utilizando os fundos recebidos da região e do MITC, as câmaras municipais organizaram quase todos os 143 concursos identificados. Na medida em que os concursos não tenham sido adjudicados a operadores de rede e não sejam *de minimis*, serão abrangidos por esta categoria.

(303) Nos casos das Comunidades Autónomas em que uma empresa pública agindo na qualidade de operador de rede efetuou a extensão da cobertura da rede, essa empresa é considerada beneficiária direta e está sujeita a recuperação. A Comissão identificou a Aragón telecom, a Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., a Multimedia de les Illes Balears S.A., o Instituto Tecnologico de Canarias, a Sociedad Regional de Cantabria *I+D+I* (IDICAN), a Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL), a Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A em Castela e Leão (Provilsa), a Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, S.A. (Retegal), Obras Publicas y Telecomunicaciones De Navarra, S.A. (Opnatel), Itelazpi S.A., Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) na Catalunha e Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) como sendo empresas pertencentes a esta categoria. O montante a recuperar é o montante total dos fundos recebidos das autoridades para a extensão.

(304) Nestes casos, porém, não é de excluir que as empresas públicas tenham realizado elas próprias parte da extensão e contratado parte da extensão a um operador de rede através de um concurso. Neste último caso, o auxílio ilegal foi efetivamente transferido para as empresas que ganharam os concursos, pelo que são beneficiárias efetivas, embora indiretas, do auxílio. Assim, para evitar a dupla recuperação, o auxílio ilegal deve ser recuperado junto dos beneficiários efetivos, ou seja, a) da empresa pública, em relação ao montante recebido para a extensão menos os fundos transferidos para os operadores de rede na sequência de concursos tecnologicamente não neutros para a extensão da cobertura e b) dos operadores de rede, em relação aos montantes contratados na sequência de um concurso tecnologicamente não neutro para a extensão da cobertura organizado pela empresa pública em causa.

Empresas sujeitas a recuperação	Recuperação	Método de concessão do auxílio	Comunidade autónoma afetada/empresa pública afetada/montante aproximado recebido pela empresa pública para a extensão da cobertura
Beneficiários diretos Empresa pública E se aplicável	Montante total recebido das autoridades para a extensão da cobertura (menos os fundos transferidos para os operadores de rede na sequência de concursos tecnologicamente não neutros para a extensão da cobertura, se aplicável)	Momento da transferência de fundos das autoridades	— Aragão (Aragón Telecom, 9 milhões de euros) — Astúrias (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, SA, 14 milhões de euros) — Baleares (Multimedia de Illes Balears SA, 4 milhões de euros) — Ilhas Canárias (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 milhões de euros)

Beneficiários indiretos Adjudicatário(s) do(s) concurso(s) tecnologicamente não neutro(s) para a extensão da cobertura organizados pela empresa pública	Montante total recebido ao abrigo dos concursos tecnologicamente não neutros para a extensão da cobertura	Transferência de fundos para o beneficiário selecionado no concurso	— Cantábria (Idican; CTL, 3 milhões de euros) — Castela e Leão (Provilsa, 44 milhões de euros) — Catalunha (CTTI, 52 milhões de euros) — Galiza ([207]) (Retegal, 17 milhões de euros) — Madrid (AICCM, 3,6 milhões de euros) — Navarra (Opnatel, 7 milhões de euros) — País Basco (Itelazpi, 10 milhões de euros)

Exemplo

(305) No caso de Madrid, em que um concurso organizado pela empresa pública (AICCM) foi apresentado pela Comissão como exemplo de um concurso tecnologicamente não neutro para a extensão da cobertura (ver n.º (294)), o montante de 3 622 744 euros concedido à empresa contratada, a Retevisión S.A., deve ser integralmente recuperado junto da Retevisión S.A., na qualidade de adjudicatária do concurso não neutro, e subtraído do montante a recuperar junto da AICCM, a empresa pública que é a beneficiária direta ([208]).

(306) No que diz respeito aos auxílios à manutenção e exploração de redes de TDT, a Comissão considera que os operadores destas redes são beneficiários de auxílios à manutenção e exploração. O auxílio deve, por conseguinte, ser recuperado junto desses operadores de rede.

(307) Nos casos em que os beneficiários individuais receberam financiamento que não excede os limiares especificados no Regulamento (CE) n.º 1998/2006 ([209]), esse financiamento não é considerado auxílio estatal se estiverem preenchidas todas as condições estabelecidas nesse regulamento e não está sujeito a recuperação.

(308) A recuperação deve ser efetuada a partir da data em que se gerou a vantagem para os beneficiários, ou seja, quando o auxílio foi colocado à disposição do beneficiário, e deve vencer juros até à recuperação efetiva.

(309) Importa salientar que, tal como mencionado no considerando (9), após a adoção da Decisão de 2013, a Comissão concedeu à Espanha um prazo até 31 de outubro de 2014 para organizar concursos tecnologicamente neutros, na condição de todas as Comunidades Autónomas organizarem esses concursos dentro do prazo fixado. No entanto, esta condição não foi cumprida e, por conseguinte, o período transitório acima referido não tem qualquer relevância para efeitos de recuperação: o auxílio ilegal concedido entre 19 de junho de 2013 e 31 de outubro de 2014 tem de ser recuperado pela Espanha.

([207]) Na Galiza, embora os municípios estivessem registados como operadores de rede, a Retegal foi a empresa que adquiriu o equipamento e procedeu à extensão da cobertura da rede. Por conseguinte, a Retegal deve ser considerada como a beneficiária do auxílio.

([208]) Entre outros concursos identificados pela Comissão como pertencendo à mesma categoria contam-se, por exemplo, dois concursos organizados pela Provilsa em março de 2009, ganhos pela Retevisión SA e pela Telvent Energía S.A.; o concurso SE/CTTI/06/08 organizado pelo CTTI e ganho pela Abertis S.A.; o concurso Contratação do fornecimento da fase II e III para a extensão da TDT em Aragão organizado em junho de 2009 pela Aragón Telecom e ganho pela Abertis.

([209]) Regulamento (CE) n.º 1998/2006 foi substituído pelo Regulamento (UE) n.º 1407/2013 relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* («Regulamento *de minimis* de 2013»). O Regulamento *de minimis* de 2013 é aplicável aos auxílios concedidos antes da sua entrada em vigor se satisfizerem todas as condições nele previstas. Nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento *de minimis* de 2013, considera-se que os auxílios *de minimis* individuais concedidos entre 1 de janeiro de 2007 e 30 de junho de 2014 e que satisfaçam os requisitos previstos no Regulamento (CE) n.º 1998/2006 não preenchem todos os critérios enunciados no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, pelo que estão isentos da exigência de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, do Tratado.

8. **CONCLUSÃO**

(310) A Comissão considera que o Reino de Espanha concedeu ilegalmente o auxílio aos operadores da plataforma de televisão terrestre para a extensão da cobertura da televisão digital terrestre em zonas remotas e menos urbanizadas da Espanha, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. O auxílio, incluindo o auxílio (em curso) para a exploração e manutenção, deve ser recuperado junto dos operadores de plataforma que são os beneficiários diretos ou indiretos. Tal inclui as entidades da administração local quando atuam como operadores de plataforma.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

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

Artigo 2.º

O auxílio individual concedido ao abrigo do regime referido no artigo 1.º não constitui um auxílio se, à data da sua concessão, estiverem reunidas as condições previstas no regulamento adotado nos termos do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 994/98 do Conselho ([210]), aplicável à data da concessão do auxílio.

Artigo 3.º

1. A Espanha deve proceder à recuperação do auxílio incompatível concedido ao abrigo do regime referido no artigo 1.º junto dos beneficiários.

2. Os montantes a recuperar vencem juros desde a data em que foram disponibilizados aos beneficiários até à data da sua recuperação efetiva.

3. Os juros devem ser calculados numa base composta, em conformidade com disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004.

4. A Espanha deve cancelar todos os pagamentos pendentes relativos ao regime de auxílio referido no artigo 1.º, com efeitos a partir da notificação da presente decisão.

Artigo 4.º

1. A recuperação do auxílio concedido no âmbito do regime referido no artigo 1.º deve ser imediata e efetiva.

2. A Espanha deve certificar-se de que é dado cumprimento à presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da sua notificação.

Artigo 5.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Espanha deve apresentar as seguintes informações:

a) a lista dos beneficiários que receberam um auxílio ao abrigo do regime referido no artigo 1.º e o montante total do auxílio recebido por cada um deles ao abrigo do regime em causa, repartido pelas seguintes categorias: (i) os adjudicatários dos concursos tecnologicamente não neutros para a extensão da cobertura organizados pelas comunidades autónomas e câmaras municipais,(ii) as câmaras municipais que atuam como operadores de rede; (iii) as empresas públicas que atuam como operadores de rede; (iv) os adjudicatários dos concursos tecnologicamente não neutros para a extensão da cobertura organizados pela empresa pública;

([210]) Regulamento (CE) n.º 994/98 do Conselho, de 7 de maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (JO L 142 de 14.5.1998, p. 1). Este regulamento foi substituído pelo Regulamento (UE) 2015/1588 do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (JO L 248 de 24.9.2015, p. 1).

b) o montante total (capital e juros) a recuperar junto de cada beneficiário;

c) uma descrição pormenorizada das medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;

d) documentos comprovativos de que os beneficiários foram intimados a reembolsar o auxílio.

2. A Espanha deve manter a Comissão informada sobre o andamento das medidas nacionais adotadas para dar cumprimento à presente decisão até à total recuperação do auxílio concedido no âmbito do regime referido no artigo 1.º. A pedido da Comissão, deve apresentar de imediato informações sobre as medidas já adotadas e planeadas para dar cumprimento à presente decisão. Deve, igualmente, prestar informações pormenorizadas sobre o montante do auxílio e dos juros a título da recuperação já reembolsados pelos beneficiários.

Artigo 6.º

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.

Feito em Bruxelas, em 10 de junho de 2021.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão

ANEXO

Despesa pública na zona II com a implantação da TDT, por regiões espanholas (Comunidades Autónomas, exceto Castela-Mancha)

	ORÇAMENTO (em EUR)							
Região (Comunidade Autónoma)	MITyC Subvenções diretas (1)	MITy CEmpréstimos em condições favoráveis (1)	Fundos regionais (1)	Fundos locais (1)	Custo recorrente (2009-2011) (1)	Total dos fundos	Montante total de concursos organizados (2)	Total das despesas públicas (3)
ANDALUZIA	4 668 500,00	1 220 690,00	8 712 873,00	491 203,00	2 250 479,00	15 093 266,00	3 678 242,17	15 093 266,00
ARAGÃO	5 900 000,00	8 700 000,00	5 400 000,00	-	5 000 000,00	20 000 000,00	16 281 754,30	20 000 000,00
ASTÚRIAS	-	13 430 787,00	353 535,00	-	2 129 698,00	13 784 322,00	13 784 322,00	13 784 322,00
BALEARES	-	-	913 034,00	-	763 034,00	913 034,00	3 294 429,02	3 294 429,02
CANÁRIAS	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	-	-	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
CANTÁBRIA	3 229 500,00	3 851 949,80	622 449,00	-	860 850,00	7 703 898,80	6 355 613,68	7 703 898,80
CASTELA E LEÃO	13 830 850,00	20 316 585,73	10 324 906,71	-	6 716 000,00	37 756 342,44	37 756 342,44	37 756 342,44
CATALUNHA	13 838 368,00	26 024 223,00	SEM DADOS	SEM DADOS	-	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	-	SEM DADOS	155 786,17	50 000,00	155 786,17
ESTREMADURA	2 238 250,00	7 800 000,00	18 718,00	-	-	10 056 968,00	9 549 379,74	10 056 968,00
GALIZA	6 083 300,00	5 000 000,00	6 003 336,00	-	873 000,00	17 086 636,00	12 644 112,98	17 086 636,00
MADRID	554 200,00	-	3 068 444,00	-	-	3 622 644,00	3 622 744,00	3 622 644,00
MELILHA	254 000,00	SEM DADOS	2 000,00	SEM DADOS	SEM DADOS	256 000,00	-	256 000,00
MÚRCIA	135 750,00	-	2 478 700,00	40 188,00	212 371,00	2 654 638,00	2 788 407,32	2 788 407,32
NAVARRA	316 850,00	-	6 675 028,00	-	4 256 508,39	6 991 878,00	6 991 878,00	6 991 878,00
RIOJA	1 229 350,00	3 000 000,00	3 737 425,00	-	944 000,00	7 966 775,00	5 766 775,00	7 966 775,00

PAÍS BASCO	2 487 800,00	-	9 802 703,00	2 425 000,00	1 508 308,00	14 715 503,00	179 000,00	14 715 503,00
COMUNIDADE VALENCIANA	1 822 250,00	13 384 248,94	818 280,30	586 234,17	679 500,00	16 611 013,41	15 412 499,00	16 611 013,41

([1]) Montantes comunicados pelas autoridades centrais e regionais espanholas durante a investigação. No período de 2012-2018, apenas um pequeno número de autoridades regionais comunicou informações sobre as despesas recorrentes: a Galiza comunicou que não foram incorridos custos; a Andaluzia comunicou 6 422 670,89 euros; as Astúrias 3 943 818,48 euros; a Catalunha 22 879 421,63 euros; Múrcia 521 968,10 euros e Rioja 5 223 287,03 euros, respetivamente.

([2]) Montante dos fundos transferidos para os adjudicatários dos concursos comunicados à Comissão.

([3]) Apenas os dados provenientes de quatro regiões (a verde) permitem definir com precisão o montante do auxílio estatal, uma vez que i) o montante declarado dos fundos concedidos pelas autoridades e ii) o total dos fundos transferidos na sequência dos concursos comunicados à Comissão coincidem. Devido à dificuldade em obter informações precisas de outras regiões, considera-se que o montante de auxílio estatal concedido numa determinada região é o **mais elevado** dos montantes declarados: i) o total dos fundos concedidos pelas autoridades ou ii) o total dos fundos transferidos na sequência dos concursos comunicados à Comissão.