

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA Y DEL DERECHO AUDIOVISUAL¹

JOSÉ M^a VIDAL BELTRÁN
Universidad de Valencia

I.- PRELIMINAR II.- EL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE UNA POLÍTICA Y UNA REGULACIÓN AUDIOVISUAL. 1.- La televisión sin fronteras como objetivo comunitario. 2.- Pluralismo, libre competencia y concentración de medios de comunicación. 3.- La armonización de las emisiones de radiodifusión televisiva. 4.- El apoyo al sector cinematográfico y la industria de producción audiovisual europea. 5.- La protección de los derechos de autor en el ámbito audiovisual comunitario. 6.- La armonización de normas técnicas y la convergencia de las nuevas tecnologías. III.- LAS PRÓXIMAS ETAPAS

I. - PRELIMINAR

Cuando se está debatiendo un tema del calado y la incidencia que para todos nosotros va a representar "el futuro de la UE después de Amsterdam"; puede, por lo menos, resultar curioso que uno de los marcos de reflexión sea la política y la regulación audiovisual europea.

Sin embargo, cuando constatamos, en tiempo de futuro, las perspectivas del sector audiovisual en el marco de la U.E. podemos advertir la importancia e influencia de este sector en la construcción europea y la necesidad de su estudio. Basta, para ello, apelar a tres tipos de razones:

* el gran auge y crecimiento que está experimentando este sector, tanto en inversión como en creación de empleos, en estos momentos y que todavía va a ser mayor en el siglo XXI. Con todo lo que ello implica sobre el aumento del peso específico de este sector en el conjunto de la economía comunitaria.

* la gran transformación que está experimentando este sector con el tránsito de la tecnología analógica hacia la tecnología digital y que va a suponer una gran revolución en los modos y maneras de entender y actuar de estos medios, en los que se multiplicarán el número de frecuencias disponibles, se posibilitará la interactividad y las autoprogramaciones de los espectadores, se ampliarán los servicios existentes y se

¹ Artículo publicado en la obra El futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam, ¿qué?. E. Linde y P. Mellado (dir.)Ed. Colex, 1999, p.175-214

crearán otro conjunto nuevo de servicios, se aumentará la demanda de contenidos audiovisuales...; modificándose los hábitos de consumo que ya en la actualidad superan las tres horas por cada europeo medio, y los hábitos de utilización de los medios audiovisuales por los usuarios; al mismo tiempo que favorecerá la aparición de sinergias y alianzas empresariales, mono y multimedia, para competir con más garantías y ventajas en los nuevos mercados.

* la incidencia que los medios de comunicación y especialmente los audiovisuales, tienen sobre la sociedad europea. Para la mayor parte de ciudadanos europeos estos medios constituyen no solo la fuente de información de lo que está ocurriendo en su ciudad o en el mundo, sino que también se convierten en punto de referencia para la adquisición de determinados valores sociales o culturales, y en un complemento del proceso educacional y formativo; por lo que la proyección de contenidos que realicen estos medios va a influir en la propia identidad de la sociedad europea.

Apuntadas estas razones que evidencian la conveniencia de abordar el análisis de las nuevas perspectivas de la política y regulación audiovisual comunitaria, como un sector fundamental en la construcción del futuro de la Unión Europea, son muchas las preguntas que podemos plantearnos, entre ellas⁽¹⁾: ¿cómo pueden las autoridades europeas y nacionales ayudar a la industria audiovisual europea a enfrentarse a los nuevos desafíos industriales, culturales y sociales? ¿cuál debe ser el papel del servicio público de radiodifusión en el nuevo panorama audiovisual? ¿cómo puede la industria europea de programas (películas, televisión, multimedia) aprovechar al máximo los cambios previstos? ¿cómo puede preservarse la pluralidad lingüística y cultural europea? ¿cómo hay que entender el interés general, especialmente en términos éticos, a fin de salvaguardar el modelo europeo de sociedad?...

No obstante, antes de enfrentarnos a las posibles respuestas a estas y otras muchas más preguntas que se nos pueden ocurrir, procede apuntar cuáles han sido hasta el momento las grandes pautas que han marcado la regulación y actuaciones comunitarias en el sector audiovisual.

II.- EL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE UNA POLÍTICA Y UNA REGULACIÓN AUDIOVISUAL.

Al respecto y de una manera casi esquemática, debe comentarse que los Tratados de París y Roma no contenían, en consonancia con el escaso desarrollo tecnológico e implantación del fenómeno audiovisual y televisivo de aquella época, ninguna referencia explícita a esta cuestión. Ni siquiera cuando se estaba afirmando en el art. 2 del T.C.E.E.

que el objetivo final de la Comunidad era "el establecimiento de relaciones más estrechas entre los pueblos que la integran", se enfocaba en otros términos que no fuesen los puramente económicos; mientras que la televisión y el fenómeno audiovisual se consideraron, desde la perspectiva europea, como una materia de neta factura socio-cultural y política, y no encontraron acomodo, en un principio, en la esfera competencial comunitaria.

La progresiva importancia económica y su integración en los intercambios comerciales, permitieron que la jurisprudencia⁽¹⁾, en el marco de la definición funcional de las competencias comunitarias, incluyese en la órbita europea algunas parcelas de la actividad televisiva y audiovisual⁽²⁾; al tiempo que desde las instituciones comunitarias se fueron iniciando diversas actuaciones en este campo⁽³⁾.

Con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, se inauguran unas referencias directas al ámbito audiovisual. Así, en el art. 151, en el marco del Título XII del T.C.E., dentro del contexto general de la Cultura, establece que la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, respetando su diversidad nacional y regional mediante acciones que favorecerán la cooperación entre dichos Estados y "si fuese necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos:...- la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual". También, en el art. 154, del Título XV del T.C.E., sobre redes transeuropeas, se contempla la necesidad de que la Comunidad contribuya al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en varios sectores, entre ellos el "de la telecomunicaciones".

Asimismo en el texto de reforma del Tratado de la Unión Europea, acordado en Amsterdam en junio de 1997, se incluye una referencia explícita a uno de los problemas que las televisiones públicas venían arrastrando desde hace bastante tiempo, al incumplir, por su doble financiación, algunas libertades y principios reconocidos en el T.C.E. En su Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros se establece: "Las disposiciones del presente Tratado (incluidas las reglas en materia de competencia) se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida que la financiación se conceda a organizaciones de radiodifusión para llevar a cabo las competencias de servicio público atribuidas y organizadas por cada Estado miembro, y dicha financiación no afecte a las condiciones comerciales y de competencia de la Comunidad en un grado contrario al interés común, teniendo en cuenta la realización de las competencias de servicio público".

A pesar de estas tardías y escasas referencias de los Tratados, que tampoco implica ninguna atribución de competencias claras y directas a la Unión Europea, tanto la práctica institucional (Comisión, Consejo y Parlamento) como la interpretación judicial del T.J.C.E., han ido asimilando las actividades de radiodifusión televisiva al ejercicio de las libertades comunitarias, bien sea como libre prestación de servicios, libre circulación de producciones audiovisuales, derecho de libre establecimiento..., e integrándolas en el desarrollo del ámbito competencial comunitario, justificando con ello la aplicación de las disposiciones del Tratado en esta materia. Si bien, y conforme se reconoce en el considerando nº 13 de la Directiva 89/552/CEE, "Televisión sin fronteras", o en la jurisprudencia del T.J.C.E., aunque puede existir una regulación y actuaciones de la Unión Europea en este sector: "la reglamentación comunitaria no afecta a la competencia de los Estados miembros en lo que concierne a la organización, incluido el sistema de concesión de autorizaciones administrativas o de financiación de las emisiones..."⁽⁴⁾.

Sobre estas bases, y teniendo en cuenta las múltiples implicaciones de carácter cultural, tecnológico y económico derivadas de las actividades del ámbito de la telecomunicación audiovisual, las instituciones comunitarias consideraron crucial el desarrollo de un espacio audiovisual propio y de naturaleza claramente europea; que debía convertirse en uno de los objetivos prioritarios y elemento clave para la reactivación y adecuación de las industrias de la comunicación y producción audiovisual europeas, además de constituirse en sustrato mínimo imprescindible para el mantenimiento y potenciación de la cultura europea y la idiosincrasia de cada uno de los pueblos⁽⁵⁾. Para ello se han ido acordando múltiples normativas y programas de actuación relacionados, de forma directa o indirecta, con lo que denominamos política audiovisual. Sin embargo, para estudiar este conjunto de normas y actuaciones comunitarias resulta necesario, en aras a una mayor claridad y coherencia metodológica, estructurar este amplio abanico de disposiciones y programas en varios sectores de intervención, en razón de los objetivos perseguidos por la Comunidad y los ámbitos concretos de actuación:

1.- La televisión sin fronteras como objetivo comunitario.

2.- El pluralismo, libre competencia y concentración de medios de comunicación.

3.- La armonización de las emisiones de radiodifusión televisiva.

4.- El apoyo al sector cinematográfico y la industria de producción audiovisual europea.

5.- La protección de los derechos de autor en el ámbito audiovisual comunitario.

6.- La armonización de normas técnicas y la convergencia de las nuevas tecnologías.

1.- La televisión sin fronteras como objetivo comunitario.

Los primeros pasos del pensar y quehacer comunitario respecto del modelo de televisión que debía seguirse en Europa estuvieron ligados al objetivo que, a su vez, es la base del conjunto de la política audiovisual comunitaria, de conseguir una "televisión sin fronteras", eliminando las barreras y diferencias normativas entre los Estados miembros, y creando un marco jurídico suficiente para conseguir una libre circulación de los servicios de radiodifusión televisiva en la Comunidad.

Estos acuerdos y disposiciones normativas se iniciaron con la Resolución sobre política de información de la Comunidad Europea, adoptada por la Comisión y el Parlamento Europeo en 1981⁽⁶⁾ y le siguieron otros, referidos a cuestiones como: la posible intervención y regulación de la radiodifusión y televisión transnacional a nivel europeo; la realidad y tendencias de la televisión en Europa; las áreas concretas sobre las que debía incidir una política global en materia de televisión; las acciones para el fomento de la industria audiovisual; el Libro Verde sobre la creación del mercado común de la radiodifusión, en particular, por satélite y por cable; la Directiva sobre televisión sin fronteras; o, los aspectos económicos del mercado común de la radiodifusión.

No obstante, el punto crucial y eje de este objetivo lo constituyó la aprobación de la Directiva 89/552/CEE, comúnmente llamada "Directiva sobre televisión sin fronteras".

La adopción de la Directiva sobre "televisión sin fronteras", a pesar de las dificultades políticas y el largo proceso que precisó hasta el acuerdo final, venía auspiciada por unos imperativos ineludibles, que las instituciones europeas no podían dejar de lado. De una parte los avances tecnológicos, sobre todo en el campo de la televisión por satélite, forzaban la aparición de nuevos modelos y esquemas de televisión transfronteriza. Asimismo, la progresiva desaparición del modelo de televisión pública, imperante en la Europa comunitaria hasta aquellos instantes, dando paso a sistemas mixtos o totalmente privatizados, también quebraban la estructura organizativa y relacional de las televisiones

européas; favoreciendo, además, la multiplicación de horas de emisión y creando unas nuevas necesidades de programación. Esta nueva realidad tampoco podía desligarse de la creciente importancia y valor estratégico del sector audiovisual en el conjunto de las estructuras económicas, que requerían una mejor definición de las políticas europeas en este campo; al mismo tiempo que se precisaba una armonización de las barreras o restricciones que desde la legalidad de cada Estado miembro se pudiese imponer a la libre circulación de estos servicios y en especial de los mensajes televisivos, así como la configuración de un espacio audiovisual europeo que ofreciese una seguridad jurídica suficiente a los operadores europeos. Si a todo ello le añadimos la importante influencia que las producciones audiovisuales y las emisiones televisivas podían tener en la defensa del patrimonio cultural europeo y en la creación de un clima favorable hacia la integración europea, quedaba demostrada la necesidad de coordinar las legislaciones nacionales en el ámbito de las emisiones televisivas y la conveniencia de adoptar una medidas complementarias que apoyasen este sector.

En esta misma línea, la Directiva 97/36/CE, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE, pretende profundizar en estos objetivos generales, adecuando su contenido a las nuevas realidades tecnológicas, aclarando o precisando determinadas definiciones y obligaciones de los Estados miembros que habían planteado ciertos problemas jurídicos en su aplicación práctica, ampliando el alcance de algunos principios sobre emisiones recogidos en la Directiva de 1989 e introduciendo nuevos supuestos de armonización sobre las emisiones de radiodifusión televisiva, conforme iremos detallando en los diversos apartados del próximo capítulo. De la misma manera que refuerza el interés por garantizar la libre circulación comunitaria de estas emisiones y el libre derecho de recepción de dichas emisiones por los ciudadanos europeos en todos los Estados miembros; coordinándolo incluso, con los derechos reconocidos en el art. 7 del texto de Maastricht, con la incidencia sobre los aspectos culturales, reconocidos en el art. 151 del TCE o con el apoyo y fomento de la producción audiovisual europea.

En el marco de ese objetivo general de la televisión sin fronteras en el ámbito comunitario, otra línea de trabajo de las instituciones comunitarias se encaminó hacia la creación de un "programa europeo de televisión directa vía satélite".

Hacia ya bastantes años que la Comisión y el Parlamento eran conscientes de que los avances y éxitos logrados en el campo de la integración económica contrastaban con la desinformación de la opinión pública europea sobre estas realidades. Para intentar resolver esta falta de comunicación entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias se elaboraron algunos informes, como los de 1977 y 1980 que

planteaban la necesidad de desarrollar una "política comunitaria de información"⁽⁷⁾. Sin embargo, fue al empezar a planificarse los primeros proyectos nacionales⁽⁸⁾ de televisión directa vía satélite, cuando desde el Parlamento Europeo se contempló la idea de elaborar un programa europeo de televisión directa vía satélite, en el que participasen los propios servicios de información de la Comunidad, con el objetivo de completar la insuficiente información recibida por los ciudadanos europeos sobre la Comunidad y favorecer la identificación de los ciudadanos europeos con el proyecto europeo. Esta iniciativa, se plasmó en la Resolución de 12 de marzo de 1982 del P.E. que, amparándose en el art. 2 del TCE al plantear como objetivo comunitario "establecer las bases de una unión más estrecha entre los pueblos de Europa" y en el 308 al considerar que la estrecha vinculación entre la construcción europea y la opinión pública otorga a la Comunidad facultades implícitas de intervención, propuso la creación de un canal europeo de televisión directa vía satélite.

Con esta propuesta, además de crear un canal y una programación transnacional, se auspiciaba la presencia del sector público en la gestión del mismo, manteniendo la función de "servicio público" de la televisión, al encomendar la realización del programa europeo de televisión directa vía satélite a los organismos públicos de radiodifusión en el marco de la U.E.R.⁽⁹⁾. Al mismo tiempo que se creaba una plataforma experimental para contrastar e impulsar normas técnicas comunes y cooperar en proyectos conjuntos, que permitiesen superar estas barreras técnicas entre los diversos países europeos.

En esta misma línea la Comisión en su Informe provisional sobre la realidad y tendencias de la televisión en Europa: perspectivas y opciones (COM (83) 229 final), el Informe Arfe del Parlamento Europeo (PE DOC 1-1541/83), el Libro Verde sobre televisión sin fronteras (COM (84) 300 final), las Resoluciones del Parlamento Europeo de 10 de octubre de 1985 (DOC A2-75/85 y A2-102/85), el Documento de la Comisión sobre participación en la primera experiencia de televisión europea EUROPA-TV (DOC interno OJ 818-12/03/86)... fueron concretando las bases y criterios esenciales que debía reunir un programa europeo de televisión para recibir el apoyo de la Comunidad y poder acceder a una importante financiación comunitaria. Entre estos requisitos fundamentales podemos destacar: la elaboración de un programa por un equipo multinacional, el multilingüismo de las emisiones y su difusión a audiencias transnacionales. Sobre estas bases han sido varios los proyectos que han recibido cierta atención y financiación de la Comunidad, entre los que pueden citarse el programa EUROPA-TV y el canal europeo de noticias EURONEWS.

Además de todos los objetivos ligados directamente al contenido de la Directiva sobre Televisión sin Fronteras y su

texto reformado, que se enmarcan en la consecución de una libre circulación y prestación de servicios de radiodifusión televisiva a nivel comunitario, partiendo del respeto a las libertades de expresión y de información y las potestades de los Estados para decidir sobre la organización de su propio espacio y regulando, al tiempo que unificando las legislaciones nacionales, un conjunto de principios que deben cumplir la programación y publicidad de las emisiones televisivas, junto con la protección de un conjunto de derechos de los menores y los ciudadanos en general y del objetivo de un Programa europeo de televisión directa vía satélite, desde las instituciones europeas se auspiciaron otro conjunto de iniciativas cuyo objetivo, eso sí, desde distintos ámbitos, era favorecer el desarrollo y potenciación del sector audiovisual europeo.

En 1985, el Libro Blanco sobre la realización del mercado interior ya anunciaba varias medidas destinadas a abrir a la competencia el mercado del sector audiovisual en los Estados miembros y promover la televisión de alta definición. En este empeño, al margen de la propuesta de Directiva sobre Televisión sin Fronteras y el estímulo a la creación de una cadena europea de televisión y, precisamente, para apoyarla, se aprobó la Directiva 86/529/CEE⁽¹⁰⁾, relativa a la adopción de las especificaciones técnicas comunes a la familia MAC, sobre normas para la difusión directa de televisión por satélite. También la declaración de 1998 como año europeo del cine y la televisión o las diferentes medidas adoptadas en apoyo de la industria de producción audiovisual europea se convirtieron en bases y puntos de referencia de las múltiples normas y actuaciones comunitarias dirigidas al sector audiovisual.

Desde la vertiente técnica debe apuntarse que la construcción de este espacio audiovisual europeo hubiese quedado en entredicho si no se hubiesen adoptado un conjunto de reglamentaciones técnicas normalizadas para la emisión, transmisión y recepción de estas señales audiovisuales. La existencia de normas técnicas distintas para la fabricación, transmisión y recepción de señales audiovisuales, como ocurría con el PAL y SECAM, así como la diversidad en el grado de desarrollo e implantación de nuevas tecnologías en los países comunitarios, creaban una situación un tanto caótica que debía superarse para conseguir una verdadera televisión transnacional, y en esa línea se trabajó desde las Comunidades Europeas. En esta línea, la Directiva 86/592/CEE que ya hemos citado, la Decisión del Consejo 89/337/CEE, de abril de 1989, relativa a la Televisión de alta definición; la Decisión del Consejo 89/630/CEE, de diciembre del mismo año, relativa a la acción común de los Estados miembros en favor de la adopción de una única norma mundial respecto a la televisión de alta definición; la Directiva 92/38/CEE, de mayo de 1992, sobre normas para la difusión satélite de señales de televisión; la Decisión del Consejo 93/424/CEE, de julio de 1993,

estableciendo un plan para la introducción de servicios avanzados de televisión en Europa..., fueron abriendo el camino hacia normas y sistemas técnicos de producción y transmisión homogéneos que pudiesen superar las dificultades que existían para crear un verdadero mercado europeo. Posteriormente y sobre la base de estos servicios digitales avanzados y el formato 16:9 se han ido aprobando normas como la Directiva 95/47/CE, sobre el uso de normas de transmisión de señales de televisión..., que han propiciado que realmente pueda hablarse de un mercado único en este aspecto.

La consecución de este espacio audiovisual europeo también precisaba la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y las redes de televisión por cable. La liberalización de las telecomunicaciones hacía ya algún tiempo que se había convertido en objetivo comunitario, como puede constatarse en el documento "Recomendaciones acerca de las Telecomunicaciones"⁽¹¹⁾ presentado por la Comisión ante el Consejo en septiembre de 1980, en el que ya se planteaba la necesaria transición desde una situación caracterizada por la gestión de las telecomunicaciones en régimen de monopolio hasta su paso definitivo a una explotación en régimen de libre competencia en toda la órbita comunitaria. A partir de ahí se han ido sucediendo diversos programas que han liberalizado los mercados de telecomunicaciones en la Unión Europea, afectando tanto de forma directa como indirectamente al ámbito televisivo, fundamentalmente en lo que podía suponer la liberalización de determinados servicios de valor añadido, y determinadas parcelas de la transmisión por satélite y redes de televisión por cable. El "Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicación", de 1987 y las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE relativas a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones, la Directiva 91/263/CEE relativa a los equipos terminales de telecomunicaciones, la Directiva 93/97/CEE sobre estaciones terrenas de comunicaciones por satélite, la Directiva 94/46/CE por la que se modifica la Directiva 88/301/CEE y se liberaliza el mercado de bienes y servicios de telecomunicaciones por satélite, el "Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras de telecomunicación y redes de televisión por cable", la Directiva 95/51/CE para liberalización del uso de las redes de televisión por cable... son algunas de las normas que se han adoptado por las instituciones europeas sobre esta cuestión.

La rápida mutación tecnológica del sector audiovisual, además de posibilitar un propio proceso de liberalización en el marco general de las telecomunicaciones, también ha propiciado que con la progresiva digitalización de la producción, la transmisión y la prestación de los servicios audiovisuales se estén dando múltiples correspondencias e interrelaciones entre los sectores de las telecomunicaciones,

los medios de comunicación de masas y las tecnologías de la información, que necesitan ser estudiadas y valorarse en su relación de conjunto para poder actuar en cada uno de los sectores de manera particular. En este contexto la elaboración en 1997 del "Libro Verde sobre convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información, y sus consecuencias para la reglamentación", así como los otros estudios y documentos de trabajo en relación con "La era digital y las próximas etapas", auspiciados por la Comisión y presentada al Consejo y Parlamento Europeo en julio de 1998, se convierten en otros retos a tener en cuenta en estas nuevas fronteras audiovisuales europeas ante el siglo XXI.

Otro conjunto de iniciativas comunitarias se concretaron en el apoyo a la producción y distribución de obras audiovisuales europeas y la formación de los profesionales en estos campos. Al respecto los Programas Media constituyen un claro apoyo a la industria europea de cine y televisión que tienen como objetivo hacer que esta industria sea más competitiva y capaz de abordar las necesidades y retos de contenidos del sector audiovisual para los próximos años. Para ello la Decisión del Consejo 90/685/CEE, de diciembre de 1990, que aprobó el Programa Media I, para fomentar el desarrollo de la industria audiovisual europea, con una vigencia de cinco años (1990-1995) y una dotación de 200 millones de ecus, y las Decisiones 95/563/CE y 95/564/CE, de julio y diciembre de 1995, por los que se aprobó el Programa Media II (1996-2000) en los ámbitos de desarrollo y distribución de obras audiovisuales europeas, y de formación, con una dotación de 310 millones de ecus, van a convertirse, junto con otro conjunto de actuaciones complementarias o iniciativas como el "fondo europeo de garantía para fomentar la producción cinematográfica y televisiva", en otra línea de actuación comunitaria en apoyo del sector audiovisual.

La protección de los derechos de autor y afines en el sector audiovisual fue otro de los ámbitos de actuación comunitaria. Con el antecedente de la Decisión del Consejo de 22.6.1984 y descartada su inclusión en el contenido de la Directiva sobre Televisión sin Fronteras por tener un contenido y entidad suficiente como para desarrollar una regulación específica, y tras diversos dictámenes e informes se aprobaron tres Directivas: 92/100/CEE, 93/83/CEE y 93/98/CEE, relacionadas con los derechos de autor y afines en el sector audiovisual. No obstante los actuales avances técnicos y la convergencia con el sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, hace necesaria una nueva adecuación de esta legislación, de la que la Directiva 98/84/CE relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso es una de sus primeras concreciones normativas.

Con todas estas iniciativas, actuaciones y normas comunitarias que iremos detallando en los siguientes capítulos, se ha ido conformando una política y una regulación audiovisual que procediendo de ámbitos distintos, con distintos retos y teniendo diferentes bases jurídicas, participa de una misma filosofía e intenta conseguir un mismo objetivo final.

No hemos querido incluir en el marco de estudio de esta política y regulación audiovisual comunitaria los aspectos internacionales relacionados con los acuerdos entorno a los GATS y las negociaciones con los GATS 2000, así como las implicaciones derivadas de los procesos de adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea, porque su análisis que tiene una entidad propia, aunque puede ser complementario al presente estudio, nos desviaría de este objetivo central que persigue centrar las raíces y las bases propias de la regulación y la política audiovisual comunitaria.

2.- Pluralismo, libre competencia y concentración de medios de comunicación

La Directiva 89/552/CEE supuso, también, una reafirmación de las libertades de expresión e información en las emisiones televisivas europeas. Así, en su Preámbulo, se reconocía que el derecho al libre establecimiento y la libre circulación de servicios, aplicado a la difusión y a la distribución de servicios de televisión, constituyen en derecho comunitario, una manifestación específica de un principio más general, a saber la "libertad de expresión", tal y como se consagra en el art. 10.1 del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en el seno del Consejo de Europa; sin perjuicio de los únicos límites previstos en los arts. 10.2 y 56.1 de dicho Convenio, por razones de orden público, seguridad y salud pública. Igualmente, en el considerando decimosexto del Preámbulo se resaltaba como esencial que los Estados miembros velen para que no se cometan actos que puedan resultar perjudiciales para la libre circulación y el comercio de las emisiones televisivas, o que puedan favorecer la creación de posiciones dominantes que limiten el pluralismo y la libertad de información televisiva, así como la información en su conjunto. El texto de 1997 mantiene la misma línea, ampliándola a los nuevos servicios audiovisuales, ya que según reza su considerando octavo: "es fundamental que los Estados miembros intervengan en los servicios comparables a la radiodifusión televisiva con el fin de impedir que se lesionen los principios fundamentales por los que debe regirse la información...".

En esta línea el marco general de una política audiovisual europea, y en especial en el de la creación de un mercado común de la televisión, reviste una especial importancia la aplicación del principio de la libre competencia y la no concentración de medios, en relación con el ejercicio del pluralismo editorial e informativo, como expresión de las libertades de información y recepción.

Ciertamente la creación de un mercado común de los medios audiovisuales no puede fundamentarse, únicamente, en actuaciones sobre determinados aspectos técnicos, de producción audiovisual y regulaciones sobre emisiones, publicidad u otros derechos, dejando que la mera aplicación de las libertades económicas del Tratado puedan decidir en este sector sin ningún tipo de traba. Ello podría acarrear graves problemas de concentración de medios (multimedia o monomedia) en un mismo grupo de empresas o permitir ciertos acuerdos entre grupos que llevasen a falsear una verdadera libertad de expresión y un verdadero pluralismo informativo. Los medios de comunicación y especialmente la televisión, por su incidencia e implicación en la sociedad actual, deben participar en esas libertades económicas, pero sobre ciertas normas mínimas que permitan una correcta articulación del juego de la libre competencia en dicho mercado con ciertas restricciones en la concentración de medios o en el abuso de posiciones dominantes que falseen una verdadera competencia e impidan que quede reflejado el verdadero pluralismo de la sociedad.

Esta interrelación constituye una parte esencial de las bases jurídicas comunitarias en la esfera audiovisual y de comunicación de masas, se considera fundamental y necesaria para la organización del espacio audiovisual europeo; de hecho la Comisión, en 1990, proponía como medidas complementarias a la Directiva 89/552/CEE para alcanzar dicho "espacio audiovisual": a) favorecer una política de competencia clara que, al mismo tiempo, garantice un marco adecuado para las ayudas nacionales; b) garantizar que el sector audiovisual no perjudique al pluralismo, sino que contribuya a fortalecerlo, fomentando la diversidad de los programas y líneas editoriales"⁽¹²⁾.

Pero, además, también debe tenerse en cuenta que el principio de libre competencia constituye uno de los pilares de la economía de libre mercado y uno de los fundamentos del ordenamiento comunitario, que lo mantiene como pieza clave en su estructura, como se resalta en el 3, g del TCE al afirmar que para alcanzar los fines de la Comunidad Europea debe conseguirse "un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior", y se constata en la tercera parte, dentro del Título V, cuando se dedican los arts. 81 al 89 en exclusiva a desarrollar las "Normas sobre competencia". Esta regulación, sin embargo, no implica que

dichas disposiciones deban concebirse como una estructura rígida e impermeable a cualquier intervención comunitaria, ni que puedan aplicarse por igual en todos los sectores de la economía; sino, más bien, que cada sector del mercado determina los márgenes por los cuales puede discurrir la libre competencia y que "la política de competencia pretende conseguir un nivel de competencia adecuado a las necesidades de cada mercado considerado"⁽¹³⁾, dentro del objetivo básico de integración europea.

Por ello, la Comisión y las instituciones comunitarias, deberán ser garantes y aplicar el principio de libre competencia en el sector audiovisual, pero atendiendo a las especiales características de dicho sector y procurando que se creen unas condiciones estructurales del mercado que posibiliten el establecimiento de una pluralidad de fuentes de información y opinión que, a su vez, sean capaces de trasladar, en términos plurales, a las emisiones televisivas, en el marco del amplio debate cultural y político que necesita toda sociedad democrática de una manera permanente.

La aplicación de estos principios en el desarrollo del derecho y la política audiovisual comunitaria, los estructuraremos en tres áreas sobre las que el derecho de la competencia tiene una incidencia directa:

a) las concentraciones y alianzas de los medios de comunicación.

b) el acceso al nuevo mercado de las comunicaciones.

c) las ayudas financieras a las televisiones públicas.

a) Para evitar que las concentraciones o alianzas entre empresas de comunicación de masas pudiese suponer un falseamiento de la libre competencia de los mercados nacionales y una quiebra del pluralismo editorial e informativo, los Estados miembros han adoptado ciertas restricciones relativas a la propiedad de los medios de comunicación y, en especial, de las cadenas de televisión. Sin embargo estas normativas presentan un alto grado de disparidad, tanto en el ámbito de aplicación (restricciones monomedia o multimedia), como en el grado y modalidades de aplicación de estas restricciones (número de licencias y porcentajes) y otras muchas cuestiones como el nivel de la transparencia, el grado de precisión de las regulaciones..., conforme resalta la Comisión en el Libro Verde sobre pluralismo y concentración de medios⁽¹⁴⁾.

También desde la Comunidad se adoptaron algunas normas contra las concentraciones de empresas, aunque con carácter general. Así, el Reglamento 4064/89, y su texto revisado por el Reglamento 1310/97 tienen por objeto regular las operaciones

de concentración de dimensión comunitaria⁽¹⁵⁾, pero estas normas y las que les han seguido no parecen las más idóneas para aplicarse a un campo tan específico y particular como son los medios de comunicación; fundamentalmente, por las cifras de negocios que se indican en los Reglamentos y que no suelen alcanzarse en este tipo de empresas y porque, además, las empresas de comunicación acostumbran a organizarse y estructurarse en grupos de empresas de los diferentes ámbitos de la comunicación, incluso de otros sectores, y con participaciones cruzadas en muchos casos, planteando una dificultad añadida a la aplicación de los Reglamentos que deberían tomar como referencia los submercados monomedia afectados, frente a estas crecientes interrelaciones⁽¹⁶⁾, escapando a su ámbito de aplicación.

A partir de la constatación de estas dificultades y ante la necesaria regulación de este tema de una manera específica la Comisión en el Libro Verde sobre pluralismo y concentración⁽¹⁷⁾, intentó avanzar en el conocimiento y posibilidades de actuación en este campo. Sin embargo, a pesar de las alternativas y las propuestas en el seno de la Comisión, o la insistencia del Parlamento Europeo, todavía no se ha podido concretar una normativa en ese sentido. Baste citar como ejemplo la propuesta de directiva presentada por el comisario Monti a finales de julio de 1996, en la que fijaba unos límites a la concentración del 30% de la audiencia para las televisiones y radios, mientras que este porcentaje se rebaja a un 10% del consumo total de medios para los grupos multimedia.

De hecho de las más de setecientas operaciones de concentración⁽¹⁸⁾ de dimensión comunitaria controladas por la Comisión hasta que entró en vigor el Reglamento 1310/97/CE, en marzo de 1998, solo unas cuarenta estaban relacionadas con los medios de comunicación; aunque cinco de las diez concentraciones prohibidas tenían que ver con el sector audiovisual. En conjunto, puede afirmarse, que la Comisión no ha permitido aquellas concentraciones que puedan suponer una posición de dominio monopolístico que pudiesen afectar a la programación y/o transporte de señal y/o marketing que pudieran impedir o hacer casi imposible la aparición de competidores presentes o futuros en una parte importante de la Comunidad Europea. Asimismo, la Comisión acepta de buen grado aquellas concentraciones o *joint ventures* que aseguran el desarrollo de nuevos productos o servicios y que contribuyan al desarrollo de la sociedad de la información y, además, "existe un deseo de asegurar que los mercados audiovisuales (que todavía son predominantemente nacionales) y en particular aquel que afecta a la televisión digital de pago, disfruten de una competencia abierta. A este respecto, será necesario hacer una valoración cuidadosa de las posiciones dominantes y barreras de entrada, especialmente en lo que concierne a infraestructuras (cable, decodificadores...) y derechos de programación"⁽¹⁹⁾.

b) La transición de la transmisión analógica a la digital, unida a la convergencia y mayor influencia de la informática y las telecomunicaciones en el nuevo modelo de televisión, han modificado los esquemas tradicionales, multiplicando el número de canales y abriendo un amplio abanico de posibilidades en la programación televisiva, desconocidas hasta el momento.

Este nuevo panorama, no obstante, también entraña algunos riesgos y permite que determinadas actuaciones empresariales puedan falsear la competencia, eliminar la pluralidad o ser altamente gravosas para los consumidores. En esta línea pueden inscribirse: los peligros que se plantean en relación con las infraestructuras necesarias para la difusión de la señal televisiva; los contenidos audiovisuales que tienen una demanda generalizada; los sistemas de acceso condicional y los decodificadores; o las guías de programación electrónica.

En estos campos, aprovechando la novedad y que se trata de mercados en fase de desarrollo, fácilmente una empresa importante del sector podría intentar conseguir una posición de dominio, creando un monopolio de hecho sobre una parte importante de las redes de distribución, los contenidos de la programación o las novedades tecnológicas de uso generalizado. Ante esta posibilidad las instituciones comunitarias deben actuar y de hecho han actuado, para evitar estos posibles abusos de posiciones dominantes, con el consiguiente falseamiento de la competencia en perjuicio de los consumidores. Entre dichas actuaciones, pueden citarse: la propuesta para establecer un régimen que garantice la libre competencia en el acceso a redes de comunicación⁽²⁰⁾; la Directiva 98/84/CE⁽²¹⁾ relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso; los derechos sobre retransmisión en sistema no abierto de determinados acontecimientos de interés general, que ya se ha contemplado en la Directiva 97/36/CE..., conforme se comentará en el siguiente apartado.

c) La posible doble financiación de los organismos públicos de radiodifusión, al compaginar unas subvenciones, cánones o aportaciones directas de carácter público, con los otros ingresos procedentes de la venta de publicidad u otro tipo de actividades mercantiles, y competir, al mismo tiempo, en el mercado publicitario y audiovisual con otros operadores privados planteaba un problema adicional que podía afectar al Derecho de la Competencia, por las ayudas estatales, en el sentido de los arts. 87 a 89 del TCE, de las que se benefician unas empresas en detrimento de otras.

Este problema dio pie a numerosas quejas y denuncias que la Comisión ha resuelto, analizando y determinando si las cantidades aportadas a las empresas o entes públicos se ajustaban a las obligaciones de servicio público impuestas a

dichas cadenas⁽²²⁾, como elemento valorativo que permitía determinar si estas ayudas se ajustaban al Derecho Comunitario sobre competencia.

También el Parlamento Europeo en 1996 aprobó una Resolución en favor de la doble financiación de la televisión pública por su función en la sociedad multimedia actual⁽²³⁾.

Esta cuestión, no obstante, se ha recogido en el Tratado de Amsterdam que en el Protocolo sobre la televisión pública en la Unión Europea posibilita la existencia de una doble financiación de las televisiones públicas que cumplan la función de servicio público. Posteriormente, el Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo el 25 de enero de 1999⁽²⁴⁾, han adoptado una Resolución en la que se respalda el servicio público de la radiodifusión y la doble financiación, conforme posteriormente se analizará.

3.- La armonización de las emisiones de radiodifusión televisiva.

Las Directivas 89/552/CEE y 97/36/CE, además de concretar como objetivo la eliminación de las fronteras audiovisuales entre los Estados europeos, y precisamente ligado a ello, plantean como elemento fundamental para conseguir este objetivo: la armonización de un conjunto de disposiciones que rigen diversos aspectos del contenido de las parrillas de programación de las televisiones de cada uno de los países comunitarios.

Por lo tanto, nos corresponde ahora centrarnos en la armonización de las emisiones de radiodifusión televisiva⁽²⁵⁾, concretando esta regulación en los distintos ámbitos a los que afecta.

- a) Cuotas de protección y promoción de la producción de obras europeas.
- b) La emisión de obras cinematográficas por televisión.
- c) Publicidad, patrocinio y televenta.
- d) Protección de menores y dignidad humana.
- e) Derecho de réplica.
- f) Acontecimientos de interés general.

a) El Capítulo III de la Directiva, dedicado a la "Promoción de la distribución y de la producción de programas televisivos", está estrechamente vinculado al conjunto de los objetivos perseguidos por la política de apoyo a la industria de producción audiovisual europea. En dicho Capítulo III se plantea como objetivo fundamental un sistema de cuotas de

pantalla para "obras europeas", que pretende rebajar los efectos negativos de la fragmentación y falta de una adecuada estructura de producción y distribución de obras audiovisuales europeas.

Estas medidas, en términos generales, obligan a los Estados, siempre que sea posible y con los medios adecuados, a velar para que los organismos de radiodifusión televisiva y dentro de la responsabilidad de cada organismo para con su público, reserven para "obras europeas" una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, excluyéndose de ese cómputo el tiempo dedicado a manifestaciones deportivas, concursos, publicidad, programas informativos, servicios de teletexto y televenda, conforme se añade en la Directiva de 1997 (art. 4). Se trata de que al menos la mitad de las producciones audiovisuales "stricto sensu", fundamentalmente películas, series, documentales, programas musicales y magazines tengan su origen en inversiones, producciones, autores o trabajadores europeos.

Con estas cuotas, además del apoyo a la producción de obras europeas, las Directivas también pretenden estimular la aparición de nuevas empresas de producción independiente. Para ello, en el art. 5 de las mismas se reserva un 10% del tiempo de emisión, con exclusión de los informativos, las manifestaciones deportivas, los concursos, la publicidad y los servicios de teletexto o, alternativamente, a elección del Estado miembro, una inversión de un 10% mínimo del presupuesto de programación de la cadena, a obras europeas de productores independientes de los organismos de radiodifusión.

b) En un mercado fragmentado como el europeo la explotación comercial de las obras cinematográficas precisa, y a su vez se convierte en requisito imprescindible para la subsistencia de las salas de exhibición de cine, la realización de una distribución escalonada de las películas a través de los diversos medios de difusión. El art. 7 de la Directiva sobre televisión sin fronteras intentó cubrir, en la parte que le correspondía, este doble objetivo al obligar a los Estados miembros a velar para que "los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia no procedan a la difusión de obras cinematográficas, salvo si existe acuerdo contrario entre los derechohabientes y el organismo de radiodifusión televisiva, antes de un plazo de dos años después del comienzo de su explotación en salas de cine de uno de los Estados miembros de la Comunidad; en el caso de obras cinematográficas coproducidas por el organismo de radiodifusión televisiva dicho plazo será de un año".

Existían, sin embargo, ciertas indefiniciones e inconvenientes en el redactado del art. 7, por la falta de una definición de lo que debía entenderse por "obras

cinematográficas" que podía dar lugar a ciertas dudas de aplicación cuando se tratase de obras cinematográficas específicamente realizadas para televisión o cuando estas obras estuviesen preparadas en soportes distintos a los de su exhibición en salas de cine. De otra parte, tampoco se tenían en cuenta las especificidades de los canales temáticos de televisión y modalidades como las de televisión de pago o pago por programas..., que deberían tener un tratamiento distinto en la actual realidad digital. Ante ello, en el redactado de este art. 7 en la Directiva 97/36/CE se eliminan estas restricciones encomendando a los Estados miembros velar para que los organismos de radiodifusión sujetos a su jurisdicción no emitan obras cinematográficas fuera de los períodos acordados con los titulares de los derechos.

c) Conforme ya reconocía el Parlamento Europeo en 1987, en su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva sobre televisión sin fronteras: "una televisión sin fronteras no puede dar lugar a una publicidad salvaje y sin control⁽²⁶⁾, por lo que deberán articularse el interés de los anunciantes y las cadenas con el respeto a los objetivos culturales y la programación a la que tiene derecho el receptor del mensaje; por lo que en dicha Directiva se reguló la publicidad y el patrocinio, ampliándose con la Directiva 97/36/CE a la televenta.

En este ámbito el establecimiento de un marco jurídico global que delimitase las reglas del juego publicitario en las emisiones televisivas resultaba necesario por varios motivos. De una parte, por la diversidad de disposiciones nacionales que dificultaban la libre circulación de emisiones transnacionales y, a su vez, provocaban un efecto limitador en la libre circulación de las mercancías y servicios que se dieran a conocer a través de dichos mensajes televisivos⁽²⁷⁾. Desde otra perspectiva también debía considerarse como esta disparidad normativa se proyectaba hacia los receptores de estos mensajes, en su doble condición de telespectadores y consumidores de bienes y servicios; afectando tanto al contenido y calidad de su programación televisiva, como a las diferentes prohibiciones y técnicas motivadoras de los mensajes publicitarios en unos u otros países. Por todo ello, desde la legislación comunitaria, se procuró dictar un conjunto de normas mínimas que debían respetarse en todos los países de la Unión, dejando a los Estados la posibilidad de "fijar reglas más detalladas o más estrictas y, en determinados casos, condiciones diferentes para los organismos de televisión que dependan de su competencia⁽²⁸⁾, pero estableciendo con la Directiva 89/552/CEE unos principios generales de las emisiones publicitarias y unas bases homogéneas frente a las diferentes regulaciones que existían en los Estados miembros en estas materias⁽²⁹⁾.

Desde una óptica de conjunto, en la que englobamos la

publicidad, el patrocinio y la televenta, e intentando estructurar todos estos aspectos, podemos afirmar que en dicha Directiva se regulan: 1.- Los principios básicos y elementales de las emisiones publicitarias televisivas (identificación y separación de la publicidad, así como la configuración de una serie de prohibiciones generales como el uso de técnicas subliminales o publicidad engañosa); 2.-La determinación de los tiempos máximos de emisión publicitaria y la inserción de las interrupciones publicitarias; 3.- Prohibiciones específicas (publicidad de tabaco y de ciertos medicamentos y tratamientos médicos); 4.- Normas restrictivas para la publicidad de determinados productos (publicidad sobre bebidas alcohólicas); 5.-Normas restrictivas para la publicidad dirigida a ciertos colectivos (publicidad destinada al público infantil).⁽³⁰⁾

d) La preocupación por la incidencia negativa de la televisión en el colectivo infantil y juvenil, y la conveniencia de su regulación a nivel comunitario la podemos constatar ya en el Informe de la Comisión de la Juventud, Cultura, Educación y Deportes, del Parlamento Europeo en 1982⁽³¹⁾. También, el propio Parlamento, en una Resolución relativa a la radiodifusión y la televisión en la Comunidad Europea, de marzo de 1982, consideraba necesario elaborar "en materia de radiodifusión y televisión una reglamentación marco que tuviera, entre otros, como objetivo la protección de la juventud"⁽³²⁾.

El Libro Verde sobre la creación de un mercado común de la radiodifusión, en particular por cable y satélite (Televisión sin Fronteras) se hizo eco de estas sugerencias y las recogió en su Introducción, las analizó en el punto segundo de la parte sexta, dedicado a la "protección de la juventud" y propuso su armonización normativa: "la armonización de las legislaciones en el campo de la protección a la juventud estaría dirigida a garantizar que las emisiones satisfagan una mínima exigencia de protección válida para el conjunto de la Comunidad... La directriz podría prohibir, en principio, la difusión de emisiones susceptibles de perjudicar gravemente la formación física, intelectual o moral de los niños o adolescentes. Ello debería incluir la pornografía "dura", la representación de escenas de violencia, crueldad o barbarie y la instigación al racismo"⁽³³⁾. Tanto la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Verde⁽³⁴⁾ como la Propuesta de la Comisión de una Directiva relativa a las actividades de radiodifusión⁽³⁵⁾ recogieron estos planteamientos que finalmente se incluyeron en los arts. 15 y 16 de dicha Propuesta.

El texto definitivo de la Directiva 89/552/CEE, además de establecer ciertas restricciones sobre la publicidad dirigida a menores, dedicó su Cap. V a la "Protección de los menores".

En concreto el art. 22 (que recogió buena parte del espíritu y contenido de los arts. 15 y 16 del texto inicial) impuso la obligación a los Estados miembros de adoptar las medidas oportunas para que las emisiones de televisión no incluyesen escenas de pornografía o violencia gratuita; esta misma obligación se extendía a aquellos otros programas, que sin llegar a este alto grado de contenido pornográfico o violento, pudiesen perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantizase, por la elección de la hora de emisión o mediante otra clase de medidas técnicas, que "dichos menores no ven ni escuchan normalmente el campo de difusión de dichas emisiones"⁽³⁶⁾; una tercera obligación era la de velar para que las emisiones de televisión no incluyesen ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad.

Con la Directiva 97/36/CE se ha intentado resolver alguno de estos problemas, aunque quizás lo más importante es que se ha constatado la importancia e influencia de la violencia de ciertas emisiones televisivas, además de plantear las restricciones que ya se habían recogido en la Directiva de 1989, se han sentado las líneas de trabajo para resolver estos problemas en el futuro. Además se amplía la denominación del Capítulo V, de "Protección de los menores" a "Protección de los menores y orden público". En consonancia con el mandato que ahora se recoge como postulado independiente, con criterios generales y no sólo respecto al público infantil en el art. 22 bis, al establecer que los Estados miembros deben velar para que las emisiones televisivas, sea cualquiera el público al que se dirijan, no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad.

e) El derecho de réplica o de "rectificación", conforme se le denominaba en la terminología española habitual y anterior a la Directiva⁽³⁷⁾, no se incluyó en la propuesta inicial de Directiva sobre televisión sin fronteras. No obstante, la diversa regulación en los Estados miembros aconsejó su posible armonización. Finalmente, en la Propuesta modificada de 1988⁽³⁸⁾, a partir de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Propuesta de Directiva⁽³⁹⁾ y el Dictamen del Comité Económico y Social⁽⁴⁰⁾, se incluyó el art. 20 bis que regulaba el derecho de réplica.

La redacción definitiva del derecho de réplica se plasmó en el art. 23 de la Directiva 89/552/CEE, describiéndose sus rasgos fundamentales en el art. 23.1 en los siguientes términos: "Sin perjuicio de las demás disposiciones civiles, administrativas o penales adoptadas por los Estados miembros, cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad, cuyos legítimos derechos, en particular por lo que atañe a su honor y su reputación, hayan sido lesionados como consecuencia de una alegación incorrecta hecha en un programa

televisivo deberá poder disponer de un derecho de réplica o de medidas equivalentes". La reforma realizada por la Directiva 97/36/CE mantiene este redactado, modificando el término "alegación incorrecta" por "afirmación errónea"⁽⁴¹⁾, y añadiendo un nuevo párrafo a este art. 23.1, para recomendar a los Estados miembros que el ejercicio efectivo de este derecho de réplica o medidas equivalentes no se vea obstaculizado por la imposición de plazos o condiciones irrazonables y se realice en unos términos lo más semejantes posibles a la solicitud. El resto de apartados del art. 23 continúan manteniendo el mismo texto que la Directiva de 1989.

f) La convergencia en el mundo audiovisual de un interés cada vez más generalizado de la audiencia nacional o transnacional, por determinados acontecimientos, junto con la actual estructura y modos de ver la televisión, en el que los canales codificados o el pago por visión están copando muchos de estos acontecimientos frente a la televisión de libre acceso, precisa que se abra una nueva vía que regule y articule las diferentes expectativas y derechos de cada una de las partes en las distintas sociedades, conjugándolo con los posibles conflictos que puedan plantearse en la traslación de estos derechos y estas libertades y a la libre circulación de servicios televisivos en el ámbito comunitario.

Aunque en la Directiva sobre televisión sin fronteras de 1989 no se abordó este tema, en la Directiva 97/36/CE se sientan unos principios conforme a los que deberá articularse la emisión televisiva de estos acontecimientos de interés general a nivel europeo.

El art. 3 bis de la Directiva 97/36/CE establece que los Estados miembros pueden adoptar medidas, de conformidad con el Derecho Comunitario, para que los organismos de radiodifusión televisiva, sometidos a su jurisdicción, transmitan en sistemas de libre acceso, en directo o diferido, determinados acontecimientos que dicho Estado miembro considere de gran importancia para la sociedad que representa.

Cuando los Estados decidan adoptar este tipo de medidas deberán especificar en una lista dichos acontecimientos, de una manera clara y con tiempo suficiente, indicando si la transmisión debe ser total o parcialmente en directo o puede ser en diferido y comunicarlo a la Comisión que en un plazo de tres meses desde la notificación verificará si dichas medidas se ajustan al Derecho Comunitario y las comunicará a los demás Estados miembros. La Comisión, asimismo, recabará un dictamen del Comité de Contacto (previsto en el art. 23 bis de la Directiva 97/36/CE) y publicará en el DOCE "las medidas adoptadas y, como mínimo una vez al año, la lista consolidada de medidas adoptadas por los Estados miembros". (Art. 3 bis).

A su vez, se impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que los organismos de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción no ejerzan los derechos exclusivos que hayan comprado o novado desde que se publicó la mencionada Directiva de 1997, si con ello se está privando a una parte sustancial de la audiencia televisiva de otro Estado miembro de la posibilidad de seguir dichos acontecimientos en libre acceso, cuando el mismo haya sido declarado de interés general y catalogado como tal por este último Estado.

4.- El apoyo al sector cinematográfico y la industria de producción audiovisual europea.

Las disposiciones de los Tratados sobre la libre circulación de mercancías, incluidos los productos audiovisuales, el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, sirvieron de base para regular, desde los primeros momentos del quehacer comunitario, estos aspectos en el sector cinematográfico. Buena muestra de ello son la Directiva 63/607/CEE, de 15.10.1963 (DOCE L 159 de 2.11.1963), que liberaliza la importación, distribución y utilización de películas de los países de la Comunidad, o las Directivas 65/264/CEE, de 13.05.1965 (DOCE L 85 de 19.5.1965), 68/369/CEE, de 15.10.1968 (DOCE L 260 de 22.10.1968) y 70/45/CEE, de 29.09.1970 (DOCE L 218 de 5.10.1970) sobre la libertad de establecimiento y prestación de servicios en el sector cinematográfico.

Sin embargo, la simple aplicación de estos derechos y libertades no ha sido suficiente para salvaguardar la salud económica de las producciones audiovisuales europeas de cine y televisión, habida cuenta de las barreras lingüísticas, la fragilidad financiera, la dispersión geográfica y la pobre comercialización de dichas producciones que apenas pueden competir en el propio mercado europeo, en el que buena parte de la distribución cinematográfica está controlada por empresas de matriz norteamericana, o en el que una parte importante de las redes de distribución de producción audiovisual en vídeos domésticos está controlada por grupos no europeos, mientras que los programas y cine europeo apenas alcanzan porcentajes mínimos en la programación de las televisiones y cines en Estados Unidos y Japón.

Ante esta coyuntura y con el fundamento jurídico del art. 308 del TCE, en una primera fase, y de los arts. 3, "l" y "p", y 151, desde la reforma de Maastricht, se han ido adoptando un conjunto de acuerdos para mejorar dicha situación.

Así, además de las medidas que posibilitaban la aplicación

de las libertades económicas comunitarias que ya hemos comentado, la Recomendación de la Comisión de 8.4.1964 (DOCE C 63 de 18.4.1964) sobre la nacionalidad de los productos cinematográficos, supone el inicio de lo que podría ser un antecedente remoto de unas medidas sobre la protección y la promoción de la producción audiovisual y cinematográfica comunitaria.

Posteriormente el interés y la preocupación de las instituciones comunitarias por profundizar en el conocimiento y ofrecer alternativas a la problemática de este sector, se concreta en las Resoluciones del Consejo de 22.6.1984 (DOCE C 204 de 3.8.1984), en las que se plantean como ámbitos de actuación sobre los que actuar:

a) La piratería audiovisual; cuyo objetivo, reforzado con la publicación por la Comisión del Libro Verde sobre la prevención y supresión de la piratería audiovisual (COM (88) 172 final), se enfocaba hacia la preparación de propuestas legislativas sobre derechos de autor en el sector audiovisual, que después comentaremos.

b) La armonización de las normas sobre exhibición y distribución de películas a través de los diferentes medios de comunicación, que se entroncará con disposiciones como la Directiva 89/552/CEE ⁽⁴²⁾ que ya hemos comentado; y

c) El fomento y desarrollo de una industria de programas audiovisuales europeos. A partir de la cual se iniciaron las propuestas de ayudas comunitarias de los Programas MEDIA.

El primer Programa Media (1990-1995) supuso un gran salto cuantitativo de la actuación comunitaria en el apoyo económico directo a la producción audiovisual. Se había gestado con una propuesta de Reglamento del Consejo, en 1985, sobre un "programa de ayuda comunitaria para coproducciones de cine y televisión no documentales"; que, finalmente, tras recoger las modificaciones introducidas por la Comisión, en las que se hacía eco de buena parte de las peticiones del Parlamento Europeo, no llegó a aprobarse al no conseguirse el acuerdo unánime del Consejo. Este intento fallido, no obstante, dio lugar a la redacción de una nueva propuesta en 1986: el Programa MEDIA (Measures pour Encourager le Developpement de l'Industrie Audiovisuel). Esta propuesta de programa de acción pretendía reforzar la producción, la distribución y la financiación de obras cinematográficas y producciones audiovisuales europeas; siendo definitivamente aprobada en 1990, a partir del impulso político acordado en la reunión del Consejo Europeo celebrado el 2 y 3 de diciembre de 1988 en Rodas y, tras dos años en fase experimental (1988-1990) y la tramitación de las propuestas e informes favorables de la Comisión⁽⁴³⁾, del Parlamento Europeo⁽⁴⁴⁾ y del Consejo Económico y Social⁽⁴⁵⁾, mediante Decisión del Consejo 90/685/CEE, de 21.12.1990 (DOCE L 380 de 31.12.1990).

El Programa MEDIA 1991-1995 se marcó como objetivo fundamental desarrollar un conjunto de medidas de apoyo a la industria audiovisual europea para hacerla competitiva superando la fragmentación del mercado europeo, procurando crear sinergias entre las empresas que estableciesen una amplias redes de cooperación e intercambio, movilizandorecursos financieros sobre fórmulas asociativas que permitiesen afrontar nuevos retos y favoreciendo los obligados mecanismos de distribución de estas obras audiovisuales⁽⁴⁶⁾.

El contenido y actuaciones de este primer Programa Media, que se han mantenido en sus líneas fundamentales en el Media II, pueden resumirse en los siguientes ámbitos de actuación⁽⁴⁷⁾

- 1°. Mejora de los mecanismos de distribución.
- 2°. Mejora de las condiciones de la producción.
- 3°. Contribuir a la creación de un segundo mercado, en especial a partir del aprovechamiento de los archivos.
- 4°. Fomentar las inversiones financieras.
- 5°. Mejorar las posibilidades de formación y capacidades de los profesionales encargados de la gestión económica y comercial.
- 6°. Mejorar las condiciones de explotación cinematográfica.

En esta misma línea de acciones comunitarias debemos destacar las Decisiones del Consejo de 10 de julio de 1995 "relativas a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo y a la distribución de obras audiovisuales europeas (MEDIA II-Desarrollo y distribución, 1996-2000)" y la Decisión de 22 de diciembre de 1995 relativa al programa "MEDIA II-Formación".

De forma esquemática, como líneas generales de los Programas MEDIA II, podemos apuntar:

- 1°. Desarrollo.
- 2°. Distribución:
 - 2.1.- Mecanismos de apoyo a la distribución de cine y vídeo.
 - 2.2.- Televisión.
 - 2.3.- Promoción y acceso al mercado.
- 3°. Formación:
 - 3.1.- Formación profesional en gestión económica y comercial.
 - 3.2.- Formación profesional en nuevas tecnologías.

La aplicación del conjunto de estos Programas ha supuesto en la realidad práctica un importante apoyo en beneficio de la competitividad de la industria audiovisual europea, conforme se constata al detalle en el Informe de la Comisión sobre los resultados obtenidos por el Programa Media II (1996-2000), durante el período 1.1.96 al 30.6.98⁽⁴⁸⁾.

Además de todo este conjunto de acciones que hemos citado y sobre unas bases más específicas, que también evidencian la importancia creciente del sector de la cinematografía, pueden citarse otro conjunto de actuaciones comunitarias como: la Resolución del Consejo de 13.11.1986, a partir de la propuesta aprobada por el Consejo Europeo de Milán el 28 de junio de 1985 sobre el informe *Adonnino*, relativa a la declaración del Año Europeo del Cine y la Televisión para 1988; la Resolución del Consejo de 5.11.1993, sobre el centenario del descubrimiento del cine; o el apoyo permanente de la Comisión a "los festivales cinematográficos, o de programas audiovisuales"...⁽⁴⁹⁾.

5.- La protección de los derechos de autor en el ámbito audiovisual comunitario.

Para la construcción de un mercado interior en el ámbito audiovisual, además de todas las acciones comunitarias que hemos comentado, también debe actuarse sobre unos derechos que son fundamentales para que puedan subsistir la creación y producción audiovisual. Se trata de los derechos de los autores, productores, artistas y otros intervinientes a autorizar, percibiendo por ello unas determinadas compensaciones, la reproducción o distribución de sus obras y programas⁽⁵⁰⁾.

Con el reconocimiento de estos derechos se intentan proteger los intereses morales y materiales de los autores y aquellas otras personas que han participado en la creación de una obra literaria, artística, científica o técnica; al mismo tiempo que se procura articular este carácter patrimonial del mencionado derecho con el interés general a participar y disfrutar libremente de estas creaciones.

La regulación de estos derechos, ligados en sus inicios al desarrollo de los medios impresos y, posteriormente, a múltiples ámbitos del quehacer económico, ha tenido un carácter marcadamente nacional, aunque existiesen ciertos convenios internacionales que facilitaban y aseguraban una protección suficiente de estos derechos en otros países⁽⁵¹⁾. Pero su importancia tanto en la esfera económica como en la cultural, especialmente cuando nos referimos a los derechos de las producciones audiovisuales y las emisiones de radiodifusión, aconsejaban una intervención comunitaria en este campo para facilitar su adecuación al funcionamiento del mercado interior; conforme se resaltaba en el "Libro Verde sobre Derechos de Autor y el Reto de la Competitividad", hecho público en junio de 1988⁽⁵²⁾. El resultado han sido múltiples actuaciones comunitarias y la aprobación por el Consejo de varias Directivas específicas para regular los derechos de autor y afines.

Entre las normas aprobadas en el ámbito de los derechos de autor y propiedad intelectual, podemos reseñar la Directiva 91/250/CEE, del Consejo, de 14 de mayo, sobre la protección jurídica de programas de ordenador, o la Directiva 96/9/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, sobre la protección jurídica de las bases de datos. Pero para el presente estudio tienen un especial interés la Directiva 92/100/CEE, de 19 de noviembre de 1992⁽⁵³⁾, la Directiva 93/83/CEE, de 27 de septiembre de 1993⁽⁵⁴⁾ y la 93/98/CEE, de 29 de octubre de 1993⁽⁵⁵⁾. La Directiva 92/100/CEE regula los derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines en el ámbito de la propiedad intelectual. La 93/83/CEE se refiere a los derechos de autor y afines en la radiodifusión vía satélite y por cable. Mientras que la última de estas Directivas trata sobre la armonización de los plazos de protección del derecho de autor y determinados derechos afines.

No obstante, debe advertirse sobre el cuestionamiento de alguno de los principios de estas normas, por la aparición y uso de nuevas tecnologías que nos sitúan en un proceso regulador, todavía abierto a posibles cambios. Al respecto basta recordar como en el Documento "Europa marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación"⁽⁵⁶⁾ ya se planteaba que "deberán revisarse las medidas relacionadas con los derechos de la propiedad intelectual, tanto si se han adoptado como si están incluidas en el programa de trabajo de 1990 sobre los derechos de reproducción y los derechos afines y deberá examinarse la posible necesidad de adoptar medidas adicionales". También la regulación de la reproducción privada de obras protegidas por el derecho de autor, o la regulación de diversos aspectos de ciertas bases de datos y redes de intercomunicación, fuerzan una progresiva y permanente adecuación de la normativa de estos derechos en algunos sectores.

6.- La armonización de normas técnicas y la convergencia con los sectores de telecomunicaciones e informática.

Hasta el momento se han apuntado las bases jurídicas, regulación y actuaciones comunitarias en el sector audiovisual. Sin embargo, la íntima conexión de este sector con la realidad tecnológica y su constante evolución; así como las múltiples relaciones con determinados aspectos de los sectores de las telecomunicaciones e informática que en su conjunto constituyen el soporte material sobre el que puede desarrollarse la actividad audiovisual, nos obligan a apuntar algunas cuestiones que desde estos campos inciden de manera significativa en las actuaciones comunitarias y regulación del

sector audiovisual.

Entre estas cuestiones destacaremos: la armonización de las normas técnicas de televisión y la introducción de nuevas tecnologías, y la convergencia del sector audiovisual con los de telecomunicaciones e informática.

Desde los años sesenta coexisten en Europa dos sistemas diferentes e incompatibles para la codificación y transmisión de señales de televisión en color. En los inicios de dicha década, incluso, se utilizaban tres sistemas que pugnaban por dominar el mercado europeo: el PAL (Phase Alternation Line), desarrollado por la industria alemana; el SECAM (Sequentiel Colour A Menorie), desarrollado por la industria francesa; y el NTSC (National Television System Committee), desarrollado en USA, que gradualmente perdió apoyo en Europa, salvo en Gran Bretaña y Países Bajos, aunque a partir de 1965 fue cayendo en desuso.

A pesar de diversos intentos para adoptar una norma europea común, dado que el sistema PAL y SECAM presentaban unas características técnicas y prestaciones similares, determinadas razones de tipo político y económico impidieron el acuerdo, hasta tal punto que en la Conferencia del Comité Consultivo de Radiocomunicaciones, reunido en Oslo en 1966, los diversos países europeos adoptaron uno u otro sistema.

La existencia de esta dualidad de sistemas dentro del ámbito comunitario dificultaba la circulación de mensajes transfronterizos (por no ser compatibles los sistemas de emisión y recepción) y el desarrollo de una industria unificada de materiales audiovisuales (al no existir un estándar común para los diversos Estados), además de plantear los lógicos problemas al usuario.

Ante esta situación que perjudicaba el mercado interior, desde la Comunidad se intentó evitar que se ampliaran estas diferencias y, aprovechando la incorporación de nuevos avances y técnicas en los campos de la radiodifusión y la televisión reconducir los dos sistemas existentes hacia un nuevo sistema armonizado. El apoyo a la implantación de la televisión directa vía satélite (TDS) y al desarrollo de la televisión de alta definición (HDTV), las normas para la transmisión de señales de televisión y el formato 16:9 fueron algunos de los instrumentos utilizados para este fin, que se plasmaron mediante la aprobación de varias Directivas específicas para unificar unas normas técnicas comunes, así como mediante unas actuaciones conexas en el campo industrial y de la investigación; viéndose todo ello favorecido por la evolución desde los sistemas analógicos a los de compresión digital que, en su conjunto, han apoyado este avance hacia un horizonte común.

A su vez, la creciente importancia económica y social del campo de las telecomunicaciones ha llevado a la Comunidad a formular, desde 1980, determinadas actuaciones en dicho campo, alguna de las cuales inciden, de manera directa o indirecta, en el ámbito audiovisual.

También y de manera abrumadora desde que ha entrado en escena la tecnología digital para la producción y emisión audiovisual, la televisión se ha integrado en el amplio campo de la informática, conforme se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el Libro Verde sobre opciones estratégicas para reforzar la industria de programas en el contexto de la política audiovisual de la Unión Europea, o en el Informe Bangemann sobre Europa y la sociedad de la información.

Nos encontramos, por tanto, ante tres sectores, el de las telecomunicaciones, el de la informática y el del audiovisual, con parcelas de convergencia técnica, industrial o comercial, a dos o tres bandas, que pueden plantear determinados problemas de organización y regulación si no se afrontan desde esa doble o triple convergencia de una manera coordinada y sobre unos objetivos comunes, como ya destacó la Comisión en 1986 y se ha concretado en la década de los noventa.

III.- LAS PRÓXIMAS ETAPAS

Constatada la regulación y actuaciones comunitarias realizadas en el campo audiovisual hasta la fecha, ahora debemos sumergirnos en los nuevos horizontes de esta regulación y esta política.

Ya se ha comentado como el tránsito hacia la tecnología digital va a constituir el eje de una gran revolución en el ámbito audiovisual, en la que habrá una profunda transformación tanto en la elaboración, transmisión y oferta de los productos audiovisuales, como en la mentalidad y posibilidades de los usuarios para consumir estos productos; iniciándose una etapa en la que, desde las instituciones de gobierno, debe analizarse este cambio y adoptar las medidas oportunas para aprovechar las sinergias del mismo y desechar los efectos negativos en el marco de los objetivos generales de la política audiovisual.

En la Comunidad Europea se ha sido muy consciente de esta realidad y se ha seguido analizando la evolución de este sector, siempre tan dinámico, adecuándolo a las realidades de cada momento e intentando prever los próximos cambios para favorecer el desarrollo del sector.

No podemos decir que esta misma actitud sea la de algunos países de la Comunidad, ya que por ejemplo, en España, en el

ámbito de la televisión, todavía sigue vigente el ya caduco Estatuto de radio y televisión de 1980, con sus parches correspondientes a las televisiones autonómicas en 1983, las privadas en 1988, el cable en 1992 y 1995 o las locales en 1995. Si a ello le añadimos unas posteriores leyes de liberalización que afectan al cable en 1996 y 1997, o los nuevos marcos normativos de la televisión digital por satélite (R.D.L. 1/1997, Ley 17/1997 y R.D.L. 16/1997), y la de la Televisión digital terrenal (R.D. 2169/1998) que se han aprobado coincidiendo con unos evidentes intereses de unos posibles beneficiarios de esta regulación; no parece que el conjunto de la regulación audiovisual española esté muy adecuada al actual desarrollo de estos medios, ni que el motor de la regulación del panorama audiovisual y televisivo español haya sido la clarificación de la normativa del sector y la articulación de dicho sector con los retos del futuro.

Las autoridades comunitarias, sin embargo, han intentado no solo adecuar la normativa audiovisual a la realidad del presente, sino que también han trabajado para adelantarse y aprovecharse de la evolución hacia un próximo futuro.

Fruto de este trabajo son las múltiples iniciativas de análisis, reflexión y estudio sobre la era digital y las próximas etapas del sector audiovisual, así como los numerosos documentos y normas que se han ido auspiciando con el reto de marcar los próximos pasos de esta política y apoyar un desarrollo adecuado del sector audiovisual.

Para comentar estas actuaciones, en primer lugar, enunciaremos estas iniciativas, tanto las de reflexión y estudio de las próximas etapas como las comunicaciones, libros verdes, informes, propuestas o normas que se han ido aprobando en esa perspectiva de futuro del sector audiovisual, para después concretar estas iniciativas en cada uno de los diferentes ámbitos que hemos señalado de la política audiovisual.

En cuanto a la reflexión y estudio sobre el futuro del sector audiovisual, entre los muchos eventos que podrían destacarse, podemos citar:

- la creación, en 1997, por iniciativa del Comisario Marcelino Oreja del "Grupo de reflexión de alto nivel de la futura política audiovisual de la Unión Europea"⁽¹⁾;
- el estudio sobre "las implicaciones económicas de las nuevas tecnologías de la información en los mercados audiovisuales", encargado por la D.G.X a Norcotel y entregado el 15.4.1997;
- la celebración de un seminario, organizado por la presidencia luxemburguesa, sobre la "Introducción de la radiodifusión digital", en noviembre de 1997;
- la Conferencia audiovisual europea, celebrada en abril de 1998, durante la presidencia del Reino Unido, sobre los "Retos y oportunidades de la era digital";

- el seminario sobre "La autoregulación de los medios", auspiciado por la presidencia alemana en la ciudad de Saarbrücken, en abril de 1999...

También son muchas las comunicaciones, libros verdes o informes que se han elaborado por las instituciones comunitarias, de una manera específica, en relación con las próximas etapas del sector audiovisual; entre ellos podemos destacar:

- el Informe sobre "Política audiovisual: balance y perspectivas", presentado por el Comisario Oreja a la Comisión el 30.7.1997;
- el "Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, los medios y las tecnologías de la información y sus implicaciones en la reglamentación hacia la sociedad de la información" de 3.12.1997⁽²⁾;
- el informe final anual sobre los avances en la puesta en práctica del Plan de acción para la introducción de los servicios avanzados de televisión en Europa de 13.7.1998⁽³⁾;
- la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre "Política audiovisual: las próximas etapas", de 14.7.1998⁽⁴⁾;
- el Informe del Grupo de reflexión de alto nivel sobre "la era digital y la política audiovisual europea", de 26.10.1998;
- la Comunicación de la Comisión sobre "Resultados de la consulta pública en torno al Libro Verde sobre convergencia entre los sectores de telecomunicaciones, medios e informática y sus implicaciones en la reglamentación", de 9.3.1999⁽⁵⁾...

A esta relación, además, deberíamos añadirle otro conjunto de informes, comunicaciones y actuaciones comunitarias que examinan, evalúan y revisan, proponiendo soluciones de futuro, los diversos aspectos de la política audiovisual comunitaria actual, y que pueden ir desde los informes periódicos sobre la aplicación de determinados aspectos de las Directivas sobre televisión sin fronteras⁽⁶⁾, o sobre los programas Media, pasando por las propuestas sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales⁽⁷⁾, o la proposición de Directivas para regular los derechos de autores y afines en la sociedad de la información⁽⁸⁾, hasta otros documentos como el Libro Verde sobre una política de radiofrecuencias⁽⁹⁾.

Asimismo, podemos constatar como a partir de determinadas propuestas o informes ya se han aprobado ciertos textos normativos que contemplan algunos aspectos, o están dirigidos hacia el futuro del sector audiovisual. Entre estos textos, por citar algunos recientes, pueden apuntarse:

- la Decisión del Consejo de 26.4.1999, sobre la creación de una infraestructura de información estadística comunitaria relativa a la industria y mercados de los sectores audiovisuales y afines⁽¹⁰⁾;

- la Resolución de 25.1.1999 del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre el Servicio Público de Radiodifusión⁽¹¹⁾;
- la Directiva 98/84/CE relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso⁽¹²⁾;
- o
- la Directiva 97/36/CE que reforma la Directiva 89/552/CE sobre televisión sin fronteras⁽¹³⁾.

Son, por lo tanto, muchas las iniciativas comunitarias que se han llevado a cabo en el sector audiovisual para afrontar, con ciertas garantías, los retos de presente y futuro que tiene planteados. No obstante, para tener una visión adecuada de la filosofía que preside estas iniciativas, así como de la plasmación y articulación de las medidas que se proponen, resulta conveniente que las concretemos, conforme a la estructura que ya se ha utilizado para exponer cuál había sido la política audiovisual comunitaria hasta la actualidad, en cada uno de estos ámbitos cuáles son las perspectivas y las propuestas de futuro.

1.- En cuanto a lo que hemos definido como "la Televisión sin Fronteras como objetivo comunitario", debe apuntarse que cada vez está más consolidada la asunción de competencias audiovisuales por las autoridades comunitarias, tanto para las emisiones transnacionales como para el desarrollo conjunto de actividades económicas relacionadas con este sector; incluso, se va aceptando de mejor grado la regulación comunitaria sobre determinados aspectos culturales y de contenido en aras al interés general y las libertades informativas.

En este marco genérico son muchos los objetivos que se plantean desde los diversos estudios y propuestas barajadas por las autoridades europeas; pero como aspectos esenciales pueden destacarse:

El reconocimiento, como punto de partida⁽¹⁴⁾, de la importancia de los medios de comunicación para la sociedad y la democracia europea, en la que desempeñan un papel fundamental en la formación de nuestros sistemas de conceptos y creencias, así como en la configuración de nuestra identidad cultural⁽¹⁵⁾.

Este reconocimiento implica una mayor dedicación de atención y recursos por parte de las autoridades comunitarias, al mismo tiempo que obliga a una serie de actuaciones, entre las que la reforma de la Directiva de la televisión sin fronteras, mediante la Directiva 97/36/CE ha sido un eje fundamental, no exento del constante seguimiento sobre su aplicación y sus propuestas de adecuación a las nuevas realidades, conforme se prevé en los arts 25 bis y 26.

También los nuevos enfoques que se den al Programa Media,

o al Fondo de Garantía, deben contemplar la importancia e incidencia del sector audiovisual en la sociedad europea, reforzando las posibilidades de producción, distribución y formación de los profesionales en el marco del objetivo general de un sector audiovisual europeo sin fronteras interiores.

En esta línea podría añadirse la Recomendación, recogida en el punto I.2. del Informe del Grupo de Alto Nivel, en la que se afirma que "la educación y la formación son esenciales para que los europeos consigan dominar el entorno digital. Por consiguiente, los Gobiernos deberán dar mayor importancia a la educación en medios de comunicación en los programas escolares, desde los primeros cursos".

Es evidente que la televisión directa vía satélite que puede llegar a los hogares europeos a través de canales multilingües no ha tenido el éxito deseado, conforme se reconoce en el capítulo I.3. del Informe del Grupo de Alto Nivel respecto a Euronews, Arte y Sat 3⁽¹⁶⁾. Sin embargo, no puede abandonarse esta idea y estas propuestas, ya que en el tránsito hacia la oferta digital, emitiendo estos canales en abierto y dentro de los distintos paquetes que se ofertan, puede darse un nuevo impulso a la proyección de estas programaciones. También debe advertirse que a los canales citados, a pesar de ir dirigidos a segmentos concretos de usuarios, tampoco se les ha dado un contenido y unos caracteres suficientemente atractivos y con esa filosofía de "generalización y universalidad" superadora de barreras culturales nacionales, de la que tanto sabe la industria audiovisual americana, y que posibilitarían una mayor implantación y fidelidad en la audiencia europea.

En el marco de este objetivo de una televisión sin fronteras, asimismo, debe apuntarse, conforme se destaca en todos los documentos comunitarios y cuyo principal exponente es el "Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información"⁽¹⁷⁾ que debe aprovecharse la digitalización para avanzar en la armonización de normas técnicas y establecer una absoluta compatibilidad entre todos los sistemas de producción, emisión y recepción europeos.

2.- Dentro de las intervenciones y regulación comunitaria en defensa del "Pluralismo, la libre competencia y la concentración de medios de comunicación", ante todo, debe destacarse el reconocimiento de la libertad de expresión y todo lo que ello implica como base del derecho comunitario que se aplica a la difusión y distribución de los servicios de televisión, conforme ya se reconocía en el Considerando 16 de la Directiva 89/552/CEE y se refuerza con la Directiva 97/36/CE que en su Considerando 15, apelando al art. 7 del Tratado de la Unión Europea, recuerda que deben garantizarse estas libertades de expresión e información como principios fundamentales del

derecho comunitario y que se prohíbe cualquier medida de un Estado miembro tendente a restringir o suspender la recepción de las emisiones procedentes de otro Estado miembro, que en base a lo previsto en el art. 2 bis de dicha Directiva tiene que ser compatible con los principios antes mencionados. La defensa de estas libertades informativas se ha convertido y seguirá manteniéndose como un elemento esencial en la construcción de la regulación audiovisual comunitaria.

En esta misma línea, también podríamos plantearnos que, en términos de futuro, será necesaria la cooperación entre los Consejos Superiores del Audiovisual, u organismos similares, de los diferentes Estados o la creación de un organismo europeo para el seguimiento y control de las actuaciones de las empresas y emisiones audiovisuales, como ya se apuntaba en una de las Recomendaciones del punto III. 2. del Informe del Grupo de Alto Nivel. Para ello la EPRA podría ser un buen punto de partida.

Respecto a la concentración y alianzas en los medios de comunicación, a pesar de las actuaciones y decisiones comunitarias sobre las diversas operaciones de concentración de empresas del ámbito audiovisual, conforme ya se ha planteado, seguimos pendientes de la aprobación de una norma específica para este campo, en la que además deberá tenerse en cuenta esta convergencia con los sectores informático y de telecomunicaciones, para asegurar el necesario equilibrio entre las fuerzas del mercado y la salvaguarda del interés general.

En relación al acceso al nuevo mercado de las comunicaciones, son ya varias las normas que se han aprobado procurando evitar los posibles usos incorrectos de las nuevas tecnologías en detrimento de la libre competencia, conforme se hace en: La Directiva 98/84/CE relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso⁽¹⁸⁾; en la Comunicación de la Comisión sobre el acceso a las redes de Telecomunicaciones⁽¹⁹⁾; o, en la regulación del libre acceso a determinados acontecimientos de interés general, como se recoge en el art. 3 bis de la Directiva 97/36/CE. Sobre todo ello las instituciones comunitarias deberán, no obstante, seguir atentas e ir ajustando la legislación a las novedades técnicas que vayan incorporándose.

En cuanto al posible falseamiento de la competencia por las ayudas financieras a las televisiones públicas, ya hemos comentado como su tratamiento debe variar desde el Tratado de Amsterdam que en el Protocolo sobre la televisión pública en la Unión Europea, permite una doble financiación de las televisiones públicas que cumplan la función de servicio público. Posteriormente, el Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo el 25 de enero de 1999, han adoptado una Resolución en la que se respalda el servicio público de la radiodifusión y se

detallan algo más los principios de la doble financiación⁽²⁰⁾.

En esta Resolución se resalta la importancia de la función global de los organismos públicos de radiodifusión en el nuevo marco de la sociedad de la información, considerando que el servicio público de radiodifusión cumple unas funciones culturales, sociales y democráticas que redundan en beneficio de todos y tienen una importancia fundamental para garantizar la democracia, el pluralismo, la cohesión social y la diversidad cultural y lingüística; para acto seguido declarar que:

"1) El Protocolo de Amsterdam confirma que es deseo unánime de todos los Estados miembros reforzar el papel de servicio público de radiodifusión.

2) Así, 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 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.

3) Es preciso que los servicios públicos de radiodifusión sigan aprovechando el progreso tecnológico para el cumplimiento de su función.

4) 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.

5) Según la definición de servicio público que haya adoptado cada Estado miembro, los servicios públicos de radiodifusión son un instrumento de gran importancia para poner al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales y de información, y de las nuevas tecnologías.

6) Debe mantenerse y reforzarse la capacidad de los servicios públicos de radiodifusión de ofrecer a la población programas y servicios de calidad, incluidos el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital.

7) 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".

Sobre estas bases será posible que se mantenga la doble financiación de las televisiones públicas en el marco del Derecho de la Competencia a nivel comunitario, articulando los mecanismos concretos y suficientes en cada uno de los Estados

para salvaguardar estos principios.

3.- La Directiva de Televisión sin Fronteras de 1989 fue el punto de partida de la regulación audiovisual comunitaria sobre "La armonización de las emisiones de radiodifusión televisiva". No obstante y conscientes del dinamismo del sector audiovisual, en la propia Directiva 89/552/CEE ya se impusieron una serie de pautas para revisar su aplicación y proponer nuevas reformas, como se ha concretado en la Directiva 97/36/CE que, a su vez, establece nuevas obligaciones de revisión y reforma.

Al margen de la regulación sobre los contenidos de las emisiones audiovisuales, que ya hemos comentado antes, desde una óptica de futuro debemos destacar la necesidad de incorporar en la regulación sobre menores y dignidad humana las novedades técnicas u otros avances que permitan un control más eficaz de las posibles influencias negativas de las emisiones audiovisuales.

En este sentido debe destacarse en la Directiva 97/36/CE el reconocimiento implícito de las dificultades de traslación de los medios sobre protección de menores, por lo que en su art.22 ter, conforme ya se había planteado en el Considerando 42 del mismo cuerpo normativo, se apuesta por prestar una especial atención a este tema en los informes bianuales de la Comisión sobre la aplicación de esta Directiva 97/36/CE y posibles propuestas normativas; al tiempo que en el art. 26 se encarga un estudio específico que, por lo menos, debe abarcar:

- la necesidad de que los aparatos de televisión nuevos estén equipados con un dispositivo técnico que permita a los padres o tutores filtrar determinados programas.
- el establecimiento de sistemas adecuados de clasificación.
- el fomento de políticas de televisión familiar y de otras medidas educativas y de sensibilización.
- la toma en consideración de la experiencia adquirida en este ámbito dentro y fuera de Europa, así como las opiniones de las partes interesadas tales como los productores, educadores, especialistas en medios de comunicación y asociaciones pertinentes.

Ciertamente, y aunque todavía estemos lejos de poder catalogar con exactitud y en qué grado un determinado tipo de películas, informativos, deportes, series, publicidad... puede perjudicar o favorecer el desarrollo de los menores; se han marcado unas líneas generales de trabajo e investigación que, junto al desarrollo de la tecnología digital, pueden permitir un avance importante en la efectiva aplicación de los objetivos que persigue la regulación sobre el público infantil y la dignidad humana.

Otro ámbito sobre el que también deberá realizarse un seguimiento específico y una posible propuesta de modificación

es el relativo a la proporción de "obras europeas", conforme se recoge en los arts. 4.3, 4 y 25 bis de la Directiva de 1997.

4.- En esta mirada hacia el futuro de la política y la regulación audiovisual europea las medidas de "apoyo al sector cinematográfico y la industria de producción audiovisual europea", se convierten en un elemento fundamental del nuevo diseño audiovisual.

Ya en el Libro Verde sobre "opciones estratégicas para reforzar la industria de programas en el contexto de la política audiovisual de la Unión Europea", aprobado por la Comisión el 7 de abril de 1994⁽²¹⁾, se constataba la obligada "movilización coordinada del conjunto de los actores a diferentes niveles' del sector audiovisual"⁽²²⁾, y "el necesario cambio de actitud de las instituciones de la Unión, de las autoridades nacionales y de los profesionales de la industria de programas, en el que se reconcilien cultura y economía, obra y público, obras artesanas e imperativo industrial..."⁽²³⁾, para entre todos conseguir la consideración y el desarrollo que merece la industria de programas audiovisuales europea, frente al actual predominio de la producción y distribución de los productos de EE.UU.

En el Informe del Grupo de Alto Nivel "La era digital: La Política Audiovisual Europea", incluso se analizan las razones de la hegemonía norteamericana en los mercados audiovisuales europeos y mundiales que apuntan como las siguientes:

"- el hecho de que los productos norteamericanos puedan venderse en condiciones muy competitivas en el mercado mundial porque sus costes de producción generalmente se amortizan en su propio mercado nacional, que es muy amplio y homogéneo;
- las ventajas para la exportación que ofrece la lengua inglesa;
- las técnicas americanas de comercialización y publicidad, que son muy eficaces;
- el hecho de que en este siglo, Hollywood haya tenido el acierto de haber sabido crear un tipo de lenguaje audiovisual universal;
- el dinamismo de la industria norteamericana y la calidad de muchos de sus productos y de su comercialización;
- la incapacidad de las industrias audiovisuales de otros países para enfrentarse a este desafío;
- el apoyo firme y constante del gobierno norteamericano."

Para, acto seguido, apostillar: "los contenidos influyen en el interés de los consumidores, y Europa tiene que desarrollar políticas orientadas al futuro que permitan a las empresas europeas mejorar su competitividad en el mercado mundial."⁽²⁴⁾ y posteriormente, ante el previsible aumento de la demanda con el desarrollo de la tecnología digital y en relación con esa posición de debilidad frente a la industria de Hollywood, proponer:

"- Europa debe crear las condiciones necesarias para conseguir que su industria de producción audiovisual sea competitiva, de forma que pueda estar en condiciones de aprovechar el rápido incremento de la demanda de contenidos audiovisuales.

- Para lograrlo, Europa debe confiar en sus fuerzas, impulsando una mayor cooperación entre los países europeos. Se puede aprender mucho de la experiencia americana, en especial en cuanto a métodos de distribución y técnicas de comercialización de sus producciones en mercados internacionales.

- Europa debería fijarse como objetivo prioritario de su política audiovisual el desarrollo de un sector de distribución y de gestión de derechos sobre las obras audiovisuales que sea eficaz y competitivo.

- Las empresas de radiotelevisión constituyen el principal motor de la producción audiovisual y las políticas de apoyo a la producción europea deben reconocer esta realidad.

- Las empresas de radiotelevisión, que realizan importantes inversiones en la producción audiovisual, deberían prestar más atención a la comercialización, como parte integrante del proceso de producción y de distribución.

- Las medidas actuales de apoyo deberían adaptarse y completarse a través de:

- un mecanismo para atraer más inversiones en producción audiovisual, por ejemplo, a través de un fondo de titulización;

- una red de escuelas europeas de cine y televisión que permita conectar centros de excelencia, mediante un simbólico "centro de centros";

- la promoción de una ceremonia europea de entrega de premios;

- el Programa MEDIA II debería reforzarse y dotarse de recursos adecuados al tamaño y la importancia estratégica de la industria audiovisual: Habrá que hacer especial hincapié y actuar urgentemente en la formación, la distribución, el desarrollo y la comercialización;

- acuerdos de asociación entre los radiodifusores, incluidas las compañías privadas, y los poderes públicos con posible ayuda europea para la dimensión transnacional."⁽²⁵⁾

Al margen de estas propuestas que junto con los informes de evaluación del Programa Media II deberán tenerse en cuenta en un futuro Programa Media III a partir del año 2001, como medidas concretas en este apoyo a la producción audiovisual debe apuntarse que la Comisión ya aprobó en 1995 una propuesta de Decisión de creación de un Fondo Europeo de Garantía para estimular la producción audiovisual de cine y televisión⁽²⁶⁾. Con este Fondo los bancos y las entidades crediticias podrían garantizarse una parte de los créditos y préstamos que concediesen a la industria de programas, disminuyendo su riesgo, facilitando su implicación en unas operaciones de mayor cuantía en el campo audiovisual. Esta Propuesta, reformada y refrendada por el Comité Económico y Social⁽²⁷⁾ y por el Parlamento

Europeo⁽²⁸⁾, no prosperó en su momento al no obtener el respaldo unánime del Consejo. No obstante, en 1998, se han reiniciado los intentos de llevar a cabo una propuesta de este tipo, encomendándose a M. Jaques Delmoly, responsable del Programa Media II, la dirección de un grupo de trabajo para presentar un informe sobre esta cuestión.

Asimismo y mirando hacia el futuro, puede citarse la Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999, relativa a la creación de una infraestructura de información estadística comunitaria sobre la industria y los mercados de los sectores audiovisuales y afines⁽²⁹⁾, que facilitará un mejor análisis de la realidad y necesidades del mercado audiovisual y, por tanto, unas mejores posibilidades de actuación práctica sobre el mismo.

5.- "La protección de los derechos de autor en el ámbito audiovisual comunitario", conforme ya se ha comentado, necesita adecuarse a la nueva realidad tecnológica, estableciendo un régimen adecuado para garantizar que:

- "- las empresas puedan controlar la explotación de la obras que producen y financian;
- las excepciones en favor de la copia privada se limiten al sector analógico para permitir un comercio on-line de la propiedad intelectual. Las más importantes directivas sobre el sector informático y las bases de datos reconocen a la industria informática el derecho a conceder licencias en materia de reproducción para usos privados, y en ello la industria audiovisual debería estar en pie de igualdad;
- las medidas de protección tecnológica para prevenir el acceso no autorizado o la difusión ilegal de contenidos protegidos por los derechos de autor deben ser esenciales en el mercado electrónico mundial.
- las excepciones temporales en materia de reproducción, deberían ser limitadas;
- se deberá promover la cooperación entre las empresas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de acceso a las redes en la lucha contra la piratería."⁽³⁰⁾

Sobre estas bases se está trabajando en la futura Directiva para regular de una manera específica los derechos de autor en el sector audiovisual.

6.- Ya en el "Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicación" de 1987⁽³¹⁾ la Comisión apuntaba que la integración de estos sectores plantearía problemas no solo desde el punto de vista de la ordenación técnico-industrial, sino también desde el punto de vista jurídico, en orden a la armonización de los regímenes jurídicos de los Estados miembros en los sectores afectados. Así, destacaba que la convergencia técnica entre informática y

telecomunicaciones iban a dejar sin efecto las demarcaciones entre los servicios de base, tradicionalmente prestados en régimen de monopolio u oligopolio y los nuevos servicios de valor añadido, que deberían prestarse en un régimen de libre competencia. También comentaba que en el futuro sería difícil distinguir claramente entre los nuevos servicios telemáticos y el servicio de televisión, dado que todos ellos iban a ser transmitidos por las mismas redes de cable o de satélite; incluso respecto a los propios satélites constataba como cada vez una mayor parte del uso de los mismos iba a dedicarse a los servicios de telecomunicaciones y telemáticos, superando en mucho el uso para radiodifusión televisiva.

En la actualidad es evidente que estas previsiones se están cumpliendo y que, además de una notable "armonización de las normas técnicas" y tras un proceso de liberalización, se está avanzando hacia "la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información", con todas las consecuencias que esta convergencia va a tener para la reglamentación de estos sectores.

Al respecto, y conscientes de este problema, desde la Comisión y sobre el horizonte de la sociedad de la información, se elaboró un "Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación" que vio luz pública en diciembre de 1997⁽³²⁾, iniciándose un período de consulta pública, de la que en marzo de 1999 se ha remitido una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, exponiendo las conclusiones de dicha consulta. En esta comunicación⁽³³⁾ se plantean como acciones y propuestas para los próximos pasos:

- "Informe de aplicación de la Directiva 95/47/CE, relativa a la utilización de normas y señales de televisión, y verificación de la Transposición de esta Directiva, evaluando, asimismo, sus necesidades de adaptación.
- Comunicación sobre la consulta pública del Libro Verde sobre una Política de radiofrecuencias⁽³⁴⁾.

En tanto que, desde una perspectiva más general se marcan como próximos pasos:

- Las reformas y ajustes de la reglamentación en torno a las infraestructuras y servicios portadores y finales, conforme a la líneas sobre las que se está trabajando.
- Un seguimiento de la aplicación de la Directiva 97/36/CE respecto a los contenidos de los servicios.

Estamos, por lo tanto, en el inicio de una gran revolución en el sector audiovisual, en la que las instituciones europeas deben, con sus actuaciones y su regulación, intentar aprovechara

los cambios y las sinergias que van a producirse para favorecer, no solo el desarrollo económico de este sector, sino la formación de una cultura plural europea, en la que los ciudadanos europeos sean capaces de reconocer y asumir como propias las calles de París, Londres, Roma, Madrid..., en vez de las de Nueva York, San Francisco, Los Ángeles, Chicago... Con todo ello habremos dado el primer paso hacia una verdadera integración europea.

Citas del apartado I:

(1) Conforme se plantea, en unos términos similares, en el mensaje de M. Oreja, en el Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual titulado: La Era Digital: La Política Audiovisual Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1998. pag.5.

Citas del apartado II:

(1) Como uno de los primeros ejemplos puede citarse la St. del Asunto Sacchi (nº 155/73) de 30 de abril de 1974.

(2) Aunque esta inclusión en la esfera competencial comunitaria no puede ser un proceso rápido ni exento de ciertas discusiones en torno al alcance y límites de las atribuciones de las Comunidades Europeas en materia audiovisual y televisiva; tampoco fue unánime la elección del fundamento y apoyo jurídico que servía de base a dicha inclusión, recurriendo desde el art. 235 del TCE, a las teorías de los poderes implícitos y del efecto útil desarrolladas por el TJCE.

(3) Observaciones escritas presentadas por la Comisión ante el TJCE en el Asunto Verónica (C-148/91, apartado E 3).

(4) NARJES, KARL-HEINZ (Vicepresidente, en 1989, de la Comisión de las Comunidades Europeas), en la obra de H. UNGERER y N. COSTELLO, Las telecomunicaciones en Europa. Editado por la oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1989, pag. 5.

(5) Para un análisis más detallado puede consultarse J. M^a. Vidal "Las Nuevas Fronteras Audiovisuales", en Los Retos de la Unión Europea ante el siglo XXI. Ed .UNED, 1997, pags. 255-310.

(6) DOCE, nº C 28, de 9.2.1981.

(7) Los informes SCHUIJT (DOC 93/77. DOCE nº C. 133, de 6 de junio de 1977 y SCHALL (DOC 1-596/80. DOCE nº C 28, de 9 de febrero de 1980) proponen un conjunto de medidas que, en base a una amplia labor de propaganda institucional, resuelvan este problema de desinformación.

Más tarde, en 1986, en la Resolución adoptada sobre el Informe BAGET (DOC A 2-111/86, de 6 de octubre, se da una nueva visión y más acertada de este problema, conectándola con la política cultural y la potenciación de un contexto cultural europeo. Asimismo, se hace referencia a la conveniencia de utilizar los satélites para la difusión de programas audiovisuales concebidos a nivel europeo.

(8) Sobre todo cuando empezaron a operar en Europa los satélites de media potencia (50 vatios) Astra y Eutelsat II.

(9) No entramos a considerar la discusión en torno al órgano gestor que debía llevar a cabo este proyecto, con propuestas que fueron desde el propio "servicio europeo de radiodifusión y televisión", pasando por experiencias en las que participaban varias cadenas europeas como EURIKOM, o lideradas por alguna cadena en particular como la ZDF alemana, hasta la concreción del consorcio EURONEWS.

(10) DOCE L. 311, de 6.11.1986.

(11) COM (80) 422 final.

(12) Comunicación de la Comisión COM (90) 78 final, de 28 de febrero de 1990.

(13) Como afirma, entre otros, Diego LÓPEZ GARRIDO. *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*. Ed. Tecnos. Madrid, 1986, pag. 77 y como desarrolla buena parte de la doctrina, conforme al modelo de competencia efectiva, funcional o practicable (workable competition).

(14) Vid. Anexo al Libro Verde sobre pluralismo y concentración de medios. COM (92) 480 final. También podemos encontrar un resumen de estas

regulaciones en Noticias de la Comunicación, números 83 y 84. Febrero y marzo de 1993.

(15) Reglamento 4064/89 del Consejo, 21 de diciembre de 1989, sobre control de las operaciones de concentración entre empresas. (DOCE L 395 de 30.12.1989) y el Reglamento 2367/90, de la Comisión, de 25 de julio de 1990, relativo a las notificaciones, plazos y audiencias contempladas en el Reglamento 4064/89 (DOCE L 219, de 14.08.1990). Revisados a partir del Libro Verde sobre la revisión del Reglamento de Concentraciones de 31.1.1996 COM (96) 19 final, aprobándose finalmente el Reglamento 1310 el 30 de junio de 1997.

(16) Tanto la Comisión (COM (92) 480 final pag. 87 y ss.), como el Parlamento Europeo en las Resoluciones sobre el decimoquinto y decimoséptimo Informes sobre Política de Convergencia, constataron este problema y plantearon la necesidad de adoptar normas contra las concentraciones mono y multimedia de los medios de comunicación.

(17) Vid. Libro Verde sobre Pluralismo y...(op. cit.) apartado II. Presentación.

(18) Según estadísticas de la CE desde 1990 hasta junio de 1998.

(19) J.F. PONS (D: G: IV). Discurso "The future of Broadcasting". Institute of Economics Affairs. Londres, 2 de junio de 1998.

(20) Comunicación de la Comisión sobre acceso a las redes de telecomunicaciones. DOCE C 76, de 11.3.1997.

(21) Directiva 98/84/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 1998. DOCE L 320, de 28.11.1998.

(22) Al respecto pueden citarse las Decisiones de la Comisión de 7.11.96 y 20.12.96 sobre las ayudas públicas concedidas por las autoridades portuguesas a la RTP.

(23) DOCE C 320, de 28.10.1996.

(24) DOCE C 30, de 5.2.1999.

(25) Para un estudio en profundidad de esta Directiva de un modo específico pueden consultarse, entre otros:

-GODOY, Antonio. *El derecho de las televisiones...*(op. cit.).

-LINDE, Enrique y otros. *El espacio televisivo a partir de la Directiva 89/552/CEE...*(op. cit.).

-MARTÍN, José. *La Directiva de televisión*. Ed. Colex. Madrid, 1991.

(26) Dictamen del 8.12.1987 (op. cit.).

(27) También el TJCE en su St. de 10 de julio de 1980, asunto 152/78 sobre publicidad de bebidas alcohólicas confirma la doctrina mantenida por la Comisión, al precisar que medidas restrictivas divergentes, aún cuando no impiden directamente los intercambios comerciales, pueden constituir una "medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del art. 30 del Tratado". Considerando 11.

(28) Exposición de Motivos de la Directiva 89/552/CEE.

(29) La sexta parte del Libro Verde "televisión sin fronteras" (op. cit.) es un buen exponente de la diversidad de regulación de las emisiones publicitarias que existían en los países comunitarios a mediados de los años ochenta.

(30) Para un análisis más detallado puede consultarse J. M^a. VIDAL. "Las Nuevas Fronteras Audiovisuales", en Los Retos de la Unión Europea ante el siglo XXI. Ed. UNED, 1997, pags. 255-310.

(31) P.E. Doc. 1-1013/81, de 23 de febrero de 1982 (P.E. 73, 271 final, especialmente pag. 32).

(32) Resolución del P.E., de 12 de marzo de 1982. DOCE C 87, de 5.4.1982, pag. 110.

(33) Epígrafe 2.2. Necesidad y posibilidades de adecuación del punto 2 de la parte sexta del Libro Verde (op. cit.).

(34) Resolución del P. E. sobre el Libro Verde. DOCE 10 de octubre de 1985. Punto 28.

(35) Propuesta de Directiva relativa a las actividades de radiodifusión COM

(86) 146 final. Remitida al Consejo el 30 de abril de 1986.

(36) Esta obligación no estaba incluida en el texto inicial pero se produjo a través de una propuesta de modificación al art. 15, a partir de las enmiendas del P.E.

(37) En la propia Ley 25/1994, por la que se incorporaba al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, en el punto 6 de su Preámbulo se hacía constar: "No contiene la Ley ninguna referencia al derecho de rectificación frente a programas televisivos, por entender que su contenido ya está suficientemente cubierto por la Ley Orgánica 2/1984, reguladora del derecho de rectificación". No obstante puede apuntarse que en la Ley de Prensa de 1966, sí se utilizaba el término "réplica", frente al actual derecho de rectificación, similar a la construcción jurídica italiana "rettifica".

(38) DOCE C 110, de 27 de abril de 1988.

(39) DOCE C 49, de 22 de febrero de 1988.

(40) DOCE C 232, de 31 de agosto de 1987.

(41) El término adoptado por la Directiva 89/552/CEE de "alegación incorrecta", tampoco coincidía con la terminología empleada por el Parlamento Europeo en 1988 (declaración que ofenda los intereses legítimos) o el texto de la Propuesta modificada de 1989 (afirmación de hechos inexactos que lesionen los intereses legítimos), aproximándose a los postulados iniciales del Libro Verde (alegato de hechos que perjudica los legítimos intereses) y al modelo germánico de una réplica "stricto sensu" sobre informaciones o hechos que se relatan, tanto si son manifestaciones incorrectas o inexactas. Con el texto de la Directiva 97/36/CE parece que este concepto debe centrarse exclusivamente en aquellas afirmaciones que sean falsas o no correspondan al hecho real acaecido.

(42) Ya durante el largo proceso de elaboración del texto de la Directiva 89/552/CEE, así como en sus estudios previos, al tiempo que constataba la conveniencia de crear un espacio audiovisual europeo, se destacaba la difícil situación de la producción audiovisual comunitaria y se planteaba la necesidad de adoptar cuantas medidas fuesen precisas para resolver esta situación. En el texto definitivo se incluyeron un conjunto de disposiciones con una clara intención de apoyar la recuperación de la producción audiovisual y cinematográfica comunitaria. Las cuotas de "obras europeas" que deben emitirse por las televisiones, la reserva de una parte de estas cuotas a los productores independientes, y la limitación temporal para la emisión de obras cinematográficas por televisión son una buena muestra de la incidencia de la Directiva sobre televisión sin fronteras de 1989 y su texto reformado en el apoyo a este sector, conforme ya se ha constatado en el capítulo precedente.

(43) DOCE C 127, de 23.5.1990.

(44) DOCE C 324, de 24.12.1990.

(45) Por dictamen emitido el 20.8.1990.

(46) Un mayor desarrollo de estas pretensiones lo encontramos en los ocho objetivos marcados por el art. 2 de la Decisión del Consejo de 21.12.1990 sobre el Programa MEDIA 1991-1995.

(47) Estructurado conforme a las seis grandes áreas que distinguió la Comisión de las Comunidades Europeas en Documentos Europeos: La política audiovisual de la Comunidad. Cuaderno 6/1992, pag. 8.

(48) Comisión Europea. D.G.X. Informe final sobre: Evaluación sobre la mitad del desarrollo del Programa Media II. 5.12.1998.

(49) Cuyas solicitudes de propuestas de apoyo para el ejercicio de 1999, por ejemplo, se publicaron en el DOCE C 339, de 7 de noviembre de 1998.

(50) Resultaría ocioso referirnos aquí al origen, concepto, fines, funciones y tratados internacionales sobre los derechos de autor; únicamente apuntaré que estos derechos, como pone de manifiesto el art. 27 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, engloban un doble significado: "1.- Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente de la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el desarrollo científico

y en los beneficios que de él resulten". 2.- Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora". Además de este carácter personal y patrimonial, así como su interés social y cultural, debe resaltarse el habitual tratamiento nacional de este derecho, como ya se le reconocía en el Convenio de Berna de 1886 o el Convenio de Ginebra de 1952; asegurando, eso sí, para los autores extranjeros la misma "protección suficiente y efectiva" que para "sus nacionales".

(51) Entre estos convenios pueden citarse:

- El Convenio de Berna, de 9 de septiembre de 1886, sobre protección de obras literarias y artísticas; con sus consiguientes revisiones.

- El Convenio de Ginebra o Convención Universal sobre los derechos de autor de 6 de septiembre de 1952, revisada el 24 de julio de 1971.

- El Convenio de Roma, de 26 de octubre de 1961, que tiene por objetivo la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión.

(52) COM (88) 172 CEE.

(53) DOCE L 346, de 27 de noviembre de 1992.

(54) DOCE L 248, de 6 de octubre de 1993.

(55) DOCE L 290, de 24 de noviembre de 1993.

(56) COM (94) 347 final, de 19 de julio de 1994.

Citas del apartado III:

(1) Este Grupo, además del propio Comisario lo integran: Francisco Pinto Balsemao, José M^a Bergareche, Hervé Bourges, Lilliana Cavani, Michael Kuhn, John Mc Grath, Jan Mojto, Albert Scharf, Boleslaw Sulik y Gregory Paulger.

(2) COM (97) 623 final.

(3) COM (98) 441 final.

(4) COM (98) 446 final.

(5) COM (99) 108 final.

(6) Así, por ejemplo, los documentos: COM (98) 199 final, de 3.4.1998, sobre la puesta en práctica de los arts 4 y 5; COM (97) 523 final, de 24.10.1997, sobre aplicación de la Directiva 89/552/CE; o el estudio sobre "Control de los padres sobre las emisiones televisivas", en razón del art. 22 b de la Directiva 97/36/CE.

(7) Entre ellos: COM (97) 570 final. Comunicación sobre el seguimiento del Libro Verde "Protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información", o la Recomendación del Consejo de 24.9.1998 sobre el desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de las normativas nacionales que aseguren un nivel comparable y eficaz de protección de los menores y la dignidad humana; o la propuesta del Consejo de Ministros de Cultura para la autorregulación del sector audiovisual de 28.6.1999.

(8) COM (97) 628 final de 10.12.1997.

(9) COM (98) 596 final de 9.12.1998.

(10) DOCE L 117 de 5.5.1999.

(11) DOCE C 30 de 5.2.1999.

(12) DOCE L 320 de 28.11.1998.

(13) DOCE L 202 de 30.7.1997.

(14) Informe del Grupo de Alto Nivel (op. cit.) pags. 9 y 10.

(15) En virtud del apartado del art. 128.4 del TCE la Comunidad está obligada a tener en cuenta los aspectos culturales en su actuación.

(16) Informe del Grupo de Alto Nivel (op. cit.) pag 13.

(17) COM (97) 623 final, de 3.12.1997.

(18) DOCE L 320, de 28.11.1998.

(19) DOCE C 76, de 11.3.1997.

(20) DOCE C 30, de 5.2.1999.

(21) COM (94) 96 final. Comisión Europea. Opciones estratégicas para reforzar

la industria de programas en el contexto de la Política Audiovisual de la Unión Europea, Libro Verde. Oficina de Publicaciones de las C.E. Luxemburgo, 1994. pag 1-52.

- (22) COM (94) 96 final. Comisión Europea. Opciones...(op. cit.), pag.8.
- (23) COM (94) 96 final. Comisión Europea. Opciones...(op. cit.), pag.46.
- (24) Informe del Grupo de Alto Nivel...(op. cit.), pag. 15.
- (25) Informe del Grupo de Alto Nivel...(op. cit.), pag. 37.
- (26) COM (95) 546 final. DOCE C 41 de 13.2.1996.
- (27) Dictamen del Comité Económico y Social. DOCE C 204 de 15.7.1996.
- (28) Dictamen del Parlamento Europeo. DOCE C 237 de 18.11.1996.
- (29) Decisión del Consejo 99/297/CE, de 26 de abril. DOCE L 117 de 5.5.1999.
- (30) Informe del Grupo de Alto Nivel...(op. cit.), pag 38.
- (31) COM (97) 290 final, de 30 de junio de 1987; cuyas conclusiones fueron aprobadas por el Consejo en junio de 1988 (DOCE 4 de octubre 1988).
- (32) COM (97) 623 final, de 3.12.1997.
- (33) COM (99) 108 final, de 9.3.1999.
- (34) COM (1998) 596 final, de 9.12.1998.