

## II

(Actos no legislativos)

## DECISIONES

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 20 de abril de 2011

sobre las medidas ejecutadas por Dinamarca C 2/03 a favor de TV2/Danmark

[notificada con el número C(2011) 2612]

(El texto en lengua danesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos delEEE)

(2011/839/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea <sup>(1)</sup> y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones <sup>(2)</sup>, de conformidad con los citados artículos y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

## I. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante carta de 5 de abril de 2000, la Comisión recibió una denuncia de la empresa comercial de televisión danesa SBS Broadcasting SA/TVDanmark (en lo sucesivo denominada «SBS/TVDanmark») referente a la financiación estatal del ente público de radiodifusión danés TV2/Danmark (en lo sucesivo, «TV2») <sup>(3)</sup>. El 3 de mayo de 2000 tuvo lugar una reunión con el demandante. El demandante remitió información adicional mediante cartas de 28 de febrero de 2001, 3 de mayo de 2001 y 11 de diciembre de 2001.

<sup>(1)</sup> Con efecto a partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE han pasado a ser los artículos 107 y 108, respectivamente, del TFUE. Las disposiciones respectivas de ambos artículos siguen siendo, en sustancia, idénticas. En la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán hechas a los artículos 87 y 88 del Tratado CE, cuando proceda.

<sup>(2)</sup> DO C 59 de 14.3.2003, p. 2.

<sup>(3)</sup> En 2003, TV2 se convirtió en sociedad anónima y pasó a llamarse TV2/Danmark A/S. En aras de la sencillez, en la presente Decisión se utilizará «TV2» para referirse al ente de servicio público de radiodifusión danés TV2/Danmark, independientemente de su forma jurídica.

(2) Mediante carta de 5 de junio de 2002, los servicios de la Comisión enviaron a las autoridades danesas una petición de información, a la que estas respondieron mediante carta de 10 de julio de 2002. Se celebraron dos reuniones con las autoridades danesas: el 25 de octubre de 2002 y el 19 de noviembre de 2002. Se recibió información adicional mediante cartas de 19 de noviembre de 2002 y 3 de diciembre de 2002.

(3) Mediante carta de 24 de enero de 2003 <sup>(4)</sup>, la Comisión comunicó a Dinamarca su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con la financiación estatal del ente público de radiodifusión danés TV2.

(4) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó el 14 de marzo de 2003 en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(5)</sup>. La Comisión pidió a todas las partes interesadas que presentaran sus observaciones sobre dichas medidas.

(5) La Comisión recibió observaciones de las autoridades danesas por carta de 24 de marzo de 2003. La Comisión recibió, además, observaciones de varias partes interesadas. TVDanmark envió sus observaciones mediante carta de 14 de abril de 2003. La Asociación Europea de Televisión Comerciales Europeas (ACT) envió sus observaciones mediante carta de 14 de abril de 2003. Las emisoras comerciales de televisión Antena 3 TV y Gestevisión Telecinco enviaron sus observaciones el 16 de abril de 2003. La emisora comercial de televisión TV3 envió

<sup>(4)</sup> Decisión de la Comisión de 21 de enero de 2003, Financiación estatal del ente público de radiodifusión danés TV2 mediante un canon y otras medidas (DO C 59 de 14.3.2003, p. 2).

<sup>(5)</sup> Véase la nota 2.

sus observaciones mediante carta de 14 de abril de 2003. La Comisión transmitió esas observaciones a Dinamarca, que respondió mediante carta de 12 de septiembre de 2003.

- (6) La Comisión recibió información adicional del demandante mediante cartas de 15 de diciembre de 2003 y 6 de enero de 2004. El 17 de diciembre de 2003, tuvo lugar una reunión entre el demandante y los servicios de la Comisión para aclarar la información incluida en la carta del demandante de 15 de diciembre de 2003. La Comisión transmitió esa información al Gobierno danés, que respondió mediante carta de 15 de marzo de 2004. El 9 de febrero de 2004 tuvo lugar una reunión entre las autoridades danesas y los servicios de la Comisión.
- (7) El 19 de mayo de 2004, la Comisión adoptó una Decisión sobre la financiación pública concedida a TV2 entre 1995 y 2002, consistente en un canon y otras medidas <sup>(6)</sup>. La Decisión concluyó que la ayuda era compatible con el mercado común, con la excepción de 628,2 millones DKK (unos 84,3 millones EUR), que tenían que ser recuperados junto con los intereses («la decisión de recuperación»).
- (8) Posteriormente, TV2 y las autoridades danesas y las empresas privadas de televisión Viasat y SBS/TVDanmark interpusieron acciones legales ante el Tribunal de Justicia contra la decisión de recuperación de la Comisión.
- (9) Las autoridades danesas ejecutaron la decisión de recuperación de la Comisión. De hecho, TV2 devolvió 1 050 millones DKK <sup>(7)</sup>.
- (10) Esta devolución produjo una crisis financiera en TV2. Por consiguiente, en 2004 Dinamarca notificó una recapitalización de TV2.
- (11) Mediante decisión de 6 de octubre de 2004 <sup>(8)</sup>, la Comisión aprobó la decisión del Gobierno danés de

recapitalizar TV2 aumentando su capital en 440 millones DKK y convirtiendo un préstamo estatal de 394 millones DKK en capital («las medidas de recapitalización»). Tanto SBS como Viasat emprendieron acciones legales contra esta decisión.

- (12) El 22 de octubre de 2008 <sup>(9)</sup>, al tiempo que confirmaba el ámbito de la misión de servicio público de TV2, el Tribunal de Primera Instancia (ahora Tribunal General) anuló la decisión de recuperación de la Comisión («la sentencia»). No se ha interpuesto recurso.
- (13) Tras la sentencia del Tribunal, la Comisión tiene ahora que adoptar una nueva decisión puesto que tuvo que reabrir el procedimiento de investigación formal relativo al período 1995-2002.
- (14) Además, el Tribunal dictó un auto <sup>(10)</sup> («el auto») en el asunto de la recapitalización, por el que se sobreesa el recurso. En el apartado 35 de los motivos, el Tribunal de Justicia consideró que existía un estrecho vínculo entre las decisiones de recuperación y de recapitalización. El Tribunal dictaminó que la anulación de la decisión de recuperación dejaba la decisión de recapitalización desprovista de contenido y sentido. El Tribunal declaró que, aunque las circunstancias específicas del asunto llevaron a la Comisión a adoptar dos decisiones [la decisión de recuperación anulada y la decisión de recapitalización], es evidente que esas decisiones constituyen dos aspectos del mismo asunto relativo a la calificación de ayuda estatal a tenor del artículo 87, apartado 1, CE, y, de ser así, a la determinación de su compatibilidad con el mercado común, de las medidas aplicadas por el Reino de Dinamarca a favor de TV2 y posteriormente TV2 A/S <sup>(11)</sup>. La anulación de la decisión de recuperación, por consiguiente, exigía que se volvieran a examinar desde un principio todas las medidas aplicadas por el Reino de Dinamarca a favor de TV2. El auto no fue recurrido.
- (15) De acuerdo con el auto del Tribunal, la Comisión tiene que tener en cuenta en su evaluación del presente asunto las medidas aplicadas por las autoridades danesas en 2004 de resultados de la recuperación ordenada por la anulada decisión de recuperación.

<sup>(6)</sup> Decisión 2005/217/CE de la Comisión, de 19 de mayo de 2004, sobre las medidas de Dinamarca a favor de TV2/Danmark (DO L 85 de 23.3.2006, p. 1).

<sup>(7)</sup> Los 1 050 millones DKK incluían no solo los 628 millones DKK más intereses hasta la fecha de la devolución sino también un importe correspondiente para 2003, que el Gobierno danés reclamó por iniciativa propia.

<sup>(8)</sup> Decisión C(2004) 3632 de la Comisión, de 6 de octubre de 2004, sobre la recapitalización de TV2/Danmark A/S.

<sup>(9)</sup> Asuntos acumulados T-309/04, T-317/04, T-329/04 y T-336/04.

<sup>(10)</sup> Asunto T-12/05, auto del Tribunal de Primera Instancia de 24 de septiembre de 2009.

<sup>(11)</sup> Apartado 43 de los motivos del auto.

- (16) De los considerandos 13, 14 y 15 se deriva que la presente Decisión cubre únicamente las medidas adoptadas por el Estado a favor de TV2 durante los años 1995-2000 pero, según el auto del Tribunal, la Comisión también tendrá en cuenta en su evaluación en la presente Decisión las medidas de recapitalización adoptadas en 2004, resultantes de la recuperación ordenada por la anulada decisión de recuperación.
- (17) Por carta de 20 de marzo de 2009, la Comisión pidió a las autoridades danesas que analizaran las implicaciones de la sentencia en este asunto.
- (18) Tras solicitar diversas prórrogas del plazo, las autoridades danesas enviaron sus observaciones el 26 de junio de 2009. Como anexo a su carta, las autoridades danesas también presentaron observaciones de parte de TV2.
- (19) Se celebraron diversas reuniones con las autoridades danesas o TV2, por ejemplo, el 25 de agosto de 2009, el 7 de febrero de 2011 y el 4 de marzo de 2011.
- (20) La Comisión envió solicitudes de información adicional, por ejemplo, el 22 de septiembre de 2010, el 28 de octubre de 2010, el 19 de noviembre de 2010, el 14 de enero de 2011, a las que las autoridades danesas respondieron el 17 de noviembre de 2010, el 30 de noviembre de 2010, el 3 de febrero de 2011, el 24 de febrero de 2011 y el 7 de marzo de 2011. Las autoridades danesas también presentaron información diversa en marzo y abril de 2011.
- (21) La Comisión recibió además observaciones de terceros, en concreto de SBS/TVDanmark el 7 de febrero de 2011.
- (22) El 4 de agosto de 2008, la Comisión adoptó una decisión de no formular objeciones a la ayuda de salvamento concedida a TV2 consistente en un mecanismo de crédito de 1 000 millones DKK<sup>(12)</sup>. Un competidor de TV2, MTG/Viasat, interpuso un recurso contra la decisión. El Tribunal General decidió suspender el procedimiento hasta que la Comisión adoptara una decisión en el asunto de la reestructuración<sup>(13)</sup>.
- (23) El 4 de febrero de 2009, Dinamarca notificó a la Comisión, de conformidad con el artículo 108(3) TFEU, un plan de reestructuración relativo a TV2 Danmark A/S (en adelante, «el plan de reestructuración»). Por carta de 2 July 2009, la Comisión informó a Dinamarca de que había incoado el procedimiento con respecto al asunto de reestructuración<sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Decisión de la Comisión de 4 de agosto de 2009 (DO C 9 de 14.1.2009, p. 2).

<sup>(13)</sup> Asunto T-114/09, auto del Presidente de la Sala Quinta del Tribunal General, de 17 de mayo de 2010.

<sup>(14)</sup> DO C 207 de 2.9.2009, p. 2.

- (24) La investigación de la Comisión sobre el asunto de la reestructuración se ha producido en paralelo a su evaluación en el presente asunto y las decisiones en ambos asuntos se adoptarán de forma paralela y simultánea.

## II. DESCRIPCIÓN DETALLADA

### II.1. SITUACIÓN EN DINAMARCA

#### II.1.1. EL MERCADO DANÉS DE LA RADIODIFUSIÓN DURANTE EL PERÍODO 1995-2002

- (25) En los años 1995-2002, en Dinamarca operaban dos entes de servicio público de radiodifusión: Danmarks Radio («DR») y TV2. DR se financiaba casi en su totalidad mediante un canon. TV2 se financiaba en parte con un canon y además con ingresos publicitarios.
- (26) TV2 fue fundada en 1986<sup>(15)</sup> como institución autónoma independiente financiada mediante préstamos del Estado. La empresa empezó a emitir con cobertura nacional el 1 de octubre de 1988. Emite el canal terrestre TV2 y, a partir de 2000, comenzó a emitir también TV2 Zulu por satélite. A finales de 2002, TV2 Zulu dejó de ser un canal de servicio público y se convirtió en un canal comercial de televisión de pago. El Gobierno ha autorizado también ocho emisoras regionales de TV2. TV2 debía emitir programas de sus emisoras regionales a través de su canal terrestre de cobertura nacional.
- (27) Entre 1995 y 2002 había dos empresas comerciales de televisión, TVDanmark y TV3/3+, en el mercado danés de televisión con cobertura nacional, además de los entes públicos de radiodifusión. Las empresas comerciales de televisión competían con TV2 por el mercado publicitario televisivo de cobertura nacional. TVDanmark forma parte de SBS Broadcasting SA y emite dos canales en Dinamarca. Desde 1997 emite el canal TVDanmark2 a través de una red compuesta de diez emisoras locales comerciales de televisión y, desde 2000, TVDanmark 1, un canal por satélite con licencia británica. Los canales de televisión por satélite TV3 y 3+ empezaron a emitir en 1992. Forman parte de Modern Times Group (MTG).

#### II.1.2. REQUISITOS LEGALES DURANTE EL PERÍODO 1995-2002

- (28) Las disposiciones jurídicas por las que se regulaba la misión de servicio público durante el período de referencia de 1995 a 2002 están contenidas en sucesivas versiones de la Ley sobre difusión de radio y televisión (en lo sucesivo, «la Ley de radiodifusión»)<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Mediante la Ley nº 335, de 4 de junio de 1986, que entró en vigor el 1 de julio de 1986.

<sup>(16)</sup> Ley nº 578, de 24 de junio de 1994, en su versión modificada por la Ley nº 666, de 5 de julio de 1996, la Ley nº 75, de 29 de enero de 1997, la Ley nº 138, de 19 de febrero de 1998, la Ley nº 208, de 6 de abril de 1999, la Ley nº 551, de 20 de junio de 2000, la Ley nº 203, de 22 de marzo de 2001, la Ley nº 701, de 15 de julio de 2001, y la Ley nº 1052, de 17 de diciembre de 2002.

- (29) La misión de TV2 es producir y difundir programas de televisión de cobertura regional y nacional. La difusión puede realizarse mediante equipos de radio, entre los que se incluyen los satélites y el cable. El ministro de Cultura establece las normas que regulan las obligaciones de TV2.
- (30) TV2 tiene una obligación de servicio público. Según la Ley de radiodifusión (de 1994, que estaba en vigor durante el período en cuestión) <sup>(17)</sup>, TV2 es una institución independiente cuyo objeto es producir y difundir programas de televisión de cobertura regional y nacional mediante su actividad de programación independiente. La oferta de los programas producidos debe buscar principalmente la calidad, la universalidad y la diversidad. Además, en la programación de las emisoras regionales de TV2 debe darse importancia al interés regional.
- (31) Como señalaba la sentencia del Tribunal <sup>(18)</sup>, la definición exacta de misión de servicio público de TV2 ha ido cambiando pero todas las definiciones en los distintos momentos durante el período investigado exigen «calidad, universalidad y diversidad», que son las exigencias cualitativas esenciales del servicio público de radiodifusión confiado a TV2.
- (32) En los Estatutos de TV2 figura una definición adicional de misión de servicio público. Por ejemplo, dichos Estatutos establecen las obligaciones a las que están sujetas las emisiones de TV2 en lo que se refiere a arte, cultura, producción de películas danesas, programas infantiles, juveniles o para las minorías étnicas. TV2 tiene también la obligación de emitir avisos importantes a la población.
- (33) Las actividades de servicio público de TV2 se financian mediante su porcentaje del canon de televisión, los ingresos publicitarios y otros ingresos. Según la Ley de radiodifusión vigente en 1994 <sup>(19)</sup>, las actividades generales de TV2 se financian con fondos transferidos del Fondo de TV2 de conformidad con los presupuestos marco establecidos por el ministro de Cultura, con ingresos obtenidos de la venta de programas y mediante otras aportaciones, subvenciones, etc. Cabe señalar que durante los años 1995 y 1996, TV2 recibió su parte del canon y los ingresos publicitarios de un fondo especial (el Fondo de TV2) <sup>(20)</sup>.
- (34) Las disposiciones sobre la radiodifusión por parte de las emisoras comerciales de televisión más allá de los límites de una zona local se establecen en el capítulo 5 de la Ley de radiodifusión. El capítulo 6 trata de los servicios locales de radio y televisión. El principal requisito es conseguir un permiso de radiodifusión. Los requisitos referentes a la programación que se exigen a los titulares de la licencia figuran en el Decreto n° 874 sobre contenidos

européens y en el Decreto n° 1349 sobre radio y televisión locales <sup>(21)</sup>. De acuerdo con dichos Decretos, las emisoras de una red que obtengan un permiso de radiodifusión de televisión local, deben emitir programas locales, como mínimo, durante una hora diaria y elaborar un porcentaje importante de su programación en danés o dirigida al público danés. Como TV3, 3+ y el canal 1 de TVDanmark emiten con licencia británica, esas normas solo se aplican a TVDanmark 2.

### II.1.3. ACTIVIDADES COMERCIALES DE TV2

- (35) Entre 1995 y 2002, TV2 emprendió una serie de actividades comerciales, al habérsele dado una base jurídica separada con este fin a partir del 1 de enero de 1997 <sup>(22)</sup> que le permite explotar su equipo técnico, crear nuevas compañías o hacer inversiones de capital en empresas existentes. Entre 1995 y 2002, estas actividades consistieron, por ejemplo, en publicidad, venta de programas, alquiler de originales (master), productos promocionales (merchandising), actividades en internet y reventa de derechos de transmisión de programas deportivos.
- (36) Desde enero de 2001, TV2 está obligada a llevar contabilidades separadas de sus actividades de servicio público y del «resto de sus actividades», si el volumen de negocios de estas últimas es superior al 5 % del volumen de negocios total y a 3 millones DKK anuales. Debía contabilizarse la totalidad de los costes, los servicios y productos no públicos debían facturarse a precio de mercado y las aportaciones de capital entre el servicio público y otras empresas debía realizarse de acuerdo con el principio del inversor en una economía de mercado y no podía haber fondos procedentes del canon <sup>(23)</sup>.

## II.2. MEDIDAS

### *Ingresos procedentes del canon*

- (37) Entre 1995 y 2002, TV2 recibió ingresos procedentes del canon.
- (38) El ministro de Cultura fija el importe del canon que pagarán los propietarios de aparatos de radio y televisión, para uno o varios años a la vez <sup>(24)</sup>. DR recauda el canon televisivo y los ingresos por este concepto se reparten entre DR y TV2 de acuerdo con la decisión del ministro de Cultura en virtud de un acuerdo con el Parlamento sobre los medios de comunicación.

<sup>(17)</sup> Apartado 18 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994).

<sup>(18)</sup> Apartado 119.

<sup>(19)</sup> Sección 30 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994).

<sup>(20)</sup> Véanse los considerandos 79 y siguientes de la presente Decisión.

<sup>(21)</sup> Decreto n° 874, de 9 de diciembre de 1998, sobre servicios de radio y televisión por satélite o cable y Decreto n° 1349, de 18 de diciembre de 2000, sobre servicios locales de radio y televisión.

<sup>(22)</sup> Decreto 658 de 18 de agosto de 1997, secciones 12-13.

<sup>(23)</sup> Decreto n° 740, de 21 de agosto de 2001, por el que aplica la Directiva 2000/52/CE sobre contabilidad separada entre la empresa de servicio público de Danmarks Radio y TV2 y cualquier otra empresa.

<sup>(24)</sup> Secciones 61-63 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994).



(39) El ministro de Cultura establece las normas relativas a la entrada en vigor y al cese de la obligación de pagar el canon, los plazos para el pago y el cobro, así como los recargos, etc. Se cobran intereses de demora con arreglo a la ley sobre intereses. La recaudación de cánones y tasas impagados puede realizarla el Hypotekbank (banco hipotecario danés). Las cantidades impagadas pueden, por ejemplo, deducirse del sueldo del moroso, de conformidad con las normas sobre la recaudación de impuestos personales establecidas en la Ley de retenciones fiscales.

(40) Hasta 1997, TV2 recibió su financiación (ingresos publicitarios y canon) a través del Fondo de TV2. Desde 1997, TV2 ha obtenido su parte de ingresos procedentes del canon directamente de DR.

#### ***Aportaciones del Fondo de TV2 y del Fondo de la Radio***

(41) En 1995 y 1996, TV2 recibió ingresos publicitarios del Fondo de TV2 <sup>(25)</sup>.

(42) TV2 recibió también una aportación de 58 millones DKK del Fondo de la Radio para incrementar su participación en la producción de películas danesas.

(43) Además, cuando se suprimió el Fondo de TV2 en 1997, TV2 recibió 167 millones DKK del Fondo para inversiones en digitalización de sus sistemas de producción y 50 millones DKK para cubrir costes de explotación.

#### ***Exención del pago del impuesto de sociedades***

(44) Por otra parte, TV2 ha estado exenta del pago del impuesto de sociedades de acuerdo con la Ley de sociedades. El beneficio resultante para TV2 durante el período de referencia asciende a 159,4 millones DKK. En enero de 2001, el Estado danés tomó medidas para neutralizar las repercusiones de esta exención en las actividades comerciales de TV2. TV2 ha tenido que transferir el 30 % de sus beneficios anuales de las otras actividades a las actividades de servicio público. Este tipo corresponde al tipo normal del impuesto de sociedades, que Dinamarca implantó en 2000.

#### ***Préstamo para la creación de la empresa sin intereses ni amortización***

(45) Los costes de creación de TV2 y su déficit de explotación se financiaron al principio mediante un préstamo del Estado. De acuerdo con las condiciones originales del préstamo, TV2 debía pagar intereses por el capital y rembolsar el préstamo en su totalidad. Sin embargo, durante todo el período de referencia, TV2 estuvo exenta del pago de intereses y disfrutó de una moratoria para la amortización del préstamo. El beneficio que representa para TV2, durante el período investigado, el préstamo para la creación y explotación, sin intereses ni amortización, asciende a 341,8 millones DKK.

#### ***Garantía estatal para el préstamo de explotación***

(46) Hasta finales de 1996, el Estado se hizo garante del préstamo que el Fondo de TV2 contrajo para financiar el funcionamiento de TV2. Este préstamo, garantizado por el Estado, se transfirió a TV2 cuando se suprimió el Fondo de TV2. El beneficio que esta garantía estatal supone para TV2 asciende a 9,8 millones DKK.

#### ***Derechos por la frecuencia de emisión de cobertura nacional y licencia para emitir en red por las frecuencias de cobertura local***

(47) Durante el período investigado, Dinamarca disponía de tres frecuencias de emisión terrestres con cobertura nacional, que estaban reservadas a los entes públicos de radiodifusión. Una frecuencia estaba reservada a TV2, otra a DR, y una tercera para la televisión digital.

(48) TV2 abonaba derechos por el uso de la frecuencia de cobertura nacional que tiene reservada a IT- og Teletyelsen, que es un organismo estatal dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Desarrollo <sup>(26)</sup>. El importe de esos derechos lo fija la Ley de Presupuestos generales del Estado. Durante el período de referencia, TV2 pagó anualmente entre 2 y 4 millones DKK por los derechos de la frecuencia.

(49) Dinamarca disponía también de frecuencias de cobertura únicamente regional. En 1997, el Gobierno introdujo la posibilidad de acoplar las frecuencias regionales para alcanzar una mayor cobertura (red). Entre 1998 y 2001, las emisoras comerciales de televisión locales con licencia para emitir en red tenían que pagar unos derechos anuales al Estado <sup>(27)</sup>. Las actividades regionales de TV2 no estaban obligadas a pagar esos derechos, ya que emiten en la frecuencia de cobertura nacional de TV2 durante un período de tiempo limitado. La empresa comercial de televisión TVDanmark era la única que pagaba esos derechos por su segundo canal. Los derechos totales abonados por TVDanmark ascendieron a 85,0 millones DKK.

#### ***Obligación de sintonización («must carry»)***

(50) Los propietarios de una instalación de antena colectiva estaban obligados a sintonizar los programas de servicio público de TV2 («must-carry»).

#### **III. OBSERVACIONES DE TERCEROS INTERESADOS Y DE DINAMARCA**

(51) En primer lugar, la Comisión recibió diversas observaciones de terceros interesados a raíz de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal. Los principales puntos se resumen a continuación.

<sup>(26)</sup> Véanse la sección 38 de la Ley de radiodifusión y distribución de radiofrecuencias y el capítulo 48 de la Ley de radiofrecuencias.

<sup>(27)</sup> Introducidos mediante la Ley n° 1208, de 27 de diciembre de 1996, y la sección 60a de la versión de 1997 de la Ley de radiodifusión. Derogados el 1 de enero de 2002 mediante la Ley n° 259, de 8 de mayo de 2002.

<sup>(25)</sup> Véanse los considerandos 79 y siguientes de la presente Decisión.

- (52) TVDanmark estimó que la puesta a disposición por parte del Estado de una frecuencia de emisión de cobertura nacional constituía ayuda estatal, ya que el Estado renunciaba a los ingresos por este escaso activo. Los competidores tenían únicamente un 77 % de cobertura como máximo. TVDanmark alegó que el hecho de que los derechos por la red solo se exigieran a TVDanmark2 y no a las emisoras locales de TV2, aún encontrándose en la misma situación económica y comercial, constituía una ayuda estatal a las emisoras locales de TV2. Según ACT, Antena 3 TV y Telecinco, el principio de neutralidad de la UE en relación con las posibilidades de emisión requiere que los derechos se impongan a todo tipo de red.
- (53) En cuanto a la exención del impuesto de sociedades, ACT, Antena 3 TV y Telecinco señalaron que la obligación de transferir el 30 % del superávit de las actividades comerciales a las actividades de servicio público de TV2 no podía considerarse como equivalente al pago del impuesto de sociedades al Estado, ya que falseaba la competencia en el mercado de la radiodifusión.
- (54) Diversos terceros alegaron que la definición de la misión de servicio público de TV2 no era legítima. Cuestionaban que se hubieran cumplido las condiciones relativas a la transferencia de cometidos y a la proporcionalidad. En particular, TVDanmark alegó que el cálculo de la Comisión de la compensación excesiva debía tener en cuenta el beneficio para TV2 de la exención del pago del impuesto de sociedades, del préstamo para la creación de la empresa sin intereses ni amortización, de la garantía del Estado para el préstamo de explotación y del libre uso de una frecuencia de emisión. TVDanmark adujo que, por lo general, solo se producía una oscilación limitada en los ingresos publicitarios televisivos, que no justificaba la acumulación de capital de TV2.
- (55) En lo que se refiere al mercado publicitario, TVDanmark adujo que la política de precios de TV2 no permitía a las emisoras comerciales cubrir sus costes autónomos. TVDanmark tenía que fijar un precio por TRP («target rating point») inferior en un 30-40 % al de TV2 para poder competir en el mercado [el TRP o el GRP («gross rating point») de TV2 tienen un valor mayor por su mejor cobertura] <sup>(28)</sup>. Debido a la posición excepcional de TV2 en cuanto a la cobertura y al presupuesto para programas, un anunciante siempre invertiría una parte de su presupuesto publicitario en TV2 para poder conseguir el mayor impacto posible, es decir, el mayor número de contactos y el mayor alcance o frecuencia con un presupuesto determinado TVDanmark presentó cifras que demostraban que TVDanmark registró pérdidas entre 1997 y 2002, alegando que la competencia desleal de TV2 impidió a TVDanmark generar ingresos suficientes. TVDanmark presentó también un análisis de los precios del mercado danés de anuncios de televisión llevado a cabo por Copenhagen Economics. El análisis comparaba los precios medios y marginales del mercado y llegaba a la conclusión de que solo había competencia en la demanda residual y que toda comparación debía basarse, por lo tanto, en los precios marginales. TVDanmark presentó, además, información que comparaba los precios de TV2 con los de otros tipos de medios de comunicación y con los de otros países.
- (56) TV3 alegó que se veía obligada a ofrecer descuentos muy grandes en los lotes de anuncios para poder acceder al mercado, ya que TV2 ofrecía descuentos marginales adicionales en el resto del presupuesto publicitario televisivo de los anunciantes si lo invertían también en TV2.
- (57) En segundo lugar, la Comisión también recibió observaciones de las autoridades danesas a raíz de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal. Los principales puntos se resumen a continuación.
- (58) Las autoridades danesas consideraron que no se podían considerar un beneficio las frecuencias de emisión para TV2, ya que las emisoras locales de televisión también disponían de frecuencias de emisión reservadas para ellas. Por consiguiente, TV2 no había recibido trato especial. TV2 había pagado unos derechos por el uso de la frecuencia como las demás emisoras.
- (59) Sobre la exención del impuesto de sociedades, las autoridades danesas señalaron que el superávit de las actividades comerciales era bastante reducido y que el método que se eligió para neutralizar los efectos de la exención del impuesto de sociedades de TV2 en sus actividades comerciales hizo que no se derivara un beneficio económico como consecuencia de la exención.
- (60) En cuanto a la cuestión de la proporcionalidad, las autoridades danesas señalaron que la aportación de 167 millones DKK del Fondo de TV2 estaba reservada a la digitalización de la red de televisión. Por consiguiente, no podía considerarse capital disponible.
- <sup>(28)</sup> Los anunciantes pueden comprar espacios publicitarios en las emisoras danesas de dos maneras distintas: basándose en Gross Rating Points (GRP), que se refieren al número total de espectadores mayores de 12 años, o en Target Rating Points (TRP), referidos a una audiencia más reducida. TV2 es la única emisora de televisión de Dinamarca que ofrece también GRP.

- (61) Las autoridades danesas también declararon que ese superávit de los años 1995-2002 reflejaba un resultado razonable en relación con el volumen de negocios de TV2. Ese capital era, además, necesario como colchón amortiguador en caso de un descenso brusco de los ingresos publicitarios, ya que TV2 no podía legalmente solicitar un préstamo superior al 4 % del volumen de negocios anual. Además, según las autoridades danesas, el Estado se comportó de acuerdo con el «principio del inversor en una economía de mercado», ya que el capital propio de TV2 no superaba lo que hubiese invertido un inversor normal en una economía de mercado. Un capital de ese tipo no incumple el Tratado, siempre y cuando no se utilice para dar subvenciones cruzadas a las actividades comerciales de TV2.
- (62) En cuanto al comportamiento de TV2 en el mercado publicitario, las autoridades danesas señalaron que TV2 había fijado sus precios en coherencia con el objetivo de conseguir unos ingresos lo más elevados posible. Los precios se decidieron basándose exclusivamente en la ley de la oferta y la demanda. Se fijaban anualmente de acuerdo con el departamento de publicidad de TV2 basándose en el índice de audiencia comercial (grupo de edad de 21 a 50 años), los planes de programación, la evolución de la coyuntura y la situación de la competencia en el mercado. Los costes de explotación de TV2 no se tenían en cuenta, ni el canon tampoco. Los precios de TV2 eran los más elevados del mercado danés y, por lo tanto, no se iban a ofrecer unos precios inferiores, aumentando así la necesidad de financiación estatal.
- (63) Las autoridades danesas presentaron un informe de RBB Economics sobre la competencia en el mercado danés de anuncios de televisión. Según el informe, los precios netos medios de TV2 eran superiores, efectivamente, a los de sus competidores y la diferencia entre los precios de los anuncios de TV2 y TVDanmark se debía a las diferencias en su mutua relación de fuerza en cuanto a programación y a su capacidad de conseguir audiencia.
- (64) En tercer lugar, tras la sentencia del Tribunal, la Comisión pidió a las autoridades danesas que analizaran las implicaciones de la sentencia en este asunto.
- (65) Las autoridades danesas enviaron sus observaciones y además presentaron observaciones de TV2. Los principales puntos se resumen a continuación.
- (66) Por lo que se refiere a los ingresos publicitarios para 1995 y 1996, las autoridades danesas y TV2 alegaron que el Estado danés no tenía control sobre los importes y, por tanto, no podían considerarse fondos estatales. Las autoridades danesas no confirmaron las cifras presentadas por la Comisión pero explicaron que el cálculo de los ingresos publicitarios para 1995 y 1996 debía tener en cuenta el hecho de que parte del dinero del Fondo de TV2 se utilizó para financiar la TV2 regional, y que esta parte solo podía financiarse con el canon. Sin embargo, las autoridades danesas concedieron que los ingresos publicitarios debían en cualquier caso ser tenidos en cuenta a efectos de calcular el coste neto de la misión de servicio público y que constituían ingresos generados por las actividades de servicio público.
- (67) Las autoridades danesas y TV2 remitieron además a la sentencia del Tribunal como prueba de que se reunían las condiciones de la sentencia de 24 de julio de 2003 en el asunto Altmark <sup>(29)</sup>. Recordaron que, como en el asunto BUPA <sup>(30)</sup>, el asunto TV2 se refería a circunstancias ya existentes con anterioridad a la fecha de la sentencia Altmark. Sostenían que al aplicar los criterios Altmark, debían observarse el espíritu y el objetivo de los mismos, de manera que las circunstancias concretas del caso se tuvieran en cuenta. En su opinión, de la sentencia se derivaba que el único requisito que el Tribunal había impuesto al Estado danés era que cumpliera «en esencia» las condiciones Altmark.
- (68) Más específicamente, las autoridades danesas y TV2 sostenían que el procedimiento utilizado para fijar el canon era transparente y cumplía los requisitos del segundo criterio Altmark, al menos en esencia, y en su opinión era suficiente habida cuenta de la sentencia del Tribunal. Consideraban que también se reunía el tercer criterio puesto que TV2 estaba autorizada a conservar un beneficio razonable. En cuanto al cuarto criterio Altmark, destacaron los exhaustivos controles que aplicaron a TV2 y aducían que el asunto BUPA y la sentencia del Tribunal respaldaban su alegación de que en este caso concreto la prueba debería relajarse algo o cumplirse solo en esencia. Citando el asunto Chronopost <sup>(31)</sup>, señalaron también que en la práctica no era posible comparar TV2 con una empresa media bien gestionada. Además, las autoridades danesas reiteraron su opinión de que en virtud de la prueba del inversor en una economía de mercado, la compensación debía ser aprobada.
- (69) Las autoridades danesas y TV2 alegaron también que la ayuda estatal debía ser declarada compatible. Explicaron el proceso que llevó a la acumulación de capital en TV2 y destacaron las diferentes razones por las que este capital le era necesario a TV2 para desempeñar su misión de servicio público.
- <sup>(29)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Rec. 2003, p. I-7747.
- <sup>(30)</sup> Asunto T-289/03, BUPA y otros/Comisión (DO C 79 de 29.3.2008, p. 25).
- <sup>(31)</sup> Asuntos acumulados C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P.

- (70) Algunos terceros presentaron también observaciones a raíz de la sentencia del Tribunal. Esencialmente, alegaban que no podía considerarse que se reunieran las condiciones Altmark, en particular porque los informes económicos a los que remitía el Tribunal no eran suficientes para demostrar que se cumplieran los criterios segundo y cuarto. También sostenían que la Comisión debía mantener su conclusión en la decisión de recuperación anulada, es decir, que la ayuda no era compatible.

#### IV. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

##### IV.1. AYUDA ESTATAL A TENOR DEL ARTÍCULO 107, APARTADO 1, DEL TFUE

- (71) El artículo 107, apartado 1, del TFUE dispone que «Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (72) La Comisión tiene que evaluar si las medidas descritas anteriormente constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

##### IV.1.1. FONDOS ESTATALES E IMPUTABILIDAD

- (73) La Comisión debe evaluar si las medidas en cuestión implican fondos estatales.
- (74) Por lo que se refiere al **canon**, la Comisión toma nota del fallo del Tribunal en su sentencia <sup>(32)</sup>. En particular, el importe lo determinan las autoridades danesas; la obligación de pagar el canon no surge de una relación contractual entre TV2 y la persona que lo tiene que pagar sino simplemente del hecho de ser propietario de un aparato de televisión o radio; si es necesario, el canon se recauda de acuerdo con las normas sobre la recaudación de impuestos personales; y, por último, las autoridades danesas son las que determinan la parte del canon que corresponde a TV2. El Tribunal concluyó que los ingresos procedentes del canon están a disposición y bajo el control de las autoridades danesas y, por consiguiente, constituyen fondos estatales.
- (75) En cuanto a los **ingresos publicitarios para 1995 y 1996**, el Tribunal señaló en su sentencia que el canon y los ingresos publicitarios son de distinta naturaleza <sup>(33)</sup>.
- (76) En su sentencia, el Tribunal dictó <sup>(34)</sup> que la Comisión no había motivado suficientemente la razón de que los ingresos publicitarios 1995-1996 debieran considerarse fondos estatales.
- (77) A la vista de la sentencia PreussenElektra <sup>(35)</sup>, la Comisión tiene que demostrar si los ingresos publicitarios para los años 1995 y 1996 pueden calificarse de fondos estatales. Para ello, tiene que evaluar si estos ingresos estaban bajo el control del Estado danés.
- (78) A este respecto, la Comisión señala los siguientes factores relevantes a la hora de decidir si los ingresos publicitarios de 1995 a 1996 constituían fondos estatales.
- (79) En 1995 y 1996, TV2 recibió los ingresos publicitarios del Fondo de TV2, que a su vez los recibió de TV2 Reklame A/S.
- (80) TV2 Reklame era un vehículo aparte de propiedad estatal, independiente de TV2. La empresa se creó para actuar como agente para la venta de anuncios en TV2 con criterios comerciales <sup>(36)</sup>. TV2 Reklame tenía una relación contractual con sus clientes publicitarios.
- (81) No había obligación de transferir ingresos de TV2 Reklame al Fondo de TV2. En cambio, la transferencia la decidió el Estado danés <sup>(37)</sup>. El ministro de Cultura decidió la parte de los beneficios de TV2 Reklame que debía transferirse al Fondo de TV2. La decisión fue adoptada para uno o varios años a la vez con la aprobación del Parlamento danés (Comité de Finanzas). El ministro de Cultura podía decidir que el beneficio no transferido se utilizara para devolver la garantía estatal emitida previamente para TV2 Reklame o con fines culturales.
- (82) En la práctica, en 1995 y 1996, el importe total de los beneficios de TV2 Reklame fue transferido al Fondo de TV2.

<sup>(34)</sup> Apartado 167.

<sup>(35)</sup> Sentencia de 13 de marzo de 2001 en el asunto C-379/98, PreussenElektra AG/Schleswig AG, Rec. 2001, p. I-02099.

<sup>(36)</sup> Sección 31 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994).

<sup>(37)</sup> Sección 29 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994); véase también el informe 4/94, apartado 4: «El ministro de Cultura decide de acuerdo con el Comité de Finanzas [del Parlamento] qué parte del beneficio publicitario de la empresa y qué parte del canon debe pagarse anualmente al Fondo de TV2. Si los fondos ingresados en el Fondo de TV2 son insuficientes, este podrá —con la aprobación del ministro— contraer préstamos de explotación avalados por el Estado. El importe de la garantía lo determina el ministro de acuerdo con el Comité de Finanzas. En sintonía con los presupuestos marco establecidos por el ministro de Cultura, los fondos se transfieren del Fondo de TV2 para financiar la empresa de radiodifusión constituida por una emisora de televisión de cobertura nacional —TV2/Danmark— y ocho emisoras regionales.».

<sup>(32)</sup> Apartados 158 y 159 de la motivación.

<sup>(33)</sup> Apartado 165 de la sentencia.



- (83) El Fondo de TV2 fue creado con el fin de aportar a TV2 ingresos procedentes del canon y de los ingresos publicitarios. El Fondo de TV2 pertenecía al grupo TV2. Estaba administrado por la Junta directiva de TV2.
- (84) No había obligación de transferir ingresos de TV2 Reklame al Fondo de TV2 cada año. La transferencia a TV2 la decidía, por el contrario, el Estado danés. El Fondo de TV2 estaba obligado legalmente a transferir fondos a TV2 de conformidad con los presupuestos marco establecidos por el ministro de Cultura <sup>(38)</sup>.
- (85) En la práctica, TV2 no recibió todos los ingresos publicitarios del Fondo de TV2 en 1995 y 1996.
- (86) Además, en la contabilidad del Fondo de TV2 no se hacía distinción entre los ingresos publicitarios y el canon. Los ingresos que no se transferían a TV2 se acumulaban en el Fondo de TV2, que se transfirió a TV2 cuando se suprimió el Fondo de TV2.
- (87) Según TV2 y las autoridades danesas, los ingresos publicitarios pertenecían a TV2 y TV2 legalmente tenía derecho a ellos. Remiten a una carta del ministro de Justicia de 22 de noviembre de 2003, en la que declaraban que los recursos del Fondo de TV2 solo podían utilizarse para cubrir actividades de TV2. Según TV2 y las autoridades danesas, existía por tanto una obligación legal de transferir los ingresos publicitarios del Fondo de TV2 a TV2 *en última instancia*. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, según la ley no había una obligación de transferir todos los ingresos publicitarios a TV2 y correspondía al ministro adoptar una decisión específica sobre si se transferían fondos a TV2 y, en tal caso, su importe.
- (88) Por lo que se refiere a TV2, cabe añadir que el radiodifusor no tenía una relación contractual con anunciantes ni influencia sobre las actividades publicitarias <sup>(39)</sup>. El Gobierno danés confirmó que los ingresos publicitarios adelantados se fijaron independientemente de TV2.
- (89) Basándose en la información anterior, la Comisión considera que el ministro tenía control sobre los fondos en TV2 Reklame y el Fondo de TV2. En particular, cabe señalar que i) el Estado danés decidía si una parte o el total de los ingresos publicitarios debían transferirse al Fondo de TV2 y a TV2; ii) en 1995 y 1996 TV2 no recibió todos los ingresos publicitarios, y iii) los ingresos publicitarios que no se transferían se acumulaban en el Fondo de TV2, en el que, en la práctica, se mezclaban con el canon.
- (90) Por estos motivos, la Comisión considera que, en este asunto concreto, los ingresos publicitarios para los años 1995 y 1996 que se transfirieron a TV2 a través de TV2 Reklame y del Fondo de TV2 constituyen fondos estatales.
- (91) Pero aun cuando los ingresos publicitarios no se calificaran de fondos estatales (*quod non*), esto no variaría el importe de ayuda estatal que podría ser considerada compatible. De acuerdo con la práctica reiterada de la Comisión y con la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001 <sup>(40)</sup>, los ingresos obtenidos de la actividad de servicio público, tales como los ingresos publicitarios, deben ser tenidos en cuenta a la hora de calcular los costes netos del servicio público, lo que significa que, incluso si no se consideran fondos estatales, reducen la necesidad de financiación pública. Las autoridades danesas también son de esta opinión <sup>(41)</sup>.
- (92) La aportación *ad hoc* de los fondos del Fondo de la Radio a TV2 se trataba del canon, que se puso a disposición de TV2 por decisión del Estado. Tal es el caso también de la aportación *ad hoc* de fondos del Fondo de TV2 cuando fue suprimido, ya que, dejando de lado el hecho de que el Estado danés ejercía el control sobre el Fondo de TV2, como se ha mencionado anteriormente, los fondos del Fondo de TV2 se pusieron a disposición de TV2 por decisión estatal. Puesto que estos fondos permanecieron bajo control público, deben ser considerados fondos estatales. Y puesto que los ingresos publicitarios se consideran fondos estatales y la aportación a TV2 en el momento de la supresión fue en cualquier caso decidida por el Estado, las autoridades danesas alegan que la cantidad única aportada a TV2 cuando se suprimió el Fondo de TV2 procedente exclusivamente de ingresos publicitarios no altera esta conclusión.
- (93) Por lo que se refiere a las demás medidas estatales, la Comisión considera que la **exención del impuesto de sociedades** constituye utilización de fondos públicos puesto que una disminución de los ingresos fiscales equivale a un uso de fondos estatales en forma de gastos fiscales <sup>(42)</sup>.

<sup>(38)</sup> Secciones 30-33 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994); véase también el informe 4/94, apartado 4, antes citado.

<sup>(39)</sup> Carta de las autoridades danesas de 24 de marzo de 2003, p. 8.

<sup>(40)</sup> Punto 57 de la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001.

<sup>(41)</sup> Respuesta del Gobierno danés en el punto 3 de su carta de 26 de junio de 2009.

<sup>(42)</sup> Punto 10 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DO C 384 de 10.12.1998, p. 3).

- (94) Los **préstamos para la creación y explotación sin intereses ni amortización** concedidos a TV2 están aportados directamente por el Estado y proceden del presupuesto del Estado. Al renunciar a los intereses y a la amortización de estos préstamos, el Estado danés renuncia a ingresos y, por lo tanto, estos fondos constituyen fondos estatales. Además, es el Estado danés el que **garantiza este préstamo de explotación**. El beneficio de una garantía estatal consiste en que el riesgo asociado con la garantía lo asume el Estado. El que el Estado asuma el riesgo, normalmente se debe remunerar mediante una prima adecuada. El que el Estado renuncie a dicha prima implica para este una pérdida de recursos y un beneficio para TV2 <sup>(43)</sup>.
- (95) Además, el Estado ha reservado a TV2 una **frecuencia de emisión** de cobertura nacional, por la que TV2 paga unos derechos a un organismo estatal. Los derechos anuales pagados por TV2 han oscilado entre 2 y 4 millones DKK durante el período investigado.
- (96) A falta de una base de comparación para los derechos que se pagan por la frecuencia de emisión de cobertura nacional, solo se los puede comparar con los derechos que se pagan por la autorización de llegar a un porcentaje mayor del público mediante la creación de una red. Los derechos que TV2 paga por la posibilidad de emitir en una frecuencia de cobertura nacional son claramente inferiores a los derechos de red que TVDanmark ha tenido que abonar y que han oscilado entre 5 millones DKK en 1997 y 30 millones DKK en 2001 y eso a pesar de que TVDanmark solo cubre el 77 % con su red de frecuencias regionales. De este modo, TV2 ha podido llegar a un porcentaje mayor del público danés a un precio inferior.
- (97) Por lo tanto, la Comisión considera que los derechos de frecuencia no reflejan las condiciones del mercado y que, al no recaudar unos derechos por este activo basándose en las condiciones del mercado, el Estado ha renunciado a unos ingresos que deberían haber engrosado el presupuesto del Estado.
- (98) En cambio, puesto que TV2 no emite utilizando una configuración de frecuencias locales para crear una red nacional, no está obligada a pagar derechos de red. Dado que el Estado no podía recaudar estos derechos de TV2, no renunció a ingresos y, por consiguiente, en este caso no implica fondos estatales.
- (99) De la misma manera, la Comisión no encuentra elementos de fondos estatales en la obligación jurídica de que los propietarios de instalaciones de antenas colectivas tengan que captar los programas de servicio público («**must carry**»), ya que no se trata de que el Estado renuncie a ingresos ni de que se transfiera realmente

ningún dinero a estas instalaciones. Esta norma de acceso no confiere a TV2 ventajas financieras procedentes de fondos estatales <sup>(44)</sup>.

- (100) Todas las medidas citadas son imputables al Estado danés ya que, como se ha descrito anteriormente, implicaban una decisión del Estado danés de una u otra forma.

#### IV.1.2. VENTAJA SELECTIVA Y FALSEAMIENTO DE LA COMPETENCIA

- (101) La Comisión considera que el canon, las aportaciones del Fondo de TV2 (incluidos los ingresos publicitarios para 1995 y 1996) y del Fondo de la Radio, la exención del impuesto de sociedades, los préstamos sin intereses ni amortización y la garantía del Estado para el préstamo de explotación, así como el acceso en condiciones favorables a una frecuencia de cobertura nacional, daban a TV2 una ventaja económica y financiera que la liberaba de costes de explotación que normalmente habría tenido que sufragar con su presupuesto. Por otra parte, los competidores de TV2 no recibieron los mismos fondos.
- (102) Sin embargo, las medidas estatales que compensan los costes netos adicionales de un servicio de interés económico general (SIEG) no se consideran ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE cuando se reúnen las cuatro condiciones establecidas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Altmark <sup>(45)</sup>:
- en primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas,
  - en segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente,
  - en tercer lugar, la compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones,
  - en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria debe haberse calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de producción para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

<sup>(43)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO C 71 de 11.3.2000, p. 7).

<sup>(44)</sup> Véase la ayuda estatal NN 70/98, «Ayuda estatal a los canales públicos de difusión Kinderkanal y Phoenix» (DO C 238 de 21.8.1999, p. 3).

<sup>(45)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Rec. 2003, p. I-7747.

- (103) Como se describirá con más detalle en la sección de la presente Decisión que aborda la compatibilidad de las medidas (considerandos 160 y siguientes de la presente Decisión), de la sentencia del Tribunal se deriva que la primera condición Altmark se cumple.
- (104) En cuanto al segundo criterio Altmark, según el cual los parámetros para el cálculo de la compensación deben haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente, la Comisión tiene que evaluar las condiciones jurídicas y económicas conforme a las que se determinó el canon que debía pagarse a TV2 durante el período investigado. A este respecto, la Comisión señala que el procedimiento fue el siguiente.
- (105) Según los puntos 29 y 30 de la carta de las autoridades danesas de 24 de marzo de 2003, la Ley de radiodifusión aplicable durante el período investigado<sup>(46)</sup> establecía cómo debía financiarse la emisora TV2 en su conjunto (canon, ingresos publicitarios y otras fuentes de ingresos) y asignaba al ministro de Cultura la responsabilidad de determinar la parte del canon que correspondía a TV2 y a DR y, por tanto, el importe de la compensación que se iba a conceder a TV2. Cabe señalar que durante los años 1995 y 1996, TV2 recibió su cuota del canon y los ingresos publicitarios del Fondo de TV2.
- (106) De conformidad con la práctica establecida, la cuantía de la compensación la determinó el ministro en consulta con el Comité de Finanzas del Parlamento danés dentro del marco de un acuerdo sobre los medios de comunicación con una mayoría de los partidos políticos parlamentarios. En el momento de referencia, había tres acuerdos sobre medios de comunicación: el acuerdo sobre los medios de comunicación de 1994-1997, celebrado el 16 de septiembre de 1993, el acuerdo sobre los medios de comunicación de 1997-2000, celebrado el 10 de mayo de 1996, y el acuerdo sobre los medios de comunicación de 2001-2004, celebrado el 28 de marzo de 2000.
- (107) Así pues, el canon se fijó para un período bastante largo. Durante el período investigado, la compensación concedida a TV2 no estaba sujeta a revisiones posteriores, ni siquiera cuando los ingresos de TV2 estaban disminuyendo. Por ejemplo, aunque los ingresos publicitarios de TV2 experimentaron un importante descenso en 1999, la compensación no se ajustó para reflejar este hecho.
- (108) Según las autoridades danesas, la compensación se determinó por medio de la indexación de precios y salarios del presupuesto y la contabilidad de TV2 y de análisis económicos.
- (109) Se realizaron análisis económicos pormenorizados en 1995 y en 1999, a cargo de KPMG, una empresa de auditoría. En el informe de 1999, KPMG estuvo asistida por un grupo de seguimiento compuesto de representantes de los principales operadores en el mercado, entre otros, competidores de TV2. Se prestó especial atención a la información sobre potenciales ingresos procedentes de fuentes distintas que el canon, como los ingresos publicitarios.
- (110) En los puntos 164 y 165 de su carta de 24 de marzo de 2003, la autoridades danesas declaraban que los estudios de consultoría de KPMG, que pretendían prever las posibles tendencias del volumen de negocios de la publicidad en el mercado publicitario danés y las fuentes de ingresos de TV2, y señalar las dudas ligadas a estas estimaciones, se elaboraron para dotar al Gobierno danés y al Parlamento de una base sólida para determinar y asignar el canon en las negociaciones sobre política de medios de comunicación.
- (111) Según las autoridades danesas, los documentos utilizados para determinar la compensación eran de dominio público. Los acuerdos sobre los medios de comunicación se publicaron en los comunicados de prensa y en el Registro Oficial de Procedimientos Parlamentarios («Folketingstidende»). La legislación que debía aplicar los acuerdos sobre los medios de comunicación se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Dinamarca (*Lovtidende*). La contabilidad de TV2 también se publicó, junto con los citados análisis económicos.
- (112) A la vista de la sentencia del Tribunal, la Comisión tiene que evaluar si, dado el procedimiento anteriormente descrito, puede concluirse que se cumple el segundo criterio Altmark.
- (113) Por una parte, la Comisión señala que, en su sentencia<sup>(47)</sup>, el Tribunal dictó que «[...] no puede excluirse que las modalidades de fijación del importe del canon que TV2 debía percibir, referidas con anterioridad, puedan ser modalidades objetivas y transparentes, ya que, en particular, implicaban la intervención del Parlamento danés, se basaban en análisis económicos elaborados por un gabinete de auditoría asistido por un grupo de seguimiento integrado por expertos y en el cual participaban los competidores de TV2, y, además, dichos análisis, al igual que la contabilidad anual de TV2, eran objeto de publicación. Por tanto, no puede excluirse que un análisis riguroso de las modalidades antedichas condujese, en su caso, a la conclusión de que el Reino de Dinamarca, incluso antes de que el Tribunal de Justicia enunciase los requisitos Altmark, hubiese, en esencia, garantizado el cumplimiento del segundo de esos requisitos». El tribunal también dictaminó que «el importe del canon que TV2 debía percibir se calculaba, (...) presuponiendo precisamente el mantenimiento de esas otras medidas estatales en favor de dicho radiodifusor<sup>(48)</sup>» (es decir, la exención fiscal, etc.).

<sup>(46)</sup> Ley n° 578, de 24 de junio de 1994, en su versión modificada por la Ley n° 666, de 5 de julio de 1996, la Ley n° 75, de 29 de enero de 1997, la Ley n° 138, de 19 de febrero de 1998, la Ley n° 208, de 6 de abril de 1999, la Ley n° 551, de 20 de junio de 2000, la Ley n° 203, de 22 de marzo de 2001, la Ley n° 701, de 15 de julio de 2001, y la Ley n° 1052, de 17 de diciembre de 2002.

<sup>(47)</sup> Apartado 228 de la sentencia.

<sup>(48)</sup> Apartado 229 de la sentencia.

- (114) La Comisión considera que la participación del Parlamento danés en el proceso de determinación del canon garantizaba cierto grado de transparencia y objetividad. Además, los acuerdos sobre los medios de comunicación por los que se fijaba el importe del canon que se iba a asignar a TV2 se decidían con varios años de antelación y, por tanto, la compensación a TV2 nunca se ajustó durante el período investigado.
- (115) No obstante, los informes económicos elaborados por KPMG solo daban estimaciones del importe de los ingresos publicitarios para TV2 (es decir, la parte de ingresos). No hablaban de la parte de costes del cálculo de la compensación, y a la Comisión le parece que los acuerdos sobre los medios de comunicación se basaban únicamente en la indexación de los costes de TV2 en los años anteriores. De hecho, las autoridades danesas declararon que la compensación se determinó por medio de la indexación de precios y salarios de los presupuestos y la contabilidad de TV2 y de análisis económicos, que solo evaluaban la parte de ingresos y no abordaban el período cubierto por el acuerdo sobre los medios de comunicación celebrado el 16 de septiembre de 1993.
- (116) Además, no había indicaciones de los parámetros utilizados para calcular la compensación. El importe de la compensación se fijó de antemano pero el segundo criterio Altmark exige que los parámetros para el cálculo de la compensación deben haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente.
- (117) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que no se reúne el segundo criterio Altmark. En cualquier caso, los criterios Altmark son acumulativos y la Comisión estima que el cuarto criterio Altmark no se cumple (véase más adelante).
- (118) El cuarto criterio Altmark requiere que la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público sea elegida en el marco de un procedimiento de contratación pública o que el nivel de la compensación necesaria se calcule sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de producción para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.
- (119) En el presente asunto, el prestatario de servicio público TV2 no fue elegido mediante un procedimiento de contratación pública. Por tanto, la Comisión tiene que evaluar si el nivel de la compensación se determinó sobre la base de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de producción, habría soportado para ejecutar las obligaciones de servicio público.
- (120) Las condiciones jurídicas y económicas en las que se fijó la compensación a TV2 han sido descritas anteriormente. A la vista de la sentencia del Tribunal y teniendo en cuenta su conclusión de que el procedimiento utilizado por el Reino de Dinamarca para determinar el importe del canon pagadero a TV2 entre 1995 y 2002 implicaba, entre otros elementos, análisis económicos elaborados con ayuda de competidores de TV2, la Comisión debe tener especialmente en cuenta que los informes de KPMG para 1995 y 1999 al evaluar los costes de TV2 se compararon con los de un operador medio bien gestionado.
- (121) Los informes de KPMG consideran diversas hipótesis en cuanto a la posible evolución del mercado publicitario en los respectivos períodos del canon. Los informes no ofrecen información sobre TV2 como tal (es decir, de su situación financiera o de sus costes de explotación); ilustran cómo podrían evolucionar los ingresos publicitarios y qué parte del mercado publicitario general podría producir ingresos para TV2. Al estimar la evolución más probable del volumen de negocios de la publicidad en el mercado publicitario danés y señalar las dudas ligadas a estas estimaciones, los informes formaban parte del procedimiento utilizado por las autoridades danesas para determinar el canon que se concedería a TV2.
- (122) Los informes de KPMG no evalúan los costes de TV2 ni de otros operadores, limitándose a considerar la evolución del mercado publicitario y la parte de los ingresos publicitarios de TV2. También hay que señalar que los informes no cubren los primeros años del período investigado, que estaba cubierto por el acuerdo sobre los medios de comunicación de 1993.
- (123) Los competidores, hasta cierto punto, participaron en la elaboración de estos informes. Según el informe de 1995, participaron «muchos interesados» pero en el informe no se dice claramente cuáles. El informe de KPMG de 1999 menciona un grupo de seguimiento con expertos en el que efectivamente participaron competidores de TV2. Sin embargo, el hecho de que estos informes económicos se elaboraran hasta cierto punto con ayuda de competidores de TV2 no prueba por sí solo que se realizara un análisis de los costes de los competidores.



- (124) Dicho de otro modo: los informes no incluyen análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de producción habría soportado para ejecutar sus obligaciones de servicio público, sino que más bien tratan la cuestión más general de las perspectivas del mercado publicitario y del importe de los futuros ingresos publicitarios de TV2. Cabe también añadir que los precios en el mercado publicitario se determinan por una serie de factores, tales como el índice de audiencia, y no solo en función de los costes.
- (125) Las autoridades danesas y TV2 alegan además argumentos jurídicos y factuales en relación con el cuarto requisito Altmark.
- (126) En primer lugar, Dinamarca citó la sentencia BUPA, aduciendo que el cuarto requisito Altmark no era necesariamente aplicable o que, como mínimo, la Comisión, habida cuenta de la sentencia del Tribunal, debía evaluar únicamente si se cumplía en esencia. La Comisión considera que la situación en el asunto BUPA era muy especial y que el régimen en cuestión, que se refería a la prestación de servicios sanitarios, no se basaba en los costes sino en el perfil de riesgo de los clientes, a diferencia de otros sectores del servicio público. Así pues, en ese caso el operador no tenía la posibilidad de mejorar la eficiencia a través de sus costes. No obstante, en el caso de los radiodifusores del servicio público, sí se puede calcular la compensación en función de sus costes e ingresos.
- (127) En segundo lugar, refiriéndose al asunto Chronopost <sup>(49)</sup>, Dinamarca alegó que un proveedor de servicio público como TV2 no podía compararse con un operador privado. Sin embargo, la Comisión opina que, a diferencia del asunto Chronopost, en el que lo que se dirimía era la asignación de costes en el contexto de una evaluación de compatibilidad, la esencia del cuarto criterio Altmark es precisamente que, no habiendo una licitación, los costes del servicio público prestado deben compararse con los de una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de producción.
- (128) Además, Dinamarca alegó que el Tribunal de Cuentas danés (Rigsrevisionen) realizó auditorías financieras y de gestión de la contabilidad de TV2 como parte de sus evaluaciones rutinarias de TV2 y que se realizaron controles rutinarios, incluso de la eficiencia. No obstante, la Comisión no considera que el hecho de que la contabilidad de TV2 se sometiera a la aprobación del Ministerio de Cultura sea prueba suficiente de que los costes de TV2 fueran los de una empresa media bien gestionada. Además, es dudoso que los controles *a posteriori* puedan ser relevantes para cumplir el cuarto criterio si no se había hecho un análisis de los costes antes de que se fijara la compensación.
- (129) Las autoridades danesas señalaron en concreto el informe de 2000 del Tribunal de Cuentas danés, en el que el cambio en la productividad de TV2 se comparó hasta cierto punto con el de DR y el de algunos organismos públicos de radiodifusión extranjeros (British Broadcasting Corporation «BBC», Sveriges Television «SVT» y Norsk Riksringkastning «NRK»). En su informe, el Tribunal de Cuentas danés consideró que tanto DR como TV2 mejoraron su productividad entre 1990 y 1999. DR redujo sus costes horarios para las transmisiones iniciales más que TV2, pero en 1999 esos costes eran todavía superiores a los de TV2 en un 53 %. Los costes de radiodifusión globales por hora de DR en 1999 eran aproximadamente un 29 % superiores a los de TV2. El Tribunal de Cuentas danés concluyó también que la mejora de la productividad de DR y TV2 era superior o igual al incremento de la productividad de los otros tres organismos públicos de radiodifusión.
- (130) No obstante, el informe no es prueba suficiente de que se cumpliera el cuarto requisito.
- (131) De hecho, el informe se presentó con posterioridad a los acuerdos sobre los medios de comunicación que fijaban el importe de la compensación y, por lo tanto, no demuestra que la compensación se determinara en función de los costes en los que una empresa media hubiera incurrido en el desempeño de su misión de servicio público.
- (132) Por otra parte, el informe hacía una comparación con otros organismos públicos de radiodifusión y, por consiguiente, no abordaba los costes de un radiodifusor «medio». Por ejemplo, el informe no establecía que los costes de DR, que no estaba autorizado a generar ingresos publicitarios y cuyo nivel de compensación se determinaba con arreglo al mismo acuerdo sobre los medios de comunicación que TV2, fueran los de una empresa media. Por tanto, a efectos del cuarto criterio Altmark, resulta imposible sacar conclusiones de la comparación con los costes de DR.
- (133) En cuanto a la comparación con organismos públicos de radiodifusión extranjeros, el informe solo comparaba la evolución de la productividad de TV2 con la de uno de los otros organismos públicos de radiodifusión, pero no decía nada sobre el nivel de eficiencia como tal y, por consiguiente, sobre los costes en sí. En particular, un incremento inferior de la productividad podría deberse a multitud de factores, por ejemplo, a que la eficiencia fuera superior al comienzo del período o a que el radiodifusor no pudiera aumentar su tiempo de emisión. Por ejemplo, en el apartado 51 del informe se dice que durante el período en cuestión, la BBC y SVT experimentaron una subida casi idéntica en los costes, un aumento de aproximadamente el 50 % en términos reales, mientras que los costes de NRK aumentaron aproximadamente un

<sup>(49)</sup> Asuntos acumulados C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P.

60 % en términos reales. Como se ha dicho anteriormente, los costes de DR aumentaron un 23 % en términos reales, y los de TV2 un 63 %. Puesto que, como ya se ha establecido, el tiempo de emisión de SVT y de la BBC no aumentó tanto como el de los demás radiodifusores, este incremento de los costes significaba que SVT y BBC no mejoraron su productividad de la misma manera que los otros tres organismos públicos de radiodifusión.

(134) La Comisión señala también que, según el apartado 50 del informe, puesto que el Tribunal de Cuentas danés no ha examinado a fondo la contabilidad de los organismos públicos de radiodifusión extranjeros, puede haber diferencias entre las actividades de esos radiodifusores y los métodos de cálculo utilizados para partidas contables individuales. Lo que se quiere decir con esto es que los costes utilizados, y los costes unitarios derivados de aquellos, no pertenecen necesariamente a actividades idénticas y no se han calculado necesariamente según principios contables idénticos. Como consecuencia, los niveles de costes unitarios no pueden compararse sin más. Dado que el objetivo de incluir a los radiodifusores extranjeros es comparar la «evolución» de la productividad más que el nivel de productividad en sí, el Tribunal de Cuentas danés opina que los datos pertenecientes a las emisoras de televisión extranjeras pueden, no obstante, en su forma actual, servir como un indicador razonable de la evolución. El apartado 53 del informe señala también que el Tribunal de Cuentas danés no ha examinado más a fondo las causas de la citada evolución porque, como ya se ha mencionado, la evolución de los costes unitarios declarados depende del contenido de la programación ofrecida por los radiodifusores y porque el análisis presupone, en cualquier caso, que la calidad ha permanecido invariable. Puesto que esto presenta una dificultad inmediata para elaborar comparaciones entre los organismos públicos de radiodifusión en cuestión, los resultados del análisis deben interpretarse con prudencia. A este respecto, el Ministerio de Cultura ha declarado que está de acuerdo con la evolución de los costes unitarios descrita y que la comparación de los costes unitarios de DR, TV2 y los organismos públicos de radiodifusión extranjeros debe interpretarse con prudencia.

(135) Por las razones expuestas, la Comisión considera que el informe no prueba que los costes de TV2 fueran los costes en los que habría incurrido una empresa media bien gestionada en el desempeño de su misión de servicio público.

(136) Para terminar, habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que no se cumple el cuarto criterio Altmark y, puesto que estos criterios son acumulativos, la compensación concedida a TV2 no satisface los requisitos fijados por el Tribunal en la sentencia Altmark. De todas formas, como se mostrará más adelante, la Comisión considera que la compensación puede ser considerada compatible con el mercado interior.

(137) La Comisión tiene también que evaluar si las medidas en cuestión podrían superar la «prueba del inversor en una economía de mercado». Las autoridades danesas y TV2 alegaron que las medidas no constituyen ayuda estatal porque se reúnen las condiciones del inversor en una economía de mercado. En particular, sostenían que estaba perfectamente justificado con arreglo al criterio del inversor en una economía de mercado que TV2 conservara el superávit, de manera que se acumulara capital.

(138) A este respecto, en primer lugar hay que señalar que la cuestión de si las medidas estaban justificadas con arreglo al criterio del inversor en una economía de mercado no es la misma cuestión que la de saber si dichas medidas pueden considerarse necesarias para desempeñar la misión de servicio público (véase la evaluación de compatibilidad más adelante), puesto que el hecho de que TV2 tuviera necesariamente que poseer determinado nivel de reservas y de capital para desempeñar la misión de servicio público no significa que un inversor privado hubiera puesto dinero en la empresa sin esperar un rédito.

(139) La Comisión, según reiterada jurisprudencia, debe determinar si, en circunstancias similares, podría esperarse de un inversor privado de dimensiones comparables con las de los organismos gestores del sector público que estuviera dispuesto a hacer aportaciones de capital de la misma magnitud <sup>(50)</sup>. Aunque la conducta de un inversor privado con la que se compara la intervención de un inversor público no tiene que ser necesariamente la conducta de un inversor ordinario que aporte capital con objeto de conseguir un beneficio a relativamente corto plazo, debe ser al menos la conducta de una sociedad holding privada o de un grupo privado de empresas que persigan objetivos de política estructural y estén guiadas por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo.

(140) Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, el criterio del inversor en una economía de mercado debe aplicarse en el momento en que se toma la decisión y no *a posteriori* <sup>(51)</sup>.

(141) En el presente asunto, puesto que Dinamarca es el único accionista en TV2, es el primer y el último acreedor a la hora de recuperar la inversión en caso de quiebra de la empresa. Así pues, desde el punto de vista de un inversor, el Estado danés podría buscar una rentabilidad a su inversión, ya exigiendo una remuneración consistente en intereses por los préstamos o una rentabilidad por su participación.

<sup>(50)</sup> Asunto C-261/89, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-4437; asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, España/Comisión, etc., Rec. 1994, p. I-4103.

<sup>(51)</sup> Asunto T-16/96, Cityflyer, Rec. 1998, p. II-757, apartado 76.

(142) La Comisión señala que, durante el período en cuestión, Dinamarca renunció a su derecho de intereses por los préstamos y autorizó una moratoria a la amortización. Además, el Estado danés no reclamó el pago de ningún rédito por el capital que se había acumulado en TV2. Por consiguiente, el Estado danés no exigió un rédito normal por su inversión como habría hecho normalmente cualquier acreedor o propietario de una empresa.

(143) Por otra parte, las autoridades danesas no han aducido argumentos válidos que justifiquen que, desde un punto de vista estratégico, sea razonable reinvertir el superávit en TV2 en lugar de exigir una retribución consistente en intereses o dividendos. Una decisión de ese tipo solo la hubiese podido tomar normalmente un inversor que pensara que la reinversión iba a aumentar el valor de su inversión inicial.

(144) En el caso que nos ocupa, no se ha establecido que existiera un plan de negocios o una estrategia comercial clara y global que indicara que así era. Tampoco ha habido otros indicios de que TV2 tuviera previsto ampliar sus actividades con el fin de obtener un aumento de valor de ese tipo. Con esto, la Comisión no intenta utilizar argumentos formalistas con el fin de refutar el argumento de las autoridades danesas sobre el criterio del inversor en una economía de mercado sino simplemente intenta evaluar si un inversor en una economía de mercado hubiera decidido reinvertir los fondos en TV2 basándose en la información de que disponía en el momento en que tomó la decisión. No obstante, tomando en cuenta la información disponible en el momento en que se reinvertieron los fondos en TV2 <sup>(52)</sup> y haciendo abstracción de cualquier consideración relativa a la misión de servicio público de TV2, que un inversor privado no habría tenido en cuenta, la Comisión considera que no había un plan de negocios ni un proyecto de inversión ni ningún otro elemento por el que un inversor privado racional hubiera pensado que la reinversión fuera a aumentar el valor de su inversión inicial y, a consecuencia del cual, hubiera decidido reinvertir en TV2 en lugar de exigir algún tipo de remuneración.

(145) Además, las autoridades danesas han utilizado el rédito sobre el volumen de negocios como referencia para mostrar que actuaron como un inversor privado al reinvertir fondos en TV2. Sin embargo, en el presente asunto, hay que hacer hincapié en que el Gobierno danés ya actúa como financiero de TV2, puesto que le aporta fondos importantes para cubrir una parte de sus costes de explotación. El importe de estos fondos tiene un efecto directo sobre los resultados que puede generar TV2. En la práctica, este porcentaje puede aumentarse incrementando simplemente el importe de la financiación estatal. No obstante, puesto que el exceso de financiación generalmente produce también ineficiencia, ocasionando una

sangría mayor del erario público, dista mucho de estar probado que una mayor financiación lleve a unos mejores resultados.

(146) Así pues, las autoridades danesas no pueden aducir que actuaron como un inversor en una economía de mercado. No obstante, la Comisión considera que la compensación puede ser considerada compatible, como se explicará con detalle más adelante. Como ya se ha mencionado, el criterio del inversor en una economía de mercado es otra cuestión que dirimir si estaba justificado que el Estado danés le permitiera a TV2 conservar el superávit de manera que se acumulara el capital necesario para desempeñar su misión de servicio público.

(147) En conclusión, la Comisión opina que, durante el período investigado, TV2 se benefició de las medidas. En el mercado televisivo, TV2 compite con otras empresas que no recibieron las mismas ventajas. Por consiguiente, las medidas deben considerarse selectivas y falseadoras de la competencia a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

#### IV.1.3. EFECTO SOBRE LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES

(148) Las medidas estatales solo entran en el ámbito del artículo 107, apartado 1, del TFUE, si afectan a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Tal es siempre el caso, cuando las actividades en cuestión implican intercambios comerciales intracomunitarios.

(149) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha hecho una interpretación amplia de este concepto. Según reiterada jurisprudencia, cuando una ayuda fortalece la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ella en los intercambios intracomunitarios, debe considerarse que estos se ven afectados por la ayuda <sup>(53)</sup>. El hecho de que la empresa en cuestión no exporte, no excluye que los intercambios comerciales se vean afectados. Si un Estado miembro concede ayudas a una empresa, estas pueden dar lugar a que las actividades nacionales se mantengan o aumenten, lo que a su vez disminuye las posibilidades de otras empresas de establecerse en el mercado. Las ayudas hacen así que la empresa que las recibe pueda mantener una cuota de mercado que los competidores de los otros Estados miembros podrían haber conquistado <sup>(54)</sup>.

<sup>(52)</sup> Esta información se describe con detalle en los considerandos 205 y siguientes de la presente Decisión.

<sup>(53)</sup> Asuntos 730/79, Philip Morris Holland/Comisión, Rec. 1980, p. 2671, apartado 11; C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, apartado 17; C-156/98, Alemania/Comisión, Rec. 2000, p. I -6857, apartado 33.

<sup>(54)</sup> Véanse los asuntos 102/87, Francia/Comisión, Rec. 1988, p. 4067, y 303/88, Italia/Comisión, Rec. 1989, p. 801.

(150) En el punto 18 de la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión, citaba la Comisión, refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal, que «cabe considerar en general que la financiación estatal de los organismos públicos de radiodifusión influye en el comercio entre Estados miembros. Esto es especialmente evidente en el caso de la adquisición y venta de los derechos de difusión de programas, que a menudo se produce en el ámbito internacional. También la publicidad, en el caso de los organismos de radiodifusión públicos autorizados a vender espacios publicitarios, tiene un efecto transfronterizo, en particular en las zonas lingüísticas homogéneas que se extienden a uno y otro lado de las fronteras nacionales. Además, la estructura del accionariado de los organismos de radiodifusión comerciales puede extenderse a varios Estados miembros».

(151) En el presente asunto, la Comisión señala que TV2 interviene en el mercado internacional e intercambia programas de televisión <sup>(55)</sup>. TV2 compite directamente con empresas comerciales de televisión que intervienen en el mercado internacional y tienen un accionariado internacional. Los recursos financieros de los que ha disfrutado TV2 le han dado una ventaja competitiva para la compra de derechos televisivos e inversiones en programas que pueden comercializarse posteriormente. Las medidas de ayuda favorecieron además a TV2 en comparación con sus competidores en la Unión Europea al disminuir las posibilidades de estos de establecerse en Dinamarca.

(152) La Comisión concluye, por tanto, que las medidas concedidas a TV2 tuvieron un efecto sobre los intercambios comerciales entre Estados miembros a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

#### IV.1.4. CONCLUSIÓN

(153) Puesto que se reúnen todas las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión concluye que las medidas descritas anteriormente a favor de TV2 constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(154) Teniendo en cuenta que TV2 empezó a emitir en 1989, todas las medidas que atañen a TV2 fueron tomadas después de la entrada de Dinamarca en la Comunidad Europea. Estas medidas, incluido el canon, constituyen, por consiguiente, ayuda estatal nueva (y no ayuda existente, contemplada en el artículo 108, apartado 1, del TFUE).

#### IV.2. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA CON EL MERCADO INTERIOR

(155) La Comisión considera que el artículo 107, apartado 2, y el artículo 107, apartado 3, letras a), b), c) y d), del TFUE,

manifiestamente no son aplicables y ni las autoridades danesas ni TV2 han aducido argumentos de que lo fueran.

(156) Por consiguiente, la Comisión evaluará si puede aplicarse el artículo 106, apartado 2, del TFUE.

(157) Según el artículo 106, apartado 2, del TFUE, «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad».

(158) Para que una medida pueda beneficiarse de esta excepción, deben reunirse todas las condiciones siguientes:

— el servicio en cuestión debe ser un servicio de interés económico general («SIEG») y estar definido claramente como tal por el Estado miembro («definición»),

— la empresa en cuestión debe haber sido encargada explícitamente por el Estado miembro del suministro de dicho servicio («mandato»),

— la aplicación de las normas de competencia del Tratado debe obstaculizar el cumplimiento de las misiones específicas asignadas a la empresa y la excepción a dichas normas no debe afectar al desarrollo de los intercambios en una medida contraria al interés de la Unión («proporcionalidad»).

(159) La Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001 <sup>(56)</sup> establece los principios y métodos que la Comisión debe respetar para garantizar que se cumplan estas condiciones.

#### IV.2.1. DEFINICIÓN

(160) Según la Ley de radiodifusión (de 1994) <sup>(57)</sup>, TV2 es una institución independiente cuyo objeto es producir y difundir programas de televisión de cobertura regional y nacional mediante su actividad de programación independiente. La oferta de los programas producidos debe buscar principalmente la calidad, universalidad y diversidad. También debe darse prioridad al interés regional en la programación de las emisoras regionales de TV2. La misión de servicio público se especifica con más detalle en los Estatutos de TV2, que estipulan que TV2 debe ofrecer al público danés una programación que incluya noticias, información, entretenimiento, arte y cultura <sup>(58)</sup>.

<sup>(56)</sup> DO C 320 de 15.11.2001, p. 5.

<sup>(57)</sup> Apartado 18 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994).

<sup>(58)</sup> Capítulo 4 del Decreto 658, de 18 de agosto de 1997.

<sup>(55)</sup> Véanse los asuntos acumulados T-185/00, T-216/00, T-299/00 y T-300/00, M6 y otros/Comisión, Rec. 2002, p. II-3805.



- (161) La Comisión señala que el Tribunal discutió en su sentencia<sup>(59)</sup> el servicio público que TV2 está legalmente obligada a prestar.
- (162) En primer lugar, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir lo que consideran SIEG. En consecuencia, la definición de estos servicios por parte de un Estado miembro solo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto<sup>(60)</sup>.
- (163) Además, como se indica en el punto 33 de la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión, es responsabilidad de los Estados miembros definir la misión de servicio público de los entes públicos de radiodifusión.
- (164) Por lo que respecta, más en particular, al SIEG de radiodifusión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoció que los Estados miembros podían definir legítimamente un SIEG de radiodifusión que abarcara la difusión de una programación generalista<sup>(61)</sup>.
- (165) Cuando los Estados miembros declararon en el Protocolo de Amsterdam<sup>(62)</sup> que «el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación», estaban haciendo referencia directa a los sistemas de servicio público de radiodifusión que habían introducido y a los organismos encargados de la difusión de una programación televisiva generalista en beneficio de toda la población de dichos Estados.
- (166) En su sentencia, el Tribunal dictaminó que la competencia de los Estados miembros para definir el SIEG de radiodifusión en términos amplios y cualitativos, de forma que abarque la difusión de un amplio abanico de programas, no puede cuestionarse, del mismo modo que tampoco puede cuestionarse la facultad de los Estados miembros de recurrir, para financiar dicho SIEG, a la financiación publicitaria<sup>(63)</sup>.
- (167) La facultad que tiene un Estado miembro de definir el SIEG de radiodifusión en términos amplios, que incluyan la difusión de una programación generalista, no puede cuestionarse por el hecho de que el radiodifusor de servicio público ejerza, además, actividades comerciales, en concreto la venta de espacios publicitarios. Efectivamente, la cuestión de la definición de la misión de servicio público no debe confundirse con la del mecanismo financiero elegido para prestar estos servicios<sup>(64)</sup>.
- (168) Por otra parte, el Tribunal aclaró que la Comisión no tiene que comparar la programación de TV2 con la de las cadenas comerciales. Hacer depender, a través de un análisis comparativo de las programaciones, la definición del SIEG de radiodifusión del perímetro de la programación de las empresas de radiodifusión comerciales, tendría el efecto de privar a los Estados miembros de su competencia para definir el servicio público. La definición dependería, en definitiva, de los operadores comerciales y de sus decisiones de emitir o no determinados programas.
- (169) El Tribunal<sup>(65)</sup> también confirmó que las obligaciones impuestas a las empresas comerciales de televisión no son comparables a las obligaciones de servicio público impuestas a TV2. Estas últimas obligaciones contemplan la puesta a disposición del conjunto de la población danesa de una programación variada que satisfaga las exigencias de calidad, universalidad y diversidad. Las antedichas obligaciones condicionan el conjunto de las actividades televisivas de TV2, y ello, de un modo más restrictivo que las obligaciones mínimas previstas en la ley danesa para la concesión de un permiso de radiodifusión.
- (170) Por tanto, el Tribunal concluyó<sup>(66)</sup> que «la definición adoptada por las autoridades danesas es una definición amplia, ya que, al ser de carácter esencialmente cualitativo, deja al radiodifusor establecer libremente su programación. Sin embargo, dicha definición no incurre en la imputación de imprecisión (...). Al contrario, el mandato de TV2 es perfectamente claro y preciso: ofrecer al conjunto de la población danesa una programación televisiva variada que aspire a la calidad, la universalidad y la diversidad.».
- (171) A la vista de cuanto antecede, y dadas las características especiales del sector televisivo, la Comisión estima que, de acuerdo con el artículo 106, apartado 2, del TFUE, es legítima una definición «amplia» que confíe a una empresa de televisión dada la misión de aportar programas universales y variados de acuerdo con su mandato, habida cuenta de la interpretación del Protocolo. Una definición de ese tipo concuerda con el objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y garantizar el pluralismo de los medios de comunicación, incluida la diversidad cultural y lingüística.
- (172) Por consiguiente, basándose en lo anterior, la Comisión considera que la definición de servicio público defendida por TV2 puede aceptarse.

<sup>(59)</sup> Apartados 101-125 de la sentencia.

<sup>(60)</sup> Apartado 101 de la sentencia.

<sup>(61)</sup> Apartado 103 de la sentencia.

<sup>(62)</sup> Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, se anexó al Tratado un Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros.

<sup>(63)</sup> Apartado 113 de la sentencia.

<sup>(64)</sup> Apartados 107 y 108 de la sentencia.

<sup>(65)</sup> Apartado 121 de la sentencia.

<sup>(66)</sup> Apartado 117 de la sentencia.

- (173) Cabe añadir que, durante el período en cuestión, TV2 gestionó un sitio internet como parte de su misión de servicio público. En ese sitio internet, se informa a los usuarios sobre los programas televisivos de servicio público de TV2. La Comisión puede aceptar que un sitio internet dedicado exclusivamente a informar a los consumidores sobre los programas televisivos de servicio público de TV2 forme parte de la misión de servicio público de TV2. Por consiguiente, tratar la gestión de este sitio como parte de la misión de servicio público no puede calificarse de error manifiesto. Además, TV2 explotaba también un sitio comercial en internet con juegos, etc. Este servicio comercial en internet debe considerarse una actividad puramente comercial, ya que ofrece productos interactivos que cubren una demanda individual, así como juegos o «chats», los cuales no se diferencian de productos comerciales equivalentes. Esas actividades quedan, por tanto, fuera del ámbito de servicio público de TV2.

#### IV.2.2. MANDATO

- (174) Para poder acogerse a la excepción del artículo 106, apartado 2, del TFUE, a TV2 debe habérsele encomendado su misión de servicio público mediante un acto jurídico oficial. La Comisión señala que la Ley de radiodifusión <sup>(67)</sup> encomienda formalmente a TV2 una misión de servicio público de radiodifusión televisiva. La Comisión toma nota asimismo de la sentencia del Tribunal, en la que este dictaminó que «[e]s evidente que a TV2 se le ha encargado una misión de [servicio público]» <sup>(68)</sup>.
- (175) No obstante, dado que la definición de la ley no deja suficientemente claro qué tipos de otros servicios están autorizados como servicios públicos, debe darse un mandato formal antes de cualquier actividad adicional que TV2 desee emprender como servicio público. La Comisión señala que TV2 no ofreció ningún otro servicio fuera de su misión de servicio público de radiodifusión en el período investigado. El sitio de internet con juegos, etc. era, pues, una prestación de servicios comerciales, mientras que la página de internet que únicamente informa a los consumidores sobre los programas televisivos de servicio público de TV2 puede considerarse parte de su misión de servicio público, ya que no se la puede diferenciar de las actividades televisivas. La Comisión concluye, por tanto, que la misión de servicio público de radiodifusión estaba legítimamente encomendada a TV2 durante el período investigado.
- (176) Sin embargo, tal y como se señala en los puntos 41 a 43 de la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001, no basta con que se le haya confiado oficialmente a la empresa de televisión una misión de servicio público, sino que es también necesario que se desempeñe como se ha establecido en el acto jurídico por el que se confía dicha misión. Puesto que no corresponde a la Comisión juzgar si se han cumplido los posibles requisitos sobre la calidad, sería deseable que hubiera

una autoridad interventora apropiada y corresponde a los Estados miembros elegir el modo de garantizar una vigilancia eficaz, a condición de que la autoridad en cuestión sea independiente de la empresa a la que se ha confiado esa misión.

- (177) La Comisión observa a este respecto que el Tribunal de Cuentas danés efectuó en 2000 una investigación especial sobre el contenido y las características de la misión de servicio público de TV2, así como sobre la manera en que se cumplía dicha obligación en la práctica. La investigación no encontró incumplimiento por parte de TV2 de sus obligaciones de servicio público. Además, en 2001 y 2002 había un Consejo de Servicio Público, cuya misión era garantizar que TV2 cumpliera sus obligaciones de servicio público, a pesar de que ese Consejo no publicara nunca ningún informe al respecto durante su breve existencia. La Comisión no ha descubierto tampoco indicios que apunten a que TV2 incumpliera sus obligaciones o a que actuara de manera que las actividades de la empresa no pudieran considerarse ya una prestación de servicio de interés económico general de acuerdo con el artículo 106, apartado 2, del TFUE.
- (178) En cuanto al control financiero de las actividades de servicio público, la Comisión observa que las cuentas de TV2 han sido validadas por el Tribunal de Cuentas danés durante todo el período investigado. Esta revisión incluye tanto la revisión financiera como la revisión administrativa, aunque el Tribunal de Cuentas danés no tenía competencias para evitar una compensación excesiva de los costes del servicio público de TV2.
- (179) La Comisión sí tiene, sin embargo, competencias para evaluar la proporcionalidad de la ayuda estatal. La Comisión observa que la Directiva relativa a la transparencia se aplica en Dinamarca. También ha recibido datos de las autoridades danesas que le permiten evaluar la proporcionalidad de la financiación estatal.

#### IV.2.3. PROPORCIONALIDAD

- (180) A la vista de la sentencia del Tribunal y de la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001, la evaluación de la proporcionalidad que la Comisión debe efectuar reviste dos aspectos.
- (181) En primer lugar, la Comisión debe calcular los costes netos de la misión de servicio público encomendada a TV2 y averiguar si se le compensa en exceso por ella con respecto a las necesidades de TV2 para desempeñarla.
- (182) En segundo lugar, la Comisión debe analizar el comportamiento de TV2 en el mercado publicitario. La Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001 señala que si una disminución de los ingresos se compensara con la ayuda estatal, un operador de servicio público podría tener interés en provocar una caída

<sup>(67)</sup> Capítulo 4 de la Ley de radiodifusión (versión de 1994).

<sup>(68)</sup> Apartado 120 de la sentencia.

de los precios en el mercado de la publicidad a fin de reducir los ingresos de sus competidores. Por ello, la Comisión considera que cuando un organismo público de radiodifusión reduce los precios del mercado publicitario por debajo de lo necesario a fin de recuperar los costes de una actividad aislada, que un operador comercial eficaz, en situación similar, tendría por lo general que recuperar, tal práctica pone de manifiesto un exceso de compensación de las obligaciones de servicio público.

### **1. Importe de la ayuda estatal y evaluación de la compensación excesiva**

- (183) De conformidad con la Directiva relativa a la transparencia<sup>(69)</sup>, los Estados miembros deben garantizar la separación contable entre las actividades de servicio público y las que no lo son. Los costes y los ingresos deben remitirse correctamente a las diferentes actividades sobre la base de principios contables sobre los costes objetivos y claramente definidos.
- (184) La Comisión opina que, en el sector de la televisión, puede ser arduo y, quizás, incluso imposible, garantizar una separación contable de los costes si los ingresos son comunes a las diferentes actividades. En este sector, los Estados miembros pueden considerar que toda la plataforma de programas de las empresas se incluye en la misión de servicio público, al mismo tiempo que admiten su explotación comercial<sup>(70)</sup>.
- (185) En el presente asunto, la Comisión necesita determinar, en primer lugar, el coste del SIEG prestado por TV2.
- (186) Como TV2 efectúa también actividades comerciales, TV2 debe tener una contabilidad separada para cada una de sus distintas actividades. Desde 2001, TV2 ha estado legalmente obligada a llevar una contabilidad separada para sus actividades de servicio público y sus actividades comerciales.
- (187) Al calcular los costes netos, la Comisión debe restar el total del beneficio neto de la explotación comercial de las actividades de servicio público de los costes brutos de las actividades de servicio público. Las autoridades danesas han facilitado cifras de resultados de las actividades comerciales y de servicio público de TV2 de conformidad con los métodos expuestos en el apartado 56 de la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión. Los datos demuestran que la mayor parte de las actividades comerciales de TV2 tenían ingresos comunes con las actividades de servicio público. Por lo tanto, no ha sido posible asignar de manera coherente ningún coste a las actividades comerciales. En esos casos, la Comisión resta los ingresos netos de la explotación comercial para

obtener los costes netos de las actividades de servicio público. Las actividades comerciales por internet son las únicas que se pueden separar de las actividades de servicio público. Las pérdidas registradas en las actividades comerciales por internet de TV2 desde que comenzaron en 1997 ascienden a [...] (\*) millones DKK.

- (188) La Comisión restó entonces los ingresos generados por las actividades de servicio público (ingresos publicitarios y otros ingresos comerciales) de los costes brutos de las actividades de servicio público para obtener los costes netos del servicio público. Luego, se resta la financiación en efectivo del Estado de los costes netos del servicio público. Los cálculos se recogen en el cuadro que figura más adelante.
- (189) Hay que señalar que, a pesar de que la Comisión solicitó en repetidas ocasiones el importe exacto de los ingresos publicitarios en 1995 y 1996, ni las autoridades danesas ni TV2 pudieron presentar cifras claras e inequívocas.
- (190) En su respuesta de 26 de junio de 2009, las autoridades danesas declararon que no podían confirmar que los ingresos publicitarios que recibió TV2 del Fondo de TV2 ascendieran a 400,1 millones DKK en 1995 y a 337,7 millones DKK en 1996.
- (191) En su respuesta, TV2 indicó que en 1995 y 1996 i) el Fondo de TV2 recibió ingresos publicitarios de TV2 Rek-lame (824 millones DKK y 904, 5 millones DKK) y el canon del Estado (330,3 millones DKK y 356,3 millones DKK), y ii) el Fondo de TV2 aportó 730,4 millones DKK y 694 millones DKK a TV2, y 269,6 millones DKK y 275 millones DKK a la TV2 regional. El objetivo de los importes transferidos al Fondo de TV2 era cubrir las necesidades de financiación de TV2 y sus emisoras regionales.
- (192) En sus respuestas de 26 de junio de 2009, 17 de noviembre de 2010 y 30 de noviembre de 2010, las autoridades danesas confirmaron el argumento de TV2 de que, sin otros ingresos comerciales, las emisoras regionales de TV2 de hecho se financiaban íntegramente con el canon y que, por tanto, cualquier cantidad que se aportara anualmente a las emisoras regionales de TV2 solo podía proceder de los ingresos del canon transferidos al Fondo de TV2. Esto supone que el canon transferido a TV2 puede considerarse equivalente al importe máximo del canon que se transfirió al Fondo de TV2 en todos los años en cuestión menos todas las cantidades aportadas a las emisoras regionales de TV2. Las autoridades danesas y TV2 sostienen que esto significa que la gran mayoría de la financiación transferida del Fondo de TV2 a TV2 en 1995 y 1996 consistió en ingresos publicitarios netos. Según las autoridades danesas, este razonamiento implicaría que TV2 recibió 60,7 millones DKK en concepto de

<sup>(69)</sup> Directiva 2000/52/CE de la Comisión, de 26 de julio de 2000, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 193 de 29.7.2000, p. 75).

<sup>(70)</sup> Comunicación de servicios públicos de radiodifusión, punto 53.

(\*) En la presente Decisión, la información confidencial que se ha omitido se indica mediante [...].

canon (netos tras deducir las aportaciones a las regiones) y 669,7 millones DKK en concepto de ingresos publicitarios (netos) en 1995, y 81,3 millones DKK en concepto de canon y 612,7 millones DKK en concepto de ingresos publicitarios en 1996.

- (193) La Comisión no comparte este razonamiento de TV2 y las autoridades danesas sobre el importe de los ingresos publicitarios durante los años 1995-1996. En particular, señala que el Fondo de TV2 no llevó contabilidades separadas de los ingresos publicitarios y el canon y, por lo tanto, todos estos ingresos estaban mezclados. La Comisión lamenta que las autoridades danesas no hayan facilitado cifras claras e inequívocas del importe de los ingresos publicitarios en 1995 y 1996. No obstante, en este caso concreto, considera que no es necesario investigar la cuestión más a fondo ya que no plantea un problema importante puesto que, como ya se ha explicado, la Comisión considera que los ingresos publicitarios durante los años 1995-1996 constituyen fondos estatales que en cualquier caso deben ser deducidos de los costes brutos del servicio público. En el siguiente cuadro, por lo tanto, los ingresos publicitarios transferidos del Fondo de TV2 durante los años 1995 y 1996 figuran en la misma columna que los ingresos en concepto del canon.

- (194) Cabe señalar asimismo que para los años 1997 a 2002 la Comisión ha incluido el canon que se transfirió a las emisoras regionales de TV2 a través de TV2. La Comisión considera que, dado que TV2 recibió estas cantidades y después las transfirió a las regiones, deberían contabilizarse como ingresos y como gastos, lo que en la práctica significa que no afectan al cálculo de la Comisión que figura más adelante.

- (195) En cuanto al capital que se aportó a TV2 para la digitalización, figura en 1997 como ingreso. Las reducciones correspondientes se han incluido como costes en el momento en que se llevó a cabo la inversión. Los costes de digitalización son costes de servicio público. Para evitar incluir los mismos costes dos veces, la reducción de capital correspondiente a la inversión se ha restado de los costes brutos de las actividades de servicio público. A pesar de las críticas de TV2 sobre este punto, la Comisión opina que, de acuerdo con la práctica habitual, al calcular una compensación estatal, los ingresos procedentes del Estado o de fondos públicos deben tenerse en cuenta para el año en que se concedieron y no para el año en el que se utilizaron.

Cuadro 1

## Costes del servicio público y medidas compensatorias 1995-2000, de acuerdo con la contabilidad

(en millones DKK)

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
<b>Costes brutos del servicio público</b>	- 755,8	- 856,2	- 1 415,2	- 1 475,3	- 1 439,1	- 1 531,6	- 1 518,5	- 1 604,1	- 10 595,8
Inversiones en digitalización	0	0	0	0	- 10,3	- 4	- 56,7	- 23,9	- 94,9
Ingresos publicitarios netos recibidos directamente por TV2	0	0	1 091,9	1 118,4	1 014,4	1 089,9	1 006,8	1 028,3	6 349,7
Otros ingresos	83,2	121,6	97,3	76,3	50,9	65,4	58	73,8	626,5
<b>Costes netos del servicio público</b>	- 672,6	- 734,6	- 226,0	- 280,6	- 384,1	- 380,3	- 510,4	- 525,9	- 3 714,5
Canon e ingresos publicitarios recibidos en 1995-1996 del Fondo de TV2	730,4	694	328,5	357,5	414,6	449,2	537,3	556,2	4 067,7
Aportación por la supresión del Fondo para la Radio	0	0	8	10	15	25	0	0	58
Aportación por la supresión del Fondo de TV2	0	0	217	0	0	0	0	0	217
<b>Diferencia entre i) canon e ingresos de los Fondos de TV2 y de la Radio antes indicados y ii) coste neto del servicio público</b>	<b>57,8</b>	<b>- 40,6</b>	<b>327,5</b>	<b>86,9</b>	<b>45,5</b>	<b>93,9</b>	<b>26,9</b>	<b>30,3</b>	<b>628,2</b>

Fuente: Cuenta de resultados anual de TV2.



- (196) Como se deduce de este cuadro, la financiación supera a los costes en 628,2 millones DKK (84,4 millones EUR).
- (197) La Comisión observa que TVDanmark considera que también deben tomarse en cuenta, a la hora de evaluar el exceso de compensación, las demás medidas a favor de TV2 como, por ejemplo, la exención del pago de intereses e impuestos y el acceso a una frecuencia de cobertura nacional en condiciones favorables. Esos beneficios se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

**Beneficios estimados por la exención del impuesto de sociedades, renuncia a intereses y la frecuencia de emisión**

(en millones DKK)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Exención del impuesto de sociedades	19,7	- 13,8	54,6	30,1	16,7	29,7	18,5	3,9	159,4
Intereses acumulados del préstamo para la creación	44,5	39,2	36,9	41,3	37,5	45,1	51,7	45,6	341,8
Garantía estatal para el préstamo de explotación	2,4	2,1	1,7	1,4	1,0	0,7	0,4	0,1	9,8
Derechos de la frecuencia de emisión (*)			2,3	7,9	12,6	21,4	26,0		70,2
<b>Total</b>	<b>66,6</b>	<b>27,5</b>	<b>95,5</b>	<b>80,7</b>	<b>67,8</b>	<b>96,9</b>	<b>96,6</b>	<b>49,6</b>	<b>581,2</b>

(\*) Diferencia entre los derechos que TV2 ha satisfecho por la frecuencia y los derechos de red que TVDanmark ha tenido que abonar.

- (198) La Comisión conviene en que deben tenerse en cuenta esas medidas en el presente asunto. Pero no deben incluirse en los cálculos del cuadro 1 para determinar el exceso de la compensación. De acuerdo con la posición de la Comisión en el asunto RAI<sup>(71)</sup>, esos beneficios adicionales pueden considerarse compensación por coste que de otro modo habría debido financiarse. Así pues, al evaluar la proporcionalidad de la financiación estatal de los costes de la misión de servicio público, no deben tampoco tenerse en cuenta esos beneficios adicionales, ya que si esos costes se hubieran tenido que sufragar, el resultado habría sido un aumento equivalente de los costes de puesta en marcha de la misión de servicio público encomendada a TV2. En términos de resultados netos, no cambiaría nada. No obstante, debe garantizarse que esos beneficios solo se han destinado a la misión de servicio público y no a actividades comerciales. Este punto se aborda en los considerandos 235 a 237.
- (199) Las autoridades danesas y TV2 adujeron diversos argumentos para justificar la financiación excesiva calculada en el considerando 196. En particular, habida cuenta de la sentencia del Tribunal, la Comisión debe evaluar si la financiación excesiva era verdaderamente necesaria para que TV2 desempeñara su misión de servicio público.

- (200) A este respecto, en primer lugar cabe señalar que el Protocolo de Amsterdam<sup>(72)</sup> hacía hincapié en las particularidades del sector de la radiodifusión frente a otros SIEG, porque «el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación». Estas características especiales debe tenerlas en cuenta la Comisión al evaluar la compatibilidad en la presente Decisión.

- (201) Además, en decisiones anteriores la Comisión ha aceptado que cierta cantidad de capital base estuviera justificada para garantizar la prestación de servicio público por parte de los radiodifusores. Por ejemplo, en el asunto de la radiodifusión austríaca<sup>(73)</sup>, la Comisión declaró que, según el artículo 86, apartado 2, CE, interpretado por el Protocolo de Amsterdam, los Estados miembros pueden en principio aportar a los radiodifusores de servicio público tanta financiación pública como sea necesaria para salvaguardar la prestación de servicio público. Esto se refiere no solo a los gastos corrientes de la prestación del SIEG sino también al capital propio.

<sup>(71)</sup> Decisión de la Comisión, de 15 de octubre de 2003, relativa a las medidas aplicadas por Italia a favor de RAI SpA (DO L 119 de 23.4.2004, p. 1).

<sup>(72)</sup> Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, se adjuntó como anexo al Tratado un Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros.

<sup>(73)</sup> Decisión E 2/2008 de la Comisión, de 28 de octubre de 2009, Financiación de ORF.

- (202) Como dictaminó el Tribunal en su sentencia <sup>(74)</sup>, «la Comisión no puede basarse en una supuesta insuficiencia de control para ordenar la recuperación de la totalidad de los importes considerados por el Reino de Dinamarca como una reserva necesaria para el servicio público, ya que, habida cuenta de los elementos de información de que disponía la Comisión, hubiera sido perfectamente posible llevar a cabo un examen riguroso del conjunto de las condiciones jurídicas y económicas que rodearon la constitución de esa reserva durante el período investigado, y que a falta del antedicho examen no era posible pronunciarse válidamente acerca de si la referida reserva era, en su totalidad o incluso únicamente en parte, efectivamente necesaria para el servicio público.».
- (203) El Tribunal añadió <sup>(75)</sup> que exigencias meramente formales, como la obligación de una reserva específica o transparente, no pueden justificar una orden de recuperación y el hecho de que TV2 no recurriera en la práctica a sus reservas no permitía concluir que estas deban considerarse desproporcionadas con respecto a sus necesidades de servicio público <sup>(76)</sup>.
- (204) Por consiguiente, la Comisión tiene que evaluar todos los factores que han tenido en cuenta las autoridades danesas al fijar la compensación concedida a TV2 para los años 1995-2002 y decidir constituir reservas. Por lo que se refiere a esta cuestión, la Comisión se remite a su evaluación anterior del procedimiento utilizada para fijar el canon, en el considerando 105.
- (205) En cuanto a las consideraciones que indujeron a las autoridades danesas a constituir una reserva para el desempeño de la misión de servicio público de TV2, deben considerarse los siguientes factores citados por dichas autoridades.
- (206) Cuando se creó TV2 en 1988, no se aportó capital. Sus operaciones se financiaban exclusivamente con un préstamo para la creación de la empresa de 510,8 millones DKK, que permitió a TV2 comprar su equipo de producción, edificios, etc. Por tanto, la capitalización de TV2 era muy débil ya que consistía en préstamos inusualmente elevados y capital inusualmente bajo. Como consecuencia, TV2 se enfrentó muy pronto a problemas financieros.
- (207) El Tribunal de Cuentas danés, institución independiente dentro del Parlamento danés, tiene por misión realizar auditorías tanto contables como administrativas. En 1995, dicho Tribunal de Cuentas concluyó que una gran parte de los problemas financieros de TV2 podían achacarse a que la emisora había sido creada sin una aportación de capital <sup>(77)</sup>. La principal recomendación del Tribunal de Cuentas danés era que el Estado aportara aproximadamente 530 millones DKK de capital a TV2 mediante una conversión del préstamo para la creación de la empresa. Esto daría a TV2 un capital de unos 350 millones DKK y un coeficiente de solvencia de aproximadamente el 50 %. El coeficiente de solvencia recomendado de aproximadamente el 50 % era equivalente al de empresas de propiedad privada como TV2 Norge (Noruega) y TV4 (Suecia).
- (208) A raíz de dicho informe, los auditores del Estado —miembros del Parlamento danés a los que se confía la responsabilidad de examinar críticamente la contabilidad de empresas de propiedad estatal, entre otras cosas— consultaron al ministro de Hacienda sobre la oportunidad de capitalizar TV2. En agosto de 1995, en respuesta a la propuesta del Tribunal de Cuentas danés de que se aportase capital a TV2, el Ministerio de Hacienda declaró que «tanto cuando se crean nuevas empresas como cuando se convierten empresas estatales existentes, las empresas deben contar con el capital de base necesario. Pero al mismo tiempo el Estado no debe aportar demasiado capital, en primer lugar, porque esto significaría un gasto innecesario para el Estado y en segundo lugar porque daría a la empresa una ventaja competitiva injusta. La empresa no debe tener ni un déficit ni un superávit de capital». Basándose en lo anterior, el Estado danés consideró que debía capitalizarse TV2. No obstante, se decidió que el Estado no aportaría todo el capital de una vez. En lugar de eso, TV2 constituiría por sí misma el capital necesario mediante un superávit corriente.
- (209) En 1997, se incluyó el requisito de base de capital en los Estatutos de TV2. Desde entonces, los Estatutos de TV2 han precisado claramente que, a partir de 2001, el capital disponible de TV2 debe ascender como mínimo a 200 millones DKK y que debe ser utilizado para compensar las pérdidas de explotación de la empresa <sup>(78)</sup>. El Decreto de 18 de agosto de 1997 disponía que para financiar cualquier posible pérdida de explotación, el capital disponible —es decir, el capital menos las reservas y otros fondos inmovilizados— para actividades de cobertura nacional ascendiera como mínimo a 200 millones DKK a finales de 2000. El capital disponible debía constituirse de manera que ascendiera a 50 millones DKK como mínimo a finales de 1998 y a 100 millones DKK como mínimo a finales de 1999. Desde 2001, el capital disponible en cualquier momento dado debía ser como mínimo de 200 millones DKK, basándose en las cuentas más recientes. En el caso de que se previera que el capital iba a descender por debajo de estas cifras, debía comunicarse al ministro de Cultura. En casos especiales, el ministro de Cultura, previa consulta al Tribunal de Cuentas danés, puede aprobar una cantidad de capital inferior, a la que puede imponer condiciones específicas.
- (210) El Decreto Ministerial de 1997 por el que se fijaba el capital disponible mínimo fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de Dinamarca (*Lovtidende*). Además, a partir de 1998, la constitución de capital con arreglo a los requisitos de los Estatutos se mencionaba expresamente en la contabilidad anual publicada de TV2.

<sup>(74)</sup> Apartado 220 de la sentencia.

<sup>(75)</sup> Apartado 221 de la sentencia.

<sup>(76)</sup> Apartado 223 de la sentencia.

<sup>(77)</sup> Informe 4/94 del Tribunal de Cuentas danés, sección VIII, en particular su apartado 72.

<sup>(78)</sup> Decreto n° 658, de 18 de agosto de 1997, capítulo 6, sección 32, apartado 4.

- (211) Según las autoridades danesas, la inobservancia del requisito de capital mínimo de 200 millones DKK con arreglo a sus Estatutos probablemente pondría a TV2 bajo administración estatal.
- (212) La Comisión considera que la cuestión clave es determinar si, y hasta qué punto, la base de capital obtenida mediante compensación era de verdad necesaria para el desempeño de la misión de servicio público de TV2.
- (213) Habida cuenta de la descripción del procedimiento y los de motivos que llevaron a la constitución de las reservas de TV2 consistentes en una base de capital, y vista la sentencia del Tribunal, la Comisión considera que la constitución de una reserva era verdaderamente necesaria para que TV2 desempeñara su misión de servicio público.
- (214) No obstante, la Comisión se pregunta si el importe total de las reservas estaba realmente justificado y era necesario, es decir, si el importe total de la base de capital constituido para finales de 2002 era necesario para el desempeño de la misión de servicio público de TV2.
- (215) En opinión de la Comisión, la cuantía de la base de capital que podría considerarse proporcionada y necesaria para garantizar la prestación del servicio público depende de la situación y del marco jurídico de cada caso concreto.
- (216) Las cifras de que dispone la Comisión sobre la base de capital de TV2 figuran en el cuadro siguiente:

(en millones DKK)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Capital reservado (digitalización)			167,0	167,0	156,7	152,6	96,6	72
Capital disponible	- 97,8	- 138,4	22,1	110,7	173,3	270,3	418,7	478,5
Capital total	- 97,8	- 138,4	189,1	277,7	330,0	422,9	515,3	550,5
Pasivo total	770,3	746,9	1 244,7	1 363,3	1 311,8	1 423,0	1 409,5	1 409,1
Coefficiente de solvencia (*)	- 13	- 19	2	8	13	19	30	34

(\*) En este cuadro, el coeficiente de solvencia se calcula como capital disponible/pasivo total.

- (217) El 31 de diciembre de 2002, TV2 había constituido un capital de 550,5 millones DKK, incluidos 72 millones DKK de capital asignado específicamente (digitalización), que corresponde a un coeficiente de solvencia del 34 %. El importe de capital disponible a finales de 2002 era de 478,5 millones DKK.
- (218) En primer lugar, la Comisión señala que parte del capital no era capital disponible. Efectivamente, según las cuentas anuales de TV2 para 1997 <sup>(79)</sup>, el Comité de Medios de Comunicación había decidido que TV2 digitalizara su equipo de producción antes de finales de 2000. Un importe de 300 millones DKK estaba reservado para la digitalización de TV2 y las emisoras regionales. En 1997, se aportaron 167 millones DKK a TV2 destinadas a ese fin. La Comisión considera, por tanto, que este importe era necesario para las necesidades de servicio público de TV2. El hecho de que los fondos que no se habían invertido en la digitalización antes del 1 de enero de 2003 (un saldo de 72 millones DKK) acabaran por liberarse no cambia esta conclusión ya que, durante el período investigado, estas cantidades estaban claramente consignadas en la contabilidad de TV2 como capital reservado que solo podía utilizarse para la digitalización y, como dictaminó el Tribunal en su sentencia, el hecho de que TV2 no recurriera en la práctica a sus reservas no permitía concluir que estas debieran considerarse desproporcionadas con respecto a sus necesidades de servicio público <sup>(80)</sup>.
- (219) Cabe también señalar que a 31 de diciembre de 1994 (al comienzo del período cubierto por la presente Decisión) el capital de TV2 era negativo (casi menos 156 millones DKK) y que en 1995 y 1996, TV2 tenía un coeficiente de solvencia negativo y un capital negativo, lo que explica por qué el capital total a finales de 2002 era inferior a la compensación recibida. El capital disponible de TV2 no superó el umbral mínimo exigido de 200 millones DKK hasta finales de 2000.

<sup>(79)</sup> Página 58.

<sup>(80)</sup> Apartado 223 de la sentencia.

- (220) Para demostrar que el nivel de capital en TV2 estaba justificado, las autoridades danesas presentaron un dictamen elaborado por PricewaterhouseCoopers de 18 de noviembre de 2002. Según el dictamen, el coeficiente de solvencia de TV2 a finales del período investigado era inferior al de otros radiodifusores escandinavos comparables a TV2 en cuanto a tamaño, actividades, estructura y mercados en los que operaban. Por ejemplo, el coeficiente de solvencia de TV2 era inferior al de TV2 Noruega (36 %) y considerablemente inferior al de TV4 (Suecia), cuyo coeficiente de solvencia era del 65 %, casi el doble que el de TV2. Según el dictamen, el coeficiente de solvencia de TV2 era inferior al de sus homólogos y, por tanto, no podía considerarse excesivo. El dictamen señalaba también que no había motivos para creer que la estructura de capital de esos radiodifusores comparables no estuviera optimizada. PricewaterhouseCoopers indicaba asimismo que un coeficiente de solvencia inferior a largo plazo al 30 % sería inhabitual y haría a la compañía vulnerable a las fluctuaciones de los ingresos.
- (221) La comparación con otros operadores debía interpretarse con prudencia puesto que estos no desempeñan la misma misión de servicio público que TV2, no están financiados de la misma manera y no tienen el mismo estatuto jurídico. No obstante, el dictamen da algunas indicaciones y puede ser tenido en cuenta junto con otros elementos.
- (222) A este respecto, la Comisión señala que las autoridades danesas presentaron información que muestra que, durante la última parte del período investigado, tenían previsto convertir a TV2 en sociedad anónima y privatizarla. Como parte del proceso de conversión, se analizó también cómo podía ir suprimiéndose la financiación mediante el canon, ya que las autoridades danesas pretendían suprimir este tipo de financiación una vez privatizada TV2.
- (223) Para ello, en junio de 2002 el Gobierno danés celebró un acuerdo con una mayoría parlamentaria sobre una liberalización profunda de la política danesa de medios de comunicación. En virtud de dicho acuerdo, TV2 se convertiría con el fin de privatizarla cuanto antes. Se hizo un análisis de la base financiera para convertir TV2 en sociedad anónima. En el verano de 2002, el ministro de Cultura creó un grupo de pilotaje con representantes del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Hacienda y el Fiscal General del Estado (Kammeradvokat) con el fin de aclarar la base económica para la privatización de TV2 y convertirla en sociedad anónima. Para ayudarles en su trabajo, el grupo de pilotaje contrató a una firma de auditoría y a un asesor financiero, para que calcularan, entre otras cosas, el nivel de capital que necesitaba TV2. La firma de auditoría concluyó que el capital de TV2 debía fijarse en 640 millones DKK.
- (224) El Comité de Finanzas del Parlamento danés aprobó la conversión de TV2 en sociedad anónima y la constitución de su capital. La conversión de TV2 en sociedad anónima tuvo lugar con efecto retroactivo a 1 de enero de 2003. A raíz del cambio de estatuto jurídico de TV2 y de su conversión en sociedad anónima, se suprimieron una serie de medidas a su favor, como los préstamos para la creación y explotación sin intereses ni amortización y la exención fiscal. En 2005, se aplazó la privatización pero TV2 ya no recibía el canon desde 2004.
- (225) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que uno de los factores que deben tenerse en cuenta al evaluar la compatibilidad de las reservas es el hecho de que, durante la última parte del período investigado, las autoridades danesas ya tenían previsto cambiar el estatuto jurídico de TV2, lo que implica la necesidad de una base de capital.
- (226) En sus decisiones, la Comisión acostumbra en principio a valorar favorablemente los regímenes para convertir en sociedad anónima entidades estatales que compiten con empresas comerciales, puesto que con ello pueden reducir el falseamiento de la competencia al sustituir ventajas estatales ilimitadas por un importe limitado de capital y al hacer una distinción clara entre el papel del Estado como poder público y su papel como empresario que busca un rédito por su inversión.
- (227) Además, entre los demás factores que deben tenerse en cuenta, la Comisión considera que el nivel de las reservas de TV2 debe revisarse en función de las fluctuaciones de los ingresos procedentes del mercado publicitario.
- (228) TV2 era de hecho vulnerable a estas fluctuaciones, que son un aspecto inevitable del mercado publicitario. Por ejemplo, en un año (1998-1999) TV2 sufrió un descenso de sus ingresos publicitarios de 104 millones DKK aproximadamente. Según las autoridades danesas, la única manera de que TV2 pudiera hacer frente a un descenso de esta magnitud era contar con un importe de capital disponible muy considerable, puesto que el canon se fijaba con antelación para varios años. Aun cuando TV2 dependía menos de los ingresos publicitarios que TV2 Noruega y TV4, que no reciben un canon, la financiación mediante los ingresos publicitarios constituía, no obstante, una fuente importante de financiación para las operaciones de TV2 durante el período en cuestión.



- (229) A este respecto, la Comisión toma nota de que el Tribunal dejó claro en su sentencia <sup>(81)</sup> que «[e]l hecho de que TV2 no haya recurrido a sus reservas en 1999 no permite concluir que estas deberían considerarse desproporcionadas con respecto a sus necesidades de servicio público. En efecto, obedece a la misma naturaleza de una reserva constituida para hacer frente a un riesgo el que no tenga que ser forzosamente utilizada.».
- (230) La Comisión conviene con las autoridades danesas en que al evaluar las necesidades de TV2 debe también tenerse en cuenta el hecho de que TV2 experimenta fluctuaciones importantes de liquidez tanto a lo largo de un mismo año como de un año a otro, puesto que los acontecimientos deportivos como los Juegos Olímpicos solo se producen a intervalos de varios años y los derechos de difusión de programas habitualmente se ofrecen con contratos plurianuales. Por ejemplo, del informe anual para 1995 <sup>(82)</sup> se deduce que el superávit para 1995 se trasladó a 1996 para cubrir el déficit previsto para ese año, en el que los gastos eran particularmente elevados con motivo de los Juegos Olímpicos y los Campeonatos Europeos de Fútbol.
- (231) Además, cabe también destacar que durante el período investigado, TV2 estaba excluida de la financiación crediticia ordinaria. Los préstamos a la inversión estaban autorizados hasta un 4 % de los ingresos, según la contabilidad más reciente. Pero TV2 tenía prohibido contraer otros tipos de préstamos, garantías u obligaciones por arrendamientos financieros que no fueran los préstamos de explotación generales. Las limitadas oportunidades de TV2 para financiarse mediante créditos significaban que, en principio, sus necesidades de liquidez debían ser cubiertas mediante liquidez procedente de sus operaciones.
- (232) Por último, el nivel de capital se muestra en las cuentas publicadas. Durante el período en cuestión, el Tribunal de Cuentas danés controló las cuentas de TV2. Este control era tanto administrativo como financiero, aunque el Tribunal de Cuentas danés no tenía competencias para evitar una compensación excesiva de los costes del servicio público de TV2. Como dictaminó el Tribunal en su sentencia <sup>(83)</sup>, el hecho de que este órgano de supervisión no tuviera competencias para evitar una compensación excesiva no permite concluir que no hubiese un control por parte de las autoridades danesas. Antes bien, las autoridades danesas indicaron que, si el Tribunal de Cuentas danés hubiera concluido que la base de capital era excesiva, el resultado podría haber sido, por ejemplo, que el canon que debía pagarse a TV2 se redujera en el siguiente acuerdo sobre medios de comunicación.
- (233) Habida cuenta de las consideraciones anteriores en su conjunto, la Comisión estima, por lo que se refiere a la primera parte de la evaluación de la proporcionalidad, que en el presente asunto, visto el Protocolo de Amsterdam y la sentencia del Tribunal, el importe de capital acumulado a finales de 2002 (es decir, 550 millones DKK) era necesario para que TV2 desempeñara su misión de servicio público. La cantidad de 628 millones DKK recibida al efecto satisfacía los criterios de proporcionalidad y necesidad con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE.
- (234) Aunque la presente Decisión no evalúa otras posibles ayudas estatales concedidas a TV2 en 2003 y 2004 que las medidas de recapitalización, la Comisión señala también que las autoridades danesas presentaron información que documentaba el hecho de que, en 2004, el capital de TV2 ascendía a 640 millones DKK. Se invirtió una cantidad de 96 millones DKK en actividades comerciales y no puede determinarse si se financió mediante capital o financiación exterior. Suponiendo que se utilizara únicamente capital, esto implicaría que TV2 disponía de 544 millones DKK de capital para desempeñar sus actividades de servicio público de radiodifusión.
- (235) Por lo que se refiere a lo expuesto en el considerando 198, cabe señalar que TV2 también ejerce una serie de actividades comerciales. Son más bien marginales, comparadas con las actividades generales de TV2. El coste de estas actividades comerciales se han asignado con arreglo al método expuesto en la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001 <sup>(84)</sup>, según el cual, contrariamente al planteamiento generalmente empleado en otros servicios públicos, los costes enteramente atribuibles a actividades de servicio público y que al mismo tiempo benefician también a actividades comerciales no tienen por qué repartirse entre ambas actividades, sino que pueden asignarse íntegramente a esas actividades de servicio público. La Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001 consideró que un desglose estricto de dichos costes entre las dos actividades podría resultar arbitrario y carecer de sentido. En cuanto al beneficio que le supone a TV2 el acceso a la frecuencia de emisión, la Comisión observa que está indisolublemente unida a la misión de servicio público. La Comisión considera también que, de acuerdo con la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión, los costes de financiación (ventajas de intereses) pueden atribuirse en su totalidad a las actividades de servicio público.
- (236) Para neutralizar el efecto de la exención fiscal de que disfrutaban las actividades de servicio público, el 30 % de los beneficios obtenidos de las actividades comerciales se transfiere a las actividades de servicio público. Solo se ha hecho así desde 2001. Por lo tanto, la Comisión reconoce que puede haberse distorsionado el mercado televisivo, en la medida en que TV2 no tenía necesidad de tener en cuenta el tipo del impuesto de sociedades al establecer sus precios comerciales. Sin embargo, no debe suponerse que este beneficio vaya a seguir existiendo, ya que la parte transferida equivale al tipo impositivo real como consecuencia de este mecanismo de «neutralización». En cuanto al pasado, no plantea un problema para establecer el importe de la compensación

<sup>(81)</sup> Apartado 223 de la sentencia.

<sup>(82)</sup> Informe anual para 1995, en particular, p. 14.

<sup>(83)</sup> Apartado 219.

<sup>(84)</sup> Apartados 53 a 56.

excesiva, puesto que los ingresos totales procedentes de actividades comerciales se destinó a reducir los costes netos de las actividades de servicio público.

- (237) TV2 ha realizado actividades comerciales por internet deficitarias. Como estas actividades no pertenecen a la misión de servicio público, no hay ninguna posibilidad de financiación estatal. Como, además, no se ha ejercido independientemente ninguna otra actividad, no hay ningún superávit de las actividades comerciales que pueda cubrir las pérdidas de las actividades por internet.

## **2. Evaluación del comportamiento de TV2 en el mercado publicitario**

- (238) El apartado 58 de la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión establece que «un operador de servicio público, en la medida en que su lucro cesante se compense por la ayuda estatal, podría (...) tener interés en provocar una caída de los precios en el mercado de la publicidad a fin de reducir los ingresos de sus competidores. Cuando un organismo público de radiodifusión reduce los precios del mercado publicitario por debajo de lo necesario a fin de recuperar los costes de una actividad aislada, que un operador comercial eficaz, en situación similar, tendría por lo general que recuperar, tal práctica pone de manifiesto una sobrecompensación de las obligaciones de servicio público».
- (239) TVDanmark remitió información que demuestra que no podía cubrir los costes independientes de sus actividades televisivas con los precios que TV2 practica. TVDanmark comparaba sus costes con los precios publicitarios que TV2 cobraba a TRP 21-50.
- (240) Para que esta comparación pueda considerarse válida, la Comisión debe establecer, en primer lugar, si TVDanmark se encontraba en una situación equivalente a la de TV2 y si TVDanmark es un operador efectivo.
- (241) En primer lugar, la Comisión debe juzgar si TVDanmark se encuentra en una situación equivalente a la de TV2. La Comisión señala lo siguiente. Durante el período investigado, el índice de audiencia de TV era de aproximadamente el 35 % mientras que la cifra correspondiente para TVDanmark era de aproximadamente el 15 %. Sus cuotas en el mercado publicitario diferían también significativamente. La cuota de mercado de TV2 era del orden del 60 %, mientras que la de TVDanmark era del orden del 8 %. El volumen de negocios publicitario de TV2 quintuplica aproximadamente el de TVDanmark. Además, TV2 es la única emisora que llega al 100 % de la población, ya que la cobertura de TVDanmark2 es del 77 % y la TVDanmark1 menor aún. Habida cuenta de cuanto antecede, la Comisión considera que no se puede comparar directamente TVDanmark con TV2.
- (242) En segundo lugar, la Comisión debe juzgar si TVDanmark es un operador efectivo en el mercado. Para decidir si un operador es eficaz, se pueden analizar algunos índices utilizados habitualmente y comparar los

resultados del operador con los resultados medios en el Estado miembro correspondiente. En este análisis, deben tenerse en cuenta la diferencia de tamaño de las empresas y sus estructuras de costes específicos. No obstante, como ya sea indicado, no se puede considerar que los operadores en el mercado danés estén en una situación comparable que permita una comparación directa de sus coeficientes de resultados. Por ello, la Comisión estima que, en el presente asunto, no procede efectuar un análisis de esos coeficientes en el mercado danés.

- (243) En su lugar, la Comisión ha analizado datos referentes a los resultados financieros de TVDanmark y SBS Broadcasting. Con ese análisis la Comisión no puede determinar con seguridad si las pérdidas sufridas se deben a que TVDanmark tuviera unos costes iniciales de puesta en marcha muy elevados, que la empresa no ha recuperado todavía, o a que TVDanmark, de hecho, no funcione de manera eficaz. A pesar de solicitarlo repetidamente, la Comisión no pudo conseguir datos sobre los resultados financieros del tercer operador, TV3, que permitan la comparación con el tercer operador en el mercado. Por lo tanto, la Comisión no puede concluir con certeza si las pérdidas de TVDanmark son el resultado de la política de precios de TV2 o si se deben a otros factores sobre los que la propia TVDanmark tenía algún control.
- (244) Como no se puede determinar con seguridad si TVDanmark es un operador efectivo y puesto que no es posible comparar directamente ambas empresas, la Comisión opina que cualquier evaluación de este tipo no es concluyente en el presente asunto.
- (245) Por consiguiente, la Comisión decidió efectuar un análisis más pormenorizado de la política de precios de TV2 y de los datos existentes sobre el mercado publicitario para determinar si TV2 actuó, durante el período de referencia, con el objetivo de aumentar al máximo sus ingresos publicitarios.
- (246) En primer lugar, la Comisión comparó los precios de ambas empresas y analizó la política de precios de TV2. El análisis se centró en los años 1998–2002, período en el que el demandante alegaba que TV2 comenzó a aplicar precios «dumping» en el mercado publicitario. Seguidamente, analizó los costes publicitarios daneses en el contexto de la UE y, especialmente, en comparación con los demás países escandinavos. Por último, se compararon los precios al contado de todos los países escandinavos y de todos los medios de comunicación.
- (247) La Comisión señala que el comportamiento de TV2 en el mercado publicitario fue investigado por las autoridades de competencia danesas. El 21 de diciembre de 2005, el organismo de competencia danés dictaminó que TV2 había infringido el artículo 102 del TFUE y la legislación nacional correspondiente al aplicar descuentos de fidelidad en el mercado publicitario. Esta decisión fue anulada por el Tribunal de Apelación de la Competencia el 1 de noviembre de 2006 pero posteriormente fue confirmada en casación por la Audiencia de Dinamarca Oriental

el 22 de junio de 2009. La sentencia fue recurrida ante el Tribunal Supremo de Dinamarca, que confirmó la sentencia de la Audiencia el 18 de marzo de 2011. El organismo de la competencia, en un fallo de 29 de noviembre de 2000, concluyó que los descuentos de TV2 para el año 2000 constituían un abuso de posición dominante. A este respecto, la Comisión señala que la investigación de las autoridades danesas de competencia abarcaba los años 2000-2005, es decir, solo los últimos años del período cubierto por la presente Decisión. Consta especialmente que un descuento de fidelidad no necesariamente implica la existencia de subvenciones cruzadas con arreglo a la Comunicación de servicios públicos de radiodifusión de 2001 («Cuando un organismo público de radiodifusión reduce los precios del mercado publicitario por debajo de lo necesario a fin de recuperar los costes de una actividad aislada, que un operador comercial eficaz, en situación similar, tendría por lo general que recuperar, tal práctica pone de manifiesto una sobrecompensación de las obligaciones de servicio público»). De hecho, como se explica más adelante, TV2, por término medio, cobró unos precios significativamente más altos que sus competidores. Por otra parte, los descuentos de fidelidad implican que los clientes dedicaron a TV2 un porcentaje de su presupuesto anual en publicidad superior al que le habrían dedicado en otras circunstancias. La alegación implica, por consiguiente, que TV2 aumentó sus ingresos publicitarios mediante un régimen de descuentos que en realidad habría reducido la necesidad de financiarse mediante el canon. Sea como fuere, las decisiones de las autoridades danesas de competencia no son vinculantes para la Comisión.

### Precios publicitarios

- (248) Los índices de audiencia y su composición, el contenido de los programas, las normas sobre el tiempo publicitario y las disposiciones financieras de los canales son todos ellos factores que influyen en la naturaleza de la competencia en el mercado publicitario. Por ello, los precios varían de un radiodifusor a otro. Las emisoras ofrecen también una gama variada de «productos» con diferentes precios <sup>(85)</sup>.
- (249) Los precios que cobran las emisoras incluyen descuentos considerables. Por lo tanto, no procede comparar los precios oficiales de los anuncios televisivos. La mayor parte de la publicidad televisiva (aproximadamente el 90 % de los anuncios de cobertura nacional) se contrata mediante acuerdos anuales, en los que se basan las emisoras de televisión para ofrecer descuentos anuales. Además, hay toda una serie de descuentos (para nuevos anunciantes, en períodos publicitarios menos atractivos, descuentos por un mayor volumen, etc.). Las llamadas agencias publicitarias negocian y median en esos acuerdos.
- (250) Para poder comparar las diferentes emisoras, hay que calcular la media de los diferentes precios utilizados. En el siguiente cuadro se recogen los precios medios del grupo destinatario TRP 21-50. Los precios medios se han obtenido dividiendo el volumen de negocios de los anuncios publicitarios con cobertura nacional de las emisoras pertinentes entre el número de TRP 21-50 ofrecidos <sup>(86)</sup>:

	1998	1999	2000	2001	2002
TV Danmark	283 EUR	270 EUR	252 EUR	251 EUR	211 EUR
TV2	480 EUR	409 EUR	364 EUR	381 EUR	325 EUR
Diferencia	197 EUR	139 EUR	112 EUR	130 EUR	114 EUR
CPP de TVDanmark en % de CPP de TV2 <sup>(1)</sup>	58,9 %	66,0 %	69,3 %	65,9 %	64,9 %
CPP medio de TV2 para TRP 21-50 ponderado con la cobertura (0,7)	336 EUR	286 EUR	255 EUR	267 EUR	228 EUR
CPP de TVDanmark en % de CPP ponderado de TV2	84,2 %	94,3 %	99,0 %	94,1 %	92,7 %

(1) CPP = coste por punto («cost per point»). El coste por punto refleja el precio de los anuncios por «ratingpoint» (ya sea GRP o TRP).

- (251) De las cifras anteriores se deduce que el precio TRP 21-50 de TVDanmark era aproximadamente un 30-40 % inferior al de TV2. Como se determinó en la Decisión de la Comisión sobre las ayudas estatales a France 2 y France 3, hay una relación positiva entre el número medio de contactos y el precio neto medio por contacto en el mercado publicitario televisivo <sup>(87)</sup>. Así pues, las diferencias de precios entre los radiodifusores no pueden explicarse por su capacidad de generar audiencia. En este tipo de situaciones, procede averiguar si la diferencia de precios existente refleja las condiciones del mercado.

<sup>(85)</sup> Diferentes categorías de «ratingpoint», campañas publicitarias, etc.

<sup>(86)</sup> El sistema Gallup Meter registra cuántos Gross Rating Points ofrece de hecho cada emisora. Se ajusta la cifra de cada emisora, de manera que refleje el número de TRP ofrecidos.

<sup>(87)</sup> Asunto C 60/1999 (ex NN 167-1995), Francia, ayudas estatales a France 2 y France 3, de 10 de diciembre de 2003.

- (252) Al contrario de lo que ocurría en el caso francés, en este solo se pueden analizar las observaciones de dos de las empresas en cuestión. La inclinación de la línea de regresión lineal debe, por lo tanto, calcularse con base en los precios de esas dos empresas y tendrá escasa relevancia estadística. Así pues, no se podrán sacar conclusiones sobre si la inclinación de las líneas es «acertada» o no
- (253) Para averiguar si es acertado considerar que la diferencia real de precios entre ambas empresas refleja las condiciones del mercado, se ha aplicado un factor de ponderación con el fin de neutralizar la posición de superioridad de TV2 en el mercado. El factor de ponderación se ha derivado de los cálculos de las agencias publicitarias y refleja la diferencia de cobertura que se puede conseguir en el grupo destinatario adquiriendo 100 TRP 21-50 de TVDanmark y de TV2. TVDanmark tiene, por término medio, una cobertura ligeramente inferior al 70 % de la de TV2 (si se contratan 100 TRP 21-50). Cuando se aplica este factor, los precios son más convergentes aunque el precio de TV2 sigue siendo ligeramente superior al de TVDanmark. Por consiguiente, parece ser que la diferencia de precio refleja las condiciones del mercado. Pero esta conclusión debe adoptarse con cautela, ya que no hay que olvidar que ese factor de ponderación no tiene en cuenta todas las diferencias entre las emisoras.
- (254) La Comisión observa también que el demandante sostiene que la competencia real en el mercado publicitario televisivo no se refleja en los precios oficiales ni en los precios medios de GRP o TRP anteriormente indicados. En su lugar y según TVDanmark, las emisoras compiten en los denominados precios marginales. Se alega que estos precios marginales son la causa de la posición dominante de TV2 en el mercado. Para que los anunciantes puedan alcanzar el objetivo de su campaña, deben adquirir obligatoriamente un porcentaje determinado de «ratingpoint» de TV2. En estas unidades, denominadas inframarginales, no hay ninguna competencia, y TV2 consiguió así un sobrebeneficio. Por lo tanto, las demás empresas compiten en los «ratingpoint» restantes y en los precios marginales. TVDanmark aduce que estos precios

han sido aún más bajos que los precios medios que figuran en el cuadro anterior.

- (255) Dejando de lado la cuestión de si esta afirmación es cierta, la Comisión considera que sería posible un comportamiento de ese tipo por la posición fuerte que tiene TV2 en el mercado. En el asunto que nos ocupa caso, se trata, no obstante, de decidir si TV2, con su comportamiento en el mercado publicitario, intentó conseguir un máximo de ingresos. En lo que a esto se refiere, no se puede descartar que TV2 haya mantenido sus precios bajos para conservar una cuota de mercado elevada, pero eso no significa que no intentara obtener el máximo de ingresos

#### **Política de precios de TV2 durante el período investigado**

- (256) Lo que antecede muestra que los precios de TV2 fueron más elevados que los de TVDanmark durante el período investigado. Pero es también evidente que, a pesar de que los precios oficiales hayan aumentado, el nivel de precios real durante ese período fue descendiendo. TV2 aumentó sus descuentos sustancialmente.
- (257) No obstante, del análisis de precios no se puede deducir que su evolución contribuyera a reducir los ingresos publicitarios totales y aumentar, así, la necesidad de la financiación estatal. Para zanjar este punto, la Comisión ha analizado la política de precios de TV2 y sus efectos en los ingresos publicitarios generales que TV2 ha registrado.
- (258) Como se explica en los siguientes considerandos, durante el período investigado TV2 ha llevado a cabo una serie de aumentos y disminuciones de los precios (concediendo mayores descuentos). El cuadro siguiente ofrece un panorama de la evolución de los ingresos publicitarios generales de TV2 durante el período 1998-2002, que es el período durante el cual el demandante sostiene que TV2 disminuyó los precios en el mercado danés:

	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos publicitarios nacionales	1 008	884 (- 11,3 %)	959 (+ 8,5 %)	879 (- 8,3 %)	884 (- 0,6 %)

- (259) En 1997, TV2 tomó la decisión estratégica de no mejorar la explotación de su capacidad, sino aumentar los precios en 1998. Los precios volvieron a aumentar en 1999. Las autoridades danesas sostienen que la competencia era tan feroz en 1999 que TV2 tenía problemas debido al aumento en los precios y, por eso, los ingresos publicitarios de TV2 disminuyeron aproximadamente un 10 % en relación con el año anterior.
- (260) TV2 suponía que, en 2000, iba a aumentar mucho la competencia y, por ello, no elevó sus precios. Sin embargo, los precios reales disminuyeron debido al nuevo sistema de descuentos puesto en práctica por TV2. Así, TV2 aumentó el aprovechamiento de su capacidad en un 33 % en relación con el año anterior. Pero esta tarificación dio lugar a un aumento de los ingresos por publicidad de cobertura nacional de TV2 del 8,4 %. En 2001, TV2 aumentó de nuevo sus precios. A pesar de esos aumentos de precios, los ingresos publicitarios y el aprovechamiento de la capacidad de TV2 descendieron hasta el nivel de 1999. En 2002, TV2 disminuyó de nuevo los precios y registró un ligero descenso del volumen de negocios total. Aunque en el mercado publicitario general, el descenso del volumen de negocios fue todavía mayor.



(261) De lo anterior se puede concluir que al recurrirse a descuentos generales se originó un descenso del nivel real de precios. TV2 ha podido compensar el descenso de los precios mejorando su capacidad. Como los competidores no disponen de una reserva de capacidad, no han tenido esa posibilidad. Para poder competir en el mercado, se vieron obligados a seguir la política de TV2. Durante los años en que TV2 aumentó sus precios, TV2 registró un descenso de los ingresos publicitarios. Cuando TV2 disminuyó los precios, aumentó, en cambio, su volumen de negocios general. Por lo tanto, la Comisión llega a la conclusión de que la disminución de precios de TV2 dio como resultado, de hecho, unos ingresos totales mayores. Así, que no se puede considerar que la política de precios de TV2 apunte a que esta no intentó aumentar al máximo sus ingresos.

#### Costes publicitarios televisivos en Dinamarca en comparación con el conjunto de la UE

(262) Ni la comparación de los precios de las empresas danesas ni el análisis de la política de precios de TV2 permiten

concluir que los precios generales del mercado publicitario televisivo danés fueran demasiado bajos. Un nivel de precios tan bajo puede obedecer a que TV2 se hubiera aprovechado de su posición dominante para disminuir los costes publicitarios generales hasta un nivel inferior al que hubiesen tenido si la competencia hubiera sido normal.

(263) Para aclarar esta cuestión, la Comisión ha analizado los datos económicos referentes al mercado publicitario de todos los países de la UE y los ha comparado con los de Dinamarca. Como el mercado publicitario televisivo danés se presta mejor a la comparación con el de otros países nórdicos, la Comisión hizo también una comparación de los datos de Dinamarca con los de los demás países nórdicos (Finlandia, Suecia y Noruega) <sup>(88)</sup>. Los índices del coste publicitario televisivo que se analizan son: 1) costes publicitarios televisivos en % de los costes publicitarios totales; 2) costes publicitarios televisivos per cápita; 3) costes publicitarios televisivos en % del PNB. En este cuadro se presenta una panorámica de esos índices:

Índice del coste publicitario televisivo en Dinamarca, la UE y los demás países nórdicos

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costes publicitarios televisivos en % de los costes publicitarios totales	DK	27 %	29 %	29 %	30 %	28 %	27 %	27 %
	UE	35 %	37 %	37 %	37 %	37 %	37 %	37 %
	Países nórdicos	24 %	25 %	26 %	27 %	27 %	27 %	26 %
Coste publicitario televisivo per cápita (en millones EUR)	DK	39	44	48	51	46	47	44
	UE	37	40	45	49	53	60	58
	Países nórdicos	32	36	41	44	45	54	49
Costes publicitarios televisivos en % del PNB	DK	1,49 %	1,61 %	1,70 %	1,77 %	1,51 %	1,45 %	1,34 %
	UE	2,20 %	2,34 %	2,46 %	2,58 %	2,70 %	2,88 %	2,71 %
	Países nórdicos	1,45 %	1,51 %	1,62 %	1,72 %	1,66 %	1,73 %	1,55 %

Fuente: Observatorio Audiovisual Europeo, Eurostat.

<sup>(88)</sup> Tanto las autoridades danesas como el demandante consideran que los precios de Dinamarca son más comparables a los de otros países nórdicos, ya que las condiciones del mercado son más o menos las mismas (tamaño y hábitos de la audiencia).

(264) Del cuadro anterior se puede deducir que el porcentaje de la publicidad televisiva dentro de los costes publicitarios totales en Dinamarca ha sido inferior (27 %) a la media de la UE (37 %). Los datos indican, sin embargo, que hay una línea divisoria entre el norte y el sur de Europa<sup>(89)</sup>. En los Estados miembros del sur, los costes publicitarios televisivos son claramente superiores a los de los Estados miembros del norte<sup>(90)</sup>. La misma tendencia se observa en lo que se refiere a los costes publicitarios televisivos en porcentaje del PNB<sup>(91)</sup>. Los costes publicitarios televisivos per cápita registran también una gran diferencia entre Estados miembros<sup>(92)</sup>. Considerando las cifras de los países nórdicos, los costes daneses son acordes con los demás países nórdicos.

(265) En vista de lo cual, la Comisión llega a la conclusión de que no hay pruebas claras e inequívocas de que la política de precios de TV2 presionara de manera sistemática y coherente el mercado publicitario televisivo danés.

#### Precios de los diferentes medios de comunicación

(266) El demandante presentó también datos comparativos de los precios al contado [expresados en CPM<sup>(93)</sup>] de diferentes países en un mismo tipo de medio de comunicación y en todos los tipos de medios de comunicación de un país concreto. Los datos presentados por el demandante comparan el coste de llegar a 1 000 personas mediante un anuncio, ya sea en los medios de comunicación impresos o en la televisión en Dinamarca, Noruega y Suecia<sup>(94)</sup>.

(267) De acuerdo con esos datos, los anuncios de televisión no son tan caros en Dinamarca como en Suecia y Noruega<sup>(95)</sup>, mientras que en los medios de comunicación impresos sucede lo contrario<sup>(96)</sup>.

<sup>(89)</sup> Una de las razones fundamentales es que, en los países nórdicos, la gente dedica mucho menos tiempo a ver la televisión. En Dinamarca, el tiempo medio dedicado a ver la televisión era de 156 minutos por persona en 2002, mientras que en la UE era de 192 minutos.

<sup>(90)</sup> En 2001, los porcentajes más elevados se registraron en Estados miembros del sur de la UE como Portugal (60 %), Italia (54 %) y Grecia (49 %). Pero en los Países Bajos (23 %), Finlandia (24 %), Austria (26 %) e Irlanda (26 %), se situaron por debajo de Dinamarca. En Suecia el nivel fue equivalente al de Dinamarca.

<sup>(91)</sup> El porcentaje del coste publicitario televisivo en el PNB fue elevado en países del sur como Portugal (6,66 %), Grecia (4,04 %), Italia (3,22 %) y España (3,21 %).

<sup>(92)</sup> El coste publicitario televisivo per cápita fue en 2001 inferior en Finlandia (42 EUR) y Suecia (43 EUR) y más o menos equivalente en los Países Bajos (45 EUR). Los valores más elevados se registraron en el Reino Unido (90 EUR), Portugal (80 EUR) y Bélgica (73 EUR).

<sup>(93)</sup> El CPM («cost per millenium», es decir, precio por cada 1 000 espectadores) indica el coste de la generación de 1 000 exposiciones dentro de un grupo o el coste de llegar a 1 000 personas diferentes del grupo.

<sup>(94)</sup> Los precios al contado en la televisión de Noruega y Dinamarca se calculan basándose en información de la emisora local SBS. Las estimaciones de los precios en los medios de comunicación impresos proceden de una agencia de medios de comunicación.

<sup>(95)</sup> El CPM de la televisión es 13 en Dinamarca, 14 en Suecia y 18 en Noruega.

<sup>(96)</sup> El CPM de los medios de comunicación impresos es 21 en Dinamarca, 17 en Suecia y 12 en Noruega, respectivamente.

(268) La Comisión no puede, no obstante, verificar la fidelidad de los datos aportados y no se dispone de datos públicos al respecto. Considerando que se trata de datos bastante limitados, que no tienen en cuenta posibles diferencias culturales, la Comisión no puede llegar a ninguna conclusión válida sobre el nivel de los precios al contado en los diferentes medios de comunicación de los países escandinavos.

(269) La Comisión llega a la conclusión, por lo tanto, de que, durante el período investigado, TV2 ha tenido el precio por anuncio más elevado del mercado danés, dado que podía tarificar sus productos un 15-40 % por encima de los competidores, todo ello de acuerdo con el alcance de la audiencia correspondiente. En comparación con Suecia y Noruega, los precios son un 20 % inferiores en Dinamarca.

(270) Teniendo en cuenta este análisis, la Comisión llega a la conclusión de que, desde el punto de vista de las ayudas estatales, no hay pruebas concluyentes de que TV2 no intentara aumentar al máximo sus ingresos publicitarios o de que su comportamiento en el mercado publicitario hubiera conducido a una mayor necesidad de financiación estatal.

#### V. CONCLUSIÓN

La Comisión concluye que Dinamarca ejecutó ilegalmente la ayuda en cuestión infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

No obstante, habida cuenta de la sentencia del Tribunal y sobre la base de las consideraciones expuestas, la Comisión considera que la ayuda es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A la vista del auto del Tribunal, debe examinarse la cuestión de si la conclusión anterior podría dar lugar a una compensación excesiva para TV2, puesto que los 628 millones DKK reclamados a TV2 por el Estado danés con intereses en 2004 ahora se consideran compatibles con el mercado interior y el Estado debe devolverlos a TV2. La devolución de esa cantidad podría presumiblemente dar lugar a una compensación excesiva habida cuenta de las medidas de recapitalización que efectivamente se aplicaron en 2004 (asunto N 313/2004) debido a las necesidades financieras de TV2 a raíz de la devolución. Como indican los apartados 34 y 35 del auto del Tribunal, la obligación de recuperación era en efecto un prerrequisito para las medidas de recapitalización de 2004, ya que las autoridades danesas optaron por no dejar que TV2 fuera a la quiebra. Como declaraba el Tribunal en el apartado 43 del auto, aunque las circunstancias específicas del presente asunto llevaron a la Comisión a adoptar dos decisiones [la decisión de recuperación anulada y la decisión de recapitalización], es evidente que esas decisiones constituyen dos aspectos de la misma cuestión jurídica relativa a la calificación de ayuda estatal a tenor del artículo 87, apartado 1, CE, y, en tal caso, a la determinación de su compatibilidad con el mercado común, de las medidas ejecutadas por el Reino de

Dinamarca a favor de TV2 y posteriormente TV2 A/S. Dada su estrecha vinculación debido a la cuestión de la recuperación, las medidas de recapitalización a favor de TV2 deben examinarse en relación con la ayuda estatal concedida entre 1995 y 2002 de manera que se garantice que no hay riesgo de que TV2 reciba una compensación excesiva.

A este respecto, la Comisión señala lo siguiente. Tras la decisión de recuperación, las autoridades danesas recuperaron realmente 1 050 millones DKK (es decir, más de los 628 millones DKK más intereses). Como señalaba el auto del Tribunal, tras la anulación por el Tribunal de la decisión de recuperación, ya no había motivos para recuperar los 628 millones DKK más intereses. No obstante, las autoridades danesas presentaron una declaración por la que se comprometían a no volver a pagar a TV2 la cantidad recuperada o, si se reunían determinadas condiciones acumulativas, a devolver a TV2 una cantidad equivalente como máximo a la diferencia entre el importe (incluidos los intereses) que realmente se recuperó de TV2 en relación con el período 1995-2002 y el importe de las medidas de recapitalización. En la línea del auto del Tribunal, dado el compromiso anterior, no hay riesgo de que TV2 reciba una compensación excesiva en términos de ayuda estatal para los años 1995-2002 considerado en relación con las medidas de recapitalización de 2004.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### *Artículo 1*

Las medidas ejecutadas por Dinamarca a favor de TV2/Danmark entre 1995 y 2002 consistentes en un canon y otras medidas abordadas en la presente Decisión son compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

#### *Artículo 2*

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de Dinamarca.

Hecho en Bruselas, el 20 de abril de 2011.

*Por la Comisión*  
Joaquín ALMUNIA  
*Vicepresidente*