Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión

(2001/C 320/04)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA COMUNICACIÓN

1. Durante las dos últimas décadas, el sector de la radiodifusión ha experimentado profundos cambios. La abolición de los monopolios, la aparición de nuevos operadores y los rápidos avances tecnológicos han modificado radicalmente el entorno competitivo. La radiodifusión televisiva era tradicionalmente una actividad reservada. Desde sus comienzos, se confiaba generalmente a empresas públicas en régimen de monopolio, debido principalmente al limitado número de frecuencias de radiodifusión disponibles y a los grandes obstáculos para el acceso al mercado.

2. Sin embargo, en la década de los 70, la evolución económica y técnica facilitó cada vez más a los Estados miembros la concesión a nuevos operadores de la autorización para emitir. Los Estados miembros decidieron abrir el mercado a la competencia. Los consumidores pudieron de este modo beneficiarse de una oferta más amplia y, en particular, de un mayor número de cadenas y nuevos servicios, lo que por un lado favoreció la aparición y el desarrollo de importantes operadores europeos y de nuevas tecnologías y, por otro, garantizó un mayor pluralismo en el sector. No obstante, al abrir el mercado a la competencia, los Estados miembros consideraron que era preciso mantener el servicio público de radiodifusión como un medio para garantizar la cobertura de una serie de ámbitos y satisfacer las necesidades que los operadores privados no tenían por qué cubrir en grado óptimo.

3. Esta mayor competencia, así como la presencia de operadores financiados por el Estado, generó también una mayor preocupación por la igualdad de trato, que algunos operadores privados transmitieron a la Comisión. La gran mayoría de las denuncias se refiere a supuestas violaciones del artículo 87 del Tratado CE en relación con los sistemas de financiación pública creados en favor de los servicios públicos de radiodifusión.

4. La presente Comunicación enuncia los principios que la Comisión deberá seguir en su aplicación del artículo 87 y del apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE a la financiación estatal de los servicios públicos de radiodifusión. El respeto de estos principios conferirá a la política de la Comisión en este ámbito la mayor transparencia posible.

2. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSIÓN

5. Tal y como precisaba la Comisión en la reciente Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa, «*los medios de radiodifusión desempeñan un papel central en el funcionamiento de las sociedades democráticas modernas, en especial en el desarrollo y transmisión de valores sociales. Por lo tanto, el sector de la radiodifusión, desde su inicio, ha sido objeto de un Reglamento específico en aras del interés general. Dicho Reglamento se ha basado en valores comunes, tales como la libertad de expresión y el derecho de réplica, el pluralismo, la protección de los derechos de autor, la promoción de la diversidad cultural y lingüística, la protección de los menores y de la dignidad humana y la protección del consumidor*» ([1]).

6. El servicio público de radiodifusión, aunque de indudable importancia económica, no es comparable al servicio público en cualquier otro sector económico. No existe ningún otro servicio que, *simultáneamente*, tenga un acceso tan amplio a la población, proporcione tal cantidad de informaciones y contenidos y, de este modo, transmita las opiniones individuales y la opinión pública e influya tanto en las mismas.

7. Tal y como afirmó en su momento el Grupo de alto nivel de política audiovisual presidido por el entonces Comisario Sr. Oreja, la radiodifusión pública «*tiene un importante papel: fomentar la diversidad cultural de cada país, ofrecer programas educativos, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y facilitar de forma democrática y gratuita entretenimiento de calidad*» ([2]).

8. Además, de modo generalizado, la radiodifusión se considera una fuente de información fiable, e incluso la principal para una parte muy considerable de la población. Enriquece así el debate público y, en último término, garantiza a todos los ciudadanos un grado equitativo de participación en la vida pública.

9. El papel del servicio público ([3]) en general está reconocido por el Tratado. A este respecto, la disposición fundamental es el apartado 2 del artículo 86, cuyo tenor literal es el siguiente:

«*Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, 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*».

([1]) COM(2000) 580 final, p. 38.

([2]) «La era digital: la política audiovisual europea. Informe del Grupo de alto nivel de política audiovisual», 1998.

([3]) A efectos de la presente Comunicación y de acuerdo con el artículo 16 del Tratado CE y la declaración (nº 13) aneja al acta final del Tratado de Amsterdam, debe entenderse que la expresión «servicio público», tal y como se utiliza en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, remite a la expresión «servicio de interés económico general» utilizada en el apartado 2 del artículo 86.

10. Esta disposición se confirma en el artículo 16 del Tratado CE, relativo a los servicios de interés económico general, introducido por el Tratado de Amsterdam y vigente desde el 1 de mayo de 1999, en el que se establece:

«*Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido*».

11. La interpretación de estos principios, teniendo en cuenta el carácter peculiar del sector de la radiodifusión, se recoge en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anejo al Tratado CE (en lo sucesivo denominado «el Protocolo»), en el cual, tras considerar 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*», se establece que:

«*Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público*».

12. La importancia de la radiodifusión pública para la vida social, democrática y cultural en la Unión se vio asimismo reafirmada en la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de enero de 1999, sobre el servicio público de radiodifusión (en lo sucesivo denominada «la Resolución»). Como destaca la Resolución, «*un acceso amplio de los ciudadanos a los distintos canales y servicios, sin discriminaciones y en condiciones de igualdad de oportunidades, constituye una condición previa necesaria para cumplir el cometido específico de los servicios públicos de radiodifusión*». Por otra parte, los servicios públicos de radiodifusión deben seguir «*aprovechando el progreso tecnológico*», poner «*al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales y de información y de las nuevas tecnologías*» y emprender «*el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital*». Por último, «*es necesario que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada acorde con la función que le hayan asignado los respectivos Estados miembros, 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*» ([4]).

13. Dadas estas características propias del sector de la radiodifusión, un servicio público que cubra «*una programación diversificada, acorde con su función*», como declara la Resolución, puede en principio considerarse legítimo si tiene por objeto establecer una programación equilibrada y variada capaz de asegurar a las emisoras públicas un cierto nivel de audiencia, garantizando así el cumplimiento de su misión, es decir, la cobertura de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y la preservación del pluralismo.

14. Cabe señalar que los operadores comerciales, de los cuales muchos están sujetos a obligaciones de servicio público, también contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Protocolo en la medida en que contribuyen a garantizar el pluralismo, enriquecen el debate cultural y político y amplían la oferta de programas.

3. EL CONTEXTO JURÍDICO

15. Para la aplicación a la radiodifusión pública de las normas sobre ayudas estatales es preciso tener en cuenta un gran número de aspectos. Los artículos 87 y 88 del Tratado CE tratan de las ayudas estatales, y el apartado 2 del artículo 86 se refiere a la aplicación de las normas del Tratado y, en particular, las normas de competencia a los servicios de interés económico general. Mientras que el Tratado de Amsterdam introdujo un artículo (el artículo 16) especialmente consagrado a los servicios de interés económico general y un Protocolo interpretativo sobre el sistema de radiodifusión pública, el Tratado de Maastricht ya había introducido un artículo que define el papel de la Comunidad en el ámbito de la cultura (el artículo 151) y una posible cláusula de compatibilidad para las ayudas estatales destinadas a promover la cultura [letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado]. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 89/552/CEE, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva ([5]). La Comisión, por su parte, adoptó la Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas ([6]). Estas normas se interpretan con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia. Del mismo modo, la Comisión adoptó la Comunicación mencionada en el punto 5 y ha adoptado varias Comunicaciones sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales.

4. APLICABILIDAD DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 87

4.1. Carácter de ayuda estatal de la financiación pública de los organismos públicos de radiodifusión

16. El apartado 1 del artículo 87 del Tratado dispone que: «*Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, 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*».

([4]) DO C 30 de 5.2.1999, p. 1.

([5]) DO L 298 de 17.10.1989, p. 23; Directiva modificada por la Directiva 97/36/CE (DO L 202 de 30.07.1997, p. 60).

([6]) DO L 195 de 29.7.1980, p. 35; Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 2000/52/CE (DO L 193 de 29.7.2000, p. 75).

17. Sólo el efecto, y no el objeto, de la intervención pública es determinante a la hora de valorar su carácter de ayuda estatal con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87. La financiación pública de organismos públicos de radiodifusión se considera normalmente como una ayuda estatal, ya que responde a los criterios anteriormente mencionados. Estos organismos se financian normalmente con cargo al presupuesto del Estado o a través de un canon impuesto a los poseedores de un aparato de televisión. En determinadas circunstancias, el Estado efectúa aportaciones de capital o condonaciones de deudas en favor de organismos públicos de radiodifusión. Todas las medidas financieras de esta naturaleza suelen emanar de las autoridades públicas e implican la transferencia de recursos del Estado. Además, estas medidas, cuando se establecen en contradicción con la prueba del inversor que opera en una economía de mercado, según lo previsto en «Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE a la participación de las autoridades públicas en los capitales de las empresas» ([7]) y en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros «Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación» ([8]) favorecen en la mayoría de los casos a determinados organismos de radiodifusión y pueden, por consiguiente, falsear la competencia. Naturalmente, habrá también que evaluar la presencia de ayuda estatal caso por caso en función de la naturaleza específica de la financiación ([9]).

18. Como ha observado el Tribunal de Justicia: «*Cuando una ayuda concedida por un Estado o mediante fondos estatales refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, debe considerarse que la ayuda afecta a estas últimas*» ([10]). Así pues, 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.

19. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal ([11]), cualquier recurso público transferido a una determinada empresa —incluso cuando cubre costes netos derivados de las obligaciones de servicio público— debe considerarse como una ayuda estatal (en la medida en que se reúnan todas las condiciones para la aplicación del apartado 1 del artículo 87).

4.2. Naturaleza de la ayuda: ayudas existentes y nuevas ayudas

20. Los regímenes de financiación actualmente vigentes en la mayoría de los Estados miembros se instauraron hace mucho tiempo. La Comisión debe por lo tanto comprobar en primer lugar si dichos regímenes pueden considerarse «ayudas existentes» con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 88.

21. Las ayudas existentes están reguladas por el apartado 1 del artículo 88, que dispone que «*la Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común*».

22. El inciso i) de la letra b) del artículo 1 del Reglamento (CE) nº 659/1999, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE ([12]), considera ayuda existente «*toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda que fueran aplicables y las ayudas individuales que se hayan llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y que sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma*».

23. El inciso v) de la letra b) del artículo 1 considera ayuda existente «*la ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro*».

24. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal ([13]), la Comisión comprobará si el marco jurídico en el que la ayuda se concede ha experimentado cambios desde su introducción. La Comisión tendrá en cuenta todos los elementos jurídicos y económicos vinculados al sistema de radiodifusión del Estado miembro en cuestión. Aunque los elementos jurídicos y económicos pertinentes a los efectos de este examen presentan puntos comunes en todos los Estados miembros o en la mayoría de ellos, la Comisión considera que un examen individual constituye el método más apropiado ([14]).

5. DETERMINACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS ESTATALES CON ARREGLO A LO DISPUESTO EN LOS APARTADOS 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 87

25. Para determinar la compatibilidad con el mercado común, la Comisión tendrá que examinar las ayudas estatales concedidas a los organismos públicos de radiodifusión. Podrán aplicarse, en su caso, las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 87.

([7]) Boletín CE 9-1984

([8]) DO C 307 de 13.11.1993, p. 3.

([9]) Ayuda NN 88/98, «Financiación de un canal de noticias de 70 horas de la BBC, sin publicidad, con pago de una licencia» (DO C 78 de 18.3.2000, p. 6) y Ayuda NN 70/98, «Ayuda estatal a los canales públicos de difusión «Kinderkanal y Phoenix» (DO C 238 de 21.8.1999, p. 3).

([10]) Asuntos 730/79: *Philip Morris Holland contra Comisión* (Recopilación 1980, p. 2671), apartado 11; C-303/88: *Italia contra Comisión* (Recopilación 1991, p. 1433), apartado 27; C-156/98: *Alemania contra Comisión* (Recopilación 2000, p. I-6857), apartado 33.

([11]) Asuntos T-106/95: *FFSA y otros contra Comisión* (Recopilación 1997, p. II-229); T-46/97: *SIC contra Comisión* (Recopilación 2000, p. II-2125) y C-332/98: *Francia contra Comisión* (Recopilación 1997, p. I-4833).

([12]) DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

([13]) Asunto C-44/93: *Namur — Les Assurances du Crédit SA contra Office National du Ducroire y Estado Belga* (Recopilación 1994, p. I-3829).

([14]) Sobre la reciente práctica de la Comisión en la materia, véase la nota nº 9.

26. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 151 del Tratado, la Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas. Así, la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado ofrece a la Comisión la posibilidad de considerar compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a promover la cultura, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común. Y es la Comisión la que tiene que pronunciarse sobre la aplicación efectiva de esta disposición, así como sobre las demás excepciones del apartado 3 del artículo 87. Conviene recordar que las disposiciones de excepción a la prohibición de conceder ayudas estatales deben aplicarse de manera restrictiva. El concepto de «cultura» en el sentido definido en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 debe interpretarse, pues, de modo restrictivo. Como ya declaró la Comisión en su decisión *Kinderkanal y Phoenix*, las necesidades pedagógicas y democráticas de la sociedad de un Estado miembro deben considerarse al margen de la promoción de la cultura ([15]). A este respecto, cabe señalar que el Protocolo establece una distinción entre las necesidades culturales, sociales y democráticas de cada sociedad. La educación puede tener, sin duda, un aspecto cultural.

27. A menudo, las ayudas estatales concedidas a los organismos públicos de radiodifusión no distinguen entre estas tres necesidades que destaca el Protocolo. Así, a menos que un Estado miembro establezca una definición y una financiación separada para las ayudas únicamente destinadas a promover la cultura, éstas no pueden generalmente autorizarse en virtud de la letra d) del apartado 3 del artículo 87. Sí pueden generalmente examinarse al amparo del apartado 2 del artículo 86, que se refiere a los servicios de interés económico general. En cualquier caso, independientemente de los fundamentos jurídicos a cuya luz se evalúe su compatibilidad, la Comisión efectuará el examen de fondo del régimen basándose en los mismos criterios, a saber, los establecidos en la presente Comunicación.

6. DETERMINACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS ESTATALES CON ARREGLO A LO DISPUESTO EN EL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 86

28. En su Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa, mencionada en el punto 5, la Comisión reconocía plenamente la importancia de dichos servicios para lograr los objetivos fundamentales de la Unión Europea.

29. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal, el artículo 86 constituye una excepción que debe interpretarse de manera restrictiva. El Tribunal ha precisado que para que una medida pueda beneficiarse de esta excepción, es necesario que se reúnan las condiciones siguientes:

    i) el servicio en cuestión debe ser un servicio de interés económico general y estar definido claramente como tal por el Estado miembro (definición);

    ii) la empresa en cuestión debe haber sido encargada explícitamente por el Estado miembro del suministro de dicho servicio (misión);

    iii) la aplicación de las normas de competencia del Tratado (en este caso concreto, la prohibición de las ayudas estatales) debe obstaculizar el cumplimiento de las tareas 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 Comunidad (criterio de proporcionalidad).

30. Corresponde a la Comisión, como guardiana del Tratado, verificar el cumplimiento de estos criterios.

31. En el caso concreto de la radiodifusión pública, este planteamiento debe adaptarse en vista de las disposiciones interpretativas del Protocolo, que contempla la «*función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro*» (definición y misión) y establece una excepción a las normas del Tratado sobre la financiación de los servicios públicos de radiodifusión «*en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público [. . .] y [. . .] no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público*» (proporcionalidad).

6.1. Definición de misión de servicio público

32. A fin de cumplir la condición mencionada en el inciso i) del punto 29 para la aplicación del apartado 2 del artículo 86, es preciso establecer una definición oficial de misión de servicio público. Sólo cuando se proporcione una definición oficial podrá la Comisión evaluar si la excepción del apartado 2 del artículo 86 es aplicable a sus decisiones con seguridad jurídica suficiente.

33. La definición de misión de servicio público incumbe a los Estados miembros, que pueden tomar decisiones en la materia en el ámbito nacional, regional o local. En general, esta competencia debe ejercerse teniendo en cuenta el concepto comunitario de «servicios de interés económico general». Sin embargo, dada la naturaleza específica del sector de la radiodifusión, y teniendo en cuenta las disposiciones interpretativas del protocolo, cabe considerar legítima con arreglo al apartado 2 del artículo 86 una definición «amplia», que confíe a un operador determinado la tarea de ofrecer una programación equilibrada y variada, acorde con su función, manteniendo al mismo tiempo un cierto nivel de audiencia. Dicha definición sería coherente con el objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y garantizar el pluralismo, incluida la diversidad cultural y lingüística.

34. Del mismo modo, la misión de servicio público podría incluir ciertos servicios que no son «programas» en el sentido tradicional, por ejemplo, los servicios de información en línea, en la medida en que subvienen —teniendo también en cuenta el desarrollo y la diversificación de actividades en la edad digital— las mismas necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad.

([15]) Véase la nota nº 9.

35. Siempre que se amplíe el ámbito de la misión de servicio público para incluir nuevos servicios, la definición y la misión encomendada deben modificarse en consecuencia dentro de los límites del apartado 2 del artículo 86.

36. La Comisión tiene por tarea comprobar si los Estados miembros cumplen o no lo dispuesto en el Tratado ([16]). Por lo que se refiere a la definición del servicio público en el sector de la radiodifusión, el papel de la Comisión se limita al control de errores manifiestos. No corresponde a la Comisión decidir si debe emitirse un programa por motivos de servicio de interés económico general, ni ocuparse de la naturaleza o calidad de un determinado producto. Habría, sin embargo, error manifiesto en la definición de misión de servicio público si ésta incluyera actividades de las que no pudiera razonablemente considerarse que satisfacen —en los términos del Protocolo— las «*necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad*». Este sería en general el caso, por ejemplo, del comercio electrónico. A este respecto, debe recordarse que la misión de servicio público describe los servicios ofrecidos al público en interés general. La cuestión de la definición de la misión de servicio público no debe confundirse con la del mecanismo financiero elegido para prestar estos servicios. Por lo tanto, si bien los operadores de servicio público pueden realizar actividades comerciales tales como la venta de espacios publicitarios para obtener ingresos, dichas actividades no pueden en principio considerarse parte de la misión de servicio público.

37. La definición de misión de servicio público debe ser tan exacta como sea posible. No debe dejar ninguna duda sobre si el Estado miembro pretende que se incluya o no en la misión de servicio público determinada actividad realizada por el operador al que se encomienda dicha misión. A falta de una definición clara y precisa de las obligaciones impuestas al organismo público de radiodifusión, la Comisión no estaría en condiciones de llevar a cabo las tareas que le asigna el apartado 2 del artículo 86, y no podría, por lo tanto, conceder ninguna exención en virtud de dicha disposición.

38. La clara determinación de las actividades incluidas en la misión de servicio público es también importante a fin de que los operadores de servicios no públicos planifiquen sus actividades.

39. Por último, la misión de servicio público debe ser inequívoca a fin de garantizar la viabilidad del control eficaz de su cumplimiento por parte de las autoridades de los Estados miembros, tal como se describe en el capítulo siguiente.

6.2. **Misión encomendada y supervisión**

40. A fin de gozar de la excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 86, la misión de servicio público debe encomendarse a una o varias empresas en virtud de un instrumento oficial (por ejemplo, legislación, contrato o pliego de condiciones).

41. Sin embargo, no basta con que el organismo público de radiodifusión haya sido encargado formalmente de la prestación de un servicio público bien definido. Es además necesario que el servicio público se preste efectivamente según las modalidades previstas en la disposición formal entre el Estado y la empresa encargada del servicio. Para ello, es conveniente que una autoridad competente u organismo designado al efecto controle su aplicación. La necesidad de dicha autoridad competente u organismo responsable de la supervisión es evidente en el caso de las normas de calidad impuestas al operador al que se confía la misión. De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre los principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital ([17]), no corresponde a la Comisión pronunciarse sobre el cumplimiento de las normas de calidad: la Comisión debe poder basarse en una supervisión adecuada por parte de los Estados miembros.

42. Incumbe a los Estados miembros elegir el mecanismo destinado a garantizar un control eficaz del efectivo cumplimiento de las obligaciones de servicio público. Sólo podrá considerarse que este organismo desempeña eficazmente su papel en la medida en que sea independiente de la empresa encargada del servicio.

43. A falta de indicios claros y fiables de que el servicio se presta con arreglo a la misión encomendada, la Comisión no tendría posibilidad de llevar a cabo las tareas que le asigna el apartado 2 del artículo 86, y no podría por lo tanto conceder ninguna exención en virtud de dicha disposición.

6.3. **Financiación de los servicios de radiodifusión públicos y prueba de proporcionalidad**

6.3.1. *Elección de la financiación*

44. Las obligaciones de servicio público pueden ser cuantitativas o cualitativas, o ambas cosas a la vez. Independientemente de su naturaleza, pueden justificar una compensación en la medida en que generen costes suplementarios en los que el organismo de radiodifusión no habría incurrido en condiciones normales.

45. Los sistemas de financiación pueden dividirse en dos grandes categorías: sistemas de «financiación única» y sistemas de «doble financiación». La «financiación única» incluye los sistemas en que los organismos públicos de radiodifusión se financian únicamente mediante fondos públicos, en cualquiera de sus formas. La categoría de «doble financiación» abarca numerosos sistemas en los que los organismos públicos de radiodifusión se financian mediante diferentes combinaciones de fondos públicos e ingresos por actividades comerciales, tales como la venta de espacios publicitarios o de programas.

([16]) Véase el Asunto C-179/90: Merci convenzionali porto di Genova SpA contra Siderurgica Gabrielli SpA (Recopilación 1991, p. I-5889).

([17]) COM(1999) 657 final, apartado 6) de la sección 3.

46. Como se señala en el Protocolo: «*Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión . . .*». La Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa, mencionada en el punto 5, precisa que: «*La elección del sistema de financiación es competencia del Estado miembro, y no puede plantearse en principio ninguna objeción a la elección de un sistema de doble financiación (que combine fondos públicos e ingresos de publicidad) en vez de un solo sistema de financiación (solamente fondos públicos) mientras no se afecte a la competencia en los mercados pertinentes (a saber, publicidad, y adquisición o venta de programas) en una medida contraria al interés comunitario*» ([18]).

47. Si bien los Estados miembros son libres de elegir la forma de financiación del servicio de radiodifusión pública, la Comisión debe comprobar, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86, que las excepciones a la normal aplicación de las normas de competencia en la ejecución del servicio de interés económico general no afecten a la competencia en el mercado común de manera desproporcionada. La prueba es de carácter «negativo»: examina si la medida adoptada no es desproporcionada. Asimismo, la ayuda no debe afectar al desarrollo de los intercambios en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

48. El Protocolo confirma asimismo este planteamiento en relación con el servicio público de radiodifusión, y establece que no debe afectar «*a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público*».

6.3.2. *Transparencia requerida en la evaluación de las ayudas estatales*

49. 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 actividades que no son de servicio público. La separación de las cuentas entre estas dos esferas ya se precisa normalmente en el ámbito nacional, en aras de la transparencia y control de la utilización de los fondos públicos. Es necesaria una separación de las cuentas que permita a la Comisión realizar su prueba de proporcionalidad. La Comisión se servirá de ella para examinar las posibles subvenciones cruzadas y defender el pago de compensaciones justificadas por servicios de interés económico general. Solamente sobre la base de una asignación adecuada de los costes e ingresos es posible determinar si la financiación pública se limita verdaderamente a los costes netos derivados de la misión de servicio público y puede, por lo tanto, autorizarse en virtud del apartado 2 del artículo 86 y del Protocolo.

50. Los requisitos sobre transparencia en las relaciones financieras entre los poderes públicos y las empresas públicas y dentro de las empresas a las que se atribuyen derechos especiales o exclusivos o se encomienda la realización de un servicio de interés económico general se recogen en la Directiva 80/723/CEE.

51. En virtud de la Directiva 80/723/CEE, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que, en toda empresa titular de derechos especiales o exclusivos, o encargada de un servicio de interés económico general, que reciba ayudas estatales en cualquiera de sus formas y que realice otras actividades: a) las cuentas internas correspondientes a las distintas actividades estén separadas; b) todos los ingresos y gastos se consignen o asignen correctamente sobre la base de principios de contabilidad analítica aplicados de manera coherente y objetivamente justificables y c) se establezcan claramente los principios de contabilidad analítica con arreglo a los cuales se mantienen las cuentas separadas.

52. Las exigencias generales en materia de transparencia se aplican a los organismos de radiodifusión, como recuerda el *considerando* 5 de la Directiva 2000/52/CE. Las nuevas obligaciones se aplican a los organismos públicos de radiodifusión, en la medida en que se beneficien de ayudas estatales y estén encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general y para las cuales las ayudas no se hayan fijado por un período apropiado con arreglo a un procedimiento abierto, transparente y no discriminatorio. La obligación de llevar cuentas separadas no se aplica a los organismos públicos de radiodifusión cuyas actividades se circunscriban al suministro de servicios de interés económico general y que no ejerzan actividades fuera del ámbito de aplicación de dichos servicios.

53. En el sector de la radiodifusión, la separación de cuentas no plantea ningún problema particular por el lado de los ingresos, pero puede resultar difícil o incluso inviable por el de los costes. Esto obedece al hecho de que, en el sector de la radiodifusión, los Estados miembros pueden considerar que toda la programación de los operadores se incluye en la misión de servicio público, pero admiten su explotación comercial. Esto es, actividades diferentes comparten en gran medida las mismas fuentes de financiación.

54. Por estos motivos, la Comisión considera que, en el lado de los ingresos, los operadores de radiodifusión deben presentar un informe detallado sobre las fuentes y cuantía de todos los ingresos derivados de la realización de actividades distintas del servicio público.

55. En el lado de gasto, deben determinarse con claridad los costes específicos de las actividades ajenas al servicio público. Además, siempre que los mismos recursos —personal, equipo, material fijo, etc— se utilicen para llevar a cabo tareas de servicio público y tareas ajenas al mismo, sus costes deben asignarse a partir de la diferencia en los costes totales para la empresa con y sin actividades de servicio público ([19]).

([18]) Véase la nota nº 1, p. 39.

([19]) Esto supone una referencia a la hipotética situación de que se interrumpieran las actividades no de servicio público: los costes así evitados representarían la cuantía de los costes comunes que deben asignarse a actividades no de servicio público.

56. Esto implica que, contrariamente al planteamiento generalmente empleado en otros servicios públicos, los costes enteramente atribuibles a actividades de servicio público y que al mismo tiempo beneficien también a actividades comerciales no tienen por qué repartirse entre ambas actividades, sino que pueden asignarse íntegramente al servicio público. Éste podía ser el caso, por ejemplo, de los precios de coste de un programa emitido dentro de la misión de servicio público, pero también vendido a otros operadores. El principal ejemplo, sin embargo, sería el de la audiencia, que se genera tanto para cumplir la misión de servicio público como para vender espacios publicitarios. Una distribución exhaustiva de los costes entre ambas actividades podría resultar arbitraria y carecer de sentido. Sin embargo, la asignación de costes desde el punto de vista de la transparencia de cuentas no debe confundirse con la recuperación de costes a la hora de definir políticas de precios. Este último asunto se aborda en el punto 58.

6.3.3. *Proporcionalidad*

57. Al realizar la prueba de proporcionalidad, la Comisión parte del principio de que dicha financiación suele ser necesaria para que la empresa en cuestión pueda asumir sus obligaciones de servicio público. No obstante, para superar esta prueba, es preciso que las ayudas estatales no sobrepasen los costes netos derivados de la función de servicio público, teniendo asimismo en cuenta los demás ingresos directos o indirectos procedentes de dicha función. Por lo tanto, el beneficio neto que las actividades no de servicio público obtienen de la actividad de servicio público se tendrá en cuenta a la hora de evaluar la proporcionalidad de la ayuda.

58. Por otra parte, podía haber falseamientos del mercado, lo que no es necesario para el cumplimiento de la misión de servicio público. Un operador de servicio público, en la medida en que su lucro cesante se compense por la ayuda estatal, podría, por ejemplo, tener interés en provocar una caída de los precios en el mercado de la publicidad a fin de reducir los ingresos de sus competidores. Este comportamiento por parte de un organismo público de radiodifusión, en caso de demostrarse, no podría considerarse inherente a la misión de servicio público que se le ha encomendado. 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 y, en cualquier caso, afecta «*a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado contrario al interés común*», infringiendo, por tanto, el Protocolo.

59. Por consiguiente, a la hora de realizar la prueba de proporcionalidad, la Comisión estudiará si puede o no justificarse un falseamiento de la competencia debido a la ayuda dada la necesidad de prestar el servicio público definido por el Estado miembro y proveer su financiación. En su caso, la Comisión tomará medidas con arreglo a otras disposiciones del Tratado.

60. El análisis de los efectos de la ayuda estatal en la competencia y el desarrollo de los intercambios deberá inevitablemente basarse en las características de cada situación en un momento y un lugar determinados. La presente Comunicación no podría describir la estructura competitiva y las restantes características de cada uno de los mercados, ya que existen generalmente grandes diferencias entre ellos. Por la misma razón, la presente Comunicación no puede definir previamente las condiciones en que los precios de los organismos públicos de radiodifusión se ajustan a los principios expuestos en el punto 58. De ahí que, en último término, la evaluación de la compatibilidad de las ayudas estatales a los organismos públicos de radiodifusión sobre la base del apartado 2 del artículo 86 sólo pueda realizarse caso por caso, de acuerdo con la práctica de la Comisión.

61. En su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta que, en la medida en que una ayuda estatal sea necesaria para poder asumir una obligación de servicio público, el sistema en su conjunto podría también tener como efecto positivo el mantenimiento de una oferta alternativa en algunos de los mercados de referencia ([20]). No obstante, este efecto tiene que contrastarse con los posibles efectos negativos de la ayuda en el sentido de impedir el acceso de otros operadores a estos mercados, reforzando así una estructura más oligopolística del mismo, o llevar a un posible comportamiento contrario a la competencia de los operadores de servicio público en los mercados de referencia.

62. La Comisión tendrá asimismo en cuenta las dificultades a que se enfrentan los pequeños Estados miembros a la hora de obtener los fondos necesarios a través de un canon, en caso, por ejemplo, de que los costes per cápita del servicio público sean más elevados ([21]).

([20]) Eso no significa que una ayuda estatal constituya un medio justificado para aumentar la oferta y la competencia en un mercado. Una ayuda estatal que permita a un operador mantenerse activo en un mercado a pesar de una situación deficitaria recurrente causa un importante falseamiento de la competencia, ya que a largo plazo se traduce en una mayor ineficacia, una oferta más limitada y unos precios más elevados para los consumidores. Suprimir las barreras jurídicas y económicas al acceso al mercado, aplicar una verdadera política de lucha contra los monopolios y promover el pluralismo son instrumentos más eficaces en este sentido. Los monopolios naturales están normalmente sujetos a una normativa.

([21]) También pueden plantearse dificultades similares cuando el servicio público de radiodifusión va dirigido a minorías lingüísticas o subviene a necesidades locales.