

CEEP Dictamen 2009/01

Orig. ES - Enero 2009

DICTAMEN DEL CEEP SOBRE EL PROYECTO DE COMUNICACIÓN DE LA COMISION SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN MATERIA DE AYUDAS ESTATALES A LOS SERVICIOS PUBLICOS DE RADIODIFUSION

El pasado mes de noviembre la Comisión Europea ha publicado un Proyecto de Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, que sustituirá la actual Comunicación de 2001-

Como bien señala la Comisión en el párrafo 4 del Proyecto, la Comunicación de 2001 ha constituido una base adecuada tanto para la actuación de los Estados miembros y de las autoridades competentes a la hora de encomendar y controlar los servicios públicos de radiodifusión como para la propia Comisión cuando, en virtud de lo previsto en los artículos 87 y 88 del Tratado, ha tenido que controlar las medidas de apoyo adoptadas por dichos Estados miembros. Así pues, el CEEP acoge favorablemente este texto en la medida que refuerce la certidumbre jurídica para todas las partes concernidas-

Sin embargo, cabe señalar de manera general que la propuesta no siempre tiene en cuenta las distintas realidades de los modelos de servicio público de radiodifusión en cada uno de los Estados miembros. En este sentido, a continuación se enumeran los elementos que el CEEP considera susceptibles de modificación en el texto del Proyecto:

1. Garantías para una adecuada definición del servicio público

- Principios aplicables a la definición de servicio público

La propuesta consagra en el párrafo 50 in fine y en el párrafo 51 la posibilidad de incluir en la misión de servicio público la amplia gama de los nuevos servicios en línea, los contenidos multimedia y los servicios que no constituyen “programas” en el sentido tradicional del término, tales como los servicios de información en línea o los servicios a petición, siempre que cubran los intereses generales previstos en el Protocolo de Amsterdam y no ejerzan efectos desproporcionados en los mercados que sobrepasen las necesidades para llevar a cabo la función de servicio público. El CEEP valora positivamente esta extensión de la noción de servicio público, aunque también estima de manera negativa los aspectos que a continuación se analizan.

Cabe recordar que el Tratado y la jurisprudencia comunitaria consagran el principio esencial de que corresponde a cada Estado miembro definir el ámbito de los servicios públicos. En el caso de la radiodifusión, así lo reconoce expresamente el Protocolo de Amsterdam que establece la competencia de los Estados miembros para fijar la definición, la encomienda y la financiación, siempre que esta última no afecte las condiciones comerciales y de competencia en la Comunidad de manera contraria al interés común

Sin embargo, el párrafo 60 contiene una descripción excesivamente detallada de la naturaleza de interés general de que debe gozar todo nuevo servicio para su inclusión en la misión de servicio público. Establecer con carácter previo los objetivos, contenidos, diseño, público destinatario o repercusión en términos de diversificación y equilibrio de la oferta global del organismo público de radiodifusión, contradice el amplio margen de que gozan las autoridades de acuerdo con el Tratado para definir el servicio público y puede resultar una fuente innecesaria de litigio y conflicto. En especial, el requisito de establecer el valor añadido respecto a las ofertas ya existentes implica una seria cortapisa totalmente injustificada, pues la oferta pública por naturaleza contiene elementos claramente diferenciados respecto a la oferta de los operadores privados, en términos de obligaciones de pluralismo, de principios constitucionales y sociales, etc. Este párrafo 60 resulta difícilmente compatible con lo previsto en el Protocolo de Amsterdam por lo que procedería su eliminación o reformulación.

- La preservación de la competencia

El párrafo 61 del Proyecto parte del principio, muy discutible, de que existe una competencia directa entre servicios públicos y privados dentro de un mismo mercado homogéneo reducido a la prestación de un servicio concreto. Sin embargo, debe subrayarse que los servicios públicos constituyen mercados diferenciados que no compiten directamente con los servicios prestados por los operadores privados por muchas que sean las similitudes aparentes de los formatos e incluso de los contenidos. Las obligaciones impuestas a los organismos públicos de radiodifusión en materia de fomento y preservación de valores constitucionales, de principios democráticos y de pluralismo, así como de cobertura de necesidades sociales, educativas y culturales de la sociedad, guían siempre el conjunto de programaciones y contenidos de dichos organismos, incluso aquellos destinados al entretenimiento.

Así pues, los verdaderos efectos sobre la competencia se ejercen de manera indirecta sobre los mercados adyacentes de los ingresos comerciales (en especial la publicidad), mercados que pueden verse afectados tanto si el organismo público de radiodifusión está presente en los mismos como si se financia exclusivamente con fondos públicos.

También resulta altamente discutible que la existencia de servicios prestados por el sector privado en un segmento determinado constituya un indicio sobre un riesgo en materia de competencia, puesto que, como se ha señalado, los servicios públicos constituyen un mercado diferenciado. Así pues, el análisis de competencia debe realizarse de manera más global, examinando el efecto general del conjunto general de la oferta de servicios públicos sobre la competencia.

- El ejercicio de evaluación

El párrafo 59 del Proyecto introduce la novedad de una evaluación previa cuando los Estados miembros deseen establecer un nuevo servicio.

En este párrafo se pretende generalizar el modelo adoptado por un único Estado miembro, ignorando otros modelos que muestran una elevada eficacia en la determinación de los nuevos servicios.

Toda determinación de un servicio público se acompaña de una evaluación sobre la existencia de un interés general cuya cobertura y preservación corresponde a los poderes públicos y con

carácter complementario, este ejercicio debería realizarse según las modalidades y normas de cada Estado miembro, correspondiendo a la Comisión Europea la eventual detección de “errores manifiestos” que correspondería al Tribunal de Justicia Europeo determinar, en su caso.

No cabe, en todo caso, supeditar la definición de un servicio público, que corresponde por esencia a la autoridad competente, ni a la inexistencia de servicios similares prestados por operadores privados ni al criterio relacionado a los posibles efectos que un servicio pudiera ejercer sobre la competencia.

2. Servicio público contra remuneración

Los párrafos 53 y 55 del Proyecto parecen excluir de la naturaleza de servicio público en determinadas circunstancias los servicios mediante remuneración. Debe subrayarse que aunque dicha remuneración tenga en todo caso naturaleza comercial que debe contabilizarse como tal, la misma no afecta al carácter del servicio prestado. En primer lugar, porque no constituye un mercado que entre en concurrencia directa con el de los operadores privados, siendo tan sólo una modalidad de financiación selectiva, normalmente ligada a la satisfacción de necesidades concretas o los costes más elevado del acceso a características tecnológicas. En segundo lugar, porque lo determinante para caracterizar el servicio público es el objetivo de interés general que persigue, con independencia de que pueda acompañarse de una contraprestación que cubra parcialmente su coste.

Así pues, el CEEP estima que deberían reformularse los apartados 53 y 54 citados

3. Parámetros de la compensación

El párrafo 66 del Proyecto introduce la obligación de establecer “parámetros para conceder la compensación”. Con independencia de que resulta paradójico que este requisito se corresponda con el segundo criterio Altmark (sentencia que establece los criterios para la ausencia de consideración de ayuda de Estado y no para la evaluación de la compatibilidad) procede subrayar el grado de incertidumbre que se introduce al utilizar este término.

En efecto, el único criterio adecuado en esta materia es que la compensación prevista no supere el coste neto, es decir, la diferencia entre el conjunto de costes previstos para la oferta de servicios públicos y los ingresos previstos asignables a la cobertura de este servicio. En este sentido, cabe subrayar que del lado de los costes, todo coste que se incurra para cumplir con las obligaciones de proporcionar servicios públicos puede ser tenido en cuenta. El término “parámetros” puede resultar útil en un Servicio de Interés Económico General (SIEG) encomendado a un operador privado para asegurar la debida igualdad de trato en la concesión del servicio entre los distintos oferentes. La utilización del término “parámetros” también implica que el servicio a prestar debe ser uniforme y su compensación se liga a criterios cuantitativos (por ejemplo, el precio sombra por el que una autoridad compensa al concesionario de una autopista por debajo de un mínimo tráfico destinado a asegurar la cobertura de la financiación de este servicio)-

En consecuencia, el CEEP estima más adecuado señalar que el acto de encomienda deberá asegurar que no se compensará por encima del coste neto del servicio público.

4. Financiación

Se acoge favorablemente la posibilidad de constituir nuevas reservas contemplada en los párrafos 94 y 97 del Proyecto, por otorgar la debida flexibilidad a la prestación de este servicio público. Sin embargo, el Proyecto debe evitar la proscripción de condiciones rígidas para establecer el destino de las reservas en exceso del 10% del presupuesto: dichas reservas son en algunos casos necesarias y no deben ser limitadas a inversiones no recurrentes.
