

CEEP.2009/Dictamen 13
Mayo 2009

Dictamen del CEEP sobre el Borrador de Comunicación sobre la Aplicación de las Normas en materia de Ayudas Estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión

El propósito de la financiación pública es hacer posible que los servicios públicos de radiodifusión ofrezcan una programación amplia y característica, en términos de diversidad, calidad e imparcialidad. Los operadores públicos desempeñan un papel esencial para la sociedad y son un componente vital del paisaje europeo de radiodifusión. Su importancia está reconocida en el Protocolo de Ámsterdam que establece, que el servicio público de radiodifusión, está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo mediático.

La estabilidad y sostenibilidad de la financiación de los servicios públicos de radiodifusión es crucial para mantener la misma cantidad de programación de alta calidad y diversidad, también en tiempos de crisis económica. Una financiación fuerte y una marca fuerte para los servicios públicos de radiodifusión son unos activos que la sociedad debería valorar y proteger a largo plazo.

El CEEP acoge, favorablemente, las mejoras efectuadas en el segundo borrador. Por ejemplo, el CEEP celebra el hecho de que no exista un criterio uniforme para calcular el valor público, que sigue siendo competencia de los Estados Miembros. Respecto a la evaluación del impacto del mercado, el segundo borrador reconoce, correctamente, que incluso aunque un nuevo servicio tuviera un importante impacto en el mercado, el criterio importante es el carácter público del servicio. Otro ejemplo de mejora es la referencia a las dificultades de los estados miembros pequeños, lo que supone un paso hacia el reconocimiento de la diversidad de las situaciones en Europa, y la necesidad de considerar las particularidades y dificultades de cada país.

El CEEP considera que la comunicación de radiodifusión, revisada, debería seguir siendo un instrumento flexible que permita a los Estados Miembros seguir reflejando sus necesidades nacionales, su cultura y sus leyes constitucionales cuando defina, organice y le sean encomendadas las organizaciones de servicio público. La Comunicación de Radiodifusión de 2001 fue un instrumento flexible que permitió un análisis caso por caso, y cualquier Comunicación revisada debería seguir estableciendo los principios que respeten el criterio de los Estados Miembros en relación a la definición, encomienda y organización general del servicio público de radiodifusión.

El CEEP tiene todavía algunas inquietudes, y especialmente respecto a una necesidad constante de una evaluación previa de los nuevos servicios importantes para todos los Servicios Públicos de Radiodifusión y todos los Estados Miembros (párrafos 84 a 90), y somete los siguientes comentarios sobre párrafos específicos del texto.

Una evaluación ex ante de los servicios nuevos importantes (párrafos 84 a 90)

El CEEP tiene inquietudes respecto a una necesidad constante de una evaluación previa de los servicios nuevos importantes para todos los Servicios Públicos de Radiodifusión y todos los Estados Miembros. El CEEP cree que la situación varía considerablemente en los diferentes países, y la imposición de un único procedimiento ex ante no es un mecanismo apropiado para todos los Estados Miembros. Por lo tanto, el CEEP recomienda a la Comisión que deje la elección del mecanismo a los Estados Miembros, como así lo estipula, claramente, el segundo borrador, en el párrafo 86.

Por otra parte, el CEEP considera que este requisito de un procedimiento de evaluación previa va mucho más allá de los requisitos básicos del Tratado CE, y especialmente los requisitos establecidos en los Artículos 87 y 86(2) CE. En particular, los Artículos 87 y 86(2) EC no requieren de manera expresa o implícita una evaluación ex ante de los nuevos servicios, y la Comisión no podría poner en tela de juicio la compatibilidad de la ayuda, únicamente por que no se haya llevado a cabo una evaluación ex ante por los Estados Miembros. Por lo tanto, el Protocolo de Ámsterdam no podrá ser usado como base legal para introducir un control – el llamado control Ámsterdam” por la Comisión.

De hecho, en la definición de cualquier SIEG, las autoridades públicas evalúan el contenido de valor público y la naturaleza de cualquier servicio, estableciendo, en la práctica, un control “ex ante”. Estaría más en línea con la legislación comunitaria indicar que este control sobre el valor público deberá hacerse, pero dejando a los Estados Miembros un margen para fijar sus modalidades.

Servicios comerciales (párrafo 48)

Respecto a la última frase, el criterio más importante para considerar un servicio como servicio de interés económico general, es si cumple las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad (Protocolo de Ámsterdam). Les incumbe a los Estados Miembros decidir lo que consideran servicios de interés económico general, y el papel de la Comisión se limita a controlar que no exista un error manifiesto. El concepto es negativo: la Comisión, únicamente, debe intervenir en las competencias de los Estados Miembros, en los casos en los que no hay duda de que el servicio no está relacionado con el interés general que los Estados Miembros deben cumplir.

Sin embargo, el criterio sugerido en la última frase, llamado “claro valor añadido para los ciudadanos” no está en consonancia con el concepto de error manifiesto y el papel limitado de la Comisión a este respecto, así como con el Protocolo de Ámsterdam y el caso-ley del sistema jurídico europeo. Cómo se estableció en el sistema jurídico europeo, en varias ocasiones, un servicio de interés económico general está definido en torno al interés general, el cual los estados miembros deben cumplir, estableciendo un acto de encomienda.

El concepto de error manifiesto está estrictamente relacionado con el interés general que los Estados Miembros desean alcanzar y no con cualquier otro concepto de “valor añadido” comparado con la oferta existente del mismo o de otro servicio público de radiodifusión. El CEEP considera que el segundo borrador va más allá buscando un error manifiesto.

Ayudas existentes o nuevas (párrafo 31)

El segundo borrador se refiere a la dissociabilidad como el criterio más importante para distinguir la modificación de las ayudas existentes (párrafo 31). Sin embargo, el criterio principal es si la modificación afecta a la sustancia actual del régimen de ayuda en su totalidad. Esto está claro en el caso de Gibraltar (al que se hace referencia en el párrafo 30) y en el Artículo 4 de la regulación ejecutada 794/2004:

“A efectos del Artículo 1 (c) del Reglamento (CE) Nº 659/1999, una alteración de las ayudas existentes querría decir cualquier cambio, excepto una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa, que no afecte a la evaluación de la compatibilidad de la ayuda con el mercado común”.

Si las modificaciones no son de naturaleza formal, la cuestión subsiguiente es si la modificación es dissociable, para que únicamente la modificación como tal, sea considerada como nueva ayuda y notificada, y en el caso de que no se pueda separar, el plan en su totalidad será considerado como una nueva ayuda. Por consiguiente, la dissociabilidad de la modificación es, únicamente, un criterio secundario que garantiza que, incluso una alteración sustantiva, no afecta a la ayuda en su totalidad, siempre y cuando se pueda separar de esta última. Estos principios fueron correctamente establecidos en el primer borrador (párrafo 36), y se deberían volver a introducir en la versión final de la versión revisada de la Comunicación sobre Radiodifusión.

Reservas y control de sobrecompensación (párrafos 73 a 76)

El concepto de “compensación” o “costes netos” incluye reservas, ya que estas son indispensables para la existencia y correcto funcionamiento de una compañía. El CEEP considera la posibilidad de mantener una reserva general del 10%, suficientemente flexible, para dar al Servicio Público de Radiodifusión un margen de maniobra, suficiente, para gestionar su negocio.

Pero esta noción de reservas no se debe confundir con la noción de capital de trabajo o recursos propios, necesarios para repartir, de forma adecuada, las atribuciones del público. Sería esencial proporcionar comodidad, así como la posibilidad de aumentar estos recursos de capital, sin las dificultades debidas, considerándoles bajo el 86.2 en lugar del ejercicio normal 87/88. De otro modo, cualquier inyección de capital podría ser considerada como ayuda a la reestructuración, previniendo así que los Servicios Públicos de Radiodifusión reciban una ayuda, más allá de 10 años, en virtud del principio de ayuda única.

Aunque la Comisión considere adecuado facilitar orientación sobre el nivel de reservas a disposición de las organizaciones de los servicios públicos de radiodifusión (como hace

instaurando un umbral del 10%), esto no debe ser tomado como una presunción de sobrecompensación, resultando una obligación para los Estados Miembros recuperar la cantidad de las organizaciones de servicio público. Consecuentemente, la última frase del párrafo 73 debería ser suprimida.

En especial, la organización de servicio público debería ser capaz de construir y mantener un nivel adecuado de capital propio, que no esté destinado a proyectos especiales o generales. Los operadores de servicio público podrán utilizar parte de las reservas y ahorros de los años anteriores para construir y mantener un nivel apropiado de capital propio (al igual que cualquier otra compañía del mercado). Este capital propio es necesario para garantizar la existencia y funcionamiento de organización de servicio público, a medio plazo, y por consiguiente, cumplir la misión de servicio público.

Coste neto y compensación (párrafo 71)

El párrafo 71 debería tener en cuenta la interpretación del Tribunal de Primera Instancia, que estableció que “toda la programación desarrollada dentro del marco de los SIEG de radiodifusión definida en términos amplios y cualitativos, y por consiguiente todos los costes incurridos del operador al que se le haya encomendado este SIEG, pueden ser financiados por el Estado”. (TV2/Dinamarca, párrafo 111). Por otra parte, la definición de coste neto y compensación deben ser compatibles con el Marco general de los SIEG, y el Comunicado de Radiodifusión revisado debería definir claramente “lo necesario para cubrir los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes más un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones” (párrafo 14 del Marco sobre servicios de interés económico general).

Beneficio razonable (párrafo 72)

Respecto a este beneficio razonable, el CEEP sigue pensando que el borrador de la comunicación de Radiodifusión ignora tanto la anterior práctica de la Comisión, como la jurisprudencia reciente. El tercer criterio Altmark incluye un margen de beneficio razonable y se aplicaría para determinar si la financiación de un Estado a cualquier operador, es considerada ayuda estatal, incluso aunque no esté orientada a los beneficios o sea limitada. Esto, también va en consonancia con el enfoque de la Comisión respecto a los servicios de interés general, en otros sectores, (párrafo 15 del Marco Comunitario para las ayudas estatales en forma de compensación de servicio público, DO 2005 C297/4). (Ver también contribución del CEEP a la segunda consulta pública de la Comisión, de enero 2009, párrafos 71 a 73).

Elección de la financiación y efectos desproporcionados sobre la competencia (párrafo 59)

En el párrafo 59, el CEEP recomienda a la Comisión que reintroduzca la aclaración, en el actual texto, de que “el control es de carácter “negativo”: Examina si la medida adoptada es o no desproporcionada. La ayuda tampoco debería afectar al desarrollo del comercio, hasta

el punto de ser contraria a los intereses de la Comunidad.” En este contexto, se debería recalcar que el control en el Artículo 86(2) CE no es el mismo control llevado a cabo en virtud del Artículo 87(1) CE: La Comisión deberá respetar el criterio de los Estados Miembros y abstenerse de restringir o prevenir a los Estados Miembros en cuanto a la definición y suministro de los servicios de interés económico general.
