



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 6.1.2003
COM(2002) 778 final

**CUARTO INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE «Televisión sin fronteras»

**CUARTO INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE «Televisión sin fronteras»

ÍNDICE

1.	Introducción	3
1.1.	Antecedentes del presente informe	3
1.2.	Evolución del mercado de la televisión en Europa (2000 - 2002)	4
1.3.	Estudio independiente	
2.	Estado de transposición de la Directiva	8
3.	Aplicación de la Directiva.....	8
3.1.	Principios fundamentales	8
3.2.	Jurisdicción	9
3.3.	Acontecimientos de gran importancia para la sociedad (artículo 3 <i>bis</i>)	10
3.4.	Promoción de la distribución y la producción de programas televisivos.....	11
3.5.	Aplicación de las normas en materia de publicidad (artículos 10 a 20).....	13
3.6.	Protección de los menores y orden público (artículos 2 <i>bis</i> , 22 y 22 <i>bis</i>).....	16
3.7.	Coordinación entre las autoridades nacionales y la Comisión.....	18
4.	Aspectos internacionales.....	18
4.1.	Ampliación: análisis de la legislación audiovisual de los países candidatos	18
4.2.	Colaboración con el Consejo de Europa	19
5.	Conclusiones y perspectivas	20
ANEXO : Programa de trabajo para la revisión de la Directiva «Televisión sin fronteras»y calendario de las futuras acciones		22

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes del presente informe

La presente Comunicación constituye el cuarto informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de la Directiva 89/552/CEE¹, modificada por la Directiva 97/36/CE² y conocida como «Televisión sin fronteras» (en lo sucesivo, la Directiva).

En el artículo 26 de la Directiva se dispone que, a más tardar el 31 de diciembre de 2000, y posteriormente cada dos años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social un informe sobre la aplicación de la Directiva, tal como ha sido modificada, y, si fuere necesario, formulará propuestas para adaptarla a la evolución en el campo de la radiodifusión televisiva, en particular teniendo en cuenta la evolución tecnológica reciente.

El presente informe es continuación del tercero³, publicado a finales del año 2000, y analiza la aplicación de la Directiva durante los años 2001 y 2002.

El informe describe y analiza los hechos más destacados de la aplicación de la Directiva durante el periodo de referencia. Aborda, en particular, la aplicación del artículo 3 *bis* relativo a los acontecimientos de gran importancia para la sociedad, la aplicación de las normas sobre la protección de los menores y sobre la publicidad y la coordinación entre las autoridades nacionales y la Comisión, y analiza la legislación audiovisual de los Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Por otra parte, conviene precisar que, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, la Comisión ha publicado un informe específico sobre la aplicación de los artículos 4 y 5⁴. No obstante, el punto 3.4 del presente informe recoge las principales conclusiones del informe específico sobre los artículos 4 y 5 de la Directiva (promoción de la distribución y la producción de programas televisivos).

En el anexo del informe, la Comisión propone un programa de trabajo destinado a abrir un debate sobre la posible necesidad de adaptar el marco regulador, debido a la evolución de los mercados y las tecnologías. Este debate estará abierto a todo el público y se centrará en una serie de cuestiones horizontales y específicas. El ejercicio tendrá por objeto poner a disposición de la Comisión la información necesaria para evaluar la necesidad de actualizar o adaptar la normativa actual. En función del resultado del proceso de consulta, la Comisión juzgará la necesidad de proponer al legislador comunitario medidas más adecuadas para reforzar la política audiovisual europea, teniendo asimismo en cuenta el objetivo de crear un entorno favorable a la competencia y orientado hacia el crecimiento para el desarrollo del sector audiovisual⁵.

¹ DO L 298 de 17.10.1989, p. 23.

² DO L 202 de 30.7.1997, p. 60.

³ COM(2001) 9 final.

⁴ COM(2002) 612 final.

⁵ Conforme al objetivo a largo plazo de la Comisión fijado en la Cumbre europea de Lisboa de hacer de la Unión la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo.

1.2. Evolución del mercado de la televisión en Europa (2000 - 2002)⁶

La industria

Durante los años 2001-2002, la tendencia favorable que caracterizó la evolución de la industria televisiva de la Unión Europea a finales del siglo pasado parece haber llegado a un punto de inflexión, puesto que los modelos comerciales se enfrentan a una dura situación y la mayor parte de los operadores tiene que hacer un replanteamiento radical de sus planes de inversión, tanto en lo que se refiere a los contenidos como a las infraestructuras.

El número de cadenas disponibles, que constituye un indicador de la salud económica del sector de la televisión y de las ventajas para el consumidor en cuanto a variedad de contenidos, refleja claramente la incertidumbre que caracteriza la tendencia fundamental de esta industria. A principios de 2001, más de 660 cadenas con capacidad de cobertura nacional emitían en la UE por vía terrestre, por satélite o por cable, lo que representaba un considerable aumento de más del 25 % respecto a las cifras correspondientes del año anterior. En el mismo periodo, las inversiones siguieron aumentando en el sector de cadenas sin transmisión analógica por vía terrestre (+30 %), relativamente marginal desde el punto de vista de la audiencia global.

Se ha producido un aumento significativo del número de cadenas que emiten en diferentes países de la UE. Muchas de ellas utilizan más de un modo de transmisión y son captadas asiduamente en más de un país de la UE, principalmente vía satélite. Por otra parte, un creciente número de cadenas disponibles en algunos mercados, sobre todo los más pequeños, emiten a partir de otros países. A principios de 2001, en la Unión Europea podían contarse 68 cadenas de este tipo (+13 % respecto a los datos correspondientes del año anterior).

El mayor número de cadenas disponibles iba acompañado de un crecimiento paralelo de 2/3 del número de plataformas digitales propuestas al público. A principios de 2001, el desarrollo de este tipo de difusión técnica y comercial de programas de televisión se extendía a casi todos los mercados de la UE. El éxito de la transmisión por vía digital radica, en gran medida, en las infraestructuras de satélite, puesto que la puesta en marcha de la televisión digital por vía terrestre no obtuvo una rápida respuesta positiva por parte del público. Según las encuestas más recientes, a finales de 2001 aproximadamente sólo 1,5 millones de hogares⁷ estaban conectados, mediante descodificador, a organismos de radiodifusión digital terrestre en España, Suecia, Finlandia y el Reino Unido, país que cuenta con el mayor número de conexiones en funcionamiento. Al mismo tiempo, la recepción vía satélite de la televisión digital en la UE se extendía a más de 19 millones de hogares, mientras que 3 millones recibían la señal digital por cable. La penetración total de la difusión digital en la UE a finales de 2001 puede estimarse en un 16 % de los hogares.

La difusión por satélite cada día es más popular. El número de hogares de la UE que captan cadenas de televisión directamente o mediante antenas colectivas ha aumentado a más de 33 millones a mediados de 2001, es decir, un aumento del 21 % frente al año anterior y del 52 % desde mediados de 1997. Además, muchos más hogares reciben señales de televisión difundidas originalmente vía satélite a través de operadores de cable locales.

⁶ Todos los datos estadísticos de esta comunicación proceden, salvo que se indique otra fuente, del Observatorio Europeo del Sector Audiovisual.

⁷ La cifra total de hogares con televisión en la UE en 2001 se cifraba en 151 444 000.

La estructura de la industria del cable sigue siendo muy diferente de un país a otro. Globalmente, las inversiones en nuevas conexiones por cable progresan con bastante lentitud entre la relativa indiferencia del público. El porcentaje de hogares de la UE conectados a las redes de cable en 2001 se mantuvo en un 53 % de los hogares que cuentan con televisión, y la tasa de hogares conectados y realmente abonados a servicios audiovisuales permaneció casi inalterada, en comparación con el año anterior, con un 61 % de los hogares conectados (en torno a 49 millones de hogares, +24 % con relación a 1997).

Los modelos de programación de las cadenas generalistas no han variado sustancialmente en los últimos años. Sin embargo, los «*reality shows*», caracterizados por unos costes de producción relativamente bajos y gran capacidad de adaptación a los contextos nacionales, se han consolidado en la programación de muchas cadenas de gran audiencia junto con las producciones de ficción televisada. En 2001, encuestas especializadas⁸ realizadas en los principales mercados europeos revelaron que la programación de estreno de ficción televisiva de origen nacional estaba aumentando, y tendía a predominar durante las horas de mayor audiencia, mientras que la ficción importada, de Estados Unidos principalmente, seguía ocupando sobre todo los demás espacios dedicados a la ficción. La presencia de ficción televisiva y de largometrajes europeos no nacionales fue bastante limitada, pero el número de títulos de ficción coproducida a escala europea siguió recuperándose desde la caída registrada en 1999.

En conjunto, el comercio de derechos de televisión con Estados Unidos siguió deteriorándose, y en 2000 arrojó un déficit estimado en torno a 4 100 millones de euros (+17,5 % respecto de 1999) de un déficit audiovisual total calculado en 8 200 millones de euros (+14 % respecto de 1999). Este desequilibrio comercial se mantuvo en 2001.

La audiencia

Casi todos los hogares de la Unión Europea disponen de televisor (más de 155 millones en 2000), y en muchos Estados miembros más de la mitad de los hogares tienen dos o más aparatos. El número de televisores de formato 16:9 está aumentando, y las ventas acumuladas (1992/2000) señalan que, a finales de 2000, en la UE había alrededor de nueve millones de televisores.

En 2001 el tiempo de visión en los Estados miembros variaba desde un mínimo de 142 minutos al día en Austria⁹ a 243 minutos en Grecia¹⁰. El aumento de la oferta de servicios audiovisuales, medido en términos de cadenas disponibles, no supuso un aumento paralelo del tiempo de visión del público en los años 2000 y 2001. En una serie de países, la tendencia al alza observada en las últimas décadas (años) parece haberse detenido. No obstante, los datos estadísticos no indican si estos nuevos modelos de consumo se deben a un cambio en las preferencias del público hacia otras ocupaciones, como la navegación por Internet, en detrimento de la televisión. En realidad, las aparentes modificaciones de los hábitos de los consumidores se produjeron principalmente en países en los que las conexiones con la web son relativamente escasas, mientras que los países con proporciones relativamente más altas de usuarios de Internet registraron períodos de visión estables o en aumento.

En 2001, las cadenas de servicio público mantuvieron globalmente sus cuotas de audiencia en los diferentes contextos nacionales. Las cadenas de pago siguen conservando una parte

⁸ Informe 2001 «Ficción televisiva en Europa» de Eurofiction.

⁹ Grupo de edad de más de 12 años.

¹⁰ Grupo de edad de más de 6 años.

sustancial de la audiencia en los mercados en los que se implantaron primero. No obstante, su importancia en términos de audiencia parece estar estrechamente ligada a los acontecimientos económicos que caracterizan la vida del reducido número de compañías que operan en cada mercado. A finales de 2001, la cifra total de abonados a las plataformas digitales de televisión de pago vía satélite en la UE se censaba en unos 15,5 millones. El principal mercado sigue siendo el Reino Unido, mientras que en algunos Estados miembros el desarrollo de las cadenas de pago se ve dificultado por diversas formas de piratería.

Las cadenas extranjeras captan una gran parte de la audiencia en algunos Estados miembros, sobre todo en los más pequeños y en los que comparten idioma con vecinos más grandes. En algunos casos, su porcentaje de audiencia puede superar el 40 %. Sin embargo, la presencia de cadenas dirigidas especialmente a mercados extranjeros sólo es importante en algunos Estados miembros, mientras que en la Unión Europea en general es más frecuente que el público vea cadenas extranjeras no previstas para su mercado nacional.

Valor global del mercado

En 2000, el volumen de negocios global del sector de la difusión por radio y televisión en la Unión Europea puede valorarse en unos 62 000 millones de euros, un 11,6 % más que en 1999. La principal fuente de ingresos de los organismos de radiodifusión televisiva de la UE sigue siendo la publicidad. Tras varios años de continuo crecimiento, el mercado bruto de la publicidad televisiva ha alcanzado los 22 500 millones de euros, es decir, un 8 % más que en 1999. En 2001, la decepcionante evolución económica a escala mundial ha incidido directamente sobre el gasto en publicidad, incluso en lo que se refiere a la televisión. La reducción de los ingresos por publicidad en dicho año puede cifrarse¹¹ en un 6,3 %. En 2002 se producirá una estabilización del mercado publicitario (+0,5 %), mientras que para 2003 se espera una recuperación (+4,5 %).

Los abonos a la televisión de pago también aumentaron el caudal de ingresos del sector audiovisual hasta una cantidad global de 10 700 millones de euros en 2000, un incremento del 22,8 % respecto del año anterior.

El canon que abonan los telespectadores sigue siendo la principal fuente de financiación de las actividades de los organismos de radiodifusión televisiva de servicio público. En 2000, los ingresos totales de los servicios públicos de radio y televisión ascendían a 26 300 millones de euros (un 4,0 % más que en 1999). Las subvenciones y los créditos garantizados siguen siendo una importante fuente de financiación para ciertos entes públicos, mientras que en algunos países el canon sobre la televisión ha sido sustituido por una financiación a través del sistema impositivo general. En varios países está aumentando la proporción de ingresos de origen comercial de los entes de servicio público, que generalmente representa un tercio del total de los ingresos.

Resultados económicos de la industria

En los últimos años, y aprovechando las condiciones favorables de los mercados de capitales, varios organismos de radiodifusión televisiva privados han seguido una política de alianzas estratégicas y de fusiones. El objeto de dichas iniciativas era reforzar su competitividad industrial. En 2002, en un contexto a la baja de los mercados de capitales, muchos operadores se han visto en la imposibilidad de lograr los rendimientos económicos prometidos, lo que ha

¹¹ Fuente: European Advertising & Media Forecast, Agosto de 2002.

obligado a muchas de las empresas más agresivas a devaluar las posiciones adquiridas. En algunos casos las empresas no pudieron sobrevivir y se declararon en quiebra.

Según algunos análisis, en 2000 la mayoría de las empresas de televisión de la UE registraron resultados de explotación positivos, pero estos fueron mucho más reducidos que los obtenidos en los años anteriores (-80 % respecto de 1997) y no permitieron alcanzar resultados netos positivos. Dentro de la tendencia general, las empresas de televisión financiadas mediante la publicidad comercial lograron mejorar sus resultados económicos, mientras que los resultados de los operadores de servicio público entraron en números rojos, y las plataformas digitales y otras empresas que operan en segmentos concretos de mercado registraron un empeoramiento de resultados que ya eran negativos.

Los años 2001 y 2002, para los que no se dispone de estadísticas exhaustivas, presenciaron el hundimiento de muchas esperanzas de desarrollo económico sostenible de las iniciativas más innovadoras de la industria audiovisual y confirmaron la viabilidad a largo plazo de los modelos económicos más tradicionales.

1.3 Estudio independiente

Con el fin de recibir información independiente sobre las tendencias económicas de la industria audiovisual, a principios de 2001 la Comisión encargó a un consultor que hiciera un análisis general de la marcha reciente del sector en la UE e hiciera una previsión sobre la evolución futura hasta 2010¹². El estudio revela la aparición y/o consolidación de una serie de tendencias, como el continuo crecimiento de las plataformas de varios canales y/o digitales, el mantenimiento del porcentaje tradicional de audiencia de las cadenas públicas y de libre acceso, el debilitamiento económico y la consolidación progresiva de todos los operadores, el incremento de la importancia de los ingresos por abonos y la creación de grandes grupos internacionales e integrados, algunos de ellos surgidos de operadores activos en otros mercados: prensa, electrónica de consumo, ingeniería civil y construcción.

Asimismo, el estudio destaca que, aunque gran número de hogares puede acceder a las plataformas de múltiples canales (como la televisión por cable, por satélite o por vía terrestre digital), todavía algunos de ellos sólo tienen acceso a menos de cinco cadenas, y que el consumidor europeo todavía no ha cambiado de comportamiento y tiende a ver las mismas cadenas preferidas, lo que significa que los principales organismos de radiodifusión televisiva siguen captando los ingresos por publicidad.

El consultor ha señalado que la oferta de servicios audiovisuales podría evolucionar en tres posibles direcciones: la hipótesis «todo sigue igual», que sería la más probable en caso de un entorno económico negativo; una posibilidad de «interactividad», dependiendo del rápido crecimiento de nuevos servicios interactivos, y una situación de «personalización», basada en el auge de una oferta personalizada de los servicios audiovisuales existentes.

Las hipótesis de interactividad y de personalización tienen más probabilidades de darse en un entorno económico positivo y llevarían a una modificación sustancial de las funciones respectivas de los agentes del mercado y de la estructura de la industria.

¹² El estudio «Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010» de Arthur Andersen puede consultarse en el sitio web de política audiovisual: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf.

2. ESTADO DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA

En 2001 el Tribunal de Justicia dictaminó en dos casos que los Estados miembros no habían incorporado la Directiva a su legislación nacional en el plazo establecido. El Tribunal resolvió que Luxemburgo¹³ e Italia¹⁴ no habían cumplido las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva. Desde entonces, ambos Estados miembros han incorporado debidamente las disposiciones de la Directiva a su Derecho nacional. En 2001, la Comisión pudo cerrar una causa contra Francia sobre la transposición de la Directiva¹⁵. En 2002 había otra causa pendiente de sentencia en el Tribunal, contra los Países Bajos¹⁶, pero la Comisión retiró su petición porque dicho Estado también ha incorporado ya sustancialmente la Directiva. La Comisión observa también que los Estados miembros han dedicado recursos adecuados para aplicar la legislación nacional de transposición de la Directiva de forma eficaz. Se han creado autoridades reguladoras independientes, y cuando los presupuestos para los recursos técnicos y el personal eran insuficientes se han aumentado considerablemente.

3. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

3.1. Principios fundamentales

El apartado 4 del artículo 151 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece que la Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas. La política comunitaria en el ámbito de la regulación de los contenidos de los medios de comunicación es, esencialmente, una política de mercado interior, y en cuanto tal se rige por objetivos de libertad de circulación de bienes (incluidos los periódicos y revistas, por ejemplo) y de libertad de proveer servicios (incluidas las emisiones de radio y televisión).

Conforme al apartado 2 del artículo 6 del Tratado y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Unión Europea debe respetar los derechos fundamentales, tal como están garantizados por el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. A este respecto, en el primer apartado del artículo 10 del Convenio se declara que la libertad de expresión incluye la libertad de recibir información, lo que significa que la libertad de expresión no es posible sin una libre circulación de la información. Al garantizar la libertad de difundir servicios de televisión allende las fronteras, la política de mercado interior contribuye a la libertad de expresión, fundamental para el funcionamiento de nuestras sociedades democráticas. Asimismo, la eliminación de las barreras a la libre circulación de la información debe tener en cuenta objetivos de interés general como el pluralismo, la diversidad cultural, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la protección de los consumidores y la protección de los menores.

La legislación comunitaria debe ser proporcionada respecto a los objetivos que pretenden lograrse¹⁷. La importancia esencial de la libertad de expresión en una sociedad libre significa

¹³ TJCE asunto C-119/00 Sentencia del Tribunal (Cuarta Cámara) de 21 de junio de 2001. Comisión de las Comunidades Europeas contra Gran Ducado de Luxemburgo.

¹⁴ TJCE asunto C-207/00 Sentencia del Tribunal (Cuarta Cámara) de 14 de junio de 2001. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana.

¹⁵ TJCE C-140/99.

¹⁶ TJCE C-145/00.

¹⁷ Tal como determina el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, véase C-84/94, C-233/94, C-76/90, etc.

que la reglamentación debe limitarse al mínimo necesario para alcanzar los objetivos de interés público.

3.2. Jurisdicción

La Directiva «Televisión sin fronteras» introduce un marco jurídico para la radiodifusión televisiva en la Unión Europea. Cuando la Directiva fue modificada en 1997, se introdujeron algunos criterios prácticos, destinados a determinar, mediante un procedimiento exhaustivo, el Estado miembro que tiene jurisdicción sobre un organismo de radiodifusión televisiva.

Es evidente que en el Derecho comunitario no puede haber una doble jurisdicción. La Directiva establece una serie de criterios para determinar el Estado miembro competente. Asimismo, establece claramente que, cuando la jurisdicción no pudiere dilucidarse con arreglo a los criterios fijados en el apartado 3 del artículo 2, el Estado miembro competente se determinará con arreglo al artículo 52 (actual artículo 43) y siguientes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Por lo tanto, según la legislación comunitaria, no es posible la existencia de más de un Estado miembro competente.

Durante el periodo de referencia, la Comisión veló por el respeto y la eficacia de estos principios.

Asimismo, en el asunto de la Comisión contra el Reino de Bélgica¹⁸ el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas analizó las cuestiones de la jurisdicción y de la acción por parte de un Estado miembro receptor. Por lo que se refiere a la jurisdicción, el Tribunal dictaminó que existe una clara división de obligaciones entre los Estados miembros de los que proceden las emisiones de programas y los que las reciben. Sólo el Estado miembro del que proceden las emisiones es competente para controlar la aplicación de su propia legislación a dichas emisiones de radiodifusión televisiva y el respeto de las disposiciones de la Directiva. El Estado miembro receptor se limitará a comprobar que las emisiones de que se trate emanan de otro Estado miembro.

A raíz de la presentación de una denuncia, se ha llamado la atención de la Comisión sobre la aplicación de dichas disposiciones de la Directiva por parte de la Comisión Neerlandesa de Medios de Comunicación (*Commissariaat voor de Media*).

El denunciante, CLT-UFA SA, es un organismo de radiodifusión televisiva por satélite, con licencia de Luxemburgo, que dirige sus servicios RTL 4 y 5 al mercado neerlandés. Por decisión de 5 de febrero de 2002, la Comisión Neerlandesa de Medios de Difusión ratificó su anterior decisión de 20 de noviembre de 1997, en la que sostenía que RTL/Veronica de Holland Media Group SA era el órgano de radiodifusión responsable de RTL 4 y RTL 5, que, por lo tanto, entraban dentro de la jurisdicción de las autoridades neerlandesas.

La Comisión considera que, conforme a los criterios establecidos en la Directiva, RTL 4 y 5 dependen de la competencia de las autoridades luxemburguesas. Las partes no contestan el hecho de que la autorización de las cadenas radica en Luxemburgo. Este asunto será seguido muy de cerca para garantizar que la interpretación de los criterios se ajuste a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

¹⁸ TJCE C-11/95, sentencia de 10 de septiembre de 1996.

3.3. Acontecimientos de gran importancia para la sociedad (artículo 3 bis)

El apartado 1 del artículo 3 bis de la Directiva permite a cada Estado miembro adoptar *medidas nacionales* para proteger acontecimientos considerados de gran importancia para la sociedad, de manera que no se prive a una parte importante del público de dicho Estado miembro de la posibilidad de seguir dichos acontecimientos en la televisión de libre acceso. En el apartado 2 de dicho artículo se describe el procedimiento a seguir para obtener una evaluación preliminar de la Comisión sobre la conformidad de dichas medidas con la legislación comunitaria. El objeto del apartado 3 del artículo citado es que los organismos de radiodifusión televisiva establecidos en otros Estados miembros respeten las medidas elaboradas por los Estados miembros respectivos.

A finales de 2002, Italia, Alemania, el Reino Unido y Austria han adoptado ya medidas en relación con el apartado 1 del artículo 3 bis de la Directiva. A principios de 2002, Dinamarca retiró sus medidas¹⁹. De conformidad con el apartado 2 del artículo 3 bis de la Directiva, se ha publicado anualmente una versión consolidada de las medidas adoptadas por los Estados miembros en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. La última lista consolidada se publicó en agosto de 2002²⁰.

En el período que abarca el presente informe, las medidas **austriacas** fueron debatidas en el Comité de contacto y publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 19 de enero de 2002²¹.

Las medidas están contenidas en la Ley de derechos exclusivos de televisión (Fernseh-Exklusivrechtsgesetz – FERG) y en la Ordenanza sobre acontecimientos de gran interés social figura una lista de dichos acontecimientos. La FERG establece que los organismos de radiodifusión televisiva que hayan adquirido derechos exclusivos para los acontecimientos recogidos en la lista deberán garantizar que dichos acontecimientos puedan ser seguidos por al menos el 70 % de los telespectadores²² en un canal de libre acceso en Austria. El procedimiento de consulta previsto en el proyecto de ley era de mayor alcance e incluía también a los propietarios de los derechos.

Las medidas se aplican a los acontecimientos siguientes: los Juegos Olímpicos de verano y de invierno; los partidos del campeonato mundial y el campeonato europeo de fútbol en los que participa Austria, así como los partidos inaugurales, las semifinales y las finales (masculinas) de dichos campeonatos; la final de la Copa austriaca de fútbol; los campeonatos mundiales de esquí alpino y esquí nórdico de la FIS; el concierto de Año Nuevo de la Orquesta Filarmónica de Viena y el Baile de la Ópera de Viena.

Bélgica presentó un proyecto de medidas el 5 de septiembre de 2002. La propuesta no estaba completa y las autoridades belgas fueron informadas de ello. En una primera reunión, las autoridades irlandesas manifestaron su intención de presentar un proyecto de medidas en un futuro próximo y fueron informadas sobre el procedimiento antes expuesto.

¹⁹ Publicado en DO C 45 de 19.2.2002.

²⁰ DO C 189 de 9.8.2002, p.2.

²¹ DO C 16 de 19.1.2002, p.8.

²² El 70 % de los telespectadores abarca el número de hogares que disponen de una infraestructura de televisión por cable o satélite. Este margen hace que los siguientes organismos de radiodifusión televisiva puedan difundir los acontecimientos citados: ORF 1 y 2, ARD, ZDF, RTL, PRO7, SAT1, 3 Sat, BFS (Bayern), RTL 2, Vox [origen de los datos: <http://mediaresearch.orf.at>].

La aplicación del apartado 3 del artículo 3 *bis* de la Directiva es obligatoria para todos los Estados miembros. Su aplicación efectiva es fundamental para que los organismos de radiodifusión televisiva bajo la jurisdicción de otros Estados miembros no vulneren las disposiciones específicas relativas a acontecimientos de gran importancia que haya adoptado otro Estado miembro. La Comisión considera satisfactoria la aplicación del artículo 3 *bis* durante el periodo de referencia. El artículo 3 *bis* ha sido objeto de recursos ante los tribunales nacionales o ante las instancias europeas. La Cámara de los Lores²³ dictaminó que el resultado que el apartado 3 del artículo 3 *bis* pretende obtener de los Estados miembros está perfectamente claro, y es evitar el ejercicio por parte de los organismos de radiodifusión de los derechos exclusivos de forma que una parte sustancial del público de otro Estado miembro se vea privado de la posibilidad de seguir un acontecimiento concreto. Otro asunto está pendiente actualmente en el Tribunal Europeo de Primera Instancia²⁴. El tema principal en este asunto parece ser evaluar el papel de la Comisión en relación con el artículo 3 *bis* de la Directiva.

3.4. Promoción de la distribución y la producción de programas televisivos

El 8 de noviembre de 2002 la Comisión adoptó su quinta Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación, durante el periodo 1999-2000, de los artículos 4 y 5 de la Directiva 89/552/CEE, modificada por la Directiva 97/36/CE, relativos a la promoción de la distribución y la producción de programas televisivos²⁵.

El artículo 4 establece que los Estados miembros, siempre que sea posible y con los medios adecuados, velarán por que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas, con arreglo al artículo 6, una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión. El artículo 5 establece que los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con medios apropiados, por que los organismos de radiodifusión televisiva reserven, como mínimo, el 10 % de su tiempo de emisión o, alternativamente, a elección del Estado miembro, el 10 % como mínimo de su presupuesto de programación, a obras europeas de productores independientes de los organismos de radiodifusión televisiva. Este porcentaje deberá alcanzarse reservando una proporción adecuada a obras recientes, es decir obras difundidas en un lapso de tiempo de cinco años después de su producción.

Para ambos artículos, la mayoría de los Estados miembros ha optado, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 3, por adoptar normas más detalladas o estrictas en este ámbito.

En el marco de la revisión de la Directiva, la Comisión ha destacado las tendencias generales observadas tanto a escala comunitaria como en cada Estado miembro. A tal objeto, se han elaborado una serie de indicadores basados en los criterios fijados en los artículos 4 y 5 de la Directiva con el fin de disponer de una batería de criterios para el análisis objetivo.

Para el periodo de referencia (1999-2000), los informes nacionales reflejan una aplicación en general satisfactoria por parte de los Estados miembros de la Unión Europea de las disposiciones del artículo 4 (obras europeas) y el artículo 5 (obras europeas creadas por productores independientes) de la Directiva.

Un examen minucioso de dichos informes por la Comisión revela, en lo que se refiere a los artículos 4 y 5, una tendencia positiva y dinámica en la difusión de obras europeas, incluidas

²³ Regina vs. ITC, 25 de julio de 2001, UKHL 42.

²⁴ Asunto T-33/01.

²⁵ COM(2002) 612 final.

las de productores independientes, en el contexto de un aumento general del número de cadenas durante el período de referencia.

La proporción media del tiempo de emisión dedicado a obras europeas²⁶ para todas las cadenas europeas, en todos los Estados miembros, fue del 60,68 % en 1999 y el 62,18 % en 2000, lo que representa 1,50 puntos porcentuales más en el periodo de referencia.

La proporción media del tiempo de emisión de obras de productores independientes²⁷ para todas las cadenas europeas, en todos los Estados miembros, fue del 37,51 % en 1999 y el 40,47 % en 2000, lo que representa 2,95 puntos porcentuales más en el periodo de referencia.

La proporción media de tiempo, para todas las cadenas europeas en todos los Estados miembros, dedicado a obras europeas recientes de productores independientes (*proporción adecuada*) fue del 53,80 % en 1999 y el 55,71 % en 2000, lo que representa 1,91 puntos porcentuales de aumento en el periodo de referencia.

En la Comunicación se exponen también las razones que alegan los Estados miembros para las cadenas que no han podido cumplir las exigencias de la Directiva. Entre otras, se dan las siguientes razones:

- Agrupación de cadenas pertenecientes al mismo organismo de radiodifusión televisiva. Los informes de los Estados miembros afirman a menudo que, consideradas en conjunto, las cadenas en cuestión cumplieron o incluso superaron la proporción mínima establecida por la Directiva.
- Carácter de especial interés de los programas de las cadenas y progresos alcanzados. En muchos casos, el tema de especial interés no permite respetar la proporción mínima (segmento de mercado muy específico).
- Carácter reciente de la cadena. Sin embargo, en sus primeros años de funcionamiento muchos de los recién llegados emiten una gran proporción de obras europeas, con el fin de penetrar en el mercado en cuestión.
- Filiales de empresas exteriores a la UE. Dichas cadenas tienden a emplear sistemáticamente material de su propio catálogo y raramente pasan obras europeas.

En la práctica, los informes de los Estados miembros combinan a menudo estas razones. Las cadenas en cuestión son, con frecuencia, las mismas en los diferentes Estados miembros.

²⁶ Para cada año examinado, la audiencia se basa en las cifras más recientes publicadas por el Observatorio Europeo del Sector Audiovisual: Anuario Estadístico 2002 (volumen 2) «Equipo audiovisual de los hogares, transmisión, audiencia televisiva». Salvo en casos específicos, se tuvieron en cuenta todos los canales con una tasa de audiencia superior al 3 % (toda la jornada) durante cada uno de los dos años de examen.

²⁷ *Proporción media de tiempo de emisión*, o alternatively, dependiendo de la decisión del Estado miembro al incorporar la Directiva, *proporción media del presupuesto de programación* asignado a obras europeas por los productores independientes.

Por lo que se refiere a las medidas previstas o adoptadas para remediar los casos de incumplimiento, debe destacarse que se citan varios tipos de medidas: mantenimiento del diálogo, sometimiento de las cadenas a vigilancia, notificaciones formales y actuaciones contra los organismos de radiodifusión.

3.5. Aplicación de las normas en materia de publicidad (artículos 10 a 20)

En su capítulo IV, la Directiva establece ciertas obligaciones y normas relativas a la publicidad por televisión, el patrocinio y la televenta, las cuales se refieren a la cantidad de publicidad que puede emitirse (límites diarios y horarios, artículo 18), al número de cortes publicitarios y sus modalidades (artículo 11) y al contenido y la presentación de los mensajes publicitarios (artículos 10, 12, 13, 14, 15 y 16). El patrocinio de los programas televisivos es objeto de normas específicas (artículo 17).

La Comisión ha recibido varias quejas, procedentes a menudo de las asociaciones de consumidores, relativas a un supuesto incumplimiento de las normas en materia de publicidad y patrocinio en varios Estados miembros en lo que se refiere a los límites de tiempos de emisión. Durante el periodo que abarca el presente informe, los problemas afectaron particularmente a las prácticas de algunos organismos de radiodifusión televisiva de Grecia.

Por lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones de la Directiva 89/552/CEE, están abiertos procedimientos de infracción, por aplicación incorrecta, contra Grecia, España e Italia (incumplimiento de las disposiciones en materia de publicidad). Los asuntos en relación con España e Italia se cerraron durante el periodo de referencia. Las alegaciones contra los organismos de radiodifusión griegos fueron objeto de un ejercicio de control. Las autoridades griegas han seguido este asunto y están adoptando medidas correctoras.

Basándose en el control del cumplimiento de las disposiciones sobre publicidad realizado para la Comisión por un consultor externo, la empresa Audiometrie, se iniciaron procedimientos de infracción en tres casos que afectan a Alemania, Italia y Portugal. Durante el periodo de referencia, la Comisión inició dos estudios independientes y específicos sobre este capítulo de la Directiva. El primer estudio sobre el impacto en los menores de la publicidad televisiva y la televenta fue llevado a cabo por INRA (bajo la dirección jurídica de Bird & Bird)²⁸. El objeto del estudio era determinar y describir las disposiciones nacionales relativas a la publicidad previstas en la legislación, la reglamentación y los códigos de autorregulación que se aplican en cada Estado miembro para la protección de los menores. Asimismo, se describía ampliamente el sistema nacional seguido para el tratamiento de las quejas, incluidas las medidas administrativas, jurídicas y de autorregulación.

La primera parte describe la situación en cada Estado miembro y en los países de la AELC. Contiene un informe muy completo sobre la legislación, la reglamentación y otras prácticas administrativas de los Estados miembros en lo relativo a la publicidad y la televenta para los niños. Sigue la evolución de dichas disposiciones desde 1988 (es decir, desde antes de la adopción de la Directiva «Televisión sin fronteras») hasta la actualidad. Incluye información sobre los debates que se desarrollaron y los principios en los que se basaron las disposiciones. La segunda parte del informe se refiere a la legislación que se aplica a escala europea e internacional.

²⁸ Todos los estudios pueden consultarse en la siguiente dirección del servidor Europa:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm

El estudio muestra que las disposiciones de la Directiva proporcionan un marco adecuado y flexible para las normas de los Estados miembros en este ámbito. Cabe destacar el uso extensivo de la autorregulación en este ámbito, tanto en lo que se refiere a las normas aplicadas como a los procedimientos de denuncia disponibles. Hay una clara diferencia entre la reglamentación de la televisión y la de otros medios, puesto que la televisión está mucho más regulada que otros medios de comunicación.

El número de diferencias existentes entre los Estados miembros es considerable, y van desde los límites de edad en las definiciones (que además varían dentro de un mismo Estado miembro para las diferentes actividades) hasta disposiciones específicas sobre ciertos sectores (por ejemplo, sobre actividades financieras o publicidad del alcohol). El número de denuncias es extremadamente bajo, y no ha aumentado significativamente en el periodo que abarca el estudio, lo que demuestra que la Directiva, tal como se aplica en los Estados miembros, surte realmente efecto.

En algunos Estados miembros hay cierto número de propuestas cuyo objetivo parece ser, principalmente, aclarar la aplicación de la legislación existente.

El estudio revela los Estados miembros que han tomado medidas más restrictivas que las de la Directiva; sólo uno de ellos ha introducido una prohibición total de la publicidad dirigida a los menores de menos de 12 años (Suecia), otro prohíbe la publicidad de los juguetes desde las 7 de la tarde hasta las 10 de la noche (Grecia), mientras que un pequeño número de Estados miembros cuenta con restricciones jurídicas (Bélgica – Flandes, e Italia) o voluntarias (Dinamarca) sobre la publicidad durante la programación infantil. Una gran mayoría de Estados miembros no restringe la publicidad destinada a los niños pero cuenta con normas detalladas sobre el contenido de la misma (por ejemplo: la publicidad no puede alentar a los niños a entrar en lugares desconocidos o a hablar con extraños; el uso de personalidades conocidas para los niños puede estar prohibido o restringido; la publicidad de golosinas debe ir acompañada de un símbolo de cepillo de dientes en la pantalla). Estas normas se aplican mediante reglamentación y autorregulación.

El segundo estudio, sobre la aparición de nuevas técnicas publicitarias, ha sido realizado por Bird & Bird y Carat Crystal²⁹. El objeto del estudio era aportar a la Comisión un conocimiento exhaustivo y una visión precisa del estado actual y de la probable evolución de las técnicas de publicidad, patrocinio y televenta en los diferentes formatos de medios de comunicación, principalmente en la televisión, la radio, el cine e internet, lo que incluye el desarrollo o la evolución de las prácticas actuales, como la colocación del producto o los espacios publicitarios.

El estudio abordaba en particular las técnicas de publicidad interactiva y virtual (sobre todo en las manifestaciones deportivas) y el uso de pantallas compartidas y publicidad en «*banner*». En los Estados miembros y en los países del EEE existen diferentes disposiciones para aplicar el capítulo IV de la Directiva. El estudio consta de dos partes, que analizan, respectivamente, los aspectos económicos y el marco regulador de la publicidad en cada Estado miembro. Por lo que se refiere al marco regulador, se examinó el manejo de diferentes técnicas, como la publicidad interactiva, las técnicas de pantalla compartida y la publicidad virtual, para comprobar si se usan y si existe una reglamentación específica.

²⁹ Publicado en la siguiente dirección: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm

En general, puede decirse que, con frecuencia, la situación es muy diferente de un Estado miembro a otro en lo que se refiere al uso real y a la importancia de algunas técnicas, así como en cuanto al enfoque de las autoridades nacionales. No es muy frecuente que existan normas específicas para estas nuevas técnicas.

Interactiva: Actualmente, el único Estado miembro que cuenta con una regulación específica para la publicidad interactiva es el Reino Unido. Aparte de las normas de la ITC (*Independent Television Commission*, autoridad británica para los medios de comunicación) y del código del EGTA (*European Group of Television Advertising*), no hay ninguna reglamentación específica aplicable a los servicios comerciales interactivos, puesto que la publicidad interactiva se encuentra todavía en estadio experimental en la mayoría de los Estados miembros.

Pantalla compartida: Algunos Estados miembros prohíben el uso de esta técnica: los Países Bajos, Portugal, Suecia y Francia. Otros países la autorizan, por ejemplo el Reino Unido y Alemania. Este último país es el único que ha adoptado regulación específica sobre el tema. En el Reino Unido, la ITC permite el uso de pantallas compartidas, pero de forma limitada (durante la publicidad, puede mostrarse información sobre el programa, pero sólo en forma de texto).

Publicidad (o patrocinio) virtual: Italia, Francia, Portugal y Noruega consideran la publicidad virtual como publicidad televisiva y contraria a los principios que rigen la inserción de publicidad en programas, y, por lo tanto, la prohíben. En el Reino Unido y Alemania hay reglamentos específicos que someten el uso de esta técnica a ciertas condiciones.

Del capítulo económico del estudio se deduce que en los Estados miembros se utiliza una gran variedad de técnicas de patrocinio. Es evidente que la técnica ha avanzado mucho desde la adopción de la Directiva original en 1989. Aunque el patrocinio como tal no sea una técnica nueva, se ha analizado en detalle porque las técnicas utilizadas hoy en día son sustancialmente diferentes de las del patrocinio clásico de televisión existentes en el momento de redacción de las normas sobre el patrocinio.

Los resultados preliminares del estudio muestran que estas nuevas técnicas se encuentran en sus comienzos, y que todavía no tienen un impacto económico real en los ingresos por publicidad de los medios de comunicación. De acuerdo con las cifras, entre el 96 y el 99 % de los ingresos totales por publicidad de los diferentes medios de comunicación proceden todavía de la publicidad tradicional.

La Comisión ha iniciado también dos series de consultas en el ámbito de la protección del consumidor en general³⁰: el Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea (COM(2001) 531 final) y su Comunicación de seguimiento (COM(2002) 289 final).

Los dos documentos plantean preguntas y sugieren ideas sobre el futuro de la reglamentación relativa a la protección de los consumidores y su aplicación. En particular, la Comunicación de seguimiento apunta la idea de elaborar una directiva marco sobre prácticas comerciales leales y códigos de conducta a escala europea. Sugiere, asimismo, la creación de un instrumento jurídico para la cooperación entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la reglamentación. La Comunicación de seguimiento establece también un plan de acción para una consulta posterior con los Estados miembros y las partes interesadas.

³⁰

http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html

El trabajo preparatorio y de consulta de la Comisión sobre una directiva marco está en curso, y en su programa de trabajo para 2003 está anunciada una propuesta. Dichas iniciativas son plenamente coherentes y compatibles con las políticas comunitarias existentes, como la política de la Comisión en el ámbito audiovisual (en particular la Directiva «Televisión sin fronteras») y su política en el terreno de las comunicaciones comerciales y el seguimiento de la estrategia de la Comisión para el mercado interior de los servicios.

3.6. Protección de los menores y orden público (artículos 2 *bis*, 22 y 22 *bis*)

El apartado 2 del artículo 2 *bis* de la Directiva permite a los Estados miembros sustraerse provisionalmente a la regla general de libertad de recepción y de no restricción de las emisiones, a condición de que respeten un procedimiento especial, y adoptar medidas contra organismos de radiodifusión televisiva bajo la jurisdicción de otro Estado miembro que incumplan de forma «manifiesta, seria y grave» el artículo 22 y/o el artículo 22 *bis* de la Directiva. El objeto de esta disposición es proteger a los menores de programas que pudieran perjudicar seriamente, o que es probable que perjudiquen, su «desarrollo físico, mental o moral» y garantizar que las emisiones no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad.

El Estado miembro receptor debe respetar una serie de condiciones específicas. El organismo de radiodifusión televisiva debe haber infringido el artículo 22 y/o el 22 *bis* al menos en dos ocasiones anteriormente. El Estado miembro que haga uso de ese derecho deberá notificar por escrito al organismo de radiodifusión televisiva en cuestión y a la Comisión las supuestas infracciones y las medidas que piensa adoptar si se vuelven a producir infracciones de esa naturaleza.

A continuación se realizarán consultas. Si éstas no permiten llegar a un acuerdo amistoso en el plazo de 15 días tras la notificación y persisten las supuestas infracciones, el Estado miembro receptor podrá adoptar unilateralmente medidas provisionales contra el organismo en cuestión.

En un plazo de dos meses tras su notificación por el Estado miembro, la Comisión deberá determinar si las medidas son compatibles con la legislación comunitaria. Si llega a la conclusión de que no lo son, podrá exigir al Estado miembro que las suspenda urgentemente.

Durante el periodo en cuestión, sólo un Estado miembro (Alemania) notificó a la Comisión su intención de utilizar este procedimiento. La Comisión mantiene contactos con los Estados miembros interesados.

La Comisión considera satisfactoria la aplicación del apartado 2 del artículo 2 *bis* durante el periodo de referencia, puesto que ha protegido el interés general y proporcionado un marco seguro para la protección de los menores reduciendo al mínimo el poder de restricción de la libertad para prestar servicios.

No obstante, la Comisión desea subrayar que su valoración de las medidas adoptadas en virtud del apartado 2 del artículo 2 *bis* se basa en consideraciones fácticas y jurídicas; la valoración moral del contenido de los programas corresponde a los diferentes Estados miembros, y sobre ellos recae también la responsabilidad de autorizar o prohibir la emisión de ciertos programas de televisión por los organismos que estén bajo sus jurisdicciones, y a los que pudiera aplicarse el artículo 22. En la Directiva se contempla la posibilidad de que existan divergencias de opinión entre las autoridades del país de origen y del país receptor.

Por otra parte, el Estado miembro receptor puede adoptar medidas sin perjuicio de las que adopte, si procede, el Estado miembro bajo cuya jurisdicción se encuentra el organismo de radiodifusión televisiva en cuestión. No se trata, pues, de una cuestión de transferencia de jurisdicción de un Estado a otro, sino de una facultad excepcional que se ofrece al Estado miembro receptor de adoptar medidas, según un procedimiento determinado, para proteger sus intereses en situaciones de incontestable gravedad.

Importa también resaltar que el sistema de normas comunitarias que establece la Directiva (apartado 1 del artículo 2 *bis*) no permite a los Estados miembros aplicar criterios morales discriminatorios a los organismos de radiodifusión televisiva que se encuentran bajo su jurisdicción: no sería aceptable que un Estado adoptara una actitud estricta con los programas que se reciben en su territorio y más benévola con los que se vayan a emitir en el extranjero (generalmente programas de cadenas que emiten por satélite). En cambio, los Estados miembros deben asegurarse de que todos los organismos de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción cumplen el artículo 22.

Conforme a dicho artículo, los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. Esta disposición se extenderá asimismo a los programas que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice, por la elección de la hora de emisión o mediante toda clase de medidas técnicas, que dichos menores en el campo de difusión no ven ni escuchan normalmente dichas emisiones. Los Estados miembros velarán asimismo para que las emisiones no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad. En consecuencia, la cuestión de la clasificación se vuelve esencial.

La clasificación puede ser diferente no sólo entre la UE y los países del Espacio Económico Europeo, sino incluso dentro de un mismo Estado miembro y /o país EEE, según el medio de distribución. Una película clasificada de cierto modo para el cine puede serlo de forma diferente si se trata de su proyección en sala, de su emisión por televisión y difusión en línea, o en el caso de videocasetes o DVD. En algunos Estados miembros, como los Países Bajos con NICAM³¹, se ha empezado la clasificación para todos los medios de comunicación. A partir de una iniciativa de la industria, se ha creado un sistema paneuropeo de clasificación para los videojuegos. El Consejo acogió positivamente esta iniciativa en una resolución debatida el 1 de marzo de 2002³².

En consecuencia, la Comisión ha iniciado un estudio, realizado por el consultor Olsberg SPI, con el fin de determinar las prácticas de clasificación en los diferentes Estados miembros y en los países del EEE, según los diferentes canales de distribución, y evaluar los efectos que ejercen sobre la comercialización de las películas las diferencias entre la legislación y las prácticas nacionales en lo que se refiere a la clasificación. Asimismo, analizará la posible confusión entre las personas responsables de los menores provocada por las diferencias en la clasificación.

³¹ Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media; www.nicam.cc.

³² DO C 65 de 14.3.2002, p. 2.

3.7. Coordinación entre las autoridades nacionales y la Comisión

La aplicación de las normas de la Directiva corresponde a las autoridades nacionales (ministerios o autoridades independientes de regulación) responsables en cada Estado miembro del sector audiovisual. La Comisión ha estado en contacto permanente con estas autoridades, en particular por medio del Comité de contacto creado por la Directiva (artículo 23 *bis*). Un representante de la Comisión preside el Comité, compuesto por representantes de las autoridades competentes de los Estados miembros. En el período al que se refiere el presente informe, el Comité se reunió en cuatro ocasiones. Tras dos de las reuniones se celebró una reunión de los miembros del Comité de contacto con representantes de los países candidatos.

El Comité ha cumplido las misiones que le fueron encomendadas por la Directiva, y ha facilitado su aplicación real: ha emitido dictámenes, en virtud del procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 3 *bis*, sobre los acontecimientos de gran importancia para la sociedad (véase el punto 3.3; el proyecto de medidas preparado por Austria fue debatido en la 13 reunión). Para facilitar la aplicación de la Directiva mediante la consulta periódica sobre los problemas de orden práctico que surgen de su aplicación, el Comité de contacto debatió diferentes temas, como la interpretación del apartado 2 del artículo 18 de la Directiva (cuándo debe empezar «una determinada hora de reloj») y del apartado 2 del artículo 11 (publicidad durante las manifestaciones deportivas). En las reuniones del Comité de contacto, la Comisión presentó las evaluaciones y los estudios realizados (Informe de evaluación sobre la aplicación de la Recomendación sobre la protección de los menores, Estudio sobre la publicidad y los niños, Estudio sobre nuevas técnicas de publicidad, Estudio sobre el desarrollo del sector audiovisual, etc.). Los Estados miembros informaron sobre su nueva legislación (la *Communications Bill* del Reino Unido y la *Jugendmedienschutz Staatsvertrag* alemana [tratado estatal sobre la protección de los jóvenes en los medios de comunicación]). En varias ocasiones, el Comité debatió también el conflicto de jurisdicción entre dos Estados miembros (véase 3.2).

Asimismo, la Comisión estableció una coordinación con los órganos nacionales de regulación audiovisual en el marco de la Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras (EPRA), creada en abril de 1995 en Malta. El objeto de dicha plataforma es que los representantes de las autoridades reguladoras puedan disponer de un foro de debate y de intercambio sobre los aspectos de regulación en el ámbito audiovisual, en el plano europeo y nacional. La EPRA está formada actualmente por 43 autoridades reguladoras de 35 países. La Comisión Europea tiene la categoría de observador permanente y participa activamente en las reuniones y actividades de la Plataforma.

Durante el periodo de referencia, la EPRA mantuvo cuatro reuniones, la última de ellas en Liubliana los días 24 y 25 de octubre de 2002.

4. ASPECTOS INTERNACIONALES

4.1. Ampliación: análisis de la legislación audiovisual de los países candidatos

Trece países candidatos están en vías de incorporarse a la política audiovisual de la Comunidad Europea; al mismo tiempo, están consolidando y preparando sus estructuras audiovisuales nacionales para responder a las necesidades de las sociedades democráticas. El primer paso hacia la integración de la política audiovisual europea ha sido la incorporación de

las disposiciones de la Directiva «Televisión sin fronteras» a la legislación de los países candidatos en materia de radiodifusión televisiva.

La mayoría de los países candidatos han alcanzado ya un alto nivel de adaptación al acervo comunitario, por lo que se ha logrado clausurar el capítulo sobre política audiovisual para once países: Bulgaria, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Asimismo, en junio de 2002 el Parlamento rumano adoptó una nueva Ley de radiodifusión que se ajusta, en líneas generales, a la Directiva TSF, en vista de lo cual se espera la clausura provisional del capítulo 20 con Rumania en un futuro próximo.

Sin embargo, se esperan más cambios.

En primer lugar, si bien en Turquía aún son necesarias reformas legislativas de gran calado, la mayor parte de los países candidatos han decidido introducir ajustes legislativos de menor entidad antes de la adhesión. Un proceso legislativo está en marcha, por ejemplo, en Polonia y en la República Checa.

En segundo lugar, para todos los países candidatos, excepto Turquía, la prioridad ya no reside en los esfuerzos por adaptarse, sino en la aplicación efectiva de las nuevas disposiciones legislativas. En este contexto, la cuestión de la capacidad administrativa y judicial se encuentra ahora en primera línea de las negociaciones con los países candidatos. La aplicación efectiva del acervo comunitario depende del entorno general de la política audiovisual nacional, de su eficacia, transparencia y del grado de seguridad jurídica que brinda a los organismos de radiodifusión. A este respecto, la capacidad de la autoridad reguladora del país para vigilar y sancionar, de forma independiente, el comportamiento de los operadores de radiodifusión constituye muy a menudo el núcleo de los esfuerzos de aplicación.

4.2. Colaboración con el Consejo de Europa

El **Convenio europeo sobre la televisión transfronteriza** del Consejo de Europa fue modificado mediante un protocolo para tener en cuenta los cambios intervenidos en el mercado de la radiodifusión y para mantener la coherencia con la Directiva. El protocolo por el que se modifica dicho Convenio fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1998. El Convenio revisado entró en vigor el 1 de marzo de 2002.

La cooperación entre la Comisión Europea y el Consejo de Europa se ha intensificado, en particular en lo que se refiere al intercambio de información sobre la evolución de las políticas audiovisuales de los Estados miembros del Consejo de Europa que no son miembros de la Unión Europea. El 18 de septiembre de 2001 y el 27 de junio de 2002 se mantuvieron reuniones entre funcionarios de la Comisión Europea y miembros de la Secretaría de medios de comunicación del Consejo de Europa.

Dichas reuniones permitieron a ambas partes mantener un intercambio informal de opiniones sobre la actual situación del sector audiovisual en los países del Consejo de Europa que no son miembros de la UE e informar a la Comisión sobre las prioridades del Consejo de Europa en lo relativo a los programas de asistencia a dichos países.

Asimismo, se ha impulsado la cooperación de forma pragmática, en concreto mediante la consulta mutua sobre los cambios legislativos en estos países. Tras la segunda reunión se

entablaron contactos entre los servicios de la Comisión encargados de administrar los programas de la Unión Europea en los terceros países europeos y los servicios correspondientes del Consejo de Europa.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En líneas generales, puede decirse que la Directiva sigue funcionando eficazmente como garante de la libre circulación de los servicios de televisión en la Comunidad. Los objetivos fundamentales del interés público³³ que la Directiva pretende salvaguardar son todavía válidos, y ahora más que nunca los Estados miembros se han dotado de los medios necesarios para alcanzar estos objetivos. Se han creado autoridades reguladoras independientes en cada país, y la mayoría de los Estados miembros ha asignado personal y recursos adicionales para aplicar con eficacia la Directiva. La Directiva «Televisión sin fronteras» prevé una regulación eficaz para el sector audiovisual europeo y el informe confirma la validez del planteamiento común europeo de los temas audiovisuales. El informe individual sobre la aplicación de los artículos 4 y 5 de la Directiva pone de manifiesto resultados globalmente satisfactorios en cuanto al número de cadenas que cumplen los requisitos sobre las obras europeas y la producción independiente.

El artículo 26 de la Directiva establece que la Comisión no sólo presentará un informe sobre la aplicación de la Directiva, sino que formulará propuestas para adaptarla, si fuera necesario, a la evolución en el campo de la radiodifusión televisiva. En consecuencia, la Comisión decidió encargar a un consultor independiente un estudio sobre las «Previsiones de la evolución de las tecnologías y los mercados del sector audiovisual europeo hasta 2010»³⁴, con el fin de contar con una aportación de datos para un análisis prospectivo. El estudio ha señalado que, en el futuro, una serie de avances tecnológicos y económicos pueden alterar los modelos actuales de la industria audiovisual. Se espera que los progresos tecnológicos permitan nuevas formas de consumo de medios de radiodifusión y modifiquen las dimensiones globales del mercado, así como la fuerza relativa del mercado de los operadores de la industria audiovisual. Las nuevas tecnologías podrían crear las condiciones necesarias para que surjan nuevos modelos comerciales. Nuevas formas de publicidad están abriéndose camino. Se espera una reducción del tiempo dedicado a ver televisión y, en consecuencia, del potencial de la publicidad televisiva.

El Parlamento Europeo ha planteado en varias ocasiones el tema de la revisión de la Directiva «televisión sin fronteras». El 13 de noviembre de 2001 adoptó una Resolución, basada en un informe de propia iniciativa del Parlamento Europeo³⁵, sobre una mejor difusión de las películas europeas en el mercado interior y en los países candidatos. Más recientemente, el 26 de septiembre el Parlamento adoptó una Resolución por la que se pide un plan de acción de la UE para la correcta introducción de la televisión digital en Europa³⁶ y se pide a la Comisión que tenga en cuenta estas cuestiones en la revisión de la Directiva «Televisión sin fronteras».

³³ Véase el punto 3.1 (Principios fundamentales).

³⁴ El estudio «Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010» de Arthur Andersen puede consultarse en el sitio web de política audiovisual: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf.

³⁵ Informe parlamentario de propia iniciativa, presentado el 21 de octubre de 2001, sobre una mejor difusión de las películas europeas en el mercado interior y en los países candidatos a la adhesión (2001/2342(INI)) - Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte - Ponente: Sr. Luckas Vander Taelen.

³⁶ Parlamento Europeo Doc. B5-0488/2002.

Durante la reunión del Consejo de Ministros de la UE mantenida el 23 de mayo de 2002, la Comisión presentó las opciones que podrían usarse como base para una revisión de la Directiva, y se acordó que lo más adecuado era elaborar un programa de trabajo con el fin de redactar una propuesta en una fecha ulterior.

El 11 de noviembre de 2002, el Consejo adoptó sus conclusiones sobre la revisión de la Directiva «Televisión sin fronteras»³⁷, recordando el amplio consenso existente sobre la necesidad de una preparación minuciosa antes de elaborar cualquier futura propuesta sobre la Directiva.

De acuerdo con dichos debates y discusiones, el programa de trabajo adjunto tiene por objeto suscitar un debate público abierto a todas las partes interesadas, en el que participen los países candidatos y sus nacionales, sobre las cuestiones relativas a la revisión de la Directiva «Televisión sin fronteras», en particular tal como se especifica en su artículo 26, a la luz de los recientes avances en las tecnologías y los mercados del sector audiovisual.

El objetivo de la Comisión es evaluar la necesidad de actualizar o adaptar la Directiva «Televisión sin fronteras» y, si fuera necesario, adoptar medidas relacionadas o complementarias. De este modo, la Comisión podría, llegado el caso, presentar una propuesta al legislador comunitario con una serie de medidas para reforzar la política audiovisual europea, teniendo también plenamente en cuenta el objetivo de crear un entorno favorable a la competencia y orientado al crecimiento para el desarrollo del sector audiovisual³⁸.

³⁷ <http://ue.eu.int/pressData/en/educ/73183.pdf>.

³⁸ Conforme al objetivo a largo plazo de la Comisión fijado en la Cumbre europea de Lisboa de hacer de la Unión la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo.

ANEXO

PROGRAMA DE TRABAJO

PARA LA REVISIÓN DE LA DIRECTIVA «TELEVISIÓN SIN FRONTERAS»

Y CALENDARIO DE LAS FUTURAS ACCIONES

ÍNDICE

I. – PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

- 1.1. Instrumentos específicos de la política audiovisual europea
- 1.2. Relaciones con otras políticas comunitarias
- 1.3. Consulta pública

II. – PROGRAMA DE TRABAJO

2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

1. Ámbito de aplicación
2. Articulación entre reglamentación, correulación y autorregulación

2.2. TEMAS ESPECÍFICOS

1. Tema 1: Acceso a los acontecimientos de gran importancia para la sociedad
2. Tema 2: Promoción de la diversidad cultural y de la competitividad de la industria europea de los programas
3. Tema 3: La protección de los intereses generales en la publicidad televisiva, el patrocinio, la televenta y la autopromoción
4. Tema 4: La protección de los menores y el orden público - El derecho de réplica
5. Tema 5: Aspectos relacionados con la aplicación
6. Tema 6: Cuestión no contemplada en la Directiva: Acceso a breves extractos de acontecimientos que sean objeto de derechos exclusivos

III. - CALENDARIO Y ACCIONES FUTURAS

La Directiva «Televisión sin fronteras»³⁹, basada en el apartado 2 del artículo 47 (apartado 2 del antiguo artículo 57) y el artículo 55 (antiguo artículo 66) del Tratado CE, establece el marco jurídico de referencia de la libre prestación de servicios televisivos en la Unión Europea, con el fin de promover el desarrollo de un mercado europeo (principios de libertad de recepción y de emisión de programas televisivos), teniendo en cuenta determinados objetivos de interés general.

En su artículo 26, la Directiva precisa que la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social, a más tardar el 31 de diciembre de 2000 y, posteriormente, cada dos años, *«un informe relativo a la aplicación de la presente Directiva, tal como ha sido modificada, y, si fuere necesario, formulará propuestas para adaptarla a la evolución en el campo de la radiodifusión televisiva, en particular teniendo en cuenta la evolución tecnológica reciente»*.

Los Estados miembros tenían de plazo hasta el 30 de diciembre de 1998 para trasponer la Directiva modificada⁴⁰ a su Derecho nacional, por lo que ésta es aplicable desde hace algo más de cuatro años. El proceso de revisión en curso constituye, pues, la primera ocasión de evaluar en profundidad la aplicación práctica de la nueva Directiva.

En las conclusiones del informe de aplicación se destaca que los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea aplican ya en gran medida la Directiva «Televisión sin fronteras», piedra angular de la política audiovisual europea e instrumento pertinente y eficaz al servicio del sector audiovisual europeo y la diversidad cultural. La Directiva sigue la evolución del panorama audiovisual europeo (aumento de las cadenas) y, en la práctica, ha sido objeto de muy pocos litigios o quejas.

No obstante, el reciente desarrollo de las tecnologías y de los mercados del sector audiovisual incitan a la Comisión a ir más allá en su reflexión. A tal fin, se aplicará el presente programa de trabajo que consta de tres partes:

- **el planteamiento metodológico;**
- **los temas de debate;**
- **el calendario de trabajo y las futuras acciones previstas a propósito de determinados aspectos jurídicos de la política audiovisual europea.**

I. - PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO
--

La aplicación del presente programa de trabajo, que constituye una de las prioridades de la Comisión para el año 2003, se basará en los tres elementos siguientes:

³⁹ Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997.

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_fr.htm

⁴⁰ Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm

(i) la toma en consideración de los instrumentos específicos de la política audiovisual europea para mejorar su coherencia general;

(ii) la toma en consideración de la interrelación, cuando resulte pertinente, con otras políticas comunitarias que afecten o pudieran afectar a la aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras»; y

(iii) la puesta en marcha, en aras de la transparencia, de una consulta pública al conjunto de las partes interesadas, en la que participarán los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea y sus ciudadanos. Esta consulta pública tiene por objeto suscitar un debate abierto sobre las últimas novedades de las tecnologías y los mercados del sector audiovisual y su previsible evolución, con objeto de poner a disposición de la Comisión elementos que le permitan apreciar si es necesario adaptar la reglamentación aplicable y, en ese caso, según qué principios.

A este respecto, cabe destacar más concretamente que:

En aplicación del apartado 4 del artículo 151 del Tratado, la Comunidad tiene en cuenta los aspectos culturales en su actuación con arreglo a otras disposiciones del Tratado, especialmente para respetar y promover la diversidad de sus culturas.

Por otra parte, la Comisión aplica ya el análisis de impacto⁴¹ como instrumento de mejora de la calidad y coherencia del proceso de elaboración de las políticas comunitarias. El análisis de impacto, que la Comisión aplicará progresivamente a partir de 2003 a todas las iniciativas importantes, es una medida del Plan de acción para mejorar el marco regulador⁴². En efecto, en el Consejo de Laeken, la Comisión se comprometió a aplicar principios de mejora de la legislación, entre ellos, un mecanismo de análisis de su impacto. Ese compromiso resultaba del Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea⁴³.

El análisis de impacto determina los probables efectos positivos y negativos de las acciones propuestas, lo que permite hacer una valoración política de la propuesta con pleno conocimiento de causa y determinar las concesiones que deberán hacerse en la realización de objetivos competidores. Permite también completar la aplicación del Protocolo sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad, anexo al Tratado de Amsterdam.

1.1. Instrumentos específicos de la política audiovisual europea

La vertiente interna de la política audiovisual europea recurre a una combinación de instrumentos comunitarios específicos de diversa naturaleza. Se compone, entre otras cosas⁴⁴,

⁴¹ Comunicación de la Comisión de 5.6.2002 sobre la evaluación de impacto (COM(2002) 276 final). http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002_0276es01.pdf

⁴² Comunicación de la Comisión - Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador» (COM(2002) 278 final) de 5.6.2002 y COM(2002) 278/2 final de 6.6.2002. http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0278fr02.pdf

⁴³ La gobernanza Europea - Un libro blanco, COM(2001) 428 final de 25.7.2001. http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

⁴⁴ No se mencionan las comunicaciones de la Comisión que contienen directrices, como la Comunicación de la Comisión sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual (COM (2001) 534 final) o la Comunicación de la Comisión sobre la financiación del sistema de radiodifusión de servicio público (COM(2001/C 320/04); Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los principios generales de la libre circulación de mercancías y

de medidas legislativas obligatorias (por ejemplo, la Directiva «Televisión sin fronteras»⁴⁵), de mecanismos de financiación (por ejemplo, el programa Media Plus⁴⁶ o la iniciativa «i2i Audiovisual»⁴⁷) o de instrumentos no obligatorios (por ejemplo, la Recomendación de 1998 del Consejo sobre la protección de los menores y de la dignidad humana⁴⁸).

Los diferentes instrumentos de la política audiovisual, que interactúan entre sí, se basan en los principios de complementariedad a nivel nacional y comunitario y de valor añadido comunitario.

Para reforzar su sinergia con la Directiva «Televisión sin fronteras», la Comisión tendrá en cuenta el conjunto de los instrumentos específicos de la política audiovisual europea en la aplicación del presente programa de trabajo.

1.1.1. Directivas

Además de la Directiva «Televisión sin fronteras», que constituye el marco jurídico de referencia para el ejercicio de las actividades de radiodifusión televisiva en la Unión Europea, conviene hacer referencia a la Directiva 93/83/CEE, «cable y satélite»⁴⁹, que tiene por objeto coordinar algunas normas de los derechos de autor y los derechos afines a los derechos de autor aplicables a la radiodifusión por satélite y a la difusión por cable para facilitar la emisión transfronteriza de programas audiovisuales.

1.1.2. Recomendaciones

El 24 de septiembre de 1998, el Consejo adoptó una recomendación relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana⁵⁰. Este texto, que completa el capítulo V de la Directiva «Televisión sin fronteras», relativo a la protección de los menores, es el primer instrumento legislativo comunitario aplicable al conjunto de los medios de comunicación electrónicos, esto es, al contenido de los servicios audiovisuales y de información en línea difundidos en Internet.

La recomendación, acto jurídico contemplado en el artículo 249 del Tratado CE y destinado a orientar las legislaciones nacionales, establece directrices complementarias al marco legislativo para desarrollar la autorregulación nacional de la protección de los menores y de la dignidad humana.

En aplicación de este texto, se pide a las cadenas de televisión que experimenten nuevos medios de control parental asociados al desarrollo de la televisión digital (códigos personales, sistemas de filtrado o chip de control), sin que ello ponga en duda la responsabilidad de los radiodifusores en este ámbito. Se pide además a los operadores de servicios en línea que

servicios --Artículos 28 y 49 CE-- En materia de utilización de antenas parabólicas (COM(2001) 351 final de 27 de junio de 2001).

⁴⁵ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm

⁴⁶ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media_en.htm

⁴⁷ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html

⁴⁸ DO L 270 de 7.10.1998, p.48. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

⁴⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

⁵⁰ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

ofrecen servicios en Internet que adopten códigos de buena conducta para aplicar y precisar mejor las leyes en vigor.

La aplicación de esta Recomendación es una interesante ilustración de articulación complementaria a nivel comunitario entre, por un lado, medidas legislativas y, por otro, medidas de autorregulación aplicables al conjunto de los agentes para reforzar la protección de los menores y la dignidad humana, incluido en Internet.

1.1.3. Medidas de financiación

Entre las medidas de apoyo aplicadas por la Comisión, cabe mencionar el programa MEDIA (2001- 2005)⁵¹, destinado a reforzar la competitividad de la industria audiovisual europea mediante una serie de iniciativas y del apoyo financiero a la formación de profesionales, el desarrollo de proyectos de producción y la distribución y promoción de obras cinematográficas y de programas audiovisuales. En el apoyo específico a proyectos piloto⁵² se toma en consideración el desarrollo tecnológico.

Merece también ser destacada la iniciativa «i2i Audiovisual», acción llevada a cabo por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), en cooperación con la Comisión Europea. Se trata de un nuevo conjunto de acciones⁵³ destinadas a reforzar la base financiera del sector audiovisual y acelerar su adaptación a las tecnologías digitales. Este verdadero «paquete financiero», complementario del programa MEDIA Plus, tiene por objeto aumentar la competitividad de esta industria y favorecer el desarrollo de contenidos audiovisuales europeos.

Existen otros mecanismos de apoyo, como el programa comunitario plurianual «eContent» (2001-2005), por medio del cual se fomenta el desarrollo y la utilización del contenido digital europeo en las redes mundiales y se promueve la diversidad lingüística en la sociedad de la información⁵⁴.

⁵¹ El programa MEDIA Plus está basado en las Decisiones siguientes: Decisión 2000/821/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (MEDIA Plus - Desarrollo, distribución y promoción) (2001-2005); Decisión n° 163/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (MEDIA-formación) (2001-2005).

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_fr.html

⁵² http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot_fr.html

⁵³ (i) la puesta disposición de líneas de crédito (o «préstamos globales») del BEI al sector bancario especializado en el sector audiovisual para la financiación de pequeñas empresas de creación audiovisual, de tecnologías audiovisuales o la realización de trabajos subcontratados en este sector; (ii) la financiación a medio y largo plazo por parte del BEI, en cooperación con el sector bancario, de grandes grupos de televisión privados o públicos, de producción o de distribución audiovisual, para sus inversiones en infraestructuras; (iii) de fondos de capital riesgo especializados en el sector audiovisual, por medio de participaciones del FEI; (iv) el desarrollo de acciones conjuntas del Grupo BEI y la Comisión Europea en favor de la creación cultural o del desarrollo de la industria cinematográfica o televisiva (sesiones de formación sobre la financiación, la cooperación entre distribuidores europeos, etc.).

⁵⁴ Decisión 2001/48/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, DO L 14 de 18.1.2001
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/infso02_es.htm

1.2. Relaciones con otras políticas comunitarias

Además de la aplicación directa de las disposiciones del Tratado, en particular las relativas a las cuatro libertades fundamentales derivadas del Derecho primario (libertad de circulación de los servicios, de las mercancías, de los capitales y de las personas), es importante destacar que varias políticas de la Unión Europea tienen una relación con la política audiovisual europea. Cabe citar, a modo de ejemplo, la política de competencia, la política en materia de propiedad intelectual⁵⁵ y de los medios de comunicación⁵⁶, la política de la sociedad de la información, en particular la Directiva sobre el comercio electrónico⁵⁷ y el paquete «comunicaciones electrónicas»⁵⁸, o la política de protección de los consumidores⁵⁹.

Estas políticas influyen, pues, las unas en las otras e interactúan entre sí para alcanzar los objetivos del Tratado.

En este contexto, revisten también especial importancia las disposiciones del apartado 4 del artículo 151 del Tratado CE, según el cual la Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.

En la aplicación del presente programa de trabajo, la Comisión tendrá en cuenta la interacción entre estas políticas, cuando resulte pertinente, para potenciar la coherencia global de la política audiovisual europea.

Los derechos de propiedad intelectual constituyen una incitación a la creación y a la inversión en múltiples ámbitos artísticos, en particular, en el del sector audiovisual (televisión, cine, música, etc.), y contribuyen a fomentar la competitividad, el empleo y la innovación en la sociedad de la información. Han sido objeto de una armonización europea significativa para eliminar los obstáculos a los intercambios y adaptar el marco aplicable a nuevas formas de explotación.

⁵⁵ Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, DO L 167 de 22.6.2001, p. 10.

⁵⁶ Directiva 93/83/CEE del Consejo, de 27 de septiembre de 1993, sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable, DO L 248 de 6.10.1993; Informe de la Comisión Informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Directiva 93/83/CEE del Consejo sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable, COM(2002) 430 final; Directiva 98/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 1998 relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso, DO L 320 de 28.11.1998, p. 54; Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los principios generales de la libre circulación de mercancías y servicios --Artículos 28 y 49 CE-- En materia de utilización de antenas parabólicas, COM(2001) 351 final de 27.6.2001. [Http://europa.eu.int/comm/internal_market/ft/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/ft/intprop/docs/index.htm)

⁵⁷ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

⁵⁸ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

⁵⁹ Véase en particular la Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea, Bruselas, 11.6.2002, COM(2002) 289 final. Véanse los trabajos en curso sobre una directiva marco en la dirección siguiente: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html

La Directiva 93/83/CEE «cable y satélite» que se articula con la Directiva «Televisión sin fronteras», tiene por objeto coordinar determinadas normas de los derechos de autor y de los derechos afines a los derechos de autor aplicables a la radiodifusión por satélite y a la retransmisión por cable para facilitar la emisión transfronteriza de programas audiovisuales. A raíz del informe sobre su aplicación, adoptado por la Comisión el 26 de julio de 2002⁶⁰, esta Directiva es actualmente objeto de un proceso de estudio y reflexión, llevado a cabo por la Dirección General del Mercado Interior (sesiones de trabajo, en estrecha colaboración con las diferentes partes interesadas y los representantes de las autoridades nacionales competentes). La Comisión se asegurará de que toda revisión de estos dos instrumentos se lleve a cabo de manera coherente y coordinada, para favorecer el desarrollo de los diferentes canales de difusión del contenido audiovisual, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes interesadas (en particular, los derechohabientes, los radiodifusores y los telespectadores)

La Comisión tomará también en consideración la interrelación, cuando sea pertinente, de la Directiva «Televisión sin fronteras» con la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información⁶¹ y la Directiva sobre el comercio electrónico⁶².

1.3. Consulta pública

El presente programa de trabajo supone un importante paso adelante en la comprensión del conjunto de los retos económicos, culturales y sociales que supone la aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras». Se mantiene en la línea de la Comunicación de la Comisión de 1999 sobre los principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital⁶³.

Para recabar elementos de apreciación y orientaciones sobre la necesidad de actualizar o adaptar la Directiva «Televisión sin fronteras» y, en su caso, adoptar medidas conexas o complementarias, la Comisión pondrá en marcha, en el primer trimestre de 2003, una consulta pública al conjunto de las partes interesadas en la que podrán participar los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea y sus nacionales.

En el marco de esta consulta⁶⁴, en el primer semestre de 2003, procederá a una serie de audiencias públicas e invitará a todas las partes interesadas a enviarle comentarios por escrito sobre los diferentes temas específicos del presente programa de trabajo.

⁶⁰ COM(2002)430 final,
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm

⁶¹ Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información - *Diario Oficial L 167 de 22.6.2001, p. 10*
http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

⁶² Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) *Diario Oficial L 178 de 17.7.2000 p. 1* – http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

⁶³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital (COM(1999)657 final)
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

⁶⁴ Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas».

En principio, la consulta permitirá evaluar si la evolución económica y tecnológica del sector requiere una adaptación de los instrumentos legislativos existentes, teniendo en cuenta en particular la multiplicación de los canales de difusión de contenido audiovisual. Se prestará especial atención a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad⁶⁵.

A partir de los resultados de esta consulta pública, a finales de 2003 o a principios de 2004, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones una comunicación acompañada de eventuales propuestas.

II. - PROGRAMA DE TRABAJO

En aplicación de las disposiciones del Tratado⁶⁶, la Directiva «Televisión sin fronteras» establece el marco jurídico de referencia de la libre prestación de servicios televisivos en la Unión Europea con el fin de promover el desarrollo de un mercado europeo (principios de libertad de recepción y de emisión de programas televisivos), teniendo en cuenta determinados objetivos de interés general⁶⁷.

Para ello, coordina a nivel comunitario la legislación nacional en ámbitos como la determinación de la legislación aplicable a los radiodifusores (principio del país de emisión), la promoción de la distribución y la producción de obras europeas, el acceso a los acontecimientos de gran importancia, la publicidad, la televenta, el patrocinio, la protección de los menores y el orden público y el derecho de réplica.

El sector audiovisual está experimentando cambios profundos impulsados por el desarrollo de las tecnologías digitales y la multiplicación del número de cadenas de televisión que ofrecen las diferentes plataformas (terrestre, cable, satélite, Internet, etc.) y de los nuevos modos de difusión y de consumo (televisión a la carta, grabadoras de vídeo, televisión interactiva, grandes pantallas planas, nuevas tecnologías de compresión de imágenes, etc.). Ante esta evolución, y a la luz de los cambios legislativos y reglamentarios que se han producido recientemente en los Estados miembros, la Comisión considera necesario volver a examinar la interpretación y aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras» y proponer medios para resolver las dificultades que pudiera detectar.

En particular, para evitar el riesgo de inseguridad jurídica y de distorsión de la competencia, corresponde a la Comisión, teniendo en cuenta los citados objetivos de interés general, garantizar que los recientes cambios legislativos, reglamentarios y administrativos sean compatibles con el objetivo principal de la libre circulación de servicios.

La consulta pública permitirá a las partes interesadas presentar comentarios por escrito y participar en las audiencias públicas. La consulta se organizará sobre la base de temas específicos mencionados en el presente programa de trabajo.

⁶⁵ En aplicación del Protocolo sobre la proporcionalidad y subsidiariedad anexo al Tratado de Amsterdam.

⁶⁶ Los artículos 49 y siguientes del Tratado prohíben toda restricción a la libertad de efectuar actividades de radiodifusión allende las fronteras de los Estados miembros. El Tratado y las sentencias del TJCE autorizan sólo tres excepciones a este principio, a saber, las medidas por motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública.

⁶⁷ Véanse los objetivos de interés general en el punto 3.1 del informe de aplicación.

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En la futura normativa europea han tenerse en cuenta dos consideraciones generales: por un lado, su ámbito de aplicación y, por otro, la articulación entre los diferentes instrumentos comunitarios pertinentes.

La reflexión abordará en particular la articulación entre las medidas legislativas, la corregulación y la autorregulación.

Las cuestiones se abordarán únicamente desde el punto de vista de los objetivos de interés general de la política audiovisual europea y, en ese sentido, únicamente para garantizar la libre circulación de servicios procediendo a la detección y supresión de los posibles obstáculos al mercado interior.

Se tendrá también en cuenta la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, tal como se definen en el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam.

1. *Ámbito de aplicación*

En relación con el ámbito de aplicación, conviene recordar algunos principios básicos de la legislación comunitaria en vigor.

Para empezar, cabe destacar el carácter **«tecnológicamente neutro» de la Directiva «Televisión sin fronteras»**, cuyas disposiciones se aplican por igual a la televisión analógica y a la televisión digital, independientemente del modo de emisión (terrestre, satélite, cable, etc.).

En segundo lugar, es importante recordar **la importante distinción⁶⁸ que hace el Derecho comunitario positivo entre, por un lado, los servicios de «radiodifusión televisiva» de**

⁶⁸ La letra (a) del artículo 1 de la Directiva «televisión sin fronteras» define la «radiodifusión televisiva de la siguiente manera»: «la emisión primaria, con o sin hilo, por tierra o por satélite, codificada o no, de programas televisados destinados al público. Comprenderá la comunicación de programas entre empresas con miras a una radiodifusión televisiva destinada al público. No incluirá los servicios de comunicaciones que presten, previa petición individual, elementos de información u otras prestaciones, como servicios de telecopia, bancos de datos electrónicos y otros servicios similares».

El apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 1998, define la noción de «servicio de la sociedad de la información» como todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios». Esta última Directiva indica explícitamente que «La radiodifusión televisiva según se define en la Directiva 89/552/CEE y la radiodifusión radiofónica no son servicios de la sociedad de la información, ya que no se prestan a petición individual». Véase en el anexo de esta Directiva la lista indicativa de los servicios a los que no se aplica el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 1. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l21003.htm>; véase también el considerando 18 de la Directiva 2000/31/CE.

La definición de «servicios de la sociedad de la información» fue incluida en la Directiva 98/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 1998, relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso, en la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior y en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones

programas destinados al público y, por otro, los «servicios de la sociedad de la información», que se ponen a disposición a petición individual. La noción de «a petición individual de un destinatario de servicios» hace referencia a un servicio prestado por transmisión de datos a petición individual⁶⁹.

Los servicios de «radiodifusión televisiva» están sujetos a la Directiva «Televisión sin fronteras». A los «servicios de la sociedad de la información» se aplica en particular la Directiva sobre el comercio electrónico⁷⁰.

La Comisión no pretende poner en duda la distinción que se hace en el acervo comunitario entre, por un lado, los servicios de la sociedad de la información y, por otro, los servicios a los que se aplica la Directiva «Televisión sin fronteras».

Para cada uno de los temas específicos definidos en el punto 3.2, la Comisión, teniendo en cuenta los últimos avances del mercado y de las tecnologías, y la evolución previsible, examinará si las disposiciones de la Directiva han alcanzado plenamente los objetivos establecidos y si es necesario adoptar medidas a nivel comunitario.

En caso afirmativo, estudiará si es deseable revisar o modular las disposiciones actuales de la Directiva, o adoptar otras medidas para alcanzar los objetivos de la misma. Las cuestiones se abordarán únicamente desde el punto de vista de los objetivos de interés general de la Directiva «Televisión sin fronteras». En consecuencia, no se abordarán en particular las cuestiones relativas a la transmisión, al acceso o a la regulación de las transacciones relativas a la transmisión o al acceso, incluido el acceso a los recursos asociados y las normas sobre obligaciones de transmisión («must-carry»), ni las relativas a la normalización, incluidas en el nuevo marco regulador⁷¹ sobre las redes y los servicios de comunicación electrónica, o incluso las relativas a la regulación de las transacciones.

2. *Articulación entre reglamentación, correulación y autorregulación*

En el examen se estudiará también el tipo de medida reglamentaria que se utilizará.

En su Libro Blanco sobre la gobernanza europea⁷², la Comisión Europea propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación. El Libro Blanco impulsa el uso de los diferentes instrumentos de política pública y, en particular, los mecanismos de

legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros aplicables a algunos tipos de publicidad y patrocinio en favor de los productos del tabaco (acuerdo político del Consejo el 2.12.2002 sobre la propuesta modificada por el PE; aún no se ha publicado).

⁶⁹ Véase el tercer guión del punto 2 del artículo 1 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 1998.

⁷⁰ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, DO L 178 de 17.7.2000 p. 1.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

⁷¹ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

⁷² La gobernanza Europea - Un libro blanco, COM(2001) 428 final de 25.7.2001.
http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

corregulación⁷³ y de autorregulación. La Comisión ha adoptado un plan de acción para mejorar la reglamentación y simplificar el marco regulador⁷⁴.

La Comisión se ha comprometido a clarificar la elección y el uso de los instrumentos que tiene a su disposición para legislar. No obstante, recuerda que la utilización de la directiva debe respetar el sentido y la letra de los Tratados: la directiva debe ser un instrumento que defina un marco jurídico y determine los objetivos que deben alcanzarse. Con ello, la Comisión quiere limitar lo más posible las directivas a un marco general en el que se determinen los objetivos, los plazos y los elementos esenciales de la legislación. Sería, pues, el legislador quien se pronunciaría sobre estos elementos esenciales, objeto una decisión política, y dejaría que las modalidades técnicas o de detalle fueran objeto de medidas de ejecución.

Por otra parte, la Comisión destaca que puede hacerse un uso pertinente de las alternativas a la legislación, sin vulnerar las disposiciones del Tratado ni las prerrogativas del legislador comunitario.

La corregulación y, en algunos casos, la autorregulación son herramientas que, en condiciones claramente definidas, pueden permitir alcanzar los objetivos del Tratado y, al mismo tiempo, simplificar el trabajo legislativo y la propia legislación y tomar en consideración los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, sin poner en duda los principios fundamentales del mercado interior.

La corregulación permite, en el marco de un acto legislativo, dejar que los objetivos definidos por el legislador comunitario se alcancen a través de medidas adoptadas por agentes reconocidos en el ámbito en cuestión. Se trata de una herramienta cuya aplicación puede ser pertinente para garantizar la adaptación de la legislación a los problemas y a los sectores en cuestión, reducir la carga de trabajo legislativo centrándose en los aspectos esenciales y, por último, aprovechar la experiencia de los distintos agentes, especialmente los operadores y los interlocutores sociales. Este procedimiento, que se lleva a cabo en el marco de un acto legislativo, debe aportar un valor añadido de interés general. Puede resultar pertinente cuando son necesarias medidas flexibles o urgentes, siempre que éstas no requieran una aplicación uniforme en la Comunidad y no afecten a las condiciones de competencia. El legislador⁷⁵ establece en el marco normativo los aspectos legislativos esenciales —objetivos que deben alcanzarse, plazos y mecanismos de aplicación, métodos de control de la aplicación de posibles sanciones— para garantizar la seguridad jurídica de la legislación. Determina también en qué medida puede dejarse que sean las partes interesadas las que determinen y apliquen las medidas de aplicación, dada su reconocida experiencia en este ámbito. Si este mecanismo no da los resultados esperados, la Comisión se reserva la posibilidad de presentar al legislador una propuesta legislativa clásica.

La autorregulación se aplica a múltiples prácticas, normas comunes, códigos de conducta o acuerdos voluntarios que agentes económicos o sociales, ONG o grupos organizados definen por sí solos, y de manera voluntaria, para regular y organizar sus acciones. A diferencia de la

⁷³ Para las condiciones de recurso a la corregulación, véase en particular la p. 25.

⁷⁴ Comunicación de la Comisión - Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», COM(2002) 278 final/2, 6.6.2002. http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_fr.htm

⁷⁵ Aunque la Comisión proponga un acto legislativo en el que esté previsto el recurso a la corregulación, serán el Parlamento Europeo y el Consejo quienes deban adoptar la propuesta. Véanse las condiciones de recurso a la corregulación en la página 13 de la citada Comunicación, COM(2002) 278 final/2.

corregulación, la autorregulación (o *self-regulation*) no requiere necesariamente un acto legislativo. La Comisión puede optar por no presentar una propuesta legislativa cuando ya existe este tipo de prácticas y éstas permiten alcanzar los objetivos del Tratado. Puede sugerir también —por ejemplo, en una recomendación— utilizar la autorregulación entre las partes interesadas para evitar la adopción de una norma, sin descartar la posibilidad de legislar si este procedimiento resultara insuficiente o ineficaz.

La cuestión central de la revisión puede resumirse de la manera siguiente: «¿*Qué medios eficaces y proporcionales existen a nivel comunitario para garantizar el respeto del interés general en el ámbito digital?*». Para la Comisión, la revolución digital no pone en duda la obligación de determinar a nivel comunitario los intereses generales pertinentes y, en su caso, garantizar su respeto a través de la legislación o la reglamentación, del uso complementario de la corregulación o, en algunos casos, de la autorregulación.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad⁷⁶, en el programa de trabajo se tomará en consideración el conjunto de estos elementos.

2.2. TEMAS ESPECÍFICOS:

Tema 1: Acceso a los acontecimientos de gran importancia para la sociedad

En la revisión de la Directiva de 1997, se introdujo un artículo 3 *bis*, con objeto de que cada Estado miembro pueda adoptar medidas, de conformidad con el Derecho comunitario, para asegurarse de que los organismos de radiodifusión televisiva sometidos a su jurisdicción no retransmitan de manera exclusiva acontecimientos que considere de gran importancia para la sociedad de manera que se prive a una parte importante de su público de la posibilidad de seguir dichos acontecimientos, en directo o en diferido, en la televisión de libre acceso. Este dispositivo, basado en el principio del reconocimiento mutuo, se aplica únicamente a los organismos de radiodifusión televisiva contemplados en la letra b) del artículo 1 de la Directiva. La Comisión no desea ampliar este dispositivo. No obstante, considera que sería útil revisar la redacción del artículo 3 *bis* para mejorar su aplicación.

Tema 2: Promoción de la diversidad cultural y de la competitividad de la industria europea de los programas

El objetivo doble de promover la diversidad cultural y la competitividad de la industria europea de los programas se traduce concretamente, en la Directiva «Televisión sin fronteras», en un conjunto de medidas favorables a la distribución y la producción de programas televisivos europeos, respetando el apartado 4 del artículo 151 del Tratado, que obliga a la Comunidad a tener en cuenta aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas⁷⁷. El dispositivo, que se articula con mecanismos complementarios de apoyo financiero, como el programa MEDIA, está basado en las disposiciones del capítulo III de la Directiva «Televisión sin fronteras»: artículo 4 (promoción de obras europeas), artículo 5

⁷⁶ Véase el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Amsterdam.

⁷⁷ Apartado 4 del antiguo artículo 128. Véase el considerando 25 de la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twtf/newint_fr.htm

(promoción de obras europeas de productores independientes), artículo 6 (definición de la noción de obra europea), artículo 7 (cronología de la emisión de las obras cinematográficas) y artículo 9 (excepciones para las cadenas de televisión locales que no formen parte de una red nacional).

En el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva está previsto que vuelva a examinarse la aplicación de este artículo sobre la base de un informe de la Comisión en el que se tengan en cuenta la evolución del mercado comunitario y del contexto internacional, en particular con arreglo a la información comunicada por los Estados miembros. El artículo 25 *bis* precisa también que dicha revisión tomará en consideración un estudio independiente sobre la repercusión de las medidas contempladas tanto a escala comunitaria como a escala nacional.

Por otra parte, en el marco del seguimiento de la Comunicación sobre el cine⁷⁸, la Comisión ha determinado dos series de aspectos que deben tenerse en cuenta en la revisión de la Directiva «Televisión sin fronteras». La primera serie de aspectos se refiere a la definición de «obra europea» y la noción de «productor o producción independiente». La segunda serie se refiere a la cronología de la emisión de las obras cinematográficas y la definición de la explotación de los derechos de difusión electrónica.

A este respecto, el presente programa de trabajo incluye las tareas siguientes: (i) mandar realizar el informe independiente a que se hace referencia en el artículo 25 *bis* de la Directiva, (ii) profundizar en la reflexión sobre la aplicación del capítulo III de la Directiva «Televisión sin fronteras», (iii) impulsar el intercambio de opiniones sobre las dos series de aspectos determinadas en la Comunicación sobre el cine.

Tema 3 : La protección de los intereses generales en la publicidad televisiva, el patrocinio, la televenta y la autopromoción

En su capítulo IV, la Directiva establece para los programas de radiodifusión televisiva una serie de normas sobre publicidad, patrocinio y televenta, entre las que figuran las normas sobre la publicidad destinada a los menores. Éstas regulan la cantidad de publicidad admitida en televisión (límites diarios y horarios, artículo 18), el número y las modalidades de las interrupciones publicitarias (artículo 11) y el contenido y la presentación de los mensajes publicitarios (artículos 10, 12, 13, 14, 15 y 16). El patrocinio es objeto de reglas específicas (artículo 17).

La Directiva tiene por objeto proteger los intereses de los telespectadores, por ejemplo estableciendo una distinción clara entre el contenido editorial y la comunicación publicitaria, y proteger la integridad y el valor de las obras audiovisuales y los intereses de los derechohabientes, por ejemplo, impidiendo perturbaciones excesivas. La Comisión estudiará en particular la proporcionalidad de las medidas existentes basándose en el principio de que la legislación debe limitarse al mínimo necesario para alcanzar los objetivos establecidos. Convendrá examinar, en particular, si deben flexibilizarse algunas normas de limitación de la publicidad teniendo en cuenta el grado de elección y de control de los usuarios.

Por otro lado, deberá estudiarse si es necesario imponer normas específicas en el caso de la programación no lineal, en particular para garantizar la separación entre el contenido editorial y la comunicación comercial.

⁷⁸ Véase el apartado 8 de la Comunicación de la Comisión sobre el cine - http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_fr.htm

De acuerdo con el artículo 3 de la Directiva, varios Estados miembros han adoptado normas más detalladas o más estrictas que las de la propia Directiva, por ejemplo, en materia de patrocinio (sobre la duración del mensaje, del patrocinador o el contenido del mensaje). Asimismo, varios Estados miembros han hecho una interpretación diferente de la Directiva por lo que respecta a las nuevas técnicas publicitarias, en particular sobre las pantallas compartidas, la publicidad virtual y la publicidad interactiva. **La Comisión examinará las consecuencias jurídicas de las nuevas técnicas publicitarias para determinar si es preciso adaptar la legislación o si la legislación vigente permite regular estas técnicas de manera apropiada. Estudiará también las consecuencias económicas y financieras de posibles adaptaciones.**

En su examen, la Comisión tomará en consideración el posible papel de la autorregulación respecto a las normas sobre la publicidad, teniendo en cuenta que en principio estas normas garantizarán, o incluso mejorarán, la seguridad jurídica y serán compatibles con el principio de libre circulación de los servicios.

Además, en relación con los trabajos sobre política audiovisual y la futura directiva marco sobre prácticas comerciales leales, deberá garantizarse su coherencia y compatibilidad, tal como se indica en la Comunicación de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los consumidores (p. 2)⁷⁹.

Tema 4 : La protección de los menores y el orden público – el derecho de réplica

- La protección de los menores y el orden público

Los artículos 22 y 22 *bis* de la Directiva establecen los principios relativos a la protección de los menores y al orden público que deben respetar los Estados miembros. Incluyen la adopción por parte de los Estados miembros de medidas apropiadas y de mecanismos (elección de la hora de emisión, medida técnica para que los menores que se encuentren en el campo de difusión normalmente no puedan ver u oír estas emisiones, o la instalación de un sistema de alerta mediante una señal acústica o un símbolo visual) para garantizar el respeto de estos principios. **En la consulta pública se examinarán de nuevo éstos principios y mecanismos, en particular teniendo en cuenta los últimos avances tecnológicos.**

El artículo 2 *bis* de la Directiva establece que los Estados miembros garantizarán la libertad de recepción y no obstaculizarán las retransmisiones en sus territorios de emisiones de radiodifusión televisiva procedentes de otros Estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la presente Directiva. No obstante, los Estados miembros podrán, con carácter provisional, hacer excepciones, en determinadas condiciones, si una emisión televisiva procedente de otro Estado miembro vulnera de manera manifiesta, seria y grave las normas establecidas en los citados artículos 22 y 22 *bis*. En este caso, el Estado miembro interesado deberá notificar su intención al organismo de radiodifusión televisiva en cuestión y a la Comisión. Asimismo, deberá realizar consultas al Estado miembro de retransmisión y a la Comisión. **En la consulta pública se volverán a examinar algunos aspectos —entre ellos las cuestiones de procedimiento— de esta excepción a la norma del país de origen, en la cual se basa el conjunto de la Directiva, de cara a una eventual clarificación.**

Las disposiciones de la Directiva sobre la protección de los menores y de la dignidad humana se aplican a la radiodifusión televisiva, mientras que las de la Recomendación del Consejo

⁷⁹

Véase la nota 59:

sobre la protección de los menores y de la dignidad humana⁸⁰ se aplican al conjunto de los servicios audiovisuales y de información, incluidos los servicios en línea. El 20 de febrero de 2002, el Parlamento Europeo adoptó un Informe de evaluación⁸¹ de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación⁸². En el informe se destaca la importancia en este ámbito del planteamiento basado en la autorregulación y se pide a todas las partes interesadas que sigan esforzándose por garantizar la protección de los menores y la dignidad humana. Se pide a los Estados miembros que definan un planteamiento para establecer criterios comunitarios de descripción comparativa de los contenidos audiovisuales, dejando que su apreciación se haga a nivel nacional o regional, debido en particular a las diferencias culturales, y mejoren al mismo tiempo la armonización de los sistemas de evaluación de los diferentes medios de comunicación. Por último, el informe pide a la Comisión que elabore otro informe sobre la aplicación de la Recomendación para evaluar los avances realizados. **La Comisión tiene previsto finalizar este nuevo informe de evaluación para finales del año 2003, lo que permitirá seguir adelante con el examen de la articulación entre las disposiciones pertinentes de la Directiva «Televisión sin fronteras» sobre la protección de los menores y las de la Recomendación.**

– El derecho de réplica

En aplicación del capítulo VI de la Directiva, 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 Comisión examinará la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Directiva.**

Tema 5: Aspectos relacionados con la aplicación

Los Estados miembros, cuya jurisdicción sobre los organismos de radiodifusión determina el artículo 2 de la Directiva, el Comité de contacto, creado bajo los auspicios de la Comisión con arreglo al artículo 23 *bis*, y las autoridades de regulación nacionales desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras». En este sentido, contribuyen, en el marco de sus competencias respectivas y del principio de subsidiariedad, a la realización de los objetivos de la Directiva y, en términos más generales, del Tratado.

1. Determinación de la autoridad competente y del Derecho aplicable

En aplicación del artículo 2 *bis* de la Directiva «Televisión sin fronteras», los Estados miembros deben garantizar la libertad de recepción y no obstaculizar la retransmisión en sus territorios de emisiones televisivas procedentes de otros Estados miembros por motivos

⁸⁰ Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana, DO L 270 de 7.10.1998, p.48.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

⁸¹ http://www.europarl.eu.int/plenary/default_es.htm

⁸² Christopher Beazley <Titre>Informe de evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 sobre la protección de los menores y la dignidad humana, </Titre><DocRef>(COM(2001) 106 – C5-0191/2001 – 2001/2087(COS)). http://www.europarl.eu.int/plenary/default_es.htm</DocRef>

pertenecientes al ámbito coordinado por la Directiva (aplicación de la norma del Estado de origen).

Para determinar la jurisdicción aplicable a los organismos de radiodifusión, el artículo 2 plantea el criterio del establecimiento como criterio principal (y una serie de criterios materiales de carácter subsidiario). **Se procederá a una revisión de estos criterios a la luz de las prácticas desarrolladas, de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia y, en particular, de la eficacia de los criterios subsidiarios establecidos en el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva.**

2. Comité de contacto

El Comité de contacto creado bajo los auspicios la Comisión, con arreglo al artículo 23 *bis* de la Directiva «Televisión sin fronteras», desempeña un papel esencial en la aplicación de las disposiciones de la Directiva por parte de los Estados miembros y constituye un foro de especial interés, en particular para el intercambio de opiniones y de información entre la Comisión y los Estados miembros y entre los propios Estados miembros.

Como se solicita en las conclusiones adoptadas el 11 de noviembre de 2002 por el Consejo, bajo la Presidencia de Dinamarca, la Comisión asociará estrechamente al Comité de contacto en la aplicación del presente programa de trabajo. Por otra parte, reflexionará acerca de la pertinencia de reforzar las competencias del Comité relativas a la aplicación del artículo 3 *bis* de la Directiva relativo al acceso de la sociedad a los acontecimientos de gran importancia (aplicación del principio de reconocimiento mutuo).

3. Papel de los organismos reguladores nacionales

Las consultas realizadas a nivel europeo han llevado a la Comisión a proponer directrices para la creación de organismos reguladores nacionales en el sector audiovisual. A este respecto, la Comisión, en su Comunicación sobre los principios y directrices en la era digital⁸³, precisó los aspectos siguientes:

- Los organismos reguladores no deben depender del Gobierno ni de los operadores;
- Los aspectos relativos al contenido son esencialmente nacionales por naturaleza, puesto que están directa y estrechamente relacionados con las necesidades culturales, sociales y democráticas de una sociedad determinada; por tanto, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la reglamentación de los contenidos es una responsabilidad primaria de los Estados miembros.
- La convergencia tecnológica requiere una mayor cooperación entre los reguladores implicados (infraestructuras de comunicación, sector audiovisual, competencia, etc.).
- Los organismos reguladores pueden contribuir al desarrollo y la aplicación de medidas de autorregulación.

⁸³ Comunicación de la Comisión de 14.12.1999 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital (COM(1999) 657 final).
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_es.pdf

En el marco de la aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras», la Comisión procederá a un intercambio de opiniones sobre la conveniencia de reforzar la cooperación a nivel europeo entre los diferentes organismos reguladores nacionales competentes en materia audiovisual.

Tema 6: Cuestión no contemplada en la Directiva - Acceso a breves extractos de acontecimientos que sean objeto de derechos exclusivos

Por último, parece conveniente estudiar si es necesario establecer, en el futuro, disposiciones sobre el acceso a breves extractos de acontecimientos que sean objeto de derechos exclusivos.

En efecto, contrariamente al Convenio Europeo sobre la televisión transfronteriza del Consejo de Europa⁸⁴, la Directiva «Televisión sin fronteras» no contiene este tipo de disposiciones.

Teniendo en cuenta los intereses en juego (organizadores de acontecimientos, derechohabientes, agencias, organismos de radiodifusión televisiva, público) y que algunos Estados miembros ya han adoptado disposiciones específicas en este ámbito, en aras del pluralismo de las fuentes de información, conviene abordar esta nueva cuestión para analizar si la ausencia de disposiciones a nivel de la Comunidad plantea obstáculos al mercado interior.

III. - CALENDARIO Y ACCIONES FUTURAS

La Comisión considera que siguen siendo válidos los principios y directrices de la política audiovisual de la Comunidad en la era digital establecidos en la Comunicación⁸⁵ de 1999. Para evaluar el impacto de las recientes evoluciones tecnológicas y de los mercados en la aplicación de la Directiva «Televisión sin fronteras» y examinar las medidas que podrían ser necesarias para reforzar la coherencia del conjunto de la política audiovisual europea, la Comisión ha previsto las acciones siguientes.

Obsérvese que la consulta pública permitirá a todas las partes interesadas aportar comentarios por escrito y participar en las audiencias públicas sobre los temas destacados en el presente programa de trabajo.

⁸⁴ Convenio Europeo sobre la televisión transfronteriza (STE n° 132), Estrasburgo, 5.5.1989 - Texto modificado por el Protocolo adicional (STE n° 171), de 1.10.1998 que entró en vigor el 1.3.2002 - <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm>. Obsérvese que el Convenio del Consejo de Europa difiere de la Directiva «televisión sin fronteras» del Parlamento Europeo y del Consejo y sólo se aplica a la circulación transfronteriza de los servicios de televisión.

⁸⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital (COM(1999) 657 final))
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_es.pdf

Calendario orientativo	Acciones previstas
1º trimestre de 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Puesta en marcha de un estudio independiente sobre el impacto de las medidas de promoción de la distribución y la producción de obras europeas adoptadas a nivel comunitario y nacional. - Posible puesta en marcha de estudios complementarios <i>ad hoc</i>
Marzo-mayo de 2003	- Audiencia de las partes interesadas sobre los temas mencionados en el presente programa de trabajo.
Principios de julio de 2003	- Plazo para la entrega de las contribuciones escritas de las partes interesadas sobre los temas citados en el presente programa de trabajo.
3º trimestre de 2003	- Adopción de un informe de evaluación de la aplicación de la Recomendación sobre la protección de los menores y la dignidad humana ⁸⁶ .
Finales de 2003 – principios de 2004	- Adopción de una comunicación sobre los resultados de la consulta pública, y eventuales propuestas.

⁸⁶

Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana – http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm