

COMENTARIOS DE ANTENA 3 TELEVISIÓN (ESPAÑA) AL BORRADOR DE COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN MATERIA DE AYUDAS ESTATALES A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSIÓN

Introducción

Actualmente nos encontramos en un momento de profundos cambios en la radiodifusión. Los continuos y rápidos avances tecnológicos, la aparición de un mercado competitivo global, así como la consiguiente multiplicación exponencial de las ofertas de contenidos, han favorecido la aparición de nuevos servicios y una convergencia de los distintos agentes que intervienen en el sector, siendo sus consecuencias sociales y económicas una incógnita a largo plazo.

En dicho entorno, es necesario que la prestación del servicio público de radiodifusión adquiera una nueva dimensión, dejando definitivamente a un lado las herencias monopolísticas del pasado (concepciones ilimitadas del mismo) y estableciendo unas condiciones más acordes con la situación presente, así como con las previsiones de futuro más realistas.

La Comunicación de la Comisión de 2001 supuso un buen punto de partida para la regulación europea de la financiación de los servicios públicos de radiodifusión de los Estados miembros, pero la realidad ha sido, de manera generalizada, la interpretación extensiva de sus disposiciones, lo que pone de manifiesto su insuficiencia. Al residir principalmente su aplicación práctica en la voluntad de cada Estado Miembro, la materialización de su contenido ha resultado muy poco satisfactoria en países como España, donde la normativa de ámbito estatal y autonómico destaca significativamente por ser vaga, difusa e inconcreta en cuanto a la definición y misión correspondiente al servicio público de radiodifusión¹. Por ello, nos parece imprescindible que la Comunicación sobre radiodifusión señale la necesidad de normas claras y determinadas que definan y delimiten el contenido concreto de la misión de servicio público, puesto que éste es el pilar sobre el que se asienta la regulación y al que se condiciona la evaluación del cumplimiento y el control de la financiación mediante ayudas públicas.

Por todo ello, creemos que se hace necesaria una revisión europea del tratamiento del servicio público de radiodifusión y de las ayudas estatales que éste recibe para el desarrollo de sus actividades, que profundice en los problemas existentes y reduzca el amplio (y por ende, cómodo) margen de interpretación del que gozan los Estados miembros actualmente, estableciendo una base eficaz para su ordenación en beneficio

¹ Para más información, *Results of the Consultation: revision of the Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting (March 2008)*:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/pb1.pdf

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/sogecable.pdf

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/smg.pdf

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/pb2.pdf

de ciudadanos y contribuyentes, así como de la generalidad del sector privado de la radiodifusión. Asimismo, creemos inevitable una mayor intervención europea en el control de la normativa de los Estados miembros sobre ayudas públicas en el sector audiovisual, al igual que se hace en otros sectores, más allá de los errores manifiestos o interpretando la existencia de estos de una forma más extensa, para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en la Comunicación y en los demás instrumentos de la Comisión.

Aproximación al borrador

Agradeciendo el proyecto de la Comisión, entendemos que el texto presentado no constituye más que una buena intención de comprender la situación del mercado, puesto que no abarca en profundidad las cuestiones fundamentales en la materia, tales como (i) la esencial clarificación del contenido concreto de la misión del servicio público de radiodifusión², (ii) los parámetros indicativos para evaluar si la intervención pública distorsiona la competencia, (iii) el efectivo control sobre la regulación estatal – especialmente necesaria en aquellos Estados miembros en los que la ordenación del servicio público de radiodifusión es poco rigurosa, amparándose en la extensa interpretación que ofrece el Protocolo de Ámsterdam– mediante mecanismos de seguimiento y control con intervención de expertos independientes, o (iv) las consecuencias de eventuales incumplimientos.

En definitiva, entendemos que se trata de una revisión de aspectos mínimos –o quizás demasiado avanzados para algunas regulaciones– de la Comunicación de 2001, sin apenas detalles concluyentes de verdadera relevancia, que, lamentablemente, no garantiza una adecuada revisión de la normativa por parte de los Estados miembros.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, a continuación presentamos nuestros comentarios al texto del borrador de la nueva Comunicación.

Comentarios generales

Dejando a un lado las definiciones existentes, queremos manifestar que nuestra forma de entender actualmente el servicio público de la radiodifusión se basa en la realidad social y tecnológica del momento, en la que, a grandes rasgos, se pone de manifiesto que el sector privado cubre suficiente y satisfactoriamente las expectativas de una información plural y de un buen número de necesidades e intereses sociales, y que existe una considerable competencia de medios y plataformas.

En este sentido, creemos que la justificación de la existencia misma del servicio público de radiodifusión ha de quedar convenientemente matizada, entendiendo que ha de suponer un valor añadido o un complemento de las ofertas privadas existentes, que cubra las expectativas, necesidades e intereses de los ciudadanos que no son

² "Si bien los Estados miembros pueden definir libremente la misión de servicio público (...) están sin embargo obligados a definir de forma clara y precisa la misión de servicio público".

atendidos por el mercado, que dé cabida en sus programaciones a grupos y minorías sin capacidad de acceso a grandes medios, que fomente la cultura y las industrias culturales europeas y propias del Estado miembro, etc. Ello naturalmente conlleva que también su financiación ha de ser redimensionada, buscando una mayor efectividad de los recursos y un equilibrio de los mismos conforme al grado de cumplimiento de la labor de servicio público.

Las cifras globales que el conjunto de países de la Unión destinan a la financiación del servicio público de radiodifusión se mueven, según datos conocidos en los últimos días, en el entorno de los 22.000 millones de euros, en medio de unas economías maltrechas por la crisis económica y financiera.

Mientras, en países como España, la oferta pública de radiodifusión, tanto de ámbito estatal como autonómico (de conformidad con la división territorial de España y la atribución de competencias a los distintos poderes del Estado), se concreta en contenidos comerciales difícilmente distinguibles de las ofertas de los operadores privados, y tiene una doble fuente de financiación sin límite ni condicionante alguno: las ayudas públicas (tanto por la vía de la subvención directa, como del endeudamiento a cargo del Estado o de la Comunidad autónoma correspondiente) y los ingresos publicitarios, mercado en el que compiten con el sector privado con ofertas programáticas totalmente comerciales, con similares tiempos de ocupación publicitaria, y con políticas de precios publicitarios muy relajadas, amparadas por el sostén de la financiación pública, que suponen una auténtica barrera en el normal funcionamiento del mercado publicitario, de modo similar a la que supone el constante acceso de los operadores públicos a los grandes proveedores internacionales de contenidos generales y deportivos, adquiriendo derechos en directa competencia con el sector privado, lo que implica que los operadores públicos no constituyen una alternativa ni un complemento del mercado, sino que se limitan a ser una parte privilegiada de él, a la vez que desatienden a la industria interna de contenidos. En este mismo sentido, las nuevas posibilidades ofrecidas con la introducción de la televisión digital terrestre han propiciado la multiplicación del número de canales atribuidos a los radiodifusores públicos en número muy superior (doble o triple) que los que se adjudicarán a los operadores privados, y, por supuesto, esos canales están o estarán, en buena medida, financiados con ayudas públicas y, además, con ingresos publicitarios, lo que saturará y depreciará aún más el mercado de televisión y de publicidad. Y todo ello, sin una mínima determinación del servicio público ni, desde luego, un control del cumplimiento de tal servicio o de la adecuación de las ayudas públicas al mismo.

Comentarios al texto

- **Apartado 15.-** Aun partiendo de que "es necesario que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada (...) a fin de atender a la sociedad en su conjunto; en este sentido es legítimo que los servicios públicos de radiodifusión hagan lo posible para llegar a una amplia audiencia", es imprescindible que los servicios públicos atiendan a las minorías y a las situaciones marginales, puesto que todos estos ciudadanos también

contribuyen al sostenimiento de dicho servicio o forman parte de la realidad social. Esta posición no queda plasmada en el documento. Por ello, creemos que en la revisión de la Comunicación se debe recoger la obligación de los servicios públicos de atender de forma proporcional y suficiente a las minorías en las actividades, programación y oferta de contenidos, aunque ello signifique reducir la audiencia potencial. Y por minorías no debe entenderse únicamente las raciales, étnicas, políticas, etc., sino desde luego, la infancia, la juventud, los amantes del teatro, la ópera, la música clásica, los aficionados a deportes minoritarios, etc. ya que son todos estos ciudadanos los que deben poder encontrar en los servicios públicos que contribuyen a sostener lo que no encuentran, razonablemente, en el mercado, dada su falta de rentabilidad económica. Se trata de buscar la rentabilidad social y eso debe ser asumido por los servicios públicos.

- **Apartado 20.-** Cabe destacar la mención que éste hace a la actividad de los radiodifusores comerciales y a su contribución en la consecución de los objetivos del Protocolo de Ámsterdam, en relación con el fomento del pluralismo, el enriquecimiento del debate cultural y político, así como con la ampliación de la oferta de programas. Asimismo, no puede olvidarse que es muy significativo su papel como agentes dinamizadores de la economía y el empleo en la Unión Europea, puesto que su aceptación y demanda han posibilitado la creación, el desarrollo, la competencia y el mantenimiento de un importante y diverso tejido empresarial, que se constituye como base de la industria audiovisual europea, y genera un buen número de puestos de trabajo.
- **Sección 6ª.-** El planteamiento regulatorio entra en un inseguro bucle: mientras corresponde a la Comisión, garante del Tratado, verificar el cumplimiento de los criterios relativos a la definición, misión y proporcionalidad, el control del mismo se limita al control de los errores manifiestos, aun cuando el control de lo dispuesto en la definición, la ejecución de la misión, o la evaluación de la proporcionalidad no se lleva a cabo de forma efectiva en algunos de los Estados Miembros, o incluso cuando todo ello carece de la transparencia o independencia debida e impide conocer su impacto en el interés común, en las condiciones del comercio y en la competencia en el seno de la Comunidad.

En estos casos, creemos necesaria una cooperación más cercana de la Comisión que profundice de una forma independiente en la configuración de dichos criterios, identifique las necesidades que justifican la instauración del servicio público de radiodifusión y profundice en la separación de las actividades y contenidos comerciales, de los propios de servicio público.

Por otro lado, ha de garantizarse que la apertura a los nuevos servicios no tradicionales represente un verdadero impulso para las nuevas plataformas y tecnologías que no sería asumido voluntariamente por el mercado, así como que tal impulso público no obstruya la aparición de competidores privados, o impacte de forma negativa en el adecuado desarrollo del sector.

En lo referido a los servicios remunerados (servicios de pago), entendemos que no deben ser prestados por operadores públicos, financiados en todo o en parte mediante ayudas públicas, o, en caso de que tal prestación sea necesaria o conveniente para no frustrar la adecuada extensión del servicio y el acceso a éste de los ciudadanos, no debe en ningún caso financiarse con subvenciones u otras ayudas públicas, de modo que el coste total del servicio sea sostenido por el precio que el ciudadano pague por recibirlo, al objeto de mantener la adecuada proporción con la oferta privada.

Debe tenerse en cuenta que una deficiente separación de la contabilidad, y de su aplicación analítica a las actividades y contenidos comerciales que ofrezcan, en su caso, los operadores públicos, de la del servicio público en sentido estricto supone un factor extremadamente nocivo, capaz de distorsionar gravemente su prestación y financiación, así como de alterar sustancialmente el mercado. Por ello, la ponderación del impacto competitivo en relación con los objetivos sociales, democráticos y culturales perseguidos (valor añadido respecto a las ofertas existentes) ha de tener un carácter restrictivo. Para una debida ponderación, es esencial una adecuada definición del servicio público, la determinación de la misión encomendada y un control de la proporcionalidad de la financiación y de la eventual y no deseable participación del servicio público en el mercado publicitario. Por ello, creemos que hablar de dicha ponderación es acaso un escalón demasiado elevado para los Estados miembros que, como España, no cuentan todavía con dichas condiciones –motores de la regulación y decisivas premisas en las que se apoya el resto del mercado- y que no solo debemos apelar a la responsabilidad de los Estados miembros sino a la que comparte la Comisión³.

La inmersión de los operadores públicos en la prestación de los nuevos servicios y los servicios de pago en situaciones de grave alteración del mercado, como ocurre en el caso español, debido, precisamente, a la escasísima implantación de las mínimas normas de actuación del sector público y de su oferta de contenidos de servicio público y al adecuación de sus formas de financiación, supondría una nueva y grave agresión al sector en su conjunto, que vería consolidarse, quizá de manera irreversible, todas las anomalías del pasado y el presente. Es imprescindible, pues, que en todo caso, la Comisión vigile y ampare que esa inmersión cuando sea conveniente, se someta a un examen previo e imparcial, en el que se valoren factores jurídicos, económicos y sociales, que aseguren una prestación eficiente, sostenible, proporcionada, transparente y compatible con la competencia y los mercados adyacentes.

Sin perjuicio de la reflexión realizada sobre el apartado 76, en la vertiente nacional, dada la crítica situación española, el control y la evaluación del cumplimiento de la misión ha de tener carácter periódico y muy en cuenta el

³ Apartado 76: "Esta evaluación de la Comisión requiere una definición clara y precisa del concepto de MISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO y una separación clara y adecuada entre las actividades de servicio público y las que no lo son". ¿Qué sucede en caso contrario, cuando no existe claridad ni precisión en el concepto y tampoco una separación transparente entre las actividades propias de servicio público del resto? La Comisión no puede entonces realizar la debida comprobación de la proporcionalidad, por tanto, podría entenderse responsable de exigir las rectificaciones oportunas para llevar a cabo su función.

análisis separado de los costes relativos a las actividades de servicio público del correspondiente al resto de actividades, servicios y contenidos, así como las horas de programación emitidas de servicio público en relación con el resto de contenidos, que predominantemente serán aquellas de mayor audiencia potencial -frangas de prime-time-, de otro modo, la oferta audiovisual para la mayoría de los ciudadanos, contribuyentes y usuarios en general seguirá siendo eminente e irremediamente comercial e indiferenciada de la oferta privada.

En este sentido, sería conveniente que las autoridades competentes de cada Estado miembro quedasen obligados a presentar a la Comisión un informe anual detallado del cumplimiento concreto por los operadores públicos de su función específica de servicio público y su financiación, como garantía del adecuado cumplimiento, de la ausencia de subvenciones cruzadas y de una mayor transparencia.