Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 11 de septiembre de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directivas 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/77/CE — Derechos de uso de radiofrecuencias de difusión digital terrestre para radio y televisión — Conversión de derechos de uso — Asignación de derechos de uso — Tutela judicial — Independencia de las autoridades nacionales de reglamentación»

En los asuntos acumulados C-764/23 a C-766/23,

que tienen por objeto tres peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante sendas resoluciones de 1 de diciembre de 2023, recibidas en el Tribunal de Justicia el 12 de diciembre de 2023, en los procedimientos entre

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

y

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (C-764/23 y C-766/23),

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-765/23),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-765/23),

Ministero dello Sviluppo economico (C-765/23),

con intervención de:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Persidera SpA (C-764/23 y C-765/23),

Mediaset SpA (C-764/23 y C-765/23),

* Lengua de procedimiento: italiano.

Elettronica Industriale SpA,

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

Europa Way Srl (C-764/23 y C-766/23),

Prima TV SpA,

Associazione di Categoria Aeranti-Corallo (C-764/23),

3lettronica Industriale SpA (C-765/23 y C-766/23),

Espansione Srl (C-766/23),

Cairo Network Srl (C-765/23 y C-766/23),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el S. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin y N. Piçarra, la Sra. O. Spineanu-Matei y el Sr. N. Fenger, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Cairo Network Srl, por el Sr. L. R. Perfetti, avvocato;

– en nombre de Europa Way Srl, por el Sr. F. Ferraro y la Sra. A. Terranova, avvocati;

– en nombre de Persidera SpA, por el Sr. E. Apa, la Sra. M. V. La Rosa, el Sr. M. Montinari y la Sra. I. Picciano, avvocati;

– en nombre de Radiotelevisione italiana SpA (RAI), por el Sr. G. de Vergottini, la Sra. E. Lenzi y el Sr. M. Petitto, avvocati;

– en nombre de Mediaset SpA y Elettronica Industriale SpA, por los Sres. C. E. Cazzato, D. Lipani, G. M. Roberti, G. Rossi y M. Serpone, avvocati;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino y la Sra. G. Galluzzo, avvocati dello Stato;

– en nombre del Gobierno croata, por la Sra. G. Vidović Mesarek, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Conte y O. Gariazzo, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de marzo de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 6 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), de los artículos 3, 5, 7 y 14 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO 2002, L 108, p. 21), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 37) (en lo sucesivo, «Directiva autorización»), de los artículos 3, apartados 3 y 3 *bis*, 4, apartado 1, párrafo primero, 8 y 9 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO 2002, L 108, p. 33; corrección de errores en DO 2013, L 241, p. 8), en su versión modificada por la Directiva 2009/140 (en lo sucesivo, «Directiva marco»), de los artículos 2 y 4 de la Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (DO 2002, L 249, p. 21; en lo sucesivo, «Directiva competencia»), de los considerandos 11 y 20 de la Decisión (UE) 2017/899 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, sobre el uso de la banda de frecuencia de 470-790 MHz en la Unión (DO 2017, L 138, p. 131), de los artículos 5, 6, 8, 9, 31 y 45 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el código europeo de las comunicaciones electrónicas (DO 2018, L 321, p. 36), y de los principios de equidad, no discriminación, transparencia, protección de la competencia, protección de la confianza legítima, proporcionalidad y adecuación.

2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre Cairo Network Srl (C-764/23), Europa Way Srl (C-765/23) y Persidera SpA (C-766/23), por una parte, y el Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministerio de Empresas y del *Made in Italy*, Italia) (C-764/23 y C-766/23), la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridad Garante de las Comunicaciones, Italia; en lo sucesivo, «AGCOM»), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) (C-765/23), el Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia) (C-765/23) y el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia) (C-765/23), por otra, en relación con varios procedimientos, tramitados en el marco de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 694-790 MHz (en lo sucesivo, «banda de frecuencia de 700 MHz»), de conversión de derechos existentes de uso de multiplexores de tecnología DVB-T en derechos de uso de capacidades de transmisión en multiplexores de tecnología DVB-T 2 y de asignación de este último tipo de derechos de uso.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva autorización

3 El artículo 3 de la Directiva autorización define la normativa relativa a las autorizaciones generales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

4 El artículo 5, apartados 2 y 6, de esta Directiva establece lo siguiente:

«2. Cuando resulte necesario otorgar derechos de uso de radiofrecuencias y números, los Estados miembros otorgarán tales derechos, previa solicitud, a cualquier empresa para la prestación de redes o servicios al amparo de la autorización general contemplada por el artículo 3, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 y en el artículo 11, apartado 1, letra c), de la presente Directiva, y a las demás normas que garanticen el uso eficiente de estos recursos de conformidad con la [Directiva marco].

Sin perjuicio de los criterios específicos y de los procedimientos adoptados por los Estados miembros para otorgar derechos de uso de radiofrecuencias a los proveedores de servicios de contenidos radiofónicos o televisivos para perseguir objetivos de interés general de conformidad con la legislación comunitaria, los derechos de uso de radiofrecuencias y los números se otorgarán mediante procedimientos abiertos, objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados y, en el caso de las radiofrecuencias, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la [Directiva marco]. Podrá establecerse una excepción con respecto al requisito de procedimiento abierto en aquellos casos en que sea necesaria la concesión de derechos individuales de utilización de radiofrecuencias a proveedores de servicios de contenidos radiofónicos o televisivos para lograr un objetivo de interés general, establecido por los Estados miembros de conformidad con el Derecho comunitario.

[…]

6. Las autoridades nacionales competentes velarán por que las radiofrecuencias se utilicen eficiente y eficazmente, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, y el artículo 9, apartado 2, de la [Directiva marco]. También velarán por que la competencia no quede falseada a consecuencia de la transferencia o acumulación de derechos de uso de radiofrecuencias. A tal efecto, los Estados miembros podrán adoptar medidas apropiadas, tales como ordenar la venta o la cesión de derechos de uso de radiofrecuencias.»

5 A tenor del artículo 7, apartado 3, de la Directiva autorización:

«Cuando sea preciso limitar el otorgamiento de derechos de uso de radiofrecuencias, los Estados miembros otorgarán tales derechos sobre la base de unos criterios de selección que deberán ser objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados. Todo criterio de selección deberá tener debidamente en cuenta la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8 de la [Directiva marco] y de los requisitos del artículo 9 de esa Directiva.»

6 El artículo 14 de la Directiva autorización, titulado «Modificación de derechos y obligaciones», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que los derechos, condiciones y procedimientos relativos a las autorizaciones generales y los derechos de uso o derechos de instalación de recursos puedan ser modificados únicamente en casos objetivamente justificados y de manera proporcionada, tomando en consideración, cuando proceda, las condiciones específicas aplicables a derechos transferibles de uso de radiofrecuencias. […]

2. Los Estados miembros no deberán restringir ni retirar los derechos para instalar recursos o los derechos de uso de radiofrecuencias antes de la expiración del período por el que fueron concedidos, salvo en casos justificados y cuando resulte apropiado, de conformidad con el anexo y las disposiciones nacionales pertinentes sobre compensación por retirada de derechos.»

Directiva marco

7 El considerando 11 de la Directiva marco tiene el siguiente tenor:

«De conformidad con el principio de separación de las funciones de regulación y de explotación, los Estados miembros deben garantizar la independencia de la autoridad o autoridades nacionales de reglamentación con el fin de asegurar la imparcialidad de sus decisiones. Este requisito de independencia se entiende sin perjuicio de la autonomía institucional y de las obligaciones constitucionales de los Estados miembros, ni del principio de neutralidad con respecto a las normas de los Estados miembros por las que se rige el régimen de la propiedad establecido en el artículo [345 TFUE] […]».

8 A tenor del artículo 2, letra g), de esta Directiva, se entenderá por «autoridad nacional de reglamentación» (en lo sucesivo, «ANR») «el organismo u organismos a los cuales ha encomendado un Estado miembro cualquiera de las misiones reguladoras asignadas en la presente Directiva y en las directivas específicas». De la letra l) de este artículo 2 se desprende que la Directiva autorización figura entre las «directivas específicas».

9 El considerando 13 de la Directiva 2009/140, la cual modificó la Directiva marco, establece lo siguiente:

«Debe reforzarse la independencia de las [ANR] para garantizar una aplicación más efectiva del marco regulador y para aumentar su autoridad y la previsibilidad de sus decisiones. A tal efecto, debe disponerse expresamente en el Derecho nacional que, en el ejercicio de sus cometidos, la [ANR] responsable de la regulación *ex ante* del mercado o de la solución de litigios entre empresas esté protegida de intervenciones exteriores o presiones políticas que puedan comprometer su evaluación independiente de los asuntos que se le sometan. Tal influencia exterior hace que un órgano legislativo nacional resulte inadecuado para actuar como [ANR] con arreglo al marco regulador. […]»

10 El artículo 3, apartados 1 a 3 *bis*, de la Directiva marco dispone:

«1. Los Estados miembros velarán por que cada una de las misiones asignadas a las [ANR] en la presente Directiva y en las directivas específicas sea desempeñada por un organismo competente.

2. Los Estados miembros garantizarán la independencia de las [ANR], velando por que sean jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de todas las entidades suministradoras de redes, equipos o servicios de comunicaciones electrónicas. Los Estados miembros que mantengan la propiedad o el control de empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas velarán por que exista una separación estructural efectiva entre la función de regulación y las actividades relacionadas con la propiedad o el control.

3. Los Estados miembros velarán por que las [ANR] ejerzan sus competencias con imparcialidad, transparencia y a su debido tiempo. Los Estados miembros velarán por que las [ANR] dispongan de recursos financieros y humanos adecuados para desempeñar las tareas que se les hayan asignado.

3 *bis*. Sin perjuicio de las disposiciones de los apartados 4 y 5, las [ANR] encargadas de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas […] actuarán con independencia y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún otro organismo en relación con la ejecución de las tareas que les asigne la legislación nacional por la que se aplique el Derecho comunitario. Esto no impedirá la supervisión de conformidad con el Derecho constitucional nacional. Solamente los organismos de recurso creados de conformidad con el artículo 4 estarán facultados para suspender o revocar las decisiones de las [ANR].

[…]»

11 Con arreglo al artículo 4, apartado 1, de esta Directiva:

«Los Estados miembros velarán por que exista a nivel nacional un mecanismo eficaz en virtud del cual cualquier usuario o empresa suministradora de redes o servicios de comunicaciones electrónicas que esté afectado por una decisión de una [ANR] pueda recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas. Este organismo, que podrá ser un tribunal, tendrá la experiencia adecuada para poder desempeñar sus funciones con eficacia. Los Estados miembros velarán por que el fondo del caso se tenga debidamente en cuenta, así como que haya un mecanismo de recurso eficaz.

A la espera del resultado del recurso, la decisión de la [ANR] seguirá siendo válida, a no ser que se concedan medidas cautelares con arreglo al Derecho nacional.»

12 El artículo 8, apartados 1 a 4, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que, al desempeñar las funciones reguladoras especificadas en la presente Directiva y en las directivas específicas, las [ANR] adopten todas las medidas razonables que estén encaminadas a la consecución de los objetivos enumerados en los apartados 2, 3 y 4. Estas medidas deberán guardar proporción con dichos objetivos.

[…]

2. Las [ANR] fomentarán la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados […]

3. Las [ANR] contribuirán al desarrollo del mercado interior […]

4. Las [ANR] promoverán los intereses de los ciudadanos de la Unión Europea […]».

13 El artículo 9, apartado 1, de la misma Directiva enuncia lo siguiente:

«Habida cuenta de que las radiofrecuencias son un bien público que tiene un valor social, cultural y económico importante, los Estados miembros velarán por la gestión eficaz de las radiofrecuencias para los servicios de comunicaciones electrónicas en su territorio con arreglo a los artículos 8 y 8 *bis*. Velarán asimismo por que la atribución de frecuencias utilizadas para los servicios de comunicaciones electrónicas y la concesión de autorizaciones generales o derechos individuales de uso de estas radiofrecuencias por las autoridades nacionales competentes se basen en criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados.

En la aplicación de este artículo, los Estados miembros respetarán los acuerdos internacionales correspondientes, incluido el Reglamento de Radiocomunicaciones de la [Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)], y podrán tener en cuenta consideraciones de orden público.»

Directiva competencia

14 El artículo 2 de la Directiva competencia establece la normativa relativa a los derechos exclusivos y especiales para redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

15 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Derechos de uso de frecuencias», dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de los criterios y procedimientos específicos adoptados por los Estados miembros para conceder derechos de uso de radiofrecuencias a proveedores de servicios de contenidos radiofónicos o televisivos para perseguir objetivos de interés general de conformidad con el derecho comunitario:

1) Los Estados miembros no concederán derechos exclusivos o especiales de uso de radiofrecuencias para el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas.

2) La atribución de radiofrecuencias para servicios específicos de comunicaciones se basará en criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionales.»

Decisión 2017/899

16 Los considerandos 8, 9, 11, 15 y 20 de la Decisión 2017/899 están redactados en los términos siguientes:

«(8) En el caso de la región 1, que incluye la Unión [Europea], el Reglamento de Radiocomunicaciones de la [UIT] adoptado por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones en 2015, prevé la asignación de la banda de frecuencia de 700 MHz a los servicios de radiodifusión y telefonía móvil (excepto el servicio móvil aeronáutico), a título coprimario. La banda de frecuencia 470-694 MHz […] sigue estando atribuida exclusivamente a los servicios de radiodifusión, a título primario, y al uso en [programas y acontecimientos especiales (PMSE)] inalámbricos de audio, a título secundario.

(9) El rápido aumento del tráfico inalámbrico de banda ancha y la creciente importancia económica, industrial y social de la economía digital requieren disponer de una mayor capacidad de red inalámbrica. El espectro en la banda de frecuencia de 700 MHz ofrece capacidad adicional y cobertura universal, en particular en zonas rurales, montañosas e

insulares, y otras zonas remotas que plantean dificultades económicas, en zonas predeterminadas como prioritarias a escala nacional, incluidas aquellas a lo largo de las grandes rutas de transporte terrestre, y para uso en interior y para las comunicaciones entre máquinas de largo alcance. En este contexto, la adopción de medidas coherentes y coordinadas para una cobertura terrestre inalámbrica de alta calidad en toda la Unión, basadas en las mejores prácticas nacionales en materia de obligaciones en las licencias de los operadores, debe contribuir a alcanzar el objetivo […] de que todos los ciudadanos, en toda la Unión, tengan acceso a la banda ancha, tanto en el interior como en el exterior, a las mayores velocidades posibles, y como mínimo de 30 [megabits por segundo (Mb/s)], para 2020, así como a hacer realidad el ambicioso proyecto de la sociedad del gigabit en la Unión. Tales medidas promoverán servicios digitales innovadores y producirán beneficios socioeconómicos a largo plazo.

[…]

(11) […] Los sectores [televisión digital terrestre (TDT)] y PMSE necesitan, por tanto, una regulación previsible a largo plazo en lo que se refiere a la disponibilidad de espectro suficiente, que les permita garantizar, por una parte, la prestación y el desarrollo sostenibles de sus servicios, en particular la televisión gratuita, al mismo tiempo que se asegura un entorno adecuado para las inversiones, y, por otra, la consecución de los objetivos de la política audiovisual nacional y de la Unión, como la cohesión social, el pluralismo de los medios de comunicación y la diversidad cultural. […]

[…]

(15) Los Estados miembros deben poder aplazar, sobre la base de motivos debidamente justificados, la autorización del uso de la banda de frecuencia de 700 MHz para los sistemas terrestres capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica más allá del plazo común de 2020 establecido en el ámbito de la Unión por un máximo de dos años. Los motivos de dicho aplazamiento admisibles deben limitarse a la existencia de cuestiones de coordinación transfronteriza que no se hayan podido resolver y que den lugar a interferencias perjudiciales, la necesidad y la dificultad de garantizar la migración técnica de una parte importante de la población hacia estándares de radiodifusión avanzados, el excesivo coste económico de la transición en comparación con los ingresos esperados de los procedimientos de adjudicación, y los casos de fuerza mayor. Los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para reducir al mínimo las interferencias perjudiciales en los Estados miembros afectados. […]

[…]

(20) Los Estados miembros deben adoptar hojas de ruta nacionales coherentes para facilitar el uso de la banda de frecuencia de 700 MHz por los servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica terrestres, garantizando al mismo tiempo la continuidad de los servicios de radiodifusión televisiva que desocupan la banda. Una vez adoptadas dichas hojas de ruta nacionales, los Estados miembros deben ponerlas a disposición de manera transparente en toda la Unión. En las hojas de ruta nacionales se deben abordar las actividades y el calendario de reprogramación de frecuencias, la evolución técnica de los equipos de red y de usuario final, la coexistencia entre equipos radioeléctricos y equipos no radioeléctricos, los regímenes de autorización existentes y nuevos, los mecanismos para evitar las interferencias perjudiciales con los usuarios del

espectro en las bandas adyacentes y la información sobre la posibilidad de ofrecer una compensación por los costes de la migración, cuando estos existan, a fin de evitar, entre otras cosas, los costes para los usuarios finales o los organismos de radiodifusión. Cuando los Estados miembros tengan previsto mantener la TDT, en las hojas de ruta nacionales debe considerarse la opción de mejorar los equipos de difusión hacia tecnologías de mayor eficiencia espectral, tales como formatos de vídeo avanzados (por ejemplo, HEVC) o tecnologías de transmisión de señales (por ejemplo, DVB-T2).»

17 El artículo 1, apartado 1, de esta Decisión establece:

«A más tardar el 30 de junio de 2020, los Estados miembros autorizarán el uso de la banda de frecuencia de [700 MHz] para los sistemas terrestres capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica […]

No obstante, los Estados miembros podrán aplazar la autorización del uso de la banda de frecuencia de 700 MHz por un máximo de dos años, alegando uno o varios de los motivos debidamente justificados que se indican en el anexo de la presente Decisión. […] En caso necesario, los Estados miembros llevarán a cabo el procedimiento de autorización o modificarán los derechos existentes pertinentes para el uso del espectro de conformidad con la [Directiva autorización], con el fin de autorizar dicho uso.»

Directiva 2018/1972

18 El artículo 124, apartado 1, de la Directiva 2018/1972 está redactado en los siguientes términos:

«Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 21 de diciembre de 2020, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión [Europea] el texto de dichas disposiciones.

Los Estados miembros aplicarán dichas disposiciones a partir del 21 de diciembre de 2020.

[…]»

Derecho italiano

19 El artículo 1, apartado 1031, de la legge n. 205 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (Ley n.º 205, por la que se establecen los presupuestos del Estado para el ejercicio económico 2018 y los presupuestos plurianuales para el trienio 2018-2020), de 27 de diciembre de 2017 (GURI n.º 302, de 29 de diciembre de 2017), en su versión modificada por la legge n. 145 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Ley n.º 145, por la que se establecen los presupuestos del Estado para el ejercicio económico 2019 y los presupuestos plurianuales para el trienio 2019-2021), de 30 de diciembre de 2018 (GURI n.º 302, de 31 de diciembre de 2018) (en lo sucesivo, «Ley n.º 205/2017»), dispone:

«En línea con los objetivos de la política audiovisual europea y nacional de cohesión social, con el pluralismo de los medios de comunicación y con la diversidad cultural, y con la finalidad de lograr una gestión más eficiente del espectro que permita el empleo de las tecnologías más avanzadas, todas las frecuencias asignadas en el ámbito nacional y local para el servicio de [TDT] y atribuidas en banda III VHF y 470-694 MHz se liberarán de conformidad con el calendario contemplado en el

apartado 1032. Para los mismos objetivos mencionados en la primera frase, los derechos de uso de las frecuencias de que sean titulares en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley los operadores de red nacionales se convertirán en derechos de uso de capacidad de transmisión en multiplexores nacionales de nueva construcción en tecnología DVB-T 2, de conformidad con los criterios definidos por la [AGCOM] antes del 31 de marzo de 2019 a efectos de la asignación de los derechos de uso de las frecuencias. La [AGCOM] establecerá, no más tarde del 31 de marzo de 2019, los criterios de asignación en el ámbito nacional de los derechos de uso de frecuencias previstas de conformidad con el apartado 1030 para el servicio de [TDT] a los operadores de red nacionales [en la banda de frecuencia de 470-694 MHz UHF], teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la contención de los eventuales costes de transformación y de implementación de las redes, la reducción de los tiempos del período transitorio previsto en el apartado 1032 y la minimización de los costes y efectos en los usuarios finales. No más tarde del 30 de junio de 2019, el Ministerio de Desarrollo Económico procederá a la liberación de los derechos de uso de las frecuencias contempladas en la tercera frase a los operadores de red nacionales sobre la base de los criterios definidos por la [AGCOM] en el mismo período. […]»

20 El artículo 1, apartado 1031-*bis*, de la Ley n.º 205/2017 establece:

«La asignación de la capacidad de transmisión adicional disponible en el ámbito nacional y de las frecuencias terrestres, que se sumen a las destinadas a la conversión de los derechos de uso contemplados en el apartado 1031 y previstas por la [AGCOM] en el [Plan Nacional de Adjudicación de Frecuencias], que se destinarán al servicio de [TDT] para los operadores de red nacionales y el concesionario del servicio público de radiodifusión y multimedia, se efectuará mediante un procedimiento oneroso sin licitación que incoará a más tardar el 30 de noviembre de 2019 el Ministerio de Desarrollo Económico, en aplicación de los procedimientos que establezca no más tarde del 30 de septiembre de 2019 la [AGCOM] […] sobre la base de los principios y criterios siguientes:

a) asignar la capacidad de transmisión y las frecuencias sobre la base de lotes con dimensiones iguales a la mitad de un multiplexor;

b) determinar un valor mínimo de las ofertas sobre la base de los valores de mercado establecidos por la [AGCOM];

c) tener en cuenta el valor de las ofertas económicas presentadas;

d) garantizar la continuidad del servicio, la rapidez de la transición tecnológica y la calidad de las infraestructuras tecnológicas puestas a disposición de los operadores de red nacionales que operen en el sector, incluida la concesionaria del servicio público de radiodifusión y multimedia;

e) aprovechar la experiencia adquirida por los operadores de red nacionales en el sector, con particular referencia al establecimiento de redes de radiodifusión digital;

f) potenciar la capacidad estructural para garantizar la eficiencia del espectro, la profesionalidad y las competencias generadas en el sector, la innovación tecnológica y la explotación óptima, efectiva y oportuna de la capacidad de transmisión y de las frecuencias adicionales;

g) garantizar el mejor aprovechamiento del espectro, teniendo en cuenta la actual difusión de contenidos de buena calidad en la tecnología de la [TDT] a la mayor parte de la población italiana. […]»

21 El artículo 1, apartado 1037, de la Ley n.º 205/2017 tiene el siguiente tenor:

«Los procedimientos judiciales relativos a la asignación de derechos de uso de las frecuencias, a la licitación y a los demás procedimientos contemplados en los apartados 1026 a 1036, con particular referencia a los procedimientos de liberación de las frecuencias para el servicio de [TDT], quedarán comprendidos en la competencia exclusiva de los tribunales de lo contencioso-administrativo […]. En razón del interés nacional predominante en que se proceda con rapidez a la liberación y asignación de frecuencias, la anulación de los actos y decisiones adoptados en el contexto de los procedimientos contemplados en los apartados 1026 a 1036 no entrañará el restablecimiento de la situación anterior ni la ejecución en forma específica, y el eventual resarcimiento se efectuará únicamente mediante el pago de una indemnización en efectivo. La protección cautelar estará limitada al pago de un anticipo.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

22 Cairo Network y Europa Way son operadores que suministran redes de TDT. Cada una de ellas era titular de derechos de uso de un multiplexor de tecnología DVB-T. Persidera es un operador que suministra redes de TDT que era titular de derechos de uso referidos a cinco multiplexores de tecnología DVB-T.

23 El legislador italiano consideró que la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz requería liberar un determinado número de frecuencias para permitir el lanzamiento de la telefonía de quinta generación (en lo sucesivo, «5G»). En consecuencia, dicho legislador facultó a la AGCOM para que adoptara decisiones destinadas, por una parte, a convertir los derechos existentes de uso de los multiplexores de tecnología DVB-T en derechos de uso de las capacidades de transmisión en multiplexores de tecnología DVB-T 2 y, por otra parte, a adjudicar, mediante un procedimiento a título oneroso, derechos de uso de la capacidad de transmisión adicional resultante de la transición de la tecnología DVB-T a la DVB-T 2.

24 A tal fin, la AGCOM adoptó una serie de decisiones.

25 En particular, mediante la Decisión 39/19/CONS, definió un nuevo Plan Nacional de Adjudicación de Frecuencias destinadas a la TDT. Esta Decisión estableció, en particular, un total de doce multiplexores nacionales de tecnología DVB-T 2 y los parámetros de configuración sobre la base de los cuales se determinó el principio de sustitución de los veinte multiplexores nacionales de tecnología DVB-T por diez multiplexores nacionales de tecnología DVB-T 2.

26 Por medio de la Decisión 129/19/CONS, la AGCOM definió los criterios aplicables a la conversión de los derechos de uso de los multiplexores de tecnología DVB-T en derechos de uso de las capacidades de transmisión en multiplexores de tecnología DVB-T 2 y a la asignación, a nivel nacional, de los derechos de uso de la capacidad de transmisión adicional.

27 A través de la Decisión 562/20/CONS, la AGCOM definió las modalidades del procedimiento de adjudicación a título oneroso de los derechos de uso de esa capacidad de transmisión adicional. Mediante la Decisión 564/20/CONS, incoó este procedimiento.

28 Con arreglo a los criterios de conversión definidos por la AGCOM, fueron adjudicados a Persidera los derechos de uso de capacidades de transmisión en 2,5 multiplexores de tecnología DVB-T 2, mientras que tanto Cairo Network como Europa Way obtuvieron derechos de uso de

capacidades de transmisión en 0,5 multiplexores de este tipo. Al término del procedimiento de adjudicación a título oneroso, Cairo Network y Persidera adquirieron, cada una de ellas, derechos adicionales de uso de capacidades de transmisión en 0,5 multiplexores de tecnología DVB-T 2.

29 Cairo Network, Europa Way y Persidera interpusieron sendos recursos de anulación contra varios actos adoptados en el procedimiento de reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, entre los que figuran las Decisiones de la AGCOM 39/19/CONS y 129/19 CONS.

30 Estos recursos fueron desestimados mediante sentencias del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia).

31 Cairo Network, Europa Way y Persidera recurrieron en apelación estas sentencias ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente. En apoyo de sus recursos de apelación, estas sociedades alegaron, en particular, que el legislador italiano no había respetado la independencia de la AGCOM, que se habían vulnerado los derechos de uso de multiplexores de tecnología DVB-T y que el procedimiento de reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz se había tramitado con irregularidades, al no haberse tomado en consideración el hecho de que algunos operadores habían adquirido, previamente y de modo contrario a Derecho, una posición favorable en el mercado de la TDT.

32 Al estimar que se enfrenta a numerosas dificultades de interpretación del Derecho de la Unión, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) se pregunta, en primer lugar, en los asuntos C-764/23 y C-765/23, acerca del carácter efectivo de la tutela judicial a la que pueden acogerse Cairo Network y Europa Way. En efecto, duda de que el hecho de excluir toda posibilidad de restablecimiento de la situación anterior o de ejecución en forma específica permita garantizar una tutela suficiente a los titulares de derechos de uso de frecuencias de tecnología DVB-T y salvaguardar el interés general.

33 En segundo lugar, el citado órgano jurisdiccional se pregunta si el legislador italiano ha reducido excesivamente el margen de apreciación de la AGCOM, menoscabando de este modo su independencia. A este respecto, señala que las decisiones adoptadas por la AGCOM en el proceso de reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz se vieron sensiblemente influidas por las disposiciones de la normativa italiana. Así, sostiene que la AGCOM determinó el coeficiente de conversión de los derechos de uso de radiofrecuencias específicamente con la finalidad de permitir la tramitación del procedimiento a título oneroso que impone el referido legislador. Afirma, además, que este sometió al procedimiento a criterios y principios que él mismo había determinado, en particular, autorizando la participación en él de los operadores históricos que dominan el mercado de que se trata.

34 En tercer lugar, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) estima que la conversión parcial de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias, que resulta de aplicar ese coeficiente de conversión establecido por la AGCOM, perjudicó a los operadores titulares del derecho a usar un solo multiplexor de tecnología DVB-T, obligándolos a recurrir al procedimiento de adjudicación a título oneroso de derechos de uso o a celebrar entre ellos acuerdos para poder obtener capacidades de transmisión equivalentes a las que tenían antes de la conversión de sus derechos anteriores de uso de radiofrecuencias.

35 En cuarto lugar, el mencionado órgano jurisdiccional se pregunta si, a la luz del Derecho de la Unión, basta con que las autoridades italianas tengan en cuenta la situación respectiva de los operadores interesados, habida cuenta de la evolución histórica del sector audiovisual italiano.

36 En efecto, indica que la organización de este sector ha estado marcada por varias irregularidades, sobre las que el Tribunal de Justicia se pronunció en las sentencias de 31 de enero de 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), y de 26 de julio de 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). A la vista de las diversas medidas que ya habían sido adoptadas para subsanar tales irregularidades, la AGCOM consideró que la adopción, en el proceso de reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, de medidas estructurales no era procedente y tenía efectos que iban más allá del reequilibrio del mercado necesario para subsanar las citadas irregularidades. Consideró, por tanto, que bastaba con establecer normas asimétricas destinadas a fomentar el pluralismo y la competencia en el procedimiento de adjudicación a título oneroso de derechos de uso de radiofrecuencias. Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente duda de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de esa opción de la AGCOM.

37 En quinto y último lugar, en el asunto C-764/23, el referido órgano jurisdiccional señala elementos que, a su juicio, permiten acreditar en Cairo Network una confianza legítima digna de protección. Así, subraya que esa sociedad adquirió sus derechos anteriores de uso de radiofrecuencias en el marco de un procedimiento a título oneroso, cuya licitación precisaba que tenía por objeto la adjudicación de derechos de uso de radiofrecuencias para los sistemas DVB, es decir, la norma DVB-T, pero también las versiones resultantes de avances técnicos posteriores, que el adjudicatario obtendría una frecuencia de idéntica cobertura y duración cuando se liberasen las frecuencias para ser asignadas a los operadores de telecomunicaciones y que la frecuencia sería asignada por un período de veinte años.

38 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, en el asunto C-764/23, las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular los artículos 6 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47 de la [Carta], el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, primera frase, de la [Directiva marco] y el artículo 31 [de la Directiva 2018/1972], en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la pertinente en el ordenamiento jurídico italiano (artículo 1, apartado 1037, de la Ley n.º 205/2017) que, en una situación comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión, limita los efectos del recurso de anulación, al impedir el restablecimiento de la situación anterior o el cumplimiento específico, y limita el alcance de las medidas cautelares al pago de un anticipo, poniendo en riesgo la tutela judicial efectiva?

2) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular los artículos 3, apartados 3 y 3 *bis*, 8 y 9 de la [Directiva marco] y los artículos 5, 6, 8, 9 y 45 [de la Directiva 2018/1972], en el sentido de que se opone a un sistema como el introducido en el ordenamiento jurídico italiano mediante el artículo 1, apartado 1031 *bis*, de la [Ley n.º 205/2017], que priva a la autoridad administrativa independiente de sus funciones de reglamentación o bien las limita de forma significativa, al establecer la asignación de capacidad de transmisión adicional mediante un procedimiento a título oneroso con adjudicación a la oferta económica más elevada y con la participación de los operadores históricos?

3) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular los artículos 8 y 9 de la [Directiva marco], los artículos 3, 5, 7 y 14 de la [Directiva autorización], los artículos 2 y 4 de la [Directiva competencia], los considerandos 11 y 20 de la Decisión [2017/899], así como los principios de equidad, de no discriminación, de defensa de la competencia y de confianza legítima, en el sentido de que se opone a un sistema como el introducido mediante la

normativa nacional pertinente (artículo 1, apartados 1030, 1031, 1031 *bis*, 1031 *ter* y 1032, de la Ley n.º 205/2017), así como mediante las Decisiones de la [AGCOM] 39/19/CONS, 128/19/CONS y 564/20/CONS, y las correspondientes decisiones de asignación de derechos de uso de frecuencias para el servicio de televisión digital, que, a efectos de la conversión de los "derechos de uso de las frecuencias" en "derechos de uso de la capacidad de la transmisión", no establece la conversión en términos equivalentes, sino que reserva parte de la capacidad de transmisión a un procedimiento a título oneroso, imponiendo al operador costes adicionales para garantizarse la conservación de las prerrogativas legítimamente adquiridas en el curso del tiempo?

4) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular los artículos 8 y 9 de la [Directiva marco], los artículos 3, 5, 7 y 14 de la [Directiva autorización], los artículos 2 y 4 de la [Directiva competencia], los considerandos 11 y 20 de la Decisión [2017/899] y los principios de equidad, de no discriminación, de defensa de la competencia y de confianza legítima, así como los principios de proporcionalidad y de adecuación, en el sentido de que se opone a [un sistema] como el introducido mediante la normativa nacional pertinente (artículo 1, apartados 1030, 1031, 1031 *bis*, 1031 *ter* y 1032, de la Ley n.º 205/2017), así como mediante las Decisiones de la AGCOM 39/19/CONS, 128/19/CONS y 564/20/CONS, y las correspondientes decisiones de asignación de derechos de uso de frecuencias para el servicio de televisión digital, que, habida cuenta de las irregularidades constatadas previamente en la jurisprudencia nacional y supranacional, no adopta medidas de carácter estructural para remediar la situación de desigualdad establecida con anterioridad ni diferencia la posición del operador que ha adquirido una frecuencia como resultado de un procedimiento de adjudicación oneroso, en el que se preveía el derecho a conservar la misma, o, en cambio, resultan adecuadas y proporcionadas las medidas no estructurales antes descritas adoptadas por la AGCOM respecto a los operadores históricos, originariamente titulares de los denominados canales excedentarios?

5) ¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular los artículos 8 y 9 de la [Directiva marco], los artículos 3, 5, 7 y 14 de la [Directiva autorización], los artículos 2 y 4 de la [Directiva competencia], los considerandos 11 y 20 de la Decisión [2017/899] y los principios de equidad, de no discriminación, de defensa de la competencia y de confianza legítima, así como los principios de proporcionalidad y de adecuación, a un sistema como el introducido mediante la normativa nacional pertinente (artículo 1, apartados 1030, 1031, 1031 *bis*, 1031 *ter* y 1032, de la Ley n.º 205/2017), así como mediante las Decisiones de la AGCOM 39/19/CONS, 128/19/CONS y 564/20/CONS, y las correspondientes decisiones de asignación de derechos de uso de frecuencias para el servicio de televisión digital, que no tiene en cuenta la confianza legítima de un operador que ha adquirido el derecho de uso de la frecuencia como resultado de un procedimiento de adjudicación a título oneroso en el que se preveía expresamente el derecho a una frecuencia de cobertura análoga y para una duración equivalente a la del derecho de uso?»

39 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, en el asunto C-765/23, cuatro cuestiones prejudiciales análogas a las cuatro primeras cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-764/23.

40 En idénticas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, en el asunto C-766/23, dos cuestiones prejudiciales análogas a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera planteadas en el asunto C-764/23 y la tercera cuestión prejudicial siguiente:

«¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular los artículos 8 y 9 de la [Directiva marco], los artículos 3, 5, 7 y 14 de la [Directiva autorización], los artículos 2 y 4 de la Directiva competencia, los considerandos 11 y 20 de la Decisión [2017/899] y los principios de equidad, no discriminación, defensa de la competencia y confianza legítima y de proporcionalidad y adecuación, en el sentido de que se opone a un sistema como el introducido en el ordenamiento jurídico italiano mediante el artículo 1, apartados 1101 a 1108 de la [Ley n.º 145/18], el artículo 1, apartados 1030, 1031, 1031 *bis*, 1031 *quater*, 1032, 1033, 1034 y 1037 de la [Ley n.º 205/2017], y las decisiones de la AGCOM 39/19/CONS […], 128/19/CONS y 129/19/CONS, así como mediante las correspondientes decisiones de asignación de los derechos de uso de las frecuencias para el servicio de televisión digital, que no adopta medidas de carácter estructural y —aun en presencia de medidas compensatorias y/o de reequilibrio no estructurales— para corregir la situación de disparidad establecida con anterioridad prevé un procedimiento oneroso que obliga al operador a soportar costes y cargas adicionales, y debe considerarse que [el Derecho de la Unión], a la luz, en particular, de los principios de proporcionalidad y de adecuación, así como de los principios enunciados en la sentencia [de 26 de julio de 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597)], se opone a un sistema como el expuesto, habida cuenta, además, de la evolución global del sistema y de las "anomalías", los "aspectos censurables" y las "irregularidades" del mismo, constatados en la jurisprudencia nacional y supranacional citada en los fundamentos del presente [auto] o si, en cambio, son suficientes las medidas no estructurales adoptadas por la AGCOM para el reequilibrio del sistema?»

41 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2024, se acordó la acumulación de los asuntos C-764/23 a C-766/23 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

42 Radiotelevisione italiana SpA (RAI) sostiene que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a las cuestiones prejudiciales primera y cuarta en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y a la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-766/23, dado que, mediante estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la compatibilidad de la normativa italiana controvertida en los litigios principales con el Derecho de la Unión y sobre la legalidad de actos adoptados por la AGCOM.

43 A este respecto, procede recordar que el sistema de cooperación establecido por el artículo 267 TFUE se basa en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia. En el marco de un procedimiento entablado con arreglo a dicho artículo, la interpretación de las normas nacionales incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y no al Tribunal de Justicia, sin que corresponda a este pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión. En cambio, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al tribunal nacional todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan apreciar la

compatibilidad de las normas de Derecho interno con la normativa de la Unión (véanse las sentencias de 21 de marzo de 1985, Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, apartado 12; de 1 de julio de 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, apartado 30, y de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 35).

44 En los presentes asuntos acumulados, mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente solicita precisamente al Tribunal de Justicia que proporcione esos elementos de interpretación, de modo que este es competente para responder a dichas cuestiones.

Sobre la admisibilidad

45 RAI y Mediaset SpA se oponen a la admisibilidad total o parcial de las peticiones de decisión prejudicial.

46 En primer lugar, RAI y Mediaset alegan que las resoluciones de remisión no contienen los elementos necesarios para que el Tribunal de Justicia pueda responder a todas las cuestiones prejudiciales planteadas. Más concretamente, RAI considera, en primer término, que el órgano jurisdiccional remitente no ha facilitado una descripción completa del proceso de reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz. En segundo término, Mediaset aduce que dicho órgano jurisdiccional no ha expuesto ni las razones por las que las disposiciones del Derecho de la Unión a las que se refieren las terceras cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-766/23 son aplicables en el caso de autos ni las que le han llevado a dudar de la compatibilidad de la normativa italiana controvertida en los litigios principales con esas disposiciones. Por último, según Mediaset, el citado órgano jurisdiccional no ha proporcionado al Tribunal de Justicia elementos suficientes que le permitan responder a la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-764/23.

47 En segundo lugar, RAI y Mediaset consideran que, para pronunciarse sobre los litigios principales, no es necesario responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta de los asuntos C-764/23 y C-765/23 ni a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera planteadas en el asunto C-766/23. En efecto, sostienen que las medidas ya adoptadas por las autoridades italianas bastaron para remediar las consecuencias de las irregularidades pasadas en el sector audiovisual italiano puestas de manifiesto por el órgano jurisdiccional remitente. Además, la exposición de tales irregularidades que figura en las resoluciones de remisión contiene, a su juicio, errores y aproximaciones. Por otro lado, aducen que estas cuestiones prejudiciales se refieren, en parte, al procedimiento de adjudicación a título oneroso de derechos de uso de capacidades de transmisión en multiplexores de tecnología DVB-T 2, aun cuando ese procedimiento no es objeto de los litigios principales.

48 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véanse las sentencias de 21 de abril de 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, apartado 8, y de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 61).

49 De ello se sigue que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (véanse las sentencias de 13 de julio de 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, apartado 20, y de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 62).

50 En este contexto, por una parte, ha de subrayarse, en lo que atañe a las alegaciones basadas en el carácter supuestamente incompleto de las resoluciones de remisión, que, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recogida actualmente en el artículo 94, letras a) y b), de su Reglamento de Procedimiento, la necesidad de lograr una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. Por otro lado, es indispensable, como se establece en el citado artículo 94, letra c), que la petición de decisión prejudicial exponga las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como la relación que, a su juicio, existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal [véanse la sentencia de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros, C-320/90 a C-322/90, EU:C:1993:26, apartado 6; el auto de 28 de junio de 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, apartado 16, y la sentencia de 4 de octubre de 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativa de acceso a los datos personales almacenados en un teléfono móvil), C-548/21, EU:C:2024:830, apartado 48].

51 En el presente asunto, las resoluciones de remisión exponen de manera detallada el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales planteadas y las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a dudar de la compatibilidad de la normativa italiana controvertida en los litigios principales con el Derecho de la Unión.

52 De ello se deduce que tales resoluciones cumplen los requisitos establecidos en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento y que, por tanto, contienen elementos suficientes para que al Tribunal de Justicia pueda responder a esas cuestiones.

53 Por otra parte, es preciso indicar que las alegaciones basadas en que no es necesario responder a algunas de las mencionadas cuestiones para resolver los litigios principales se fundamentan, en parte, en una descripción de la situación fáctica controvertida en los litigios principales que difiere de la adoptada por el órgano jurisdiccional remitente. Así, RAI y Mediaset critican la presentación —que figura en las resoluciones de remisión— de las irregularidades pasadas en el sector audiovisual italiano y de sus consecuencias.

54 Pues bien, en el marco de la clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del juez nacional, al que corresponde apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia, mientras que el Tribunal de Justicia únicamente está facultado para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma de la Unión a partir de los hechos que le proporcione

el juez nacional (véanse las sentencias de 16 de marzo de 1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, apartado 4, y de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 28).

55 Por tanto, las alegaciones de RAI y de Mediaset vinculadas a su propia apreciación de las irregularidades pasadas en el sector audiovisual italiano y de las consecuencias de estas no pueden llevar a considerar que algunas de las cuestiones prejudiciales planteadas son inadmisibles.

56 Por otro lado, el hecho de que los recursos en los litigios principales no se refieran directamente a los actos de la AGCOM que regulan el procedimiento de adjudicación a título oneroso de derechos de uso de radiofrecuencias no basta para demostrar que se deban declarar inadmisibles las cuestiones prejudiciales planteadas en la medida en que guardan relación con ese procedimiento.

57 En efecto, no se discute que tales cuestiones tienen por objeto facilitar al órgano jurisdiccional remitente elementos que le permitan apreciar la compatibilidad con el Derecho de la Unión del procedimiento de conversión de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias. Pues bien, de las resoluciones de remisión se desprende que, en el marco de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz en Italia, este procedimiento se implanta en coordinación con el procedimiento de adjudicación a título oneroso de derechos de uso de radiofrecuencias, con lo que no cabe considerar que los aspectos de dichas cuestiones prejudiciales relativos a este último procedimiento carezcan manifiestamente de vínculos con los litigios principales.

58 En consecuencia, procede responder a todas las cuestiones prejudiciales planteadas.

Sobre el fondo

59 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, si bien las cuestiones prejudiciales planteadas versan, en particular, sobre la interpretación de la Directiva 2018/1972, de su artículo 124, apartado 1, se desprende que los Estados miembros aplicarán las normas destinadas a transponer esta Directiva a partir del 21 de diciembre de 2020. Por tanto, dado que estas cuestiones se refieren a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una normativa italiana adoptada antes de esa fecha, procede examinarlas sobre la base de los actos de la Unión vigentes antes de dicha fecha.

Sobre las cuestiones prejudiciales primeras planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23

60 Mediante sus cuestiones prejudiciales primeras en los asuntos C-764/23 y C-765/23, que son idénticas, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco, en relación con los artículos 6 TUE y 19 TUE y con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, por una parte, limita los efectos de los recursos interpuestos por los operadores económicos contra los actos relativos a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, en el marco de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, a la concesión de una indemnización económica y, por otra parte, limita el alcance de la protección cautelar que puede ordenarse mientras se examina ese recurso al pago de un anticipo.

61 Aunque estas cuestiones se refieren al artículo 6 TUE, hay que comenzar señalando que este último es una disposición de carácter general que carece de pertinencia a efectos del análisis de estas cuestiones prejudiciales [véase, por analogía, la sentencia de 23 de noviembre de 2021, IS (Ilegalidad de la resolución de remisión), C-564/19, EU:C:2021:949, apartado 98).

62 El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva marco obliga a los Estados miembros a establecer mecanismos de recurso eficaces en virtud de los cuales cualquier usuario o empresa suministradora de redes o servicios de comunicaciones electrónicas que esté afectado por una decisión de una ANR pueda recurrir esa decisión ante un organismo independiente, que tendrá la experiencia adecuada para poder desempeñar sus funciones con eficacia.

63 El artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de esta Directiva establece que, a la espera del resultado del recurso, la decisión de la ANR seguirá siendo válida, a no ser que se concedan medidas cautelares con arreglo al Derecho nacional.

64 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 4 de dicha Directiva constituye una manifestación del principio de tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, al que remite el artículo 19 TUE, apartado 1, en virtud del cual incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros ofrecer una tutela judicial de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de febrero de 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, apartado 30, y de 13 de octubre de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, apartado 20).

65 Dicho esto, el artículo 4 de la misma Directiva no estipula normas de procedimiento precisas para dar cumplimiento a la obligación que impone a los Estados miembros de establecer mecanismos de recurso eficaces ni define, en particular, las facultades de que ha de disponer un órgano jurisdiccional nacional que debe pronunciarse sobre un recurso interpuesto contra un acto relativo a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias.

66 Ante la inexistencia de normativa de la Unión en la materia, corresponde a los Estados miembros definir esas facultades en el marco de su autonomía procesal, a condición, no obstante, de que dichas facultades no sean menos amplias, en las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, que las que tendría un órgano jurisdiccional que debe pronunciarse sobre situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que la magnitud de esas facultades no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (principio de efectividad) (véase, por analogía, la sentencia de 13 de octubre de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, apartado 23 y jurisprudencia citada).

67 Por lo que respecta al principio de equivalencia, el órgano jurisdiccional remitente ha indicado que el régimen sobre el que versan las primeras cuestiones prejudiciales en los asuntos C-764/23 y C-765/23 se aplica indistintamente a los recursos basados en el Derecho nacional y en el Derecho de la Unión.

68 En cuanto al principio de efectividad, procede señalar que el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 25 y 31 de la sentencia de 13 de octubre de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), que un tribunal nacional que conoce de un

recurso contra una decisión de la ANR debe poder anularla con efecto retroactivo si lo considera necesario para garantizar una protección efectiva de los derechos de la empresa que ha interpuesto el recurso.

69 Sin embargo, de ello no cabe deducir que el principio de efectividad implique necesariamente que un tribunal nacional que conoce de ese recurso deba estar facultado para anular cualquier decisión de una ANR comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva marco.

70 En efecto, en primer término, el objeto de la cuestión prejudicial planteada en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de octubre de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), no era determinar si el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco obliga a que un tribunal que conoce de un recurso contra una decisión de una ANR disponga de la facultad de anular esa decisión, sino únicamente si dicha disposición se opone a que una normativa nacional pueda reconocer tal facultad a un tribunal de este tipo.

71 En segundo término, esa cuestión prejudicial hacía expresamente referencia, como por otra parte puso de manifiesto el Tribunal de Justicia en su respuesta, a una situación en la que el tribunal remitente en ese asunto ya había declarado que era necesario anular la decisión impugnada para garantizar los derechos de la empresa afectada. Por el contrario, con sus primeras cuestiones prejudiciales en los asuntos C-764/23 y C-765/23, el órgano jurisdiccional remitente solicita precisamente al Tribunal de Justicia que aprecie en qué medida esa anulación puede considerarse necesaria para garantizar los derechos de los demandantes en una situación como la controvertida en los litigios principales.

72 Por último, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de octubre de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), se preguntaba al Tribunal de Justicia sobre las modalidades del control jurisdiccional de una decisión que obligaba a adaptar unas tarifas vinculadas a una red de telefonía móvil. Pues bien, dado que una decisión de este tipo produce efectos de diferente naturaleza a los de una decisión relativa a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, no puede presumirse que las facultades de las que debe disponer el órgano jurisdiccional competente para examinar los recursos interpuestos contra ambos tipos de decisiones sean necesariamente similares.

73 En este contexto, para determinar si un régimen como el controvertido en los litigios principales es compatible con el principio de efectividad, es preciso recordar que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible en la práctica o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, su desarrollo y sus peculiaridades vistas como un todo, así como, en su caso, los principios en los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de mayo de 2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, apartado 28 y jurisprudencia citada).

74 A este respecto, como subraya el órgano jurisdiccional remitente, es cierto que la concesión de una indemnización económica, acompañada, en su caso, del pago de un anticipo, no garantiza, como tal, que se cuestione efectivamente la situación ilegal resultante de una asignación irregular de derechos de uso de radiofrecuencias ni que se concedan al operador que ha interpuesto el recurso los derechos de uso de radiofrecuencias que le corresponderían.

75 No obstante, es preciso señalar que la anulación de un acto relativo a la asignación de esos derechos de uso o la suspensión duradera de los efectos de ese acto a la espera de una decisión sobre un recurso puede tener consecuencias importantes en el uso de las radiofrecuencias que pueden suponer, en la práctica, un obstáculo a la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz exigida por la Decisión 2017/899.

76 En efecto, del artículo 1, apartado 1, de esta Decisión se desprende que tal reconfiguración, destinada a permitir el uso de la banda de frecuencia de 700 MHz por los servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica, debió haberse producido, en principio, el 30 de junio de 2020 y, a más tardar, el 30 de junio de 2022, y que el aplazamiento de la reconfiguración a esta última fecha debía comunicarse a los demás Estados miembros y a la Comisión y basarse en motivos debidamente justificados.

77 Además, de los considerandos 8, 9 y 15 de la referida Decisión se desprende que un retraso en la liberación de la banda de frecuencia de 700 MHz en un Estado miembro no solo puede obstaculizar la implantación de la 5G en ese Estado miembro, sino que también puede causar interferencias perjudiciales en otros Estados miembros, riesgo que también ha invocado el Gobierno croata ante el Tribunal de Justicia.

78 Pues bien, la anulación de actos relativos a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias adoptados para permitir la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz conllevaría lógicamente la reasignación de las radiofrecuencias de que se trata a sus titulares anteriores, incluso después de las fechas mencionadas en el apartado 76 de la presente sentencia, con el riesgo de que no se produzca la reconfiguración y de menoscabar así el buen funcionamiento de la 5G en la Unión.

79 Igualmente, la suspensión duradera de los efectos de actos relativos a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias podría, bien impedir el desarrollo de la 5G, si las radiofrecuencias de que se trata siguieran estando cubiertas por los derechos de uso anteriores, bien obstaculizar que se siga difundiendo la TDT, si esas radiofrecuencias se liberaran sin poner a disposición de quienes difunden la TDT otras radiofrecuencias que les permitan continuar con sus actividades.

80 Asimismo, si bien una medida de ejecución en forma específica, consistente en reasignar directamente los derechos de uso de radiofrecuencias cuya asignación fue irregular, puede, en principio, no obstaculizar la implantación de la 5G, sí podría, en cambio, suponer un peligro para que se siga difundiendo la TDT, dado que, habida cuenta de la magnitud de las inversiones necesarias para poder explotar una red de difusión de TDT, no cabe excluir que la reasignación *a posteriori* de derechos de uso de radiofrecuencias ya ejercidos afecte a la continuidad de tal difusión.

81 Además, la anulación de un acto relativo a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias o una medida de ejecución en forma específica consistente en reasignar directamente unos derechos de uso ya asignados podría vulnerar, en determinados supuestos, los derechos de los operadores de buena fe a los que hubieran sido asignados esos derechos de uso.

82 Por otro lado, procede señalar que recursos como los controvertidos en los litigios principales tienen como único objeto defender los intereses de los operadores económicos del sector audiovisual, intereses que, en condiciones normales, deberían poder ser objeto de una evaluación material y, por tanto, de una indemnización económica.

83 En estas circunstancias, la limitación de las facultades del órgano jurisdiccional competente para examinar, en el marco de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, los recursos interpuestos contra los actos relativos a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias a la concesión de una indemnización económica no puede considerarse necesariamente incompatible con el principio de efectividad.

84 No obstante, como ha señalado el Abogado General en el punto 36 de sus conclusiones, la concesión de esa indemnización solo confiere la tutela judicial efectiva a los operadores económicos afectados en la medida en que las modalidades de tal indemnización permitan compensar íntegramente los daños que aquellos han sufrido como consecuencia de la aplicación del acto que el órgano jurisdiccional competente ha considerado ilegal.

85 Por lo que respecta, más concretamente, a las medidas cautelares, dado que el legislador de la Unión no ha determinado con precisión el tipo de medidas cautelares que debe poder acordar el órgano jurisdiccional competente, hay que considerar que, cuando la facultad que puede ejercer dicho órgano jurisdiccional una vez examinado el recurso del que conoce se ha limitado válidamente a la concesión de una indemnización económica, el pago de un anticipo basta para garantizar una protección cautelar que permita anticipar, si fuera necesario, el resultado final del recurso.

86 En consecuencia, procede responder a las primeras cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23 que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco, en relación con el artículo 19 TUE y con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, por una parte, limita los efectos de los recursos interpuestos por los operadores económicos contra los actos relativos a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, en el marco de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, a la concesión de una indemnización económica y, por otra parte, limita el alcance de la protección cautelar que puede ordenarse mientras se examina ese recurso al pago de un anticipo, siempre que las modalidades de esa indemnización económica permitan compensar íntegramente los daños sufridos por dichos operadores económicos como consecuencia de la aplicación de tales actos.

Sobre las segundas cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y sobre la primera cuestión prejudicial del asunto C-766/23

87 Mediante sus segundas cuestiones prejudiciales en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y su primera cuestión prejudicial del asunto C-766/23, que son similares, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 3, 8 y 9 de la Directiva marco deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un legislador nacional establezca que la asignación de derechos de uso de la capacidad de transmisión adicional, liberada en el marco de la transición de una tecnología de difusión a otra, se efectúe mediante un procedimiento a título oneroso del que el propio legislador define algunas de las características relativas a las condiciones de asignación de esos derechos y a los operadores que pueden participar en él.

88 En primer lugar, en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva marco, los Estados miembros velarán por que cada una de las misiones asignadas a las ANR en esa Directiva y en las directivas específicas sea desempeñada por un organismo competente. Además, conforme al artículo 3, apartados 2 y 3, de la Directiva marco, en relación con el considerando 11 de esta, los Estados

miembros deben garantizar la independencia de las ANR para que puedan ejercer sus competencias con imparcialidad y transparencia, y a su debido tiempo (sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 50 y jurisprudencia citada).

89 Si el artículo 3 de la Directiva marco, en su versión inicial, tenía esencialmente por objeto, conforme al referido considerando 11, garantizar la independencia e imparcialidad de las ANR asegurando la separación de las funciones de reglamentación y de explotación, el legislador de la Unión, mediante la Directiva 2009/140 —y como indica el considerando 13 de esta—, se propuso reforzar la independencia de las ANR para garantizar una aplicación más eficaz del marco normativo e incrementar su autoridad y la previsibilidad de sus decisiones (sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 51 y jurisprudencia citada).

90 Este objetivo de reforzar la independencia y la imparcialidad de las ANR se plasma en el artículo 3, apartado 3 *bis*, de la Directiva marco. Con arreglo al párrafo primero de esta disposición, sin perjuicio de los supuestos de consulta y cooperación con otras autoridades nacionales previstos en dicho artículo, las ANR responsables de la regulación *ex ante* del mercado o de la resolución de litigios entre empresas han de actuar con independencia y no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún otro organismo en relación con la ejecución de las tareas que se les asignen (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 53).

91 En segundo lugar, ha de señalarse que la Directiva marco confiere a las ANR funciones reguladoras específicas, que se definen en los artículos 8 a 13 de esa Directiva. Conforme al artículo 9, apartado 1, párrafo primero, de la misma Directiva, la atribución de frecuencias utilizadas para los servicios de comunicaciones electrónicas y la concesión de autorizaciones generales o derechos individuales de uso de radiofrecuencias forman parte de las funciones reguladoras específicas que incumben a esas autoridades (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 54).

92 Por tanto, la organización de los procedimientos de asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, como los procedimientos de conversión de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias y de adjudicación a título oneroso de los que se trata en los litigios principales, está comprendida en el ejercicio de una función reguladora, en el sentido de la Directiva marco, que corresponde a una ANR.

93 De ello se deduce que las intervenciones de un legislador nacional en la organización de esos procedimientos están limitadas por la obligación de respetar la independencia de la ANR. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que la independencia de una autoridad de este tipo se pondría en riesgo si se permitiera que entidades externas —como lo es un legislador nacional— suspendieran o incluso anularan un procedimiento de licitación para la adjudicación de radiofrecuencias en curso organizado bajo la responsabilidad de esa autoridad, en situaciones distintas de los supuestos de supervisión y recurso previstos en la Directiva marco (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 56).

94 Dicho esto, las cuestiones prejudiciales planteadas en los presentes asuntos acumulados versan sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la intervención de un legislador nacional que no pretende cuestionar un procedimiento de asignación de derechos de uso de

radiofrecuencias tramitado por una ANR una vez iniciado, sino definir anticipadamente determinados requisitos que la ANR deberá cumplir al organizar y establecer un procedimiento de este tipo.

95 Pues bien, aunque el principio de independencia de la ANR en modo alguno se opone a que esta esté sujeta a la ley, no es menos cierto que un legislador nacional no puede, sin vulnerar la independencia de la ANR, privarla de las competencias que le atribuyen la Directiva marco y las directivas específicas o arrogarse tales competencias [véase, por analogía, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, apartados 126 y 130].

96 A este respecto, es preciso subrayar que el artículo 8, apartado 1, de la Directiva marco establece que las ANR, al desempeñar las funciones reguladoras específicas que les incumben, deben adoptar todas las medidas razonables que estén encaminadas a la consecución de los objetivos enumerados en dicho artículo, que consisten en fomentar la competencia en el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, contribuir al desarrollo del mercado interior y promover los intereses de los ciudadanos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, apartado 39).

97 En este contexto, corresponde a las ANR, y no a los legisladores nacionales, efectuar la ponderación de los objetivos establecidos en el artículo 8 de la Directiva marco (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2009, Comisión/Alemania, C-424/07, EU:C:2009:749, apartado 91).

98 No obstante, aunque es cierto que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva marco establece que corresponde a las ANR atribuir los derechos de uso de radiofrecuencias, esta disposición también precisa que no corresponde específicamente a las ANR, sino a los «Estados miembros», de manera más general, asegurarse de que tal atribución se basa en criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados.

99 Sobre la base de esa disposición, el Tribunal de Justicia también ha reconocido cierto margen de apreciación a los Estados miembros para decidir sustituir un procedimiento de adjudicación a título gratuito de derechos de uso de radiofrecuencias por un procedimiento de adjudicación a título oneroso, en un contexto en el que el legislador nacional había adoptado esa decisión (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartados 65 y 71).

100 Por consiguiente, a la vista de las funciones conferidas respectivamente a las ANR y a los órganos políticos de los Estados miembros, ha de considerarse que un legislador nacional puede definir los principios que deben guiar la organización de los procedimientos de asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, que deben garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva marco.

101 Al mismo tiempo, dado que la intervención del legislador en la organización de esos procedimientos no puede llegar hasta el punto de sustraer a la ANR de su función de regulación específica en la materia, dicho legislador no puede adoptar normas que tengan como consecuencia que la ANR se vea privada de cierto margen de apreciación esencial en la definición de las modalidades técnicas del procedimiento de asignación de esos derechos y que deba limitarse, por tanto, a establecer un procedimiento definido por el mismo legislador.

102 Aunque corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si, en los litigios principales, se cumple este requisito, el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida en el artículo 267 TFUE, puede proporcionar a dicho órgano jurisdiccional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, apartado 41).

103 Desde esta perspectiva, procede comenzar recordando que, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 99 de la presente sentencia, un legislador nacional puede, en principio, si lo considera adecuado, optar por un procedimiento de asignación a título oneroso de derechos de uso de radiofrecuencias.

104 Por tanto, en una situación como la controvertida en los litigios principales, en la que la transición tecnológica conlleva atribuir nuevos multiplexores con una capacidad de transmisión claramente superior a la de los multiplexores atribuidos con anterioridad, no puede considerarse, habida cuenta del margen de apreciación del que dispone un legislador nacional, que optar por asignar gratuita u onerosamente los derechos de uso de la capacidad de transmisión adicional derivada de esa transición haya de estar necesariamente comprendido en el ámbito de competencias de la ANR.

105 Asimismo, en cuanto a las modalidades del procedimiento de adjudicación a título oneroso de estos derechos de uso, de las resoluciones de remisión se desprende que el legislador italiano ha establecido una serie de principios que delimitan este procedimiento. Estos principios se refieren esencialmente a la definición de la dimensión de los lotes adjudicados en el citado procedimiento, a la obligación de determinar un valor mínimo de las ofertas y a la fijación de una serie de objetivos que han de tenerse en cuenta a la hora de seleccionar las ofertas.

106 A la vista del carácter genérico de dichos principios, resulta, a primera vista, que el establecimiento de tales principios por un legislador nacional no conlleva privar a la ANR de un margen de apreciación esencial en la determinación de las modalidades precisas del procedimiento de adjudicación a título oneroso de los derechos de uso de radiofrecuencias, en particular en cuanto al valor mínimo de las ofertas, a los criterios concretos sobre cuya base deben apreciarse finalmente las ofertas y a la ponderación de tales criterios, ni tampoco en cuanto a la posibilidad de establecer reglas asimétricas de acceso al procedimiento.

107 Si bien es cierto que principios como los de los litigios principales parecen implicar, como subraya el órgano jurisdiccional remitente, que los operadores que han dominado históricamente el sector audiovisual del Estado miembro de que se trata pueden participar en el procedimiento de adjudicación de los derechos de uso de radiofrecuencias, esta circunstancia no basta para demostrar que la ANR carece de un margen de apreciación esencial en la organización de dicho procedimiento, lo que también viene confirmado por el hecho de que la AGCOM finalmente decidiera que solo podían adjudicarse a esos operadores algunos de los lotes y que estableciera ciertas normas destinadas a favorecer a otros operadores.

108 Por último, aunque de las resoluciones de remisión se desprende que la opción del legislador nacional por organizar un procedimiento de adjudicación a título oneroso de los derechos de uso de radiofrecuencias fue tenida en cuenta, junto con otros factores, cuando la ANR definió las modalidades de conversión de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias, tal hecho de tenerla en cuenta constituye simplemente una consecuencia de la facultad de que dispone ese

legislador de optar por un procedimiento de adjudicación a título oneroso de los derechos de uso de radiofrecuencias en un contexto en el que las capacidades de transmisión disponibles aumentaron objetivamente. Por tanto, no puede considerarse que esa circunstancia demuestre que el legislador nacional menoscabara las competencias propias de la ANR.

109 A la vista de tales elementos, procede responder a las segundas cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y a la primera cuestión prejudicial del asunto C-766/23 que los artículos 3, 8 y 9 de la Directiva marco deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un legislador nacional establezca que la asignación de derechos de uso de la capacidad de transmisión adicional, liberada en el marco de la transición de una tecnología de difusión a otra, se efectúe mediante un procedimiento a título oneroso del que el propio legislador define algunas de las características relativas a las condiciones de asignación de esos derechos y a los operadores que pueden participar en él, a condición de que el citado legislador se limite a definir unos principios que no conlleven que la ANR ya no disponga de un margen de apreciación esencial en la definición de las modalidades técnicas del procedimiento de asignación de los referidos derechos y que esta deba limitarse, por tanto, a establecer un procedimiento definido por ese legislador.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y quinta en el asunto C-764/23, tercera en el asunto C-765/23 y segunda en el asunto C-766/23

110 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y quinta en el asunto C-764/23, tercera en el asunto C-765/23 y segunda en el asunto C-766/23, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 8 y 9 de la Directiva marco, los artículos 3, 5, 7 y 14 de la Directiva autorización, los artículos 2 y 4 de la Directiva competencia y el principio de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional relativa a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias que, con motivo de la transición tecnológica que acompaña a la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, no establece la conversión en términos equivalentes de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias y exige, por ello, al operador que desee conservar su capacidad de transmisión participar en un procedimiento a título oneroso o celebrar un acuerdo con otro operador.

111 Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 3 de la Directiva autorización, que define las normas relativas a las autorizaciones generales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y el artículo 2 de la Directiva competencia, que establece normas relacionadas con los derechos exclusivos y especiales para esas redes y servicios, no contienen elementos útiles para responder a estas cuestiones prejudiciales.

112 Hecha esta precisión, cabe indicar que ni la Directiva marco ni la Directiva autorización ni la Directiva competencia contienen ninguna disposición que establezca expresamente una obligación general de conversión en términos equivalentes de los derechos existentes de uso de radiofrecuencias cuando haya que reasignar estos derechos en el marco de una transición tecnológica.

113 Es cierto que, a tenor del artículo 14, apartado 1, de la Directiva autorización, los derechos de uso de radiofrecuencias pueden ser modificados únicamente en casos objetivamente justificados y de manera proporcionada. Además, el artículo 14, apartado 2, de la citada Directiva dispone que solo en casos justificados podrán restringirse o retirarse estos derechos de uso antes de la expiración del período para el que fueron concedidos.

114 No obstante, una situación como la controvertida en los litigios principales, en la que un Estado miembro está obligado a reconfigurar la banda de frecuencia de 700 MHz y desea, con ese motivo, llevar a cabo una transición tecnológica de las normas de difusión DVB-T a las DVB-T 2, conlleva simultáneamente la reducción del número de multiplexores que pueden asignarse a los operadores económicos con vistas a la difusión de la TDT y un cambio importante en las capacidades de transmisión de los multiplexores puestos a disposición de esos operadores.

115 Por ello, hay que considerar que una situación de este tipo constituye un supuesto en el que la modificación, la restricción o la retirada de derechos existentes de uso de radiofrecuencias pueden estar justificadas con arreglo al artículo 14 de la Directiva autorización.

116 Por consiguiente, este artículo no puede interpretarse en el sentido de que, en tal situación, obliga a los Estados miembros a garantizar que se mantengan todos los derechos existentes de uso de multiplexores de tecnología DVB-T, al convertirlos en derechos de uso de multiplexores de tecnología DVB-T 2.

117 Por lo demás, a pesar de que la Decisión 2017/899 establece las normas que regulan la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, la cual implica necesariamente una reasignación parcial de los derechos de uso de radiofrecuencias, es preciso indicar que esta Decisión no prevé en modo alguno que esa reasignación deba conllevar necesariamente una conversión en términos equivalentes de los derechos existentes de uso de radiofrecuencias, ni siquiera cuando dicha reasignación se combine con una transición tecnológica, como contempla el considerando 20 de dicha Decisión.

118 Sin embargo, no cabe deducir de lo anterior que los Estados miembros dispongan, en una situación como la controvertida en los litigios principales, de una facultad totalmente discrecional para asignar los derechos de uso de los multiplexores de tecnología DVB-T 2.

119 En efecto, del artículo 4, apartado 2, de la Directiva competencia, de los artículos 5, apartado 2, párrafo segundo, y 7, apartado 3, de la Directiva autorización, así como del artículo 9, apartado 1, de la Directiva marco, se desprende que los derechos de uso de radiofrecuencias deberán atribuirse con arreglo a criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados. Dichos criterios se han de observar no solo en la primera adjudicación de radiofrecuencias, sino también en toda adjudicación posterior, ampliación o conversión de radiofrecuencias en el contexto de la transición tecnológica (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartados 39 y 40).

120 Si bien puede ser compatible con ese requisito la adjudicación gratuita de nuevos derechos de uso de radiofrecuencias a los operadores que eran titulares de derechos anteriores de uso de radiofrecuencias, como contempla el órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 70), de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se desprende que tal conversión de derechos de uso se derive necesariamente de dicho requisito.

121 Por el contrario, el Tribunal de Justicia ha subrayado que la gratuidad de la adjudicación de radiofrecuencias no figura entre los principios establecidos por el Derecho de la Unión en los que debe basarse la organización de los procedimientos de selección (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 64).

122 Por tanto, si bien las disposiciones mencionadas en el apartado 119 de la presente sentencia no se oponen, por principio, a que los Estados miembros reconfiguren la banda de frecuencia de 700 MHz combinando un procedimiento de conversión parcial de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias y un procedimiento de adjudicación a título oneroso de derechos de uso de radiofrecuencias, sí exigen, en cambio, que esos procedimientos se tramiten sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados y que dichos procedimientos sean conformes con los objetivos recordados en el apartado 96 de la presente sentencia (véase, por analogía, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 66).

123 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas, en primer lugar, en cuanto a la decisión de convertir todos los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias utilizando un coeficiente único, con arreglo al cual un derecho de uso de un multiplexor de tecnología DVB-T se convierte en un derecho de uso de capacidades de transmisión en 0,5 multiplexores de tecnología DVB-T 2, sin establecer un régimen más favorable para los operadores económicos que solo poseían derechos de uso para un multiplexor de tecnología DVB-T (en lo sucesivo, «pequeños operadores»).

124 Por lo que respecta a estas dudas, que se refieren esencialmente al requisito, mencionado en el apartado 119 de la presente sentencia, según el cual un procedimiento de conversión debe estar basado en criterios no discriminatorios, debe recordarse que el principio general de igualdad de trato no solo exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables, sino también que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado. El carácter comparable de las situaciones debe determinarse y apreciarse, en particular, a la luz del objeto y de la finalidad del acto que establece la distinción de que se trata. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 69).

125 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la aplicación de coeficientes de conversión diferentes a operadores que se encuentran en una situación comparable constituye una diferencia de trato entre dichos operadores (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 49).

126 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que los operadores que han explotado cadenas analógicas se encuentran, en principio, en una situación comparable a efectos de la conversión de esas cadenas en redes digitales (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 47).

127 No obstante, a efectos de la conversión de esos derechos de uso y habida cuenta, en particular, de las capacidades de transmisión de que disponen y de su posicionamiento en el sector audiovisual, no puede excluirse que los operadores que disponen de derechos de uso de varios multiplexores de tecnología DVB-T puedan considerarse en una situación diferente de la de los pequeños operadores.

128 Para evaluar si tal apreciación está justificada a la luz de los objetivos de un procedimiento de conversión de derechos existentes de uso de radiofrecuencias, procede subrayar que ese procedimiento debe atenerse a todos los objetivos previstos en el artículo 8 de la Directiva marco,

recordados en el apartado 96 de la presente sentencia, y a la necesidad de una gestión eficaz de las radiofrecuencias, como exige el artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 51).

129 En el caso de autos, la diferencia, considerada por el órgano jurisdiccional remitente, entre la situación en la que se encuentran los operadores que disponen de derechos de uso de varios multiplexores de tecnología DVB-T y aquella en la que se encuentran los pequeños operadores se debe al hecho de que la aplicación de un coeficiente de conversión único podría suponer un obstáculo a que estos continuaran con su actividad, de modo que un trato diferente de esas situaciones resultaría del objetivo de fomento de la competencia en el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

130 Dado que este objetivo forma parte de los objetivos contemplados en el artículo 8 de la Directiva marco y debe, por tanto, ser tenido en cuenta al definir los criterios de asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si la aplicación de un coeficiente de conversión más favorable a los pequeños operadores habría sido efectivamente necesaria, habida cuenta de su situación específica, para fomentar la competencia en el sector audiovisual italiano tras la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, sin violar no obstante el principio de proporcionalidad generando efectos que van más allá de lo necesario para fomentar tal competencia.

131 Si bien tal apreciación corresponde al órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia puede, como se desprende del apartado 102 de la presente sentencia, en el marco de la cooperación judicial establecida en el artículo 267 TFUE, proporcionar a dicho órgano jurisdiccional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho.

132 A este respecto, en primer término, de las resoluciones de remisión se desprende que la aplicación de un coeficiente más favorable a los pequeños operadores garantizaría que estos pudieran continuar autónomamente con su actividad, una vez reconfigurada la banda de frecuencia de 700 MHz, dado que no sería técnicamente posible una difusión autónoma sin disponer del conjunto de un multiplexor de tecnología DVB-T 2 y que la aplicación a todos los operadores de un coeficiente único de conversión implica que un pequeño operador no dispondrá de derechos de uso de un multiplexor de tecnología DVB-T 2 completo.

133 No obstante, en segundo término, puesto que de los apartados 112 a 117 de la presente sentencia se desprende que, en una situación como la controvertida en los litigios principales, el Derecho de la Unión no establece ninguna obligación de conversión en términos equivalentes de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias, para apreciar las consecuencias de la imposibilidad técnica de dividir las radiofrecuencias controvertidas el órgano jurisdiccional remitente no deberá considerar los efectos del único procedimiento de conversión de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias, sino los efectos de todos los procedimientos establecidos por las autoridades italianas para garantizar la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz y la transición tecnológica de la norma de difusión DVB-T a la norma DVB-T 2.

134 Pues bien, de las resoluciones de remisión y de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se desprende que las citadas autoridades han establecido diversos mecanismos que tienen como finalidad permitir a los pequeños operadores acceder en condiciones preferenciales a los recursos necesarios para poder completar el derecho de uso de las capacidades de transmisión de

0,5 multiplexores de tecnología DVB-T 2 obtenido, a título gratuito, en el procedimiento de conversión de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias. Así, las referidas autoridades primero definieron, a tal efecto, las modalidades del procedimiento de adjudicación a título oneroso de los derechos de uso, autorizaron posteriormente que los operadores afectados celebraran acuerdos con el objetivo de que combinaran sus respectivos derechos de uso de las capacidades de transmisión de multiplexores de tecnología DVB-T 2 y, por último, iniciaron un nuevo procedimiento con la intención de que dos pequeños operadores pudieran acceder a los derechos de uso de las capacidades de transmisión de un multiplexor de tecnología DVB-T 2 que no habían sido adjudicados inicialmente.

135 Sobre la base de las peticiones de decisión prejudicial y de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, resulta, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, que los diversos mecanismos establecidos por las autoridades italianas para mantener las actividades de los pequeños operadores funcionaron eficazmente pues, según la información presentada al Tribunal de Justicia, todos ellos fueron utilizados por algunos de los pequeños operadores activos en el sector audiovisual italiano con el objetivo de continuar con su actividad una vez reconfigurada la banda de frecuencia de 700 MHz.

136 En tercer término, por lo que respecta a la observancia del principio de proporcionalidad, hay que indicar, por una parte, que el órgano jurisdiccional remitente parece contemplar la aplicación a los pequeños operadores de un coeficiente de conversión específico, que les permitiría disponer, tras la conversión de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias, del derecho a usar un multiplexor. Habida cuenta de las características de los multiplexores de tecnología DVB-T 2 indicada por el órgano jurisdiccional remitente, la aplicación de ese coeficiente de conversión supuso un claro incremento de las capacidades de transmisión de esos pequeños operadores.

137 No puede considerarse que ese incremento es el resultado normal de un procedimiento de conversión de derechos de uso de radiofrecuencias. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una medida en virtud de la cual se asigne a los operadores ya existentes en el mercado un número de radiofrecuencias superior al suficiente para garantizar la continuidad de su oferta podría ser desproporcionada y dificultar el acceso al mercado de nuevos operadores (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 76, y de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 53).

138 Por otra parte, de la información que figura en las resoluciones de remisión sobre el número de multiplexores de tecnología DVB-T 2 disponibles y sobre el número de operadores titulares de derechos de uso de multiplexores de tecnología DVB-T parece deducirse que la concesión de un multiplexor de tecnología DVB-T 2 a cada uno de los pequeños operadores también supuso una importante reducción de las capacidades de transmisión de los demás operadores.

139 Pues bien, esa diferencia de trato entre los distintos tipos de operadores existentes en un mismo mercado solo constituiría una medida proporcionada, a la vista de sus consecuencias, si resultara indispensable para mantener la competencia en el sector audiovisual en cuestión.

140 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la compatibilidad con el principio de protección de la confianza legítima de que no se conviertan en términos equivalentes los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias.

141 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Unión y debe ser respetado por las instituciones de la Unión y también por los Estados miembros en el ejercicio de las facultades que les confieren las directivas de la Unión (sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 79 y jurisprudencia citada).

142 El derecho a invocar este principio se extiende a todo justiciable al que una autoridad administrativa haya hecho concebir esperanzas fundadas basadas en las garantías concretas que le dio. Constituye una garantía que puede dar lugar a que surjan tales esperanzas la información precisa, incondicionada y concordante emanada de fuentes autorizadas y fiables, con independencia de la forma en que se comunique tal información (sentencia de 26 de julio de 2017, Europa Way y Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, apartado 80 y jurisprudencia citada).

143 No obstante, un operador económico no puede confiar en una ausencia total de modificaciones legislativas y tan solo puede impugnar las modalidades de tales modificaciones (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 47 y jurisprudencia citada).

144 Por tanto, el mero hecho de que un operador sea titular de derechos de uso de radiofrecuencias no sirve de base para confiar legítimamente en que esos derechos no sufrirán cambios y en que, en caso de transición tecnológica, serán necesariamente convertidos de modo que le permitan explotar nuevas radiofrecuencias que le ofrezcan unas capacidades de transmisión equivalentes o superiores. De los apartados 114 a 116 de la presente sentencia se desprende asimismo que una transición tecnológica como la controvertida en los presentes asuntos acumulados constituye, por el contrario, una situación que puede justificar, a la luz del artículo 14 de la Directiva autorización, la modificación, la restricción o la retirada de derechos existentes de uso de radiofrecuencias.

145 Por el contrario, un operador tiene derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima si una autoridad administrativa le ha ofrecido garantías precisas, incondicionales y concordantes en cuanto al hecho de que una eventual transición tecnológica no podría cuestionar los derechos de uso de radiofrecuencias que le fueron asignados o de que, en tal supuesto, tendría derecho a una conversión de esos derechos de uso, con el fin de garantizarle una capacidad de transmisión al menos equivalente a la que tenía en virtud de dichos derechos de uso.

146 En los presentes asuntos, el órgano jurisdiccional remitente señala que Cairo Network adquirió sus derechos de uso de radiofrecuencias en el marco de un procedimiento a título oneroso, cuya convocatoria precisaba que tenía por objeto la adjudicación de derechos de uso de frecuencias para los sistemas DVB, es decir, la norma DVB-T, pero también las versiones resultantes de avances técnicos posteriores, que el adjudicatario obtendría una frecuencia de idéntica cobertura y duración cuando se liberasen las frecuencias para ser asignadas a los operadores de telecomunicaciones y que la frecuencia sería asignada por un período de veinte años.

147 Como ha señalado el Abogado General en el punto 68 de sus conclusiones, tales indicaciones deben considerarse suficientes para permitir al operador que las ha recibido invocar el principio de protección de la confianza legítima en cuanto al mantenimiento o a la conversión en términos equivalentes de los derechos que hubiese adquirido tanto con motivo de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz como con ocasión de la transición tecnológica de la norma DVB-T a la norma DVB-T 2.

148 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y quinta en el asunto C-764/23, tercera en el asunto C-765/23 y segunda en el asunto C-766/23 que los artículos 8 y 9 de la Directiva marco, los artículos 5, 7 y 14 de la Directiva autorización, el artículo 4 de la Directiva competencia y el principio de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional relativa a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias que, con ocasión de la transición tecnológica que acompaña a la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, no establece la conversión en términos equivalentes de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias y exige, por ello, al operador que desee conservar su capacidad de transmisión participar en un procedimiento a título oneroso o celebrar un acuerdo con otro operador, siempre que esa conversión no sea necesaria para mantener la competencia en el mercado de que se trate y los operadores afectados no hayan recibido de las autoridades administrativas garantías precisas, incondicionales y concordantes en cuanto al mantenimiento de su capacidad de transmisión en caso de reconfiguración de los derechos de uso de radiofrecuencias.

Sobre las cuartas cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y la tercera en el asunto C-766/23

149 Mediante sus cuartas cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y su tercera cuestión prejudicial en el asunto C-766/23, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 8 y 9 de la Directiva marco, los artículos 3, 5, 7 y 14 de la Directiva autorización y los artículos 2 y 4 de la Directiva competencia deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un régimen de reconfiguración de los derechos de uso de radiofrecuencias que no conlleva medidas estructurales destinadas a compensar las irregularidades relativas a ciertos procedimientos anteriores de asignación de esos derechos o a las condiciones pasadas de explotación de radiofrecuencias.

150 Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 3 de la Directiva autorización, que define las normas relativas a las autorizaciones generales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y el artículo 2 de la Directiva competencia, que establece normas relacionadas con los derechos exclusivos y especiales para esas redes y servicios, no contienen elementos útiles para responder a estas cuestiones prejudiciales.

151 El artículo 8 de la Directiva marco impone a los Estados miembros la obligación de asegurarse de que las ANR adopten todas las medidas razonables que estén encaminadas a promover la competencia en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas, velando por que no se falsee ni obstaculice la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas y suprimiendo los últimos obstáculos para la prestación de dichos servicios a escala de la Unión (sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 37 y jurisprudencia citada).

152 Como se ha indicado en los apartados 96 y 119 de la presente sentencia, las ANR, al desempeñar su función de asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, deben adoptar todas las medidas razonables que estén encaminadas a la consecución de los objetivos expuestos en el artículo 8 de la Directiva marco y llevar a cabo tal asignación con arreglo a criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados.

153 Además, en el artículo 5, apartado 6, de la Directiva autorización, se indica que las ANR velarán por que la competencia no quede falseada a consecuencia, en particular, de la acumulación de derechos de uso de radiofrecuencias.

154 El Tribunal de Justicia ha deducido de estas disposiciones que el nuevo marco regulador común a los servicios de comunicaciones electrónicas, a las redes de comunicaciones electrónicas y a los recursos y servicios asociados se basa, principalmente, en un objetivo de competencia efectiva y no falseada, y tiene por objeto el desarrollo de esta con observancia de los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad, entre otros (sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 42).

155 Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva marco, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva autorización y el artículo 4, punto 1, de la Directiva competencia se oponen a medidas nacionales cuyo efecto es fosilizar las estructuras del mercado nacional y proteger la posición de los operadores nacionales que ya desarrollaban alguna actividad en ese mercado impidiendo o restringiendo el acceso de nuevos operadores a dicho mercado, a menos que tales medidas estén justificadas por objetivos de interés general y se articulen sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados (sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 43 y jurisprudencia citada).

156 Además, el Tribunal de Justicia ha considerado que también sería contrario al Derecho de la Unión mantener o incluso reforzar, en favor de un operador ya presente en el mercado, una ventaja competitiva indebida, obtenida en infracción de las exigencias legales y contraria al objetivo de competencia efectiva y no falseada, impidiendo o restringiendo el acceso de nuevos operadores al mercado (sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 44).

157 Como señala el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia dedujo de estas consideraciones que las cadenas analógicas ilegalmente explotadas no deben tenerse en cuenta en un procedimiento de conversión de derechos de uso de radiofrecuencias tramitado en el contexto de la transición digital, puesto que la conversión de los derechos de uso de que se trata llevaría a prolongar, o incluso a reforzar, una ventaja competitiva indebida (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, apartado 45).

158 Si bien esta solución es lógicamente extrapolable a un procedimiento de conversión de derechos de uso de radiofrecuencias, cabe señalar que la situación controvertida en los litigios principales se distingue claramente de aquella que dio lugar a la sentencia de 26 de julio de 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 En efecto, de las resoluciones de remisión se desprende que todos los multiplexores de tecnología DVB-T cuyos derechos de uso fueron objeto del procedimiento de conversión en cuestión en los litigios principales se explotaban antes de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, de conformidad con las normas italianas aplicables.

160 Sin embargo, no se puede excluir por completo que, incluso en esa situación, para cumplir el objetivo de competencia efectiva y no falseada mencionado en el apartado 154 de la presente sentencia, la ANR pueda estar obligada a adoptar las medidas que resulten necesarias para

subsanar distorsiones significativas de la competencia resultantes de irregularidades relativas a ciertos procedimientos anteriores de asignación de derechos de uso de radiofrecuencias o a las condiciones pasadas de explotación de radiofrecuencias.

161 Así sucedería si se demostrara que tales distorsiones de la competencia persisten en el sector de que se trata tras la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz.

162 No obstante, no puede considerarse que, para subsanar tales distorsiones de competencia, el Derecho de la Unión obligue a las ANR a recurrir preferentemente a unas medidas estructurales que suponen modificar la asignación de los derechos de uso de radiofrecuencias. Por el contrario, la observancia del principio de proporcionalidad solo permite a las ANR adoptar esas medidas cuando unas medidas más limitadas no fuesen capaces de permitirles alcanzar los objetivos recordados en el apartado 96 de la presente sentencia.

163 Así pues, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si procede cuestionar la apreciación de la AGCOM de que las medidas ya adoptadas por las autoridades italianas bastan para subsanar las importantes distorsiones de la competencia que podrían resultar de las irregularidades relativas a ciertos procedimientos anteriores de asignación de derechos de uso de radiofrecuencias o a las condiciones pasadas de explotación de radiofrecuencias cometidas en el sector audiovisual italiano.

164 Si bien tal apreciación corresponde al órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia puede, como se desprende de los apartados 102 y 131 de la presente sentencia, en el marco de la cooperación judicial establecida en el artículo 267 TFUE, proporcionar a dicho órgano jurisdiccional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho.

165 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente pone de manifiesto varias irregularidades que pudieron tener cierta repercusión en el sector audiovisual italiano. En primer lugar, afirma que, cuando la televisión era objeto de difusión analógica, tanto RAI como Mediaset explotaban una cadena de forma irregular. En segundo lugar, indica que, por aquel entonces, Centro Europa 7 Srl, a la que pertenece Europa Way, resultó adjudicataria de una concesión para la radiodifusión televisiva, aunque sin obtener ninguna frecuencia que le permitiera ejercer su actividad. Por último, señala que, con ocasión de la transición digital, el legislador italiano anuló contrariamente a Derecho un procedimiento de asignación de derechos de uso de radiofrecuencias y las autoridades italianas utilizaron un método de conversión de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias desfavorable para Persidera.

166 Sin embargo, dicho órgano jurisdiccional no expone de qué manera estas irregularidades pasadas siguen teniendo efectos importantes en la competencia entre operadores en el sector audiovisual italiano. Tales efectos tampoco resultan de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia. Por el contrario, de los autos se desprende, en particular, que, incluso antes de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, Europa Way era titular de derechos de uso de un multiplexor de tecnología DVB-T que le permitía ejercer su actividad y que Persidera poseía derechos de uso para el número máximo de multiplexores de tecnología DVB-T que podía explotar un operador con arreglo al Derecho italiano.

167 Por otro lado, las resoluciones de remisión indican que las autoridades italianas adoptaron numerosas medidas destinadas a subsanar los efectos de las irregularidades mencionadas en el apartado 165 de la presente sentencia, en particular imponiendo obligaciones específicas a RAI y a Mediaset y organizando procedimientos de adjudicación de derechos de uso de radiofrecuencias que establecían medidas que favorecían a los operadores que se habían visto afectados negativamente por tales irregularidades o que no disponían de una fuerte implantación en el sector audiovisual italiano. También parecen haberse previsto medidas de este tipo cuando se reconfiguró la banda de frecuencia de 700 MHz, puesto que el procedimiento de adjudicación a título oneroso de los derechos de uso de radiofrecuencias establecido en esa ocasión incluía determinadas reglas destinadas a favorecer a los pequeños operadores y a Persidera.

168 En estas circunstancias, de los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia no se desprende que las características de una situación como la controvertida en los litigios principales justifiquen la adopción de medidas estructurales que supongan modificar la asignación de los derechos de uso de radiofrecuencias con el fin de remediar las consecuencias de irregularidades pasadas. Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si de elementos que no ha mencionado en las resoluciones de remisión se desprende que es necesario para ello la adopción de medidas estructurales.

169 Por consiguiente, procede responder a las cuartas cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-764/23 y C-765/23 y a la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-766/23 que los artículos 8 y 9 de la Directiva marco, los artículos 5, 7 y 14 de la Directiva autorización y el artículo 4 de la Directiva competencia deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un régimen de reconfiguración de los derechos de uso de radiofrecuencias que no conlleva medidas estructurales destinadas a compensar irregularidades relativas a ciertos procedimientos anteriores de asignación de esos derechos o a las condiciones pasadas de explotación de radiofrecuencias, a condición de que otras medidas adoptadas por las autoridades competentes basten para subsanar las importantes distorsiones de la competencia que pudieran resultar de tales irregularidades.

Costas

170 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) **El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, en relación con el artículo 19 TUE y con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,**

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional que, por una parte, limita los efectos de los recursos interpuestos por los operadores económicos contra los actos relativos a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, en el marco de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, a la concesión de una indemnización económica y, por otra parte, limita el alcance de la protección cautelar que puede ordenarse mientras se examina ese recurso al pago de un anticipo, siempre que las modalidades de esa indemnización económica permitan compensar íntegramente los daños sufridos por dichos operadores económicos como consecuencia de la aplicación de tales actos.

2) **Los artículos 3, 8 y 9 de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140,**

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a que un legislador nacional establezca que la asignación de derechos de uso de la capacidad de transmisión adicional, liberada en el marco de la transición de una tecnología de difusión a otra, se efectúe mediante un procedimiento a título oneroso del que el propio legislador define algunas de las características relativas a las condiciones de asignación de esos derechos y a los operadores que pueden participar en él, a condición de que el citado legislador se limite a definir unos principios que no conlleven que la autoridad nacional de reglamentación ya no disponga de un margen de apreciación esencial en la definición de las modalidades técnicas del procedimiento de asignación de los referidos derechos y que deba limitarse, por tanto, a establecer un procedimiento definido por ese legislador.

3) **Los artículos 8 y 9 de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, los artículos 5, 7 y 14 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), en su versión modificada por la Directiva 2009/140, el artículo 4 de la Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y el principio de protección de la confianza legítima**

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional relativa a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias que, con motivo de la transición tecnológica que acompaña a la reconfiguración de la banda de frecuencia de 694-790 MHz, no establece la conversión en términos equivalentes de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias y exige, por ello, al operador que desee conservar su capacidad de transmisión participar en un procedimiento a título oneroso o celebrar un acuerdo con otro operador, siempre que esa conversión no sea necesaria para mantener la competencia en el mercado de que se trate y que los operadores afectados no hayan recibido de las autoridades administrativas garantías precisas, incondicionales y concordantes en cuanto al mantenimiento de su capacidad de transmisión en caso de reconfiguración de los derechos de uso de radiofrecuencias.

4) **Los artículos 8 y 9 de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, los artículos 5, 7 y 14 de la Directiva 2002/20/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, y el artículo 4 de la Directiva 2002/77**

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a un régimen de reconfiguración de los derechos de uso de radiofrecuencias que no conlleva medidas estructurales destinadas a compensar las irregularidades relativas a ciertos procedimientos anteriores de asignación de esos derechos o a las condiciones pasadas de explotación de radiofrecuencias, a condición de que otras medidas adoptadas por las autoridades competentes basten para subsanar las importantes distorsiones de la competencia que pudieran resultar de tales irregularidades.

Firmas