

## **Observaciones de SOGECABLE al nuevo Borrador de Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios de radiodifusión pública. Abril 2009.**

### **Introducción**

El nuevo borrador de la Comisión introduce una serie de modificaciones sobre el anterior (noviembre de 2008) aunque mantiene en lo esencial los aspectos más relevantes. Debemos pues remitirnos a las alegaciones hechas por Sogecable el pasado 15 de enero de 2009, que adjuntamos de nuevo, y considerar como novedosas las que se contienen en el presente escrito y que derivan de las modificaciones introducidas en el nuevo texto.

El borrador actual es más breve y en algunos aspectos más claro que el anterior, habiéndose introducido algunos aspectos que podemos considerar positivos como, por ejemplo, la necesidad de que el control financiero tenga carácter anual o la calificación de error manifiesto cuando la ayuda estatal se utilice para actividades que no añadan un valor evidente para el ciudadano. Otras teóricas mejoras, como la obligación de los operadores públicos de suministrar una programación basada en requisitos de calidad, pueden quedar neutralizadas por la necesidad de concretar un concepto tan subjetivo.

Sin embargo, el texto representa en general un retroceso con respecto al anterior, consecuencia de la presión ejercida por los operadores públicos y los Gobiernos de los Estados miembros. Así, se han eliminado algunas directrices útiles para efectuar el procedimiento ex ante de autorización previa de nuevos servicios; ahora se facilita con más claridad que los operadores públicos de televisión exploten servicios de pago; se han eliminado referencias a concretos comportamientos anticompetitivos de los operadores públicos. Todos ellos son ejemplos del mayor debilitamiento de este texto con respecto al anterior.

La actual situación de crisis económica, que afecta también acusadamente a los medios de comunicación privados, contrasta en mayor medida que antes con los privilegios de los operadores públicos, mucho menos vulnerables a los efectos de aquélla al contar con una financiación garantizada a lo largo de diversos ejercicios. Ello hace ahora más patente que nunca la necesidad de modificar la situación de profunda desventaja en la que se encuentran los radiodifusores privados frente a los públicos, lo que debe ser tenido en cuenta por la Comisión Europea a la hora de actualizar la Comunicación sobre financiación estatal.

Por otro lado, y antes de analizar con más detalle lo anteriormente expuesto, debemos insistir, por su importancia, en la descripción de las distorsiones existentes en el mercado español y a las que ya hicimos referencia en nuestro anterior escrito de alegaciones, con objeto, como poníamos de manifiesto, de que sirvan de guía a la Comisión en su acertado afán por adaptar la normativa europea a la situación en un nuevo entorno tecnológico que en nada se parece al de hace unos años y en un mercado en el que deben ser corregidas las injustas desigualdades entre los operadores públicos y privados.

**1) Las obligaciones de cobertura de los operadores privados son similares (96%) a las de los públicos (98%). La consideración de servicio público también la tienen los operadores privados en España, ahorrándole costes al Estado. Sin embargo, la situación de ventaja de los operadores públicos es manifiesta: las ayudas provenientes de los Presupuestos Generales del Estado y la cancelación de la deuda a la televisión pública estatal han reforzado su posición hasta convertirla en líder de audiencia.**

**2) El sistema de financiación dual español no se establece en términos de igualdad entre operadores privados y públicos.** No se fijan los criterios para determinar la importancia de las aportaciones que provienen de las ayudas estatales ni de los ingresos por publicidad ni se establecen las bases mínimas.

**3) La imprecisa definición de servicio público** permite que las televisiones públicas incluyan **programación orientada** fundamentalmente a **aumentar** los índices de **audiencia** y que no es de servicio público. Las parrillas de programación son prácticamente iguales a las de las televisiones privadas.

**4) No se establecen límites** suficientes para el **acceso** de la televisión pública al mercado de la **publicidad. Precios de hasta el 20% menos** que los operadores privados en el **mercado publicitario**. Recientemente el Gobierno de España ha anunciado la posible disminución, incluso la supresión, de la publicidad en la televisión pública estatal. De llevarse esto a cabo, significaría un beneficio para el mercado audiovisual y reduciría las actuales distorsiones a la competencia. Sin embargo, acompañando estas medidas, se han anunciado por parte del Gobierno otras compensaciones económicas a la televisión pública que han de ser aportadas por los operadores privados de televisión y de telecomunicaciones. El impacto de estas medidas proyectadas debe ser cuidadosamente analizado ya que podrían suponer un alto coste para los operadores privados.

**5) Las televisiones públicas, que además no dependen de una cuenta de resultados, pagan cantidades para la adquisición de derechos que las privadas no pueden alcanzar.** Los derechos audiovisuales adquiridos incluyen eventos deportivos de primer nivel y contenidos de grandes estudios que han convertido a la televisión estatal española en líder de audiencia, como hemos señalado.

**6) Las televisiones públicas regionales y locales agravan el problema:** su control es menor incluso que el de las estatales y compiten en el mismo mercado que las privadas.

**7) También empeora la situación de la TDT y las nuevas tecnologías,** que fragmentarán las audiencias, y a las que tampoco se pone veto en lo relativo a la financiación estatal.

A continuación examinaremos las novedades introducidas por la Comisión Europea en el nuevo borrador, remitiéndonos a nuestras alegaciones de enero de 2009 en lo que respecta al resto del documento.

### **Sección 3: El contexto jurídico**

En nuestras anteriores alegaciones hicimos una referencia detallada al Plan de Acción de Ayudas Estatales, por lo que expresamos nuestra satisfacción al comprobar que existe una referencia a dicho Plan en el actual borrador. Con ello se pretendía proporcionar un marco para un análisis económico adecuado que facilitase la posibilidad de medir la proporcionalidad de la compensación del servicio público.

### **Sección 4: Aplicabilidad del artículo 87, apartado 1**

Los considerandos 30 y 31 proporcionan un criterio útil para distinguir la ayuda nueva de la existente, de forma que se diferencie aquélla de los cambios de carácter meramente formal o administrativo. Se introduce una aclaración que era necesaria.

### **Sección 6: Determinación de la compatibilidad de las ayudas estatales con arreglo a lo dispuesto en el artículo 86, apartado 2**

El considerando 39 ahora declara que la Comisión es la que debe examinar la ayuda “basándose en las pruebas suministradas por los Estados miembros”. El considerando 40 es nuevo. Según su redacción, corresponde a los Estados miembros la carga de la prueba de tener que suministrar a la Comisión los elementos que demuestren que la distorsión de la competencia puede justificarse en ciertos casos por necesidades de servicio público. También corresponde a los Estados miembros suministrar pruebas de que existen garantías suficientes “para evitar los efectos desproporcionados de la financiación pública, la sobrecompensación y la subvención cruzada”.

En el caso de que los Estados miembros no proporcionen tales pruebas, la consecuencia debería ser la misma que la prevista en los considerandos 45, 55 y 61: la Comisión no debería poder conceder una exención. Debería incluirse expresamente esta previsión.

#### **6.1: Definición de misión de servicio público**

Nos remitimos a lo manifestado en las anteriores alegaciones. El nuevo borrador introduce la posibilidad de una definición cualitativa sujeta a una supervisión efectiva. Aunque en principio constituye una mejora, el concepto abstracto de calidad puede fácilmente esquivarse por su excesiva dependencia de criterios subjetivos. Es necesario introducir exigencias de tipo cuantitativo. El servicio público debe de poder ser verificable según parámetros objetivos. Por ello, una lista clara de tipos de programas, cuantificables también en el tiempo, deben formar parte de una definición clara y específica de servicio público. Ello incluye también la posibilidad de los Estados de determinar previamente el tipo de contenido que no es de servicio público y su duración.

La calidad es una noción muy subjetiva por lo que todo el equilibrio del sistema descansa en lo bien que las autoridades independientes realicen sus deberes de supervisión. No obstante, los considerandos 53 a 55 son ahora más claros al abordar la tarea de supervisión de la autoridad.

## **6.2.: Misión encomendada y supervisión**

El considerando 54 exige que la autoridad supervisora sea independiente de la dirección del operador de servicio público, pero no obliga a que sea una autoridad externa, como hacía el borrador anterior, cuya redacción debería mantenerse.

## **6.4.: Requisitos de transparencia para la evaluación de la ayuda estatal**

El requisito básico de la separación de cuentas ahora parece ligeramente debilitado si lo comparamos con el borrador anterior. No obstante, el texto sigue manteniendo que “sólo sobre la base de un asignación adecuada de los costes e ingresos es posible determinar ...”, lo que debe ser interpretado en el sentido de que no es posible conceder una exención sin una adecuada separación de cuentas.

El párrafo final del considerando 66 es positivo por cuanto establece una asignación proporcional de costes entre las actividades de servicio público y las que no lo son.

El borrador únicamente invita a los Estados miembros a considerar la separación funcional o estructural de las actividades comerciales importantes y dissociables, pero sólo como forma de buena práctica, sin imponerla.

## **6.7.: Diversificación de los servicios públicos de radiodifusión**

El nuevo borrador ha añadido párrafos, como el último del considerando 82, y suprimido otros, como el 53 y 54 del anterior borrador, admitiendo más claramente y con menores cortapisas la posibilidad de la prestación de servicios de pago dentro de la actividad de servicio público. Insistimos en que los servicios de pago no pueden conciliarse con los objetivos tradicionales de ofrecer programas universalmente accesibles, independientes y de calidad.

Aceptando la posibilidad de algunos servicios de pago como de servicio público, la Comunicación pretende otorgar la posibilidad de prestar servicios públicos a una parte de la población que tiene intereses especiales sin imponer la carga de la financiación de tales servicios al conjunto de la población, sino sólo a quienes estén interesados y puedan tener acceso al servicio o a quienes pretendan acceder a características tecnológicas particularmente avanzadas del servicio público. El problema es que de esta pretensión a que la prestación del servicio remunerado por parte de los operadores públicos realmente afecte y distorsione la competencia y el mercado hay sólo un paso invisible. La experiencia habida hasta ahora con las prácticas llevadas a cabo por los radiodifusores públicos permiten hacer creer que la frontera entre una y otra posibilidad quedaría inmediatamente borrada, en detrimento de las reglas de competencia y de los operadores privados. La distorsión que para la competencia y el mercado supondría la aceptación de estos servicios como de interés económico general o como de servicio público estaría así asegurada.

Los servicios de pago constituyen una actividad comercial pura que no se corresponde con la misión de servicio público de los operadores públicos. Su explotación mediante la utilización de fondos públicos para exigir el pago de una remuneración al *abonado* y

*contribuyente* no sólo es frontalmente contraria a los objetivos de servicio público sino que supone igualmente una distorsión de la competencia con aquellos operadores que prestan estos servicios y se financian exclusivamente con ingresos provenientes de abonados, amenazando directamente su supervivencia.

Es por otra parte incoherente que con dinero procedente del pago de impuestos de los ciudadanos un operador público exija al ciudadano el pago de una remuneración por acceder a un servicio, obligándole además, en la mayoría de los casos, a adquirir un equipo de descodificación. La prestación de un servicio de pago para atender una obligación de servicio público no sólo es incompatible con la misión que se les asigna a los servicios públicos, sino que la finalidad de que el servicio lo vean únicamente aquellos que han pagado por él desvirtúa *ab initio* su sentido.

### **Procedimiento *ex ante***

Aunque se ha mantenido lo esencial del texto anterior, se han modificado y suprimido algunos aspectos que facilitan la ejecución de este procedimiento con mayores garantías. Así, debe garantizarse que la “necesidad de proteger la independencia editorial” de los operadores públicos no pueda ser utilizada como patente de corso para la adquisición de fondos públicos o la entrada en nuevos mercados. Por otro lado, se han omitido considerandos que en el anterior borrador detallaban garantías procedimentales en la evaluación de nuevos servicios audiovisuales (parte de la sección 6.1.3 del antiguo borrador).

### **6.8. Proporcionalidad y conducta comercial**

Nos remitimos a nuestras alegaciones al anterior borrador de Comunicación, aunque con mayor énfasis, si cabe, ya que en el actual texto se modifican algunos aspectos que enfatizan la posibilidad de adquisición de contenidos de gran valor por parte de los operadores públicos: se considera “legítima” (la anterior redacción establecía simplemente que “pueden” hacerlo). La mayoría de los contenidos de gran valor adquiridos por las televisiones públicas no cumplen ninguna misión de servicio público, sino simplemente comercial.

Por otro lado, se ha eliminado del nuevo considerando 92 la segunda parte del texto del 102 del antiguo borrador, que debería reponerse. Se ha suprimido también el ejemplo referido a “deportes de gran interés” que existía en la anterior redacción y que también debería ser repuesto.

También era útil la referencia que contenía el antiguo considerando 105 a los “costes de suministro del servicio, comparación con los precios medios de los competidores en el mercado, cuotas de audiencia respectivas, coherencia con la anterior política de fijación de precios del organismo público de radiodifusión, etc”. Debería incluirse de nuevo, ya que constituyen directrices eficaces para evaluar posibles distorsiones a la competencia.

En nuestras anteriores alegaciones informamos del negativo impacto que para el mercado tienen en España las adquisiciones de contenidos de gran valor por las televisiones públicas. A ellas nos remitimos de nuevo.

Sogecable agradece de nuevo la oportunidad que la Comisión Europea ofrece a los operadores de televisión de aportar sus opiniones y colaborar con la Comisión en el diseño de un marco jurídico apropiado para la financiación del servicio público de radiodifusión en el nuevo entorno tecnológico y de mercado de los medios de comunicación audiovisual.

Madrid, 7 de mayo de 2009.