

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(94) 96 final

Bruselas, 06.04.1994

**OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA REFORZAR LA INDUSTRIA DE
PROGRAMAS EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA AUDIOVISUAL
DE LA UNIÓN EUROPEA**

LIBRO VERDE

(presentado por la Comisión)

PRÓLOGO

El Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 1993, ha abierto el debate sobre los grandes cambios de nuestra sociedad en vísperas del siglo XXI. Entre los sectores donde los retos son más importantes, el Libro Blanco identifica a la sociedad de la información y, en particular, al sector audiovisual como portadores de uno de los mayores potenciales de crecimiento y creación de empleo.

Elemento primordial de estos cambios, el sector audiovisual se encuentra en plena mutación, sobre todo por efectos de una rápida evolución tecnológica.

Vectores privilegiados de las culturas europeas y testigos vivos de las tradiciones y de la identidad de cada país, los programas cinematográficos y televisivos merecen en efecto particular atención. Punto estratégico en la evolución del sector audiovisual, estos programas constituyen hoy día la base de la diversificación futura de este sector.

La Unión Europea debe mirar con resolución hacia el futuro, participar en estos cambios en curso a escala mundial y desempeñar plenamente su papel en el dominio y utilización de las nuevas tecnologías. Los operadores europeos deben estar en posición de adaptar sus estrategias y de sellar alianzas para sacar provecho del crecimiento global del sector.

En el centro de estas "profundas mutaciones" cuyo alcance resulta hoy difícil de medir, el presente Libro Verde se cuestiona el futuro de una industria específica: la industria europea de programas cinematográficos y televisivos.

¿Cómo hacer que la industria europea de programas sea más competitiva y más abierta en el mercado mundial? ¿Cómo hacer que participe en el crecimiento global del sector audiovisual? ¿Cómo permitirle concretar su potencial en términos de creación de empleo? ¿Cómo promover las culturas europeas en el respeto de la identidad de cada país?

Cuestiones todas estas que este Libro Verde explora para lanzar un vasto debate en la Unión Europea y definir las opciones para el futuro alrededor de tres líneas de acción: las reglas de juego, los incentivos financieros y la convergencia de los sistemas nacionales de fomento.

La Comisión pretende llevar a cabo, basándose en este documento, una amplia y exhaustiva consulta a la medida del esfuerzo colectivo que requiere el fortalecimiento de la industria europea de programas. La contribución de cualquier persona u organización interesada será bienvenida.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	1
2	TENDENCIAS FUNDAMENTALES EN LA INDUSTRIA DE PROGRAMAS	5
2.1	Diagnóstico	5
2.1.1	Industria cinematográfica	5
i)	Caída de la cuota de mercado de las películas europeas	5
ii)	Compartimentación de los mercados nacionales	5
iii)	Espiral del déficit	7
iv)	Efectos perversos de los sistemas de fomento	7
2.1.2	Industria televisiva	7
i)	Explosión de la demanda y aumento de los costes de producción	8
ii)	Escasa circulación intraeuropea de los programas	8
iii)	Debilidad de las estructuras de producción y de los catálogos	8
2.2	El nuevo panorama tecnológico	9
2.2.1	Individualización de la oferta	10
2.2.2	Internacionalización y globalización	11
2.2.3	Explosión de la demanda de programas y necesidad de catálogos	12
2.2.4	Nuevos productos	13
2.2.5	Imperativo industrial	14
3	RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA INDUSTRIA DE PROGRAMAS EUROPEA	16
3.1	El sector audiovisual en la nueva "sociedad de la información"	16
3.1.1	Objetivos de la estrategia europea	17
3.1.2	Implicaciones para el sector audiovisual	17

3.2 Riesgos	19
3.2.1 Asfixia en mercados compartimentados	19
3.2.2 Rechazo de la modernidad	19
3.3. Oportunidades	20
3.3.1 Superar las barreras lingüísticas	20
3.3.2 Poner de relieve la diversidad	21
3.4 Finalidades de una política europea de la industria de programas	22
3.4.1 Descompartimentación de los mercados nacionales	23
3.4.2 Mayor atención al público europeo	23
3.4.3 Promoción de una rama con futuro	23
3.4.4 Rentabilidad a largo plazo de un sector deficitario	23
4 INSTRUMENTOS EXISTENTES	24
4.1 Marco normativo existente en la Unión Europea	24
4.1.1 Papel de los Estados miembros	24
4.1.2 Papel de la Unión Europea	25
4.2 Un entorno favorable al desarrollo de los servicios	25
4.2.1 Desarrollo de las infraestructuras y liberalización de los servicios	25
4.2.2 Supresión de los obstáculos en el mercado interior	26
4.3 Medidas de promoción de los programas europeos	27
4.3.1 Proporción mayoritaria de obras europeas	28
4.3.2 Fomento de la producción independiente	29
4.3.3 Cronología de los medios de comunicación	30
4.4 Incentivos financieros al nivel europeo	30
4.4.1 Instrumentos comunitarios	30
i) <i>El Programa MEDIA</i>	31
ii) <i>El Plan de Acción</i>	32

4.4.2 Otros instrumentos europeos	32
4.5 Incentivos financieros al nivel nacional	33
4.6 Contexto internacional	33
5 OPCIONES PARA EL FUTURO	35
5.1 Las reglas de juego	36
5.1.1 Desarrollo del mercado	36
i) Infraestructuras y servicios	36
ii) Mercado interior	37
iii) Aplicación de las normas de competencia	37
5.1.2 Medidas de promoción de los programas europeos	38
i) Mejora de la eficacia del control de la aplicación del Derecho comunitario	39
ii) ¿Cómo contemplar el incremento de la eficacia de los mecanismos de fomento?	40
iii) Cronología de los medios de comunicación	42
5.1.3 ¿Deben cubrirse los nuevos tipos de servicios?	43
5.2 Incentivos financieros al nivel de la Unión Europea	44
5.2.1 ¿Enfoque horizontal del sector o prioridades sectoriales?	44
i) Enfoque horizontal	44
ii) Sectores prioritarios	45
5.2.2 ¿Prioridad a las empresas o prioridad a los proyectos?	46
5.2.3 ¿Qué amplitud, geográfica, temporal o financiera?	47
i) Dimensión de los mercados	47
ii) Factor tiempo	47
iii) Nivel de financiación	48
5.2.4 Mercado europeo y diversidad cultural	48
5.2.5 Participación en el desarrollo de nuevos mercados	49

i)	Ayuda a la reconstrucción y al desarrollo	50
ii)	Apertura a los mecanismos de los incentivos financieros comunitarios	50
iii)	Una nueva concertación	50
5.3	¿Hacia una convergencia de los sistemas nacionales de fomento?	51
5.3.1	Un marco de intercambios y de reflexión	52
5.3.2	¿Qué temas prioritarios de intercambios y reflexión?	52
i)	Convergencia en las prioridades de los sistemas nacionales de fomento	52
ii)	Convergencia en la financiación de los sistemas nacionales de fomento	54
CONCLUSIÓN		56
RESUMEN		57
1	Opciones en cuanto a las reglas del juego	59
2	Opciones en cuanto a los incentivos financieros	61
3	¿Hacia una convergencia de los sistemas nacionales de fomento?	62

El sector audiovisual en su conjunto es un sector complejo que se encuentra inmerso en la actualidad en una profunda mutación, en especial por efectos de una rápida evolución tecnológica.

Esta mutación en curso determina nuevas interacciones entre los diferentes componentes, culturales, tecnológicos e industriales del sector.

Asimismo, induce la aparición de nuevos productos y de nuevos servicios audiovisuales en la lógica multimedia e interactiva de la sociedad de la información.

Esta evolución abre nuevas oportunidades para los operadores del sector que se ven constreñidos a adaptar sus estrategias y a sellar nuevas alianzas. Esta convergencia implicará a la industria cinematográfica, los servicios de radiodifusión y la industria de programas televisivos, los operadores por cable o de telecomunicaciones, la industria de la edición así como a los fabricantes de tecnologías de información y comunicación.

El crecimiento sostenido del sector audiovisual debe en buena lógica mantenerse generando así un fuerte potencial en términos de creación de puestos de trabajo con un alto nivel de cualificación.

El conjunto de estos fenómenos se manifiesta a escala mundial y todavía no es posible llegar a medir todo su alcance.

El presente Libro Verde y la reflexión que propone se centran en un aspecto específico del sector audiovisual: el desarrollo de la industria europea de programas cinematográficos y televisivos.

La Comisión es consciente de la dificultad de aislar este aspecto entre las múltiples problemáticas ligadas a la mutación del sector audiovisual. Pero considera que este ejercicio resulta necesario para tener en cuenta las dos características de la industria de programas:

- por un lado, los programas cinematográficos y televisivos no son productos como los demás: en su calidad de vectores privilegiados de la cultura, conservan su especificidad en medio de los nuevos tipos de productos audiovisuales que se multiplican; en su calidad de testigos vivos de las tradiciones y de la identidad de cada país, merecen ser fomentados;
- por otro lado, la industria de programas es, y será cada vez más, un elemento estratégico en el desarrollo del sector audiovisual: como se deduce de la evolución reciente, los operadores más poderosos en el mercado mundial (fabricantes de equipos u operadores por cable y de telecomunicaciones) buscan controlar los catálogos de programas más importantes.

El debate iniciado por este Libro Verde sobre el futuro de la industria europea de programas deberá naturalmente tener en cuenta la evolución global del sector audiovisual. Se alimentará sobre todo por la reflexión sobre el desarrollo de la sociedad de la información.

Pero el análisis actual de la Comisión, al tener en cuenta la evolución tecnológica, la convergencia de las industrias y la evolución de las estructuras del mercado, permite ya fijar cuatro perspectivas fundamentales para el futuro de la industria europea de programas.

- debe ser competitiva en un contexto de apertura y mundialización del sector;
- debe estar orientada hacia el futuro y ser parte activa del desarrollo de la sociedad de la información;
- debe ilustrar el genio creador y la personalidad de los pueblos europeos;
- debe estar en medida de traducir su crecimiento en la creación de nuevos puestos de trabajo en Europa.

Este Libro Verde, que tiene en cuenta las aportaciones del Tratado de Maastricht que completa los instrumentos de la Unión Europea (especialmente al consagrar disposiciones relativas a la cultura) así como los logros de la política audiovisual comunitaria y las tendencias que se manifiestan en el sector, centra su ambición en abrir opciones para el futuro alrededor de estas tres orientaciones fundamentales.

Su problemática central puede por tanto sintetizarse de la siguiente manera:

¿Cómo puede la Unión Europea contribuir al desarrollo de una industria europea de programas cinematográficos y televisivos competitiva en el mercado mundial, orientada hacia el futuro y capaz de garantizar la proyección de las culturas europeas y de crear empleo en Europa?

El enfoque se focaliza por tanto en la contribución de la Unión Europea. Pero resulta evidente que estos objetivos sólo podrán alcanzarse a través de una movilización coordinada del conjunto de los actores a diferentes niveles.

Además, este Libro Verde se inserta lógicamente entre una serie de reflexiones y debates complementarios lanzados por la Comisión orientados a determinar el papel que debe asumir la Unión Europea con respecto a los retos a los que se enfrenta el sector audiovisual en Europa.

En primera línea de estos ejercicios prospectivos, el Libro Blanco "Crecimiento, Competitividad y Empleo"¹ adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 1993, procura el marco de acción y de reflexión de la Unión sobre el desarrollo de la sociedad de la información, poniendo de relieve el potencial de crecimiento del sector audiovisual, sobre todo en términos de empleo. En este marco de orientación a medio y largo plazo, las cuestiones relativas a los objetivos de la Unión Europea en materia de desarrollo de las infraestructuras y de las aplicaciones han dado lugar a la constitución de un grupo de reflexión de alto nivel sobre la sociedad de la información. En efecto, la Unión Europea pretende desempeñar el papel que le corresponde en el dominio y utilización de las nuevas tecnologías.

¹ "Crecimiento, Competitividad y Empleo - Retos y Pistas para Entrar en el Siglo XXI - Libro Blanco"; doc. COM(93)700 final de 5.12.1993 - Capítulo V, puntos A y C. Para la presentación de esos aspectos del Libro Blanco, véase infra el punto 3.1

Los retos tecnológicos e industriales inherentes a la "revolución digital" de la difusión televisiva constituyen el objeto de una Comunicación específica de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la difusión de señales digitales de vídeo². Al margen del seguimiento institucional de dicho documento (así como de la propuesta de directiva sobre las normas de difusión vía satélite³), la Comisión sigue con atención los trabajos del "European Digital Video Broadcasting Group", que reúne a la mayoría de los operadores europeos interesados⁴.

Por último, en el contexto de la evolución de las estructuras del mercado audiovisual y de la evolución de las estrategias de los operadores, el Libro Verde "Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior - valoración de la necesidad de una acción comunitaria"⁵ analiza la cuestión de la necesidad de una intervención de la Unión Europea en materia de normas relativas a la propiedad de los medios de comunicación.

El curso dado a estos diferentes ejercicios determinará en parte las condiciones en las que surgirán progresivamente en Europa un nuevo entorno para el sector audiovisual y una nueva sociedad de comunicación. La Comisión se esforzará por coordinarlos estrechamente aportando una visión global de esta evolución.

Para tener en cuenta los análisis y sugerencias del conjunto de los actores de la Unión, la Comisión ha querido basar la elaboración del Libro Verde en una fase de consulta previa que ha permitido recoger tres tipos de contribuciones:

Por un lado, los sectores profesionales han presentado sus análisis y sugerencias:

- se solicitó la colaboración, mediante el envío de un cuestionario, de las organizaciones profesionales representativas del sector al nivel europeo y de las diferentes instancias profesionales encargadas de la gestión de los mecanismos de promoción comunitarios en el marco del Programa MEDIA⁶;
- además, cualquier empresa u organización que puso de manifiesto su deseo de participar en este ejercicio ha sido invitada a presentar sus sugerencias y análisis por escrito;

² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Difusión de señales digitales de vídeo - Un marco para la política comunitaria - Proyecto de Resolución del Consejo".
Doc. COM(93)557 final de 17.11.93

³ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión (por la que se deroga la Directiva 92/38/CEE).
Doc. COM(93)556 final de 15.11.93

⁴ Para la presentación de los trabajos de este Grupo DVB, véase infra punto 4.2

⁵ Doc. COM(92)480 final de 23.12.1992
Este Libro Verde ha sido objeto de un vasto proceso de consulta cuyos resultados se presentarán en primavera en una comunicación al Consejo y al Parlamento y en la que la Comisión se posicionará sobre la necesidad de una acción.

⁶ Decisión del Consejo del 21.12.1990, relativa a la aplicación de un programa de fomento de la industria audiovisual europea (MEDIA) (1991-1995); doc. 90/685/CEE publicado en el D.O.C.E. nº. L 380 de 31.12.1990 (p. 37 a 44).

Por otro, en noviembre pasado se constituyó, por iniciativa de la Comisión, una "Célula de reflexión sobre la política audiovisual"⁷ con la finalidad de formular un diagnóstico del sector y algunas sugerencias para el futuro. El informe que ha resultado de los trabajos de dicha célula refleja las opiniones de sus autores y, por consiguiente, no constituye un documento que emane de la Comisión o esté aprobado por ella.

Por último, se ha invitado a las autoridades competentes de los Estados miembros a que comuniquen sus análisis.

Las numerosas aportaciones recibidas⁸ ponen de manifiesto, más allá de las posturas contrastadas, o incluso contradictorias, sobre los instrumentos de política audiovisual que deben aplicarse al nivel de la Unión, algunas constataciones casi unánimes, que confirman la necesidad de un amplio debate sobre el futuro del sector audiovisual en Europa:

se atribuye al sector audiovisual un lugar privilegiado entre los sectores industriales de gran potencial de crecimiento, en concreto, en términos de creación de puestos de trabajo;

la cuestión del mantenimiento de la diversidad de las culturas nacionales y regionales, que a menudo se expresa en términos de mantenimiento de distintas opciones para el público, está claramente vinculada al desarrollo de una industria de programas, europea en gran medida y rentable a largo plazo;

la tecnología de la compresión digital se percibe como "revolucionaria", en la medida en que parece estar llamada a transformar radicalmente la economía del sector, al acentuar el papel estratégico de la industria de programas;

si la Unión Europea prevé reforzar su política audiovisual, debe hacerlo rápidamente, tanto para hacer frente a la urgencia inherente a la evolución tecnológica, como para tener en cuenta la ineluctable liberalización del sector al nivel internacional.

Este Libro Verde refleja ampliamente estos elementos de consenso, pero pretende sobre todo impulsar un vasto debate sobre las consecuencias que deben extraerse en la Unión Europea en términos de opciones para el futuro.

Con esta idea, se le dará una difusión muy grande y se procederá a consultas a fondo en torno al mismo.

⁷ Esta célula de reflexión, presidida por Antonio-Pedro Vasconcelos (productor de cine y televisión y antiguo Coordinador de la Secretaría Nacional para el Sector Audiovisual de Lisboa), se componía de David Puttnam (productor de cine, director de ANGLIA TV y dirigente de la firma ENIGMA Productions), Michèle Cotta (periodista y productora de televisión en France 2, antigua Presidente de la Alta Autoridad del Sector Audiovisual y antigua Jefe del Servicio de Información de TF1), Peter Fleischmann (realizador de cine, dirigente de la firma Hallelujah Films y fundador de la Federación Europea de Realizadores del sector Audiovisual) y Enrique Balmaseda Arias-Dávila (abogado, antiguo asesor jurídico de Televisión Española y antiguo Director General del Instituto de las Artes Cinematográficas y Audiovisuales de Madrid).

Por otro lado, ha contado con los conocimientos y experiencia de Gaetano Stucchi (RAI), en concreto, en lo referente a las nuevas tecnologías.

⁸ Cfr. Relación de aportaciones- Anexo I.

El diagnóstico de la industria europea de programas pone de relieve sus carencias estructurales y sus vicios de comportamiento en un momento en que se afirman nuevas tendencias debidas a la nueva situación tecnológica.

2.1 Diagnóstico

Las aportaciones de la Célula de Reflexión, los sectores profesionales y los Estados miembros proporcionan un diagnóstico a menudo muy preciso de la actual situación de la industria de programas europea. Al margen de pequeñas divergencias entre los diferentes análisis, sobre todo en cuanto a las causas de los fenómenos estudiados, el diagnóstico es ampliamente convergente.

Por lo tanto, la Comisión está en condiciones de trazar los rasgos característicos de la reciente evolución del sector antes de determinar las principales transformaciones que pueden anticiparse en función de los avances tecnológicos en curso, vinculados a la digitalización.

2.1.1 Industria cinematográfica

La evolución del sector cinematográfico europeo conduce a una constatación evidente de la caída de la cuota de mercado de las películas europeas. Las causas de esta disminución son complejas, pero existe un consenso en torno a determinados ejes de explicación.

i) Caída de la cuota de mercado de las películas europeas

Frente a la constante reducción de la frecuentación de las salas (en la actualidad, en vías de estabilización en algunos países), la explotación de las películas cinematográficas se ha ido desarrollando en torno a los soportes televisivos (donde el papel de las cadenas de peaje crece constantemente) y de video-casette. A menudo el éxito de una película en estos diferentes vectores está en gran parte determinado por el éxito obtenido en las salas, pero la mayor parte de los ingresos del sector proviene en la actualidad de la explotación en vídeo (ya se trate de alquiler o de venta).

Cualquiera que sea el soporte considerado, la cuota de mercado de las películas europeas no ha dejado de disminuir en beneficio de películas extraeuropeas, principalmente norteamericanas.

En efecto, el descenso de frecuentación de las salas ha afectado únicamente a las películas europeas, mientras que las películas norteamericanas han sabido conservar su público, alcanzando su cuota de mercado una media cercana al 80% en el conjunto de la Unión Europea. El efecto de "vitrina" del éxito en las salas naturalmente repercute en la explotación televisiva y de vídeo.

ii) Compartimentación de los mercados nacionales

La diversidad cultural y lingüística constituye, sin duda, un factor de compartimentación de los mercados. Pero, frente a una escasa circulación intraeuropea de las películas cinematográficas europeas, se constata una amplia distribución paneuropea de las películas norteamericanas. Esta paradoja conduce a una bipolarización de la oferta entre películas

nacionales (tributarias en número y calidad de la dimensión de su mercado nacional) y películas extraeuropeas.

Entre los factores mencionados como causas de dicho fenómeno, un factor unánimemente señalado es la debilidad de las estructuras de distribución europeas. Pero, al margen de esta realidad estructural, hay quien subraya que no se toma en cuenta el mercado en el conjunto del proceso de creación, producción y distribución.

* **Atomización de las estructuras de distribución**

La industria cinematográfica norteamericana invierte masivamente en la distribución y promoción de sus películas en el conjunto del territorio comunitario. Al resultarle en la actualidad indispensables los ingresos de explotación en el conjunto del mercado europeo para cubrir unos costes de producción en constante alza, desarrolla estrategias paneuropeas apoyándose en potentes redes de distribución.

En cambio, la industria cinematográfica europea se topa con la atomización de las estructuras de distribución. Con cerca de 100 empresas de distribución en Europa para alrededor de 400 películas producidas cada año, este sector se encuentra sobredimensionado sin ofrecer verdaderas redes europeas de distribución internacional.

El resultado es que sólo un 20% de las películas europeas sale de sus fronteras nacionales. Las películas se lanzan en algunos países sin estrategia global. Únicamente el éxito en los primeros mercados de explotación determinará una extensión de la distribución. Pero este enfoque por etapas sucesivas priva a los distribuidores de las economías de escala que se pueden realizar en el marco de una estrategia global de promoción.

Además, esta atomización ha hecho que este sector de la distribución se haya visto progresivamente en la incapacidad de invertir en la producción cinematográfica, privándole así a la industria no solamente de recursos, sino también de un vínculo indispensable con el mercado.

* **Errónea apreciación del mercado**

La ruptura de los lazos esenciales con el mercado se manifiesta sobre todo a dos niveles:

En el estadio de la creación, los proyectos europeos adolecen de una falta de desarrollo. Es efectivamente en el curso de esta etapa crucial cuando las ideas originales deben retrabajarse intentando tener mejor en cuenta a los diferentes públicos y sobre todo a los públicos europeos y mundiales. En este sentido, es de deplorar que algunos mecanismos de apoyo público demasiado exclusivamente orientados hacia la producción local, no inciten lo suficiente a tomar en cuenta los mercados europeos y transnacionales.

Esta etapa de creación/desarrollo es fundamental: aun con los mecanismos más sofisticados de distribución, si no se toman en cuenta los gustos y demandas del público, la industria europea no podrá llegar a ser competitiva.

En el estadio de la promoción y el márketing, frente a las inversiones masivas de los operadores norteamericanos (los "blockbusters" tienen a menudo un presupuesto de promoción equivalente al presupuesto de producción), las campañas europeas se encuentran subdimensionadas y adolecen de falta de experiencia en materia de márketing paneuropeo y mundial.

iii) Espiral del déficit

El aumento de los costes de producción, unido a esta carencia de explotación de los distintos mercados, aprisiona a la industria cinematográfica europea en una espiral de déficit crónico.

La intervención, cada vez más importante, de organismos de radiodifusión en la financiación de la producción cinematográfica no ha alterado hasta la fecha fundamentalmente esta lógica. Sus inversiones en coproducción se dirigen principalmente a asegurarse un acceso a programas atractivos para audiencias casi siempre nacionales.

Esta falta de escala de la producción cinematográfica europea, encerrada en mercados nacionales demasiado pequeños para asegurar la progresión de las inversiones y su rentabilización, se traduce en todos los niveles, antes y después de la producción propiamente dicha, y desemboca en una crisis de confianza que desvía los capitales europeos fundamentalmente hacia la industria de programas norteamericana.

iv) Efectos perversos de los sistemas de fomento

Al margen de las insuficiencias ligadas a la dimensión demasiado a menudo exclusivamente local de los mecanismos de fomento, la multiplicación de los fondos nacionales y regionales de ayuda a la producción cinematográfica cuyas modalidades de funcionamiento a menudo no tienen en cuenta, o no lo suficiente, los imperativos del mercado, puede fomentar la aparición de comportamientos "asistenciales" en la industria europea.

En los lugares donde se produce este fenómeno, los operadores económicos se convierten en expertos en la activación de estos fondos en detrimento de su capacidad de asumir riesgos financieros en proporción a los ingresos que pueden anticipar en el mercado. Desarrollan así proyectos sin preocuparse por el público potencial sabiendo que una parte sustancial de los costes de producción podrá cubrirse con ayudas públicas.

El hecho de que películas cinematográficas producidas gracias a financiaciones públicas no lleguen a veces a difundirse en salas constituye, por ejemplo, una clara manifestación de este fenómeno.

El fenómeno no se deriva de la ayuda pública en sí, que puede constituir un estímulo eficaz para el desarrollo de proyectos rentables, a condición de que sus modalidades tengan en cuenta la dimensión del mercado. Se constata asimismo que puede producirse el fenómeno inverso, o sea, que donde se suprime cualquier tipo de ayuda pública, la industria cinematográfica desaparece casi totalmente. Por eso resulta fundamental reflexionar sobre las prioridades, el volumen y los mecanismos de fomento financiero público en la Unión Europea.

2.1.2 Industria televisiva

En el sector de la televisión, la explosión de la demanda de programas no se ha traducido en un refuerzo de la industria de programas europea, que sigue estando compartimentada en mercados demasiado estrechos.

i) Explosión de la demanda y aumento de los costes de producción

La multiplicación del número de organismos de radiodifusión durante los años ochenta, así como el aumento del tiempo diario de difusión, han llevado a una explosión de la demanda de programas.

El aumento de los ingresos del sector no ha compensado el alza de los costes de producción o la escalada de los precios de los derechos de difusión de acontecimientos deportivos. Los presupuestos de programación han disminuido y los organismos de radiodifusión han tenido que recurrir masivamente a la importación de programas extraeuropeos, procedentes de catálogos ya amortizados en otros mercados.

ii) Escasa circulación intraeuropea de los programas

Por otro lado, al haberse desarrollado la mayoría de los nuevos servicios de radiodifusión sobre una base exclusivamente nacional, la producción televisiva se ha concentrado en la satisfacción de audiencias nacionales, con programas que circulan muy poco dentro de la Comunidad (como máximo, dentro de zonas lingüísticas homogéneas).

El volumen de las coproducciones y cofinanciaciones en las que participan agentes económicos de varios Estados miembros es insuficiente para que puedan desarrollarse proyectos capaces de interesar a audiencias europeas o mundiales. Esta carencia se observa en la producción de telefilms, pero también en la de series, dibujos animados y documentales, a la vista de la importancia de este tipo de programas en la constitución de catálogos. Se trata de programas de "stock" que, en principio, pueden ser objeto de múltiples explotaciones a lo largo del tiempo. Ahora bien, los catálogos de este tipo de programas son los que constituyen el patrimonio económico de una industria de los programas televisivos.

iii) Debilidad de las estructuras de producción y de los catálogos

Las estructuras de producción siguen estando atomizadas, dependientes a menudo de uno o dos organismos de radiodifusión de carácter nacional y de una dimensión insuficiente para afrontar mercados más amplios. Están subcapitalizadas y los límites de sus fondos propios reducen sus posibilidades de constituir catálogos, al estar la mayoría de los derechos relativos a esos programas cedidos a organismos de radiodifusión que garantizan la financiación de la producción.

En un momento en el que la aparición de la televisión de pago ha puesto de manifiesto el papel estratégico de los catálogos en el lanzamiento de nuevos servicios, la industria televisiva europea adolece de estos fallos estructurales.

Al mismo tiempo, se nota una tendencia a la integración vertical de los organismos de radiodifusión, en una fase previa respecto de la producción, pero también, a posteriori respecto de las tecnologías de acceso condicional y de los equipos de recepción individual⁹. Los recientes movimientos hacia la constitución de alianzas en Europa demuestran que esta tendencia va a reforzarse, para concentrar en torno a grupos de comunicación a los operadores en telecomunicación, los poseedores de catálogos y los fabricantes de equipo.

De manera general, a pesar de las peculiaridades de sus polos cinematográfico y televisivo, la industria europea de programas se caracteriza por lo siguiente:

⁹ Los equipos de recepción individual son principalmente (aparte de los descodificadores) las antenas parabólicas.

- su fragmentación en torno a mercados nacionales que apenas permiten la supervivencia de empresas de dimensión insuficiente para afrontar los mercados europeos y mundiales;
- la compartimentación de dichos mercados nacionales, intensificada por la debilidad de la distribución y la escasa circulación transnacional de los programas;
- su encierro en la espiral de un déficit crónico;
- su inaptitud para atraer capitales europeos, no obstante disponibles para invertir en industrias de programas extraeuropeas.

2.2 El nuevo panorama tecnológico

El paso de la difusión analógica a la digital, que se perfila cada vez más próximo, presenta tales posibilidades que se justifica el calificativo de "revolucionario".

Basada en la compresión digital, cuyos avances son cada vez mayores (la enorme cantidad de información necesaria para la difusión de una imagen en movimiento se encuentra "comprimida", es decir reducida, por medio de algoritmos), la difusión digital puede caracterizarse por las siguientes posibilidades:

- transportar en un mismo vector de comunicación muchas más informaciones;
- transportar las mismas informaciones por vectores múltiples (haz hertziano, cable, satélite, líneas telefónicas, ...), desarrollando varios niveles de interactividad con el usuario final;
- acceder a las informaciones, almacenarlas, reelaborarlas y combinarlas a voluntad, según las necesidades del usuario final;
- combinar en las mismas redes servicios para los consumidores y las empresas. La justificación económica y social de la importante inversión necesaria se basa en esta oportunidad de amplia utilización así como en los posibles beneficios tanto para el usuario como para las empresas que suministran los servicios.

* La primera posibilidad proporciona una doble opción a los servicios audiovisuales¹⁰, que tendrán la posibilidad de optar entre cantidad y calidad de difusión, o de combinar ambas.

La opción cuantitativa permitirá a los servicios utilizar un mismo vector, bien para ofrecer varios servicios diferentes (ramillete de servicios cada vez más orientados hacia audiencias específicas), bien para emitir un mismo servicio con diferencias en el tiempo de emisión (Near Video on Demand).

La opción cualitativa permitirá hacer, en un mismo vector de emisión, todo tipo de combinaciones entre los distintos parámetros cualitativos de la emisión audiovisual, desde los

¹⁰ El término de "servicio audiovisual" abarca aquí los servicios de radiodifusión televisiva, así como todos los servicios de telecomunicación por los que se puedan difundir programas audiovisuales (cfr. infra. p. 7)

servicios de alta definición hasta la televisión móvil, pasando por todas las calidades y formatos de imagen, los diferentes canales de sonido y los servicios anexos (teletexto...).

* La segunda posibilidad da paso a una competencia total entre todos los modos de difusión de programas audiovisuales, mezclando estrechamente radiodifusión y telecomunicación. Gracias a las tecnologías digitales, el acceso a un vector de comunicación será cada vez menos costoso. Dichas tecnologías tienen el potencial de disminuir el obstáculo de la escasez de frecuencias. Mientras que, por lo que respecta a la difusión por satélite y cable, el potencial de la difusión digital puede desarrollarse fácilmente, en la difusión hertziana terrestre, el desarrollo de este potencial depende en gran medida de los enfoques seguidos por los Estados miembros en materia de planificación de frecuencias. Los arbitrajes sobre los modos de difusión se efectuarán en función del nivel de interactividad con el consumidor final, exigido para cada tipo de servicio.

* La tercera posibilidad abre virtualmente el acceso a cualquier información en cualquier momento. Desemboca asimismo en el concepto de multimedia, que permite combinar a voluntad imágenes, textos, sonidos, permitiendo al usuario final navegar libremente por todas las informaciones disponibles.

A la vista de la importancia y rapidez de la revolución tecnológica (digital) en curso, las industrias europeas de hardware y software (en sentido amplio) tendrán probablemente necesidad de investigar y desarrollar nuevas formas de cooperaciones y alianzas estratégicas para explotar sus fuerzas respectivas. Si bien las oportunidades multimedia deben redundar en beneficio de las empresas europeas, todos los actores deben encontrar los estímulos suficientes para cooperar en este sentido.

* La cuarta posibilidad hace que sea difícil aceptar que retrasos en la instauración de infraestructuras digitales avanzadas pongan en peligro, no solamente la disponibilidad para el consumidor de una gama de servicios de educación, entretenimiento e información, sino también el desarrollo de servicios de negocios para usuarios profesionales, desarrollo esencial para la competitividad de las empresas europeas.

Estas posibilidades de lo digital conciernen al conjunto de nuestros sistemas de comunicación, pero también tendrán un impacto determinante en la economía de la rama imagen. Sin optar por una solución precisa, es posible vislumbrar las grandes tendencias que se derivan de esta evolución tecnológica, tanto más cuanto que la mayoría de dichas tendencias constituyen únicamente un refuerzo y una aceleración de tendencias ya manifiestas del mercado audiovisual.

2.2.1 Individualización de la oferta

Aunque el público siempre ha sido la razón de ser del programa o del servicio audiovisual, las diferentes modalidades de distribución o difusión de dichos programas y servicios, así como las lógicas económicas subyacentes, determinan en gran medida el peso del consumidor en el conjunto del proceso.

Junto a la lógica de "mass media", en torno a la que se estructura la oferta de televisión generalista, financiada por el cánón o la publicidad, el desarrollo de la televisión de pago, temática o no, ha introducido una lógica de fidelización de telespectadores menos numerosos, pero capaces de financiar directamente el servicio al que se abonan.

La introducción de nuevos tipos de servicios va a acelerar dicho proceso de individualización de la oferta, que se estructurará en torno a las preferencias y el poder de compra del consumidor. A título de ejemplo:

- el servicio Pay-per-View (PPV) permite al consumidor seleccionar la emisión de su elección en una banda de programas limitada, tanto por el número de programas difundidos como por los horarios fijos de comienzo de la emisión (por ejemplo, 10 películas que comienzan cada 15 minutos); el consumidor únicamente paga la emisión seleccionada;
- el servicio Video-on-Demand (VOD) permite al consumidor seleccionar, en cualquier momento, el programa (o extracto de programa) de su elección a partir de un catálogo virtualmente ilimitado (los límites son económicos - capacidad de adquisición de los derechos de difusión de programas - y técnicos - capacidad de almacenamiento y gestión del servidor central); el consumidor únicamente paga el programa (o extracto) seleccionado;
- se han de desarrollar nuevos tipos de servicios interactivos (que permiten diferentes niveles de diálogo entre el público y el servicio audiovisual) y multimedia (que combinan tipos de informaciones diferentes), haciendo de este modo posible un consumo cada vez más individualizado.

Este paso de un consumidor más o menos pasivo a un consumidor activo no deja de tener consecuencias en la economía del sector audiovisual. Al estar basada la financiación del sector cada vez más en el gasto individual, el funcionamiento del mismo se acercará al del mercado cinematográfico o al del mercado de vídeo. Por ejemplo, la conquista del espectador va a hacer indispensable una intensificación del eslabón promoción/distribución de programas.

2.2.2 Internacionalización y globalización

La aparición de nuevas posibilidades técnicas para el desarrollo de servicios audiovisuales transnacionales, o incluso transcontinentales (satélite, cable, teléfono) y para la diversificación de los soportes (vídeo cassette, videodisco, CD-ROM¹¹, CD-I¹²) constituye únicamente una manifestación de la tendencia a la internacionalización y globalización inducida por la economía del sector.

El constante aumento de los costes de producción de los programas audiovisuales ha hecho indispensable la ampliación de su mercado de explotación, bien mediante la extensión a nuevos territorios, bien mediante la diversificación de las formas de explotación. Esta ampliación exige, a su vez, nuevas inversiones, fundamentalmente en la rama promoción/distribución, que, a largo plazo, imponen el desarrollo de una estrategia mundial y global.

¹¹ Inventado en 1985 por Philips, el CD-ROM (Compact Disc Read Only Memory) es un disco compacto capaz de almacenar una enorme cantidad de informaciones multimedia (imágenes, sonidos, textos,...) a efectos de una lectura en un microordenador.

¹² Inventado por Philips y Sony, el CD-I (Compact Disc Interactive) es, como el CD-ROM, un soporte de aplicaciones multimedia, pero cuyo lector se conecta directamente a la televisión con facilidades de utilización vinculadas a los mandos a distancia. Ya están disponibles en el mercado numerosos títulos de programas dirigidos al público en general (juegos, educación, cultura, cine).

La industria europea de programas más bien ha soportado que seguido esta tendencia. Sin ni siquiera haber explotado todas las potencialidades de su mercado interior, carece de las estructuras adecuadas para aprovechar esta dimensión fundamental del crecimiento del sector.

2.2.3 Explosión de la demanda de programas y necesidad de catálogos

Una visión articulada del sector audiovisual desde la perspectiva de la revolución digital permite distinguir tres funciones diferentes:

- el titular de los derechos suministra los programas;
- el servicio audiovisual estructura una oferta específica en función de su conocimiento de los diferentes mercados;
- el vector de comunicación proporciona un soporte a los servicios.

La supresión de las dificultades inherentes a la escasez de frecuencias, mediante la compresión digital, cuyo potencial puede desarrollarse fácilmente a corto plazo por lo que respecta a la difusión por cable y satélite, va a modificar profundamente las relaciones de poder en esta rama. De manera evidente, en el centro del proceso de desarrollo del mercado, incrementarán su poder aquellos agentes económicos que desarrollen nuevas aplicaciones y proporcionen servicios variados al consumidor. Pero ello supone que dichos agentes lleven a cabo unas estrategias basadas en el contenido: el potencial de un servicio estará directamente determinado por los derechos audiovisuales que haya sabido adquirir en exclusividad.

Esta estrategia del contenido, que vale tanto para los grupos de comunicación como para los fabricantes de equipo o los operadores en telecomunicación, se ilustra claramente por las alianzas tejidas en Estados Unidos: las integraciones verticales de MCA y Matsushita, de Columbia y Sony, de Polygram y Philips o de Paramount y Viacom demuestran que los operadores más poderosos del mercado mundial tratan de controlar los catálogos de programas más importantes.

Las nuevas oportunidades que ofrece esta lógica a los titulares de derechos se medirán, por un lado, desde un punto de vista cualitativo: la calidad de un programa se determinará por la relación entre el número de consumidores que es capaz de atraer y el precio que éstos pueden pagar por su consumo; y por otro lado, desde un punto de vista cuantitativo: el lanzamiento de nuevos servicios se apoyará en una masa crítica de programas, que constituyen un catálogo coherente en relación con un segmento de mercado determinado; por otro lado, la regularidad de la producción (cuantitativa y cualitativa) será una baza determinante en la estructuración de las relaciones entre industria de programas y servicios audiovisuales.

La estructuración de los catálogos y el aumento de la capacidad de producción de las industrias de programas europeas constituyen, por consiguiente, unos retos fundamentales.

La capacidad de ofrecer una gran diversidad de programas, que constituye una de las principales consecuencias de la revolución digital, permitirá hacer frente a una gama muy diversificada de necesidades y de tipos de usuarios. Las economías de escala en la producción de programas serán siempre importantes, pero aparecerán numerosas oportunidades para programas destinados a audiencias restringidas y especializadas. Este elemento resulta importante si tenemos en cuenta que la fragmentación cultural de Europa ha constituido un factor negativo para la competitividad de la industria audiovisual europea: la explotación de la diversidad cultural puede pasar a ser una oportunidad.

2.2.4 Nuevos productos

La digitalización no va a llevar consigo únicamente una diversificación de los medios de distribución, en sentido amplio, de los programas audiovisuales. Los nuevos soportes (CD-I, CD-ROM) y los nuevos servicios (servicios a petición individual, base de datos...) cambian completamente la noción de programas audiovisuales para dar lugar a una amplia gama de nuevos productos audiovisuales.

Las funciones de educación, información y entretenimiento que tradicionalmente se le acordaban a la televisión - de acuerdo con modalidades variables de un Estado miembro a otro - se desarrollarán en nuevas aplicaciones explotando las potencialidades del universo multimedia y de la interactividad.

Por ejemplo, en el campo de la enseñanza y de la formación a distancia que ha sido identificado como un vector clave, sobre todo para las regiones periféricas y la formación continua del personal de pequeñas y medianas empresas, constituye una pista importante de desarrollo de nuevos tipos de servicios y de productos¹³.

En todos estos ámbitos, la extensión de la gama de productos ya presentes en el mercado permiten prever algunas dialécticas nuevas en el interior de la industria de programas.

Por un lado, la relación entre programas clásicos (cinematográficos y televisivos) y nuevos productos puede plantearse en términos de sinergias en el marco de la globalización de la industria: por ejemplo, una película cinematográfica (o un dibujo animado) que ha tenido éxito mundial se utilizará probablemente como base de un nuevo juego de vídeo (de hecho, los personajes y decorados pueden estar directamente integrados en el juego bajo forma digital; asimismo, la producción de imágenes por ordenador para juegos permite desarrollar una experiencia fundamental para la producción de programas de animación o de efectos especiales para películas. Resumiendo, cualquier imagen producida y cualquier experiencia adquirida en cualquier subsector audiovisual podrán dar lugar a nuevos productos a lo largo de esta rama.

Por otro lado, esta relación puede plantearse en términos de sustitución: a la vista de la imposibilidad de extender indefinidamente el tiempo cotidiano consagrado al ocio, es posible que el tiempo consagrado por los consumidores a la utilización de juegos de vídeo, de servicios educativos u otros (con la televisión o con un ordenador doméstico) dé lugar, a largo plazo, a una reducción del tiempo consagrado al consumo de programas clásicos. Desde esta perspectiva resulta difícil prever cuál será el lugar respectivo (en términos no solamente económicos sino también culturales) de los diferentes tipos de productos audiovisuales.

A la vista de este rápido esbozo de la problemática multimedia, si bien vemos que resulta imposible definir las fronteras del sector audiovisual, resulta sin embargo indispensable definir la industria de programas a la que se refiere este Libro Verde.

Entendemos por industria de programas, la industria que produce las películas cinematográficas y los programas de televisión.

¹³ La importancia de estos medios audiovisuales (y, en particular de la televisión) para la educación y la formación se pone asimismo de relieve en la propuesta del programa científico sobre investigaciones socioeconómicas con fines propios, que la Comisión acaba de aprobar en el contexto del 4º Programa Marco de Investigación y Desarrollo. La interactividad y la individualización, en efecto, son dos importantes elementos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que requieren investigaciones en profundidad desde el punto de vista pedagógico.

Dentro de esta última categoría, privilegiamos la producción de programas de stock (ficción, animación, documental de creación) que pueden ser objeto de explotaciones múltiples a lo largo del tiempo y que constituyen por tanto la base de los catálogos. Los otros tipos de programas televisivos (de flujo) son económicamente muy importantes para los radiodifusores y productores, pero su valor se agota (o casi) con su primera difusión.

Esta industria de programas "clásicos" está llamada a diversificarse y a explotar las nuevas posibilidades técnicas. Pero la riqueza de sus catálogos "clásicos" constituirá un elemento determinante del éxito y del provecho de esta diversificación.

En un momento en que las nuevas tecnologías hacen posibles nuevas formas de producción y comunicación de la imagen, resulta fundamental concentrarse en estos programas cinematográficos y televisivos:

- * en efecto, son la fuente y la razón de ser de todo lo que se ha acordado llamar "rama imagen";
- * son un factor esencial de la competencia mundial por el lanzamiento de nuevas tecnologías en esta rama, puesto que el público afectado selecciona en función de los contenidos y no de las tecnologías que los transportan;
- * constituyen el núcleo de la dimensión cultural de este sector económico, puesto que la potencia de la industria de programas determina en gran medida la proyección cultural del país o de la región de la que emana, al transmitir no sólo un patrimonio heredado, sino también unos modos de vida, que, a su vez, influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos/consumidores de imágenes;
- * constituyen el eslabón fundamental que vincula una serie de creadores y empresas en la cadena creación, producción, distribución y explotación.

Los programas cinematográficos y televisivos europeos constituyen, por consiguiente, un capital cultural y económico fundamental y el presente Libro Verde propone una reflexión sobre las modalidades de protección, desarrollo y explotación de dicho capital.

2.2.5 Imperativo industrial

Todos los puntos anteriores convergen hacia un imperativo industrial, tanto desde el punto de vista de la dimensión de las estructuras como de sus modos de funcionamiento.

La universalización del mercado y el aumento de los costes de producción y promoción exigen, no sólo talento, sino también unas estructuras industriales que tengan una dimensión crítica para extraer la financiación necesaria y constituir unos catálogos de programas atractivos en los diferentes mercados.

Las futuras redes digitales a gran velocidad estarán compartidas por servicios totalmente diferentes: telefonía vocal, información, video-on-demand, programas educativos, etc. La utilización de tecnologías comunes y la proximidad de las actividades podrán influir en la estructura de industrias en la actualidad independientes. Se darán convergencias de intereses y alianzas técnicas entre la industria cinematográfica, los operadores por cable o de telecomunicaciones, la industria de la edición así como los fabricantes de tecnologías de información y comunicación. Los efectos de este fenómeno podrán resultar muy importantes

para la estructura financiera de la industria audiovisual y para la extensión de las oportunidades de diversificación para la industria.

Además de la dimensión crítica de las empresas, el imperativo industrial se refiere asimismo a las lógicas de funcionamiento de la industria. Basándose la economía del sector cada vez más en la selección individual del consumidor, es importante, para que cada programa encuentre su público, que cada producción haya determinado los segmentos del mercado en los que puede obtener rentabilidad. A este respecto, la estructuración de los flujos de información procedente de los diferentes mercados de explotación hacia las industrias de programas¹⁴ es tan fundamental como la formación del público. La producción audiovisual no presenta las mismas dificultades según que la audiencia a la que se dirija sea el mercado mundial, el mercado local o un segmento muy especializado de un mercado transnacional.

¹⁴ La experiencia de los servicios cifrados y de todos los servicios que se apoyan en el desarrollo y mantenimiento de una base de abonados, resultará crucial para el conocimiento de los diferentes públicos. Los creadores y productores europeos deberán poder colaborar estrechamente con estos especialistas para un desarrollo y una comercialización de sus proyectos mejor orientados hacia las respectivas audiencias.

Del mismo modo, las informaciones relativas a los avances tecnológicos que afectan a la producción y explotación de programas audiovisuales deberán circular eficazmente entre creadores, productores y demás profesionales de la rama imagen.

La industria europea de programas, al margen de los problemas ya identificados, debe hacer frente a los retos que se plantean desde la perspectiva de la aparición de una nueva sociedad de la información: por un lado, el riesgo de un repliegue a mercados locales sin sacar provecho del crecimiento global del sector; por otro, el desarrollo de una industria competitiva que realce la diversidad de nuestras culturas y pueda crear nuevos puestos de trabajo en Europa.

3.1 El sector audiovisual en la nueva "sociedad de la información"

El Libro Blanco "Crecimiento, Competitividad y Empleo", desde una perspectiva de medio/largo plazo, dedica, en su capítulo "Transformación social y nuevas tecnologías" dos importantes apartados a, respectivamente, la sociedad de la información y el sector audiovisual¹⁵.

Al destacar la importancia de la gestión, calidad y rapidez de la información en el crecimiento económico, el Libro Blanco sienta los principios básicos para la instauración y puesta en marcha de un espacio común de la información, compuesto de varios niveles indisociables:

- los equipos, componentes y programas a disposición del usuario que permiten el tratamiento de dicha información;
- las infraestructuras físicas (redes de comunicaciones, satélites...);
- los servicios de telecomunicaciones de base;
- las aplicaciones que ofrecen a los usuarios una gran variedad de servicios;
- los usuarios.

El Libro Blanco destaca la importancia que tiene la creación de un espacio común de la información para el crecimiento, la competitividad y el empleo en Europa. Este análisis se impone con mayor motivo en cuanto al refuerzo del sector audiovisual, ya que permitirá ampliar la elección del consumidor y abrir nuevas oportunidades para las industrias de programas.

Las consecuencias de la "revolución digital", esbozadas sólo por lo que al sector audiovisual se refiere, no constituyen sino una manifestación particular de la aparición de una nueva "sociedad de la información", que está abocada a transformar numerosos aspectos de la vida económica y social. La fulgurante expansión de las tecnologías de la información y la comunicación, que supone lo digital, se convierte en un poderoso factor de progreso económico y social: factor de crecimiento, factor de cohesión económica y social, factor de eficacia de las restantes grandes infraestructuras, factor de desarrollo de nuevos servicios y, por consiguiente, factor de creación de empleo.

3.1.1 Objetivos de la estrategia europea

¹⁵ Capítulo V, puntos A y C.

Ante las estrategias desarrolladas por los Estados Unidos y Japón, en gran parte basadas en el desarrollo de infraestructuras de información ("las autopistas digitales") y las nuevas tecnologías de información y comunicación, la Unión Europea debe intensificar su acción con vistas a la rápida creación de un auténtico espacio común de información.

El Libro Blanco señala tres objetivos fundamentales de esta estrategia europea:

- orientar desde el principio su actuación adoptando una perspectiva mundial, a través de alianzas internacionales;
- tener en cuenta las especificidades europeas (multilingüismo, diversidad cultural, heterogeneidad económica);
- crear las condiciones para que, en un sistema internacional abierto y competitivo, Europa conserve un grado suficiente de dominio de las tecnologías básicas y una industria eficaz y competitiva.

Traducir estos objetivos, rentabilizando al máximo el impacto en el empleo y favoreciendo el desarrollo de nuevos mercados y un entorno competitivo, supone aplicar una política europea estructurada en torno a cinco ejes prioritarios interdependientes:

- difundir entre las empresas las mejores utilidades de las tecnologías de la información y comunicación y desarrollar las aplicaciones europeas en este ámbito;
- crear y poner en práctica un entorno normativo y político que estimule la iniciativa privada, mediante la apertura a la competencia, la universalidad de los servicios, la normalización y la transparencia, garantizando a la vez la protección de los datos y la vida privada y la seguridad de los sistemas de información y comunicación;
- dotar a la Comunidad de servicios básicos de telecomunicaciones transeuropeas, prestando atención prioritaria a la interoperabilidad de las redes;
- llevar a cabo una formación específica;
- dominar las tecnologías y mejorar los resultados de la industria europea de las técnicas de la información y comunicación, mediante la promoción de la antigua tecnología y el apoyo a los esfuerzos de investigación y desarrollo.

3.1.2 Implicaciones para el sector audiovisual

Los servicios audiovisuales, que no son sino una categoría concreta dentro de una gama cada vez más amplia de servicios de información destinados a las empresas y los consumidores, son los primeros beneficiarios de la aplicación de tal estrategia. El "proveedor" de los mismos, la industria de programas, comparte este mismo interés por ver desarrollarse rápidamente un espacio común de información. Sin esta "aspiración" previa hacia el desarrollo de un máximo de servicios (desarrollo de la demanda), cualquier estímulo de la industria de programas europea (estímulo de la oferta) estaría abocado al fracaso.

Más allá de las tendencias ligadas a la nueva situación tecnológica pero que ya se observan en el mercado de programas audiovisuales (especialmente la mundialización y globalización

de la industria), la mayoría de los ejes prioritarios inherentes a la puesta en marcha de un espacio común de información tienen una fácil traducción en el sector audiovisual.

La difusión de las nuevas tecnologías, en particular, entre las empresas del sector de la producción de programas, constituye un reto fundamental, en un momento en que el mismo concepto de programa debe revisarse a la luz de la evolución multimedia. Desde esta óptica, las nuevas tecnologías de la información y comunicación conducen no sólo a un replanteamiento de la manera de desarrollar y producir nuevos "productos audiovisuales", sino también al aprendizaje de cómo utilizar una cantidad de nuevos modos de explotación y reciclaje de catálogos existentes, facilitando con ello una nueva proyección de las culturas europeas.

La creación de un entorno competitivo hará posible la aparición de nuevos tipos de servicios, mediante los que se realizará económicamente la diversidad de la producción audiovisual europea.

El desarrollo de infraestructuras en forma de redes de comunicación transeuropeas hará que crezca la dimensión de los nuevos mercados y, de este modo, aumente la rentabilidad de las inversiones, tanto de los servicios audiovisuales como de las industrias de programas.

La organización de una formación adaptada a las necesidades de las industrias de programas no sólo es esencial para orientar a los profesionales hacia el mercado, sino también para que éstos puedan aprovechar las potencialidades de las nuevas tecnologías.

El conjunto de estas orientaciones prepara el entorno necesario para que la industria de programas se aproveche de la convergencia con los sectores de las telecomunicaciones, la edición, la electrónica para el público en general y la informática. La aparición en la esfera audiovisual de nuevos operadores, financieramente más poderosos, abre nuevas perspectivas tanto en términos de nuevas inversiones como de nuevas salidas de mercado para la industria de programas europea.

El Libro Blanco (que anuncia este Libro Verde¹⁶) presenta asimismo una traducción de este potencial de desarrollo del sector audiovisual y en términos de empleo precisa en concreto que:

"El sector audiovisual tiene una estructura de fuerte intensidad de mano de obra... El sector procura numerosos puestos de trabajo de alto nivel de cualificación tales como técnicos, artistas, guionistas, realizadores, etc. Es, por tanto, potencialmente menos vulnerable a la competencia que los mercados con un pequeño coste de mano de obra. A pesar de la ausencia de estadísticas fiables sobre el empleo en este sector, se estima que al menos 1.800.000 personas trabajan en el sector comunitario de los servicios audiovisuales... El fuerte crecimiento imputable a la demanda, acentuado además por el progreso técnico, que se constata en el sector del software audiovisual en Europa, así como la naturaleza y estructura de los empleos en este sector, indican claramente que detenta un notable potencial en materia de creación de empleo. Si las condiciones actuales se mantienen, habida cuenta del

¹⁶ El Libro Blanco precisa (capítulo V, punto C) que:
"Además, la Comisión presentará durante el primer semestre de 1994 un Libro Verde de Política Audiovisual que planteará sugerencias acerca de cómo pueden desarrollarse y perfeccionarse los instrumentos políticos en este campo a fin de conseguir la máxima repercusión y contribuir a garantizar no sólo la supervivencia sino también el crecimiento de una industria de software audiovisual viable en Europa de aquí al año 2000".

crecimiento que se espera en este sector, y a condición de que este crecimiento se traduzca en la creación de empleo en Europa y no en transferencias financieras de Europa hacia otras partes del mundo, podrían crearse 2 millones de puestos de trabajo para el año 2.000. Además, si se parte del principio de que tenemos buenas posibilidades de incrementar nuestra cuota de mercado si consagramos las fuerzas necesarias para ello, no resulta absurdo esperar que el sector de los servicios audiovisuales pudiese dar empleo, directa o indirectamente, a 4 millones de personas".

Por consiguiente, esta industria no puede sino beneficiarse de la aparición de un espacio europeo de información. Es más, debe participar en la aceleración de su puesta en marcha. En efecto, cualquier retraso en esta puesta en marcha posteriormente se contemplará como un handicap para nuestra industria de programas, que deberá enfrentarse a unas industrias extraeuropeas curtidas en las lógicas multimedia del futuro y con una acumulación de experiencia y capacidad de innovación, que garantizará su crecimiento y competitividad en el mercado mundial.

3.2 Riesgos

Frente a las diferentes tendencias señaladas más arriba, ¿cuáles son los riesgos y las oportunidades para las industrias europeas?

Los principales riesgos a los que se enfrentan las industrias de programas europeas pueden sintetizarse en pocas palabras: marginalización en segmentos de mercados locales, sin aprovechamiento del crecimiento global del sector audiovisual.

3.2.1 Asfixia en mercados compartimentados

A falta de una descompartimentación de los mercados y de una reorientación a escala europea, la industria de programas europea está condenada a una asfixia progresiva en fronteras nacionales demasiado estrechas.

Aunque, en algunos Estados miembros, la industria ha podido en parte sacar provecho del primer auge debido a la multiplicación del número de servicios audiovisuales o al desarrollo del mercado del vídeo, la mayoría de las veces se opera desde una perspectiva a corto plazo, sin borrar el déficit crónico de la producción y sin constituir catálogos atractivos en otros mercados. La industria norteamericana, por el contrario, ha sabido aprovechar plenamente este auge del mercado europeo, no dudando, por otro lado, en invertir en su desarrollo (mercado del vídeo, televisión de peaje, reconstitución de redes de salas...). Sus cuotas de mercado se han consolidado y, por el efecto de palanca de sus catálogos, constituye un socio inevitable en el lanzamiento de cualquier nuevo tipo de servicios.

Con la "revolución digital", el mercado europeo está abocado a constituir la baza principal de cualquier lucha por el mercado mundial. Sólo una industria auténticamente europea, apoyada en sus operadores más poderosos, podrá soportar la competencia a la que se librarán inevitablemente los gigantes mundiales de la comunicación.

3.2.2 Rechazo de la modernidad

A falta de una industria de este tipo, y habida cuenta de la quiebra económica y cultural que ello supondría, algunos podrían estar tentados de obstaculizar la implantación de estas nuevas redes de distribución, que la unificación en torno al lenguaje digital hace cada vez más eficaces.

Sin embargo, es obligado constatar que, además de las desastrosas consecuencias que tal rechazo de la modernidad tendría en las industrias europeas conexas (telecomunicaciones, informática, electrónica para el público en general, edición...), tal estrategia hipotecaría definitivamente las oportunidades de desarrollo de nuestras industrias de programas. Si la coordinación de calendarios y medidas de reestructuración industrial a lo largo de toda la rama de la comunicación resulta esencial para reforzar la industria europea de programas, el desarrollo de todas las redes de distribución (y, en concreto, las redes más avanzadas técnicamente) es indispensable para garantizar el crecimiento del sector.

3.3 Oportunidades

Europa parece disponer de todos los elementos necesarios para desarrollar una industria de programas fuerte y competitiva: tiene los talentos (que, por otro lado se exportan más fácilmente que las obras...), tiene un mercado doméstico de más de 300 millones de consumidores, dispone de recursos financieros suficientes y domina las nuevas tecnologías de producción¹⁷ y difusión (por ejemplo, las de la compresión digital que las empresas europeas contribuyen ampliamente a desarrollar en Estados Unidos).

3.3.1 Superar las barreras lingüísticas

Al margen de las evidentes carencias de las estructuras industriales del sector audiovisual europeo, hace una treintena de años que, en general, se viene invocando la diversidad lingüística y cultural europea para explicar o justificar el estado de crisis perpetua y subdesarrollo de dicho sector.

Sin entrar aquí a discutir la validez del argumento, hay que señalar que las potencialidades de la "revolución digital" permiten desbaratar, incluso aprovechar, lo que, hasta la fecha, se venía percibiendo como una dificultad estructural.

En cuanto a las lenguas, la compresión digital permite desarrollar la edición y la difusión multilingües en condiciones óptimas desde el punto de vista económico. Ya se trate de añadir varias bandas de sonido o varias versiones de subtítulos, siempre que existan, la compresión reduce considerablemente los costes y permite la combinación de todas las posibilidades en un mismo soporte o un mismo vector de difusión, ofreciéndole al público mayores oportunidades de acceso a los programas europeos.

Resulta indispensable la máxima explotación de estas nuevas posibilidades técnicas para la descompartimentación de los mercados nacionales y la circulación transfronteriza de los programas. Supone un esfuerzo específico en materia de difusión de estas tecnologías entre las empresas del sector. Supone asimismo el desarrollo de un doblaje y un subtítulo de calidad. En efecto, los problemas de circulación de las obras y de rechazo por el público se encuentran a menudo ligados más a la mala calidad de las versiones dobladas o subtituladas que a la ausencia de ellas.

Desde la perspectiva de la explotación del mercado europeo, la inversión en el doblaje y el subtítulo constituye un punto prioritario.

¹⁷ Por lo que respecta a la producción en vídeo de alta definición, el sistema europeo -ya digital- se ha convertido en un instrumento eficaz -incluida la fase de postproducción (montaje, efectos especiales, etc)- y apreciado por los productores y realizadores de televisión y, cada vez más, de cine.

3.3.2 Poner de relieve la diversidad

En cuanto a las "barreras culturales" se puede, en cierto punto, demostrar de qué manera la evolución hacia la individualización de la oferta permite a Europa estructurar un mercado de calidad, en el que la diversidad de los programas se convierte en una baza económica preciosa.

En efecto, la diferenciación de los productos es esencial en un mercado en el que el público se enfrenta a un aumento exponencial de la oferta, en soportes y según modalidades cada vez más variados. Después de una tendencia a la uniformización de la oferta de servicios, que procuraba rentabilizar al máximo su audiencia, la fragmentación del mercado llevará a los servicios a desarrollar una estrategia de diferenciación dirigida a satisfacer audiencias cada vez más pequeñas, pero capaces de financiar una oferta específica.

En este contexto, la diversidad y la calidad de la producción audiovisual europea debe poder desarrollarse en condiciones de viabilidad económica.

Una ilustración patente de este fenómeno puede deducirse de la evolución reciente del mercado de la venta de videocassettes¹⁸. Mientras que el mercado del alquiler de videocassettes está casi exclusivamente consagrado a películas cinematográficas, el de la venta se ha rápidamente abierto a programas no cinematográficos (programas infantiles, documentales, deportes, ciencias naturales, música, turismo...)¹⁹.

Mientras que en el apartado cinematográfico las cuotas de mercado reflejan la supremacía de la industria norteamericana (aunque la experiencia demuestra que el mercado de la venta permite explotar películas europeas que no han tenido éxito en el mercado del alquiler), en el apartado no películas, la cuota del mercado europeo está en progresión constante. ¡Este segmento de mercado, que demuestra la necesidad de diversidad del público europeo constituye, por otro lado, el único en el que la cuota de mercado europeo progresa!

La misma argumentación sirve para las posibilidades que ofrece el desarrollo de nuevos soportes, sobre todo, de los multimedia. A título de ejemplo, señalemos la oportunidad que representa para la industria de programas el potencial de explotación en soportes multimedia de la formidable riqueza del patrimonio cultural europeo (museos, bibliotecas, conjuntos arquitectónicos...).

La extrapolación de este análisis al mercado global del siglo XXI es tentadora, pero se imponen dos consideraciones previas:

- la explotación de segmentos de mercado muy especializados ("marchés niches") puede que mantenga y desarrolle la diversidad, pero no puede sustituir a una estrategia dirigida a desarrollar unos catálogos de programas atractivos en los segmentos más amplios de los mercados europeos y mundiales;

¹⁸ A pesar de su reciente desarrollo, el mercado de la venta de videocassettes (sell-through) ha superado ya, en volumen, el de alquiler: en la RFA representa el 55% del mercado global del vídeo.

¹⁹ Por ejemplo, en el mercado británico de la venta de videocassettes, de 1991 a 1993, la proporción de películas cinematográficas ha caído del 44% al 30%, mientras que los programas de interés general y los de deporte y salud pasaron respectivamente del 6 al 22%. Aunque, actualmente, esta progresión afecta principalmente a programas locales, este segmento del mercado ofrece la posibilidad de una explotación de programas procedentes de diferentes países europeos.

- la explotación de estos segmentos de mercado muy especializados supone un enfoque paneuropeo: cuanto más ajustada es la audiencia de un servicio (en términos de dimensión del público potencial), más necesita el servicio una extensión territorial.

Por otro lado, con el desarrollo (o la reconstrucción) del sector audiovisual en los países de Europa Central y Oriental surge otra oportunidad, de índole cultural y económica. Una industria europea de programas fuerte y competitiva puede respaldar dicho desarrollo y aprovecharlo al mismo tiempo.

Con la doble condición de ofrecer programas competitivos en todos los tipos de mercado y poner de relieve la diversidad europea en el conjunto del mercado europeo, la industria de programas europea puede desarrollar su impresionante potencial, tal como se expresa en el Libro Blanco "Crecimiento, Competitividad y Empleo".

3.4 Finalidades de una política europea de la industria de programas

De acuerdo con sus fines y en el marco de sus competencias, la Unión Europea tiene por vocación facilitar la circulación de los programas audiovisuales y estimular el desarrollo de la industria. Pero está claro que una política europea para la industria de programas sólo podrá ser el resultado de un esfuerzo colectivo del conjunto de los actores en la Unión.

Al final del análisis anterior, se clarifican las opciones de esta política:

Desde el punto de vista del desarrollo del mercado, la industria de programas europea debe aprovechar el potencial de crecimiento que ofrece el desarrollo de un espacio europeo de información, en términos de creación de nuevos servicios y de inversión de industrias conexas, financieramente más potentes.

Con esta perspectiva la Unión Europea debe acelerar la introducción en Europa de infraestructuras de información tecnológicamente avanzadas para ampliar las opciones del consumidor y desarrollar nuevas oportunidades para las industrias de programas.

Desde el punto de vista de la oferta, el desarrollo de amplias redes de distribución no debe beneficiar únicamente a las industrias de programas extraeuropeas ni traducirse en una retirada de la industria de programas europea hacia mercados locales, privados de potencial económico y de proyección cultural.

La Unión Europea, por consiguiente, debe movilizarse en el desarrollo de una industria de programas competitiva en su propio mercado y en el mercado mundial, capaz de expresar sus distintas culturas, crear puestos de trabajo y generar beneficios.

Debe tratarse de una política a medio/largo plazo, de manera que el objetivo final consista en que la industria de programas europea encuentre rentabilidad en un mercado mundial abierto y dinámico.

Las finalidades de esta movilización colectiva se imponen por sí mismas:

3.4.1 Descompartimentación de los mercados nacionales

El objetivo de la política de la Unión debe ser la descompartimentación de los mercados nacionales, para que la industria de programas europea pueda aprovechar el efecto de escala del mercado europeo y obtener en él una explotación máxima de sus productos. La descompartimentación ha de desembocar en un refuerzo de las empresas del sector, en concreto, en la constitución de catálogos atractivos, desde una perspectiva mundial.

3.4.2 Mayor atención al público europeo

El desarrollo de una industria de programas europea competitiva constituye la única garantía del mantenimiento, a largo plazo, de la diversidad de la oferta de programas audiovisuales. Visto el peso del sector audiovisual como vector cultural (desde el punto de vista, no sólo de la difusión del patrimonio cultural y de la creación, sino también del impacto de los comportamientos en la vida cotidiana), se trata de una baza de primer orden para el futuro de nuestra sociedad europea.

3.4.3 Promoción de una rama con futuro

El sector audiovisual no es sólo uno de los sectores industriales que presentan uno de los mayores potenciales de desarrollo, por ejemplo, en términos de empleo. Asimismo está estrechamente vinculado a otras industrias (electrónica para el público en general, telecomunicaciones, informática...), cuyos avances manifiestan las mismas tendencias hacia la internacionalización y la globalización. Sin socios europeos en la industria de programas, las otras industrias europeas no tendrán otra opción que la de alianzas transatlánticas, con las transferencias de recursos que ello implica.

3.4.4 Rentabilidad a largo plazo de un sector deficitario

A falta de un estímulo eficaz de la inversión privada mediante la restauración de la confianza en la industria de programas europea, se corre el peligro de desembocar en la eternización de mecanismos de apoyo tan costosos como ineficaces desde el punto de vista estructural. En un contexto de liberalización progresiva de los servicios a escala mundial, resulta urgente reestructurar una industria que, a largo plazo, deberá desarrollarse sin protecciones ni subsidios. Las inversiones de hoy serán los ahorros del mañana.

En esta parte se trata de presentar rápidamente los instrumentos ya aplicados por la Comunidad y los Estados miembros en el sector audiovisual, con especial interés por aquellos que se dirigen a reforzar la industria de programas europea.

4.1 Marco normativo existente en la Unión Europea

Quien quiera demostrar la importancia del marco normativo en la estructuración de la industria audiovisual pensará inevitablemente en la experiencia de los Estados Unidos: la separación en compartimientos estancos entre estudios (producción) y redes (difusión), sin duda, ha contribuido ampliamente a forjar el poder de los "majors" en el mercado mundial; del mismo modo, los poderes atribuidos a la Federal Communication Commission permiten garantizar la introducción armoniosa de nuevas tecnologías en el sector audiovisual.

La realidad europea es diferente, pero aquí, como en otros sitios, pueden encontrarse ejemplos contundentes del impacto del instrumento normativo en las estructuras industriales.

4.1.1 Papel de los Estados miembros

En los Estados miembros, diferentes niveles de competencia (a nivel nacional, regional u otro)²⁰ tienen una influencia directa y decisiva sobre las estructuras del sector audiovisual.

Uno de los aspectos importantes de la acción normativa sobre el paisaje audiovisual se refiere a las condiciones a las que se somete la concesión de licencias para los servicios audiovisuales.

A título de ejemplo, citemos la creación en el Reino Unido de Channel Four, que ha hecho posible el crecimiento de un fuerte sector independiente de producción televisiva, o la creación de Canal + en Francia, que ha aportado una importante contribución a la industria cinematográfica nacional.

Es evidente que el número y el tipo de servicios (por ejemplo, su modo de financiación) autorizados, así como la naturaleza y la extensión de las obligaciones a las que se someten, tienen un impacto decisivo en las estructuras de las industrias de programas televisivos y, cada vez más, cinematográficos.

Por otro lado, los Estados miembros disponen de un amplio margen de maniobra en materia de desarrollo de infraestructuras, como el satélite o el cable, o en materia de telecomunicaciones. Desde la perspectiva del desarrollo de una amplia gama de servicios de información, consumidores de imágenes y sonidos, en el futuro desempeñará un papel cada vez más crucial el nivel de desarrollo (principalmente tecnológico) de dichas infraestructuras.

Por último, las políticas nacionales en materia de competencia y las normas encaminadas a mantener el pluralismo en los medios de comunicación pueden tener una gran incidencia en la dimensión de las empresas de comunicación y en la amplitud de sus integraciones verticales y horizontales.

²⁰ Por ejemplo, en algunos Estados miembros, determinadas competencias les son asignadas a los propios radiodifusores.

Por encima de los datos fundamentales sobre población, lengua y estado general de la economía de cada Estado miembro, las estructuras de las industrias de programas nacionales están en gran medida determinadas por el conjunto de estos factores.

4.1.2 Papel de la Unión Europea

La Unión Europea no dispone de medios de intervención tan directos en las estructuras industriales del sector audiovisual. Pero contribuye ampliamente al establecimiento de un marco favorable para el pleno desarrollo del sector.

Dentro del respeto del principio de subsidiariedad, la Unión Europea facilita el desarrollo de la industria al descompartimentar los mercados nacionales, poner de relieve la dimensión del mercado europeo y promover la producción y distribución de programas europeos.

Estos objetivos se han traducido sobre todo en acciones de normalización técnica, de promoción y difusión de las nuevas tecnologías, de aproximación de las legislaciones nacionales para facilitar el acceso y el ejercicio transfronterizo de las diferentes actividades del sector o de aplicación de las normas comunitarias de competencia.

4.2 Un entorno favorable al desarrollo de los servicios

La acción de la Unión pretende crear un entorno favorable al desarrollo de los servicios, ya se trate de las iniciativas dirigidas al desarrollo de las infraestructuras, a la liberalización de los servicios o a la supresión de los obstáculos al mercado interior para facilitar las actividades transfronterizas de estos servicios.

4.2.1 Desarrollo de las infraestructuras y liberalización de los servicios

La Comunidad y los Estados miembros han emprendido numerosas acciones en lo que se refiere al desarrollo de infraestructuras de información. Además de los programas de fomento de la investigación y el desarrollo, en las tecnologías de la información, y de la política de normalización en materia de equipos, el marco reglamentario de las telecomunicaciones ha experimentado una importante evolución, a través de la liberalización de los servicios de valor añadido²¹ y la adopción de un programa que ha de llevar, en el año 1998, a la liberalización de la telefonía vocal.

Esta liberalización, ya en curso, debe proporcionar un entorno favorable al desarrollo de la iniciativa privada y desembocar en la creación de nuevos servicios que, en un clima de abierta competencia, ampliarán las opciones del público y supondrán nuevas salidas de mercado para la industria de programas europea.

Con este mismo espíritu, la Comisión sigue con atención los trabajos del "European Digital Video Broadcasting Group", que reúne a más de 120 operadores europeos, con el propósito de dar a conocer las necesidades de los usuarios profesionales y definir las especificaciones técnicas que puedan remitirse a las competentes autoridades europeas de estandarización. Los trabajos ya han dado resultado en cuanto a especificaciones técnicas de la difusión digital por

²¹ Cfr. Open Network Provision

satélite y cable; por el contrario, las cuestiones relativas a la difusión hertziana terrestre o los sistemas de acceso condicional²² requieren trabajos a más largo plazo.

La cuestión del acceso condicional constituye una de las claves fundamentales del desarrollo de nuevos servicios de radiodifusión. El objetivo en este ámbito es llegar a un entorno lo suficientemente abierto como para permitir que todos los servicios potenciales de televisión de pago puedan entrar en el mercado en condiciones equitativas y no discriminatorias, sin que el consumidor tenga que invertir en múltiples descodificadores para tener acceso a una amplia gama de servicios. Paralelamente a los trabajos técnicos del DVB Group en este sentido, la Comisión examinará, de aquí a fin de año, la necesidad de acciones normativas en concepto de establecimiento del mercado interior, en el marco de un Libro Verde sobre protección de señales de radiodifusión cifradas.

Por lo que respecta a los estándares técnicos, el método óptimo para alcanzar el objetivo del desarrollo armonioso de un mercado para la difusión televisiva digital sería llegar a un consenso en el que estén implicados todos los agentes económicos interesados. A este respecto, tendrán gran importancia los acuerdos que dichos agentes consigan celebrar voluntariamente.

No obstante:

a falta de suficiente consenso entre los agentes económicos para garantizar una evolución ordenada del mercado;

y/o

si las exigencias de una competencia leal y abierta, de la protección de los consumidores u otras exigencias de interés general así lo reclamaran;

podría resultar necesaria la introducción de medidas normativas para facilitar la realización de dicho objetivo y la protección de estos intereses.

4.2.2 Supresión de los obstáculos en el mercado interior

La aproximación de las legislaciones nacionales constituye, al nivel comunitario, por definición, una medida de fomento de la explotación del potencial del mercado europeo, puesto que facilita el acceso y el ejercicio de actividades en la Unión Europea, suprimiendo los obstáculos en el mercado interior.

En el sector audiovisual, varias directivas de coordinación de las legislaciones nacionales han contribuido a desarrollar un mercado europeo para los servicios de radiodifusión y, en términos generales, para la explotación transfronteriza de programas audiovisuales:

* La Directiva "televisión sin fronteras"²³ creó el marco de referencia para la libre circulación de servicios de radiodifusión televisiva.

²² Los sistemas de acceso condicional abarcan los sistemas de codificación y descodificación de programas utilizados por los servicios de radiodifusión de peaje: la imagen tiene "interferencias" en el momento de la difusión y sólo desaparecen las interferencias para aquellos telespectadores que disponen de un descodificador o de códigos de acceso.

²³ La Directiva del Consejo de 3.10.1989 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (89/522/CEE) publicada en el DOCE N°. L 298 del 17.10.1989.

En este sentido, esta directiva establece unas normas comunes en materia de publicidad. Al tratarse de uno de los recursos de los servicios de radiodifusión, las implicaciones de estas normas trascienden ampliamente las consideraciones de interés general, como la protección de los consumidores. La limitación de los tiempos de emisión que los organismos de radiodifusión pueden dedicar a la publicidad, así como las normas relativas al número y momento de las interrupciones publicitarias autorizadas determinan en parte los ingresos de los organismos de radiodifusión y, por consiguiente, su capacidad para invertir en la producción o compra de programas audiovisuales. A este respecto, debe tenerse en cuenta la totalidad del marco normativo, a la hora de determinar los equilibrios necesarios para el desarrollo de la industria de programas.

- * La Directiva "cable satélite"²⁴ estableció las normas que permiten el ejercicio de los derechos de autor y derechos afines en el contexto de la radiodifusión por satélite y por cable.
- * Dos directivas²⁵, que se refieren, de manera general, al ejercicio de los derechos de autor y otros derechos afines (por consiguiente, de aplicación más amplia que exclusivamente el sector audiovisual) facilitan algunas actividades transnacionales (por ejemplo, el alquiler de videocassettes).

El desarrollo del mercado europeo de servicios proporciona potencialmente unas salidas europeas a los programas cinematográficos y televisivos europeos. El reto consiste en transformar ese potencial en realidad.

4.3 Medidas de promoción de los programas europeos

Además de esta primera lógica de crecimiento centrada en los servicios (y querida por el Tratado), la situación particular de las industrias de programas motivó la adopción de normas específicas, que superan el marco de lo que era estrictamente necesario, desde el punto de vista jurídico, para garantizar la libre circulación de servicios.

De este modo, la Directiva "Televisión sin fronteras" dedicó un capítulo a la "promoción de la distribución y la producción de programas televisivos"²⁶, que establece unos mecanismos jurídicos (que cada Estado miembro debe implantar respecto de los organismos de radiodifusión de su competencia) con los siguientes objetivos:

- difusión de una proporción mayoritaria de obras europeas²⁷;

²⁴ Directiva 93/83/CEE sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y la distribución por cable.

²⁵ Directiva 92/100/CEE sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines.
Directiva 93/89/CEE relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines.

²⁶ Capítulo III de la Directiva 89/552/CEE anteriormente citada.

²⁷ El artículo 4 establece que "los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con los medios adecuados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas (...) una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, con la exclusión del tiempo dedicado a las informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, a la publicidad o a los servicios de teletexto. Dicha proporción, habida cuenta de las responsabilidades del organismo de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, de educación, de cultura y de entretenimiento, deberá lograrse progresivamente con arreglo a criterios adecuados".

- promoción de la producción independiente (como mínimo el 10% del tiempo de difusión o del presupuesto de programación)²⁸;
- establecimiento de una cronología de medios de comunicación en la explotación de las obras cinematográficas²⁹.

La aplicación de los dos primeros mecanismos acaba de dar lugar a una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo³⁰, basada en los informes que los Estados miembros han comunicado a la Comisión en virtud del sistema de "monitoring" previsto por la propia Directiva³¹.

Habida cuenta de las enseñanzas de este ejercicio, pero sin anticipar la evaluación global de la Directiva, la Comisión está en condiciones de presentar las siguientes observaciones:

4.3.1 Proporción mayoritaria de obras europeas

Los resultados registrados en el marco del "monitoring" de la Directiva demuestran que la gran mayoría de organismos de radiodifusión de la competencia de los Estados miembros han emitido una proporción mayoritaria de obras europeas durante el periodo 1991/1992.

Estos resultados permiten por tanto hacer un balance globalmente positivo tanto sobre el respeto como sobre la eficacia de los mecanismos instituidos por la directiva.

Desde la perspectiva de una mayor circulación transfronteriza de los programas y de un fortalecimiento de los efectos estructurales de estos mecanismos, pueden plantearse diversas cuestiones. Al estar limitada la extensión del "monitoring" de la directiva a algunos datos de base y al seguir sin estar completos los datos suministrados por los Estados miembros, siguen faltando algunos indicadores esenciales:

- *¿cuál es la proporción de programas europeos que no se emitiría en ausencia de la obligación reglamentaria?* Las informaciones disponibles demuestran que los índices máximos de audiencia se obtienen en programas nacionales, en concreto, de ficción; por otro lado, las emisiones realizadas en el estudio (variedades, "talk

²⁸ El artículo 5 establece que "los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con los medios apropiados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven, como mínimo, el 10% de su tiempo de emisión, excepto del tiempo dedicado a la información, a manifestaciones deportivas, juegos, a publicidad o a servicios de teletexto, 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. Habida cuenta de la responsabilidad de los organismos de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, educación, de cultura y de entretenimiento, dicha proporción deberá lograrse progresivamente mediante criterios apropiados; deberá alcanzarse reservando una proporción adecuada a obras recientes, es decir, a obras difundidas en un lapso de tiempo de cinco años después de su producción.

²⁹ El artículo 7 establece que "los Estados miembros velarán para que los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia no procedan a la difusión de obras cinematográficas, salvo si existe acuerdo contrario entre los derechohabientes y el organismo de radiodifusión televisiva, antes de un plazo de dos años después del comienzo de su explotación en salas de cine de uno de los Estados miembros de la Comunidad; en caso de obras cinematográficas coproducidas por el organismo de radiodifusión televisiva, dicho plazo será de un año".

³⁰ Cfr DOC COM(94)57 de 3.03.1994

³¹ El artículo 4 organiza un sistema de "monitoring", al establecer que los Estados miembros comunicarán a la Comisión (cada dos años a partir del 3.10.1991), un informe sobre la aplicación de los artículos 4 y 5. La Comisión deberá dar a conocer estos informes a los demás Estados miembros y al Parlamento Europeo, acompañados en su caso de un dictamen. Este sistema no debe confundirse con el proceso de evaluación global de la Directiva "Televisión sin fronteras", respecto de la que la Comisión deberá elaborar un informe (referido a la totalidad de sus disposiciones) antes de que finalice 1994, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de la Directiva.

shows"... que se cuentan entre las "obras europeas" con arreglo a la Directiva), una mayoría de las cuales no han de difundirse fuera del territorio nacional, obtienen una relación coste/audiencia, que supera el de un buen número de programas extraeuropeos;

- *¿en la proporción de programas europeos efectivamente difundidos, cuál es la proporción de programas no nacionales? Ningún dato fiable permite llegar a una conclusión sobre esta cuestión. Por lo que respecta al "prime time" (horario de máxima audiencia), algunos datos sugieren un alto predominio de un modelo de bipolarización, obras nacionales o norteamericanas³²;*
- *¿cuál es, en términos de presupuesto de programación (o de proporción del volumen de negocios), el valor económico de los derechos de difusión de dichas obras europeas, comparado con el de las obras extraeuropeas?*

Se puede llegar a la conclusión de la eficacia global de este mecanismo pero sería prematuro darla por sentada en cuanto a sus efectos estructurantes. Este mecanismo contribuye claramente a la difusión de los programas europeos pero queda aún por evaluar en qué medida favorece la aparición de una industria europea de programas.

4.3.2 Fomento de la producción independiente

En primer lugar, es interesante señalar que, frente a la alternativa que ofrece la Directiva entre proporción de tiempo de emisión y proporción de presupuesto de programación, casi la totalidad de los Estados miembros³³ ha optado por la primera opción.

Ahora bien, en opinión de la Comisión³⁴, la segunda opción cuenta con más posibilidades de alcanzar el objetivo del artículo 5 de la Directiva, o sea, la inversión en nuevas producciones que emanen de productos independientes de los radiodifusores.

Por otro lado, hay que constatar la insuficiencia de los informes nacionales sobre este aspecto, derivada tanto de la falta de disponibilidad de datos como de la no comunicación de las definiciones de "productor independiente" utilizadas en la recogida de datos.

De nuevo, a pesar del objetivo claramente estructural de la medida, son más numerosas las cuestiones que las respuestas. Además de las cuestiones ya mencionadas en relación con el precedente mecanismo y que se aplican perfectamente a éste, es posible interrogarse sobre los siguientes puntos:

- *¿Qué porcentaje de obras europeas se dedica a obras recientes? Aunque el artículo 5 se refiere expresamente a las obras recientes, los informes nacionales ofrecen pocos datos a este respecto.*

³² Un reciente sondeo de la Media Business School sobre el origen de los programas difundidos en "prime time" por una veintena de organismos de radiodifusión comunitarios, en una semana, confirma de manera elocuente esta tendencia.

³³ Únicamente Francia ha optado por una proporción del presupuesto de programación.

³⁴ Doc. anteriormente citado COM(94)57 de 3.03.1994

- *¿Cuál es el nivel de independencia del productor respecto del organismo de radiodifusión que ha difundido su (sus) programa(s)? (vínculos de capital, proporción de su actividad anual ligada a dicho organismo radiodifusor, duración y amplitud de los derechos cedidos...).*
- *¿Cuál es el papel del estímulo reglamentario en el precio pagado por un programa? Se trata de saber si la obligación reglamentaria mejora la posición de negociación de los productores independientes frente a los organismos de radiodifusión, por ejemplo, en términos de amplitud de los derechos cedidos.*

4.3.3 Cronología de los medios de comunicación

La Directiva (artículo 7) establece un tercer mecanismo (fuera del campo cubierto por el "monitoring") dirigido a implantar un sistema flexible de cronología de los medios de comunicación:

por un lado, sólo afecta a la difusión televisiva de obras cinematográficas, con exclusión de otros modos de explotación (vídeo);

por otro lado, el plazo de dos años (o de uno en caso de coproducción con un organismo de radiodifusión) que debe transcurrir entre el comienzo de la explotación en sala de la película cinematográfica y su difusión televisiva puede acortarse con el acuerdo de los derechohabientes.

Por otro lado, según la lógica del mercado interior, el inicio del plazo se fija en el comienzo de la explotación en salas de cine de uno de los Estados miembros. Se trata de un elemento esencial desde la óptica de la explotación europea de las obras cinematográficas.

4.4 Incentivos financieros al nivel europeo

El objetivo de los incentivos financieros generalmente es catalizar el desarrollo de algunas actividades que las empresas de un sector dado no emprenderían de manera espontánea, debido a deficiencias estructurales de dicho mercado. Normalmente están llamados a desaparecer después de un tiempo, en cuanto el efecto estructural esperado permita al mercado desarrollarse naturalmente (en caso contrario, se trata de subsidios a una actividad, por definición, no rentable). Por otro lado, los importes financieros percibidos por las empresas en principio son reembolsables (con la excepción de ámbitos como la investigación y el desarrollo o la formación), en cuanto la actividad incentivada alcance un umbral de rentabilidad.

4.4.1 Instrumentos comunitarios

La Comunidad hasta ahora ha creado dos importantes instrumentos como incentivos financieros específicamente destinados al sector audiovisual: el Programa MEDIA y el Plan de acción para la introducción de servicios avanzados de televisión en Europa³⁵.

³⁵ Decisión del Consejo 93/424/CEE de 22.07.1993 relativa a un plan de acción para la introducción de servicios avanzados de televisión en Europa, publicada en el DOC n°L 196 de 5.8.1993 (P 48 a 54).

i) *El Programa MEDIA*

El Programa MEDIA establecido para el periodo 1991-1995 fue objeto en 1993, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión del Consejo que lo estableció, de una evaluación realizada por la Comisión a partir de un informe presentado por una sociedad independiente³⁶.

Después de sólo dos años de aplicación, la evaluación no permite pronunciarse definitivamente sobre el impacto del programa en la industria. No obstante, ha permitido poner de manifiesto algunas consideraciones:

- dada la longitud de los ciclos económicos en el sector audiovisual, el enfoque económico del programa, que despliega su acción en el conjunto de los sectores de la cadena audiovisual, sólo podría tener un impacto cuantitativo en un plazo de cinco a diez años;
- la creación de nuevas estructuras en el sector audiovisual, mediante la cooperación transfronteriza y la agrupación de empresas, aparece como uno de los efectos más prometedores del programa;
- el programa funciona bien como catalizador, puesto que la participación de MEDIA sólo representa un 24% del volumen financiero global de las actividades generadas por los proyectos;
- en algunos ámbitos, los medios disponibles no permiten llegar a la masa crítica de intervenciones en el mercado y, de manera general, el presupuesto del programa es insuficiente para obtener las reestructuraciones necesarias³⁷;
- la experiencia adquirida permite identificar algunos objetivos prioritarios, en concreto: formación, preproducción, distribución y comercialización.

La experiencia adquirida a través del Programa MEDIA confirma por tanto los principales elementos que salen a la luz en el diagnóstico de la industria de programas. Por tanto, la Comisión está en posición de identificar cuatro series de objetivos prioritarios: la formación (orientada hacia el mercado y las nuevas tecnologías), la pre-producción y el desarrollo de los proyectos, la distribución y el márketing y, por último, la incentivación de la inversión privada.

³⁶ Comunicación de la Comisión relativa a la evaluación del programa de acción para el fomento del desarrollo de la industria audiovisual europea "MEDIA" 1991-1995, DOC COM(93) 364 final de 23.07.1993. La Comisión extrajo las debidas conclusiones de este ejercicio, presentando una propuesta de modificación (Cfr. "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 90/685/CEE"; DOC COM(93) 462 final de 29.10.1993) de alcance fundamentalmente técnico.

El Consejo del 5 de noviembre de 1993 extrajo las conclusiones de este ejercicio, para el periodo cubierto por el presente programa, que expirará el 31.12.1995, en los siguientes términos:

- destacó "la necesidad de garantizar la continuidad de las actividades actuales hasta finales de enero de 1995, así como el respeto del carácter descentralizado del Programa";
- puso de relieve la necesidad de "reforzar la coordinación y el control financiero de las actividades";
- solicitó a la Comisión que emprenda "el estudio de las medidas necesarias para permitir el nacimiento del programa MEDIA 2 después de 1995.

³⁷ El presupuesto anual del programa MEDIA asciende actualmente a 50 millones de ecus.

ii) *El Plan de Acción*

El Plan de Acción³⁸ persigue un objetivo más limitado: se trata de estimular el lanzamiento de una masa crítica de servicios de radiodifusión en el nuevo formato 16:9³⁹, capaz de desencadenar un despegue de dicho mercado en Europa.

Los mecanismos de incentivos financieros abarcan dos aspectos de la problemática de introducción de nuevos servicios: por un lado, el Plan de Acción financia una parte de los costes suplementarios, vinculados a la difusión en el nuevo formato; por otra, financia una parte de los costes suplementarios, vinculados a la adaptación técnica de los programas, con vistas a la una difusión en 16:9 (tanto respecto de los programas existentes como de las nuevas producciones).

Este Plan de Acción es demasiado reciente para que pueda contemplarse la posibilidad de efectuar en este estadio una evaluación significativa de su eficacia; pero por encima de su orientación "servicios" a corto plazo, cabe señalar que puede tener un impacto nada desdeñable en las industrias de programas:

por un lado, al fomentar, en la producción de programas de reserva, la utilización de soportes de producción técnicos compatibles (en términos de formato pero también de definición de la imagen) con las exigencias de la alta definición, contribuye a garantizar la perennidad técnica de los catálogos europeos a largo plazo;

por otro, constituye, debido a su proximidad de un nuevo mercado, un excelente observatorio de los avances técnicos que deberá tener en consideración la industria de programas para responder a las necesidades de los nuevos servicios;

por último, estimula el recurso al sistema europeo de producción de vídeo de alta definición para toda una gama de producciones televisivas y cinematográficas.

4.4.2 Otros instrumentos europeos

Entre los mecanismos europeos de apoyo al sector audiovisual, todavía deben señalarse las siguientes estructuras:

El Fondo EUROIMAGES, creado en el marco del Consejo de Europa⁴⁰ tiene como objetivo fomentar las coproducciones europeas de películas cinematográficas y ficciones televisivas.

EUREKA Audiovisual⁴¹ constituye una plataforma intergubernamental cuyo objetivo es facilitar el montaje de proyectos transnacionales en el sector audiovisual. Al no disponer de

³⁸ Los créditos que se estiman necesarios para alcanzar los objetivos del plan de acción se elevan a 405 millones de ecus. Este importe se compone de créditos comunitarios y de créditos procedentes de otras fuentes. Los créditos comunitarios ascienden a 228 millones de ecus.

³⁹ El formato "clásico" de la pantalla de televisión se define por la relación entre su anchura y su altura de 4/3. Los servicios de televisión avanzados (incluida la televisión de alta definición) proporcionan unas sustanciales mejoras de la calidad de la imagen y del sonido, pero asimismo ofrecen un nuevo formato de imagen: 16/9, que se aproxima más a una pantalla de cine.

⁴⁰ El Fondo EUROIMAGES, creado en abril de 1989, cuenta en la actualidad con 24 países miembros.

⁴¹ EUREKA Audiovisual se creó por la "Declaración Común" aprobada en París a raíz de las Jornadas Europeas del Sector Audiovisual en octubre de 1989.

fondos propios, EUREKA Audiovisual no constituye un instrumento de "incentivo financiero" propiamente dicho, pero facilita la cooperación transnacional en proyectos que se benefician de una movilización de fondos nacionales o comunitarios para proyectos puntuales. Por otro lado, constituye el marco de creación del Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, cuya principal misión es facilitar la difusión de informaciones dentro del sector profesional.

4.5 Incentivos financieros al nivel nacional

Además de la financiación, por medio de un cánón, de un sector de la radiodifusión pública, los Estados miembros, frente a la crisis de las industrias cinematográficas y televisivas, han desarrollado, a partir de fundamentos más culturales que económicos, una variedad de sistemas de incentivos financieros, tanto al nivel nacional como regional.

Estos sistemas, reflejo de las realidades nacionales o regionales, presentan enormes diferencias de un Estado miembro al otro, tanto por lo que respecta a las sumas asignadas⁴², actividades incentivadas⁴³ y modalidades del incentivo⁴⁴, como a los modos de financiación de dichos sistemas⁴⁵.

Están fundamentalmente orientados hacia aquella producción que tenga algún vínculo con un Estado miembro y complejos acuerdos de coproducción bilaterales organizan el acceso de los productores a los diferentes mecanismos nacionales en el caso de proyectos transnacionales.

Ninguno de estos sistemas tiene en consideración la dimensión transnacional o europea del mercado: los sistemas selectivos se basan fundamentalmente en criterios culturales (incluidos los lingüísticos) y los automáticos se basan en los resultados obtenidos únicamente en el mercado nacional.

4.6 Contexto internacional

El conjunto de las reflexiones sobre el futuro de la industria europea de programas debe asimismo situarse en el contexto internacional que resulta de las recientes conclusiones de la Ronda Uruguay.

Las negociaciones sobre la liberalización de los servicios en el marco de la Ronda Uruguay sirvieron, a través de debates a menudo muy técnicos, para poner claramente de manifiesto la estratégica importancia del sector audiovisual y, concretamente, los retos que entraña el futuro desarrollo de la rama de la imagen en Europa.

⁴² A título de ejemplo, en 1990, Dinamarca dedicó 400.000 ecus al fomento de sus industrias de programas, mientras que Francia dedicó 268 millones de ecus (es decir, más del presupuesto total del Programa MEDIA para cinco años).

⁴³ La mayor parte de los mecanismos nacionales se destinan a la producción cinematográfica, pero en algunos Estados miembros las actividades fomentadas son mucho más variadas (distribución, salas, programas televisivos...).

⁴⁴ La mayor parte de los sistemas es selectiva; sólo Francia dispone de instrumentos automáticos de gran importancia.

⁴⁵ Si se excluyen los sistemas basados en las ventajas fiscales, cinco Estados miembros financian exclusivamente su esfuerzo en favor de las industrias de programas a partir del presupuesto general del Estado, mientras que seis practican, a diferentes niveles, un reciclaje de los recursos del sector (tasas parafiscales diversas sobre los ingresos de las salas, los distribuidores de vídeo, los organismos de radiodifusión...)

El análisis del acuerdo final (General Agreement on Trade and Services - GATS) lleva a la Comisión a formular tres consideraciones primordiales, que determinan el marco de cualquier reflexión sobre la acción futura en el sector audiovisual:

- * el sector audiovisual está enteramente cubierto por el GATS, sin ningún régimen específico, de índole cultural o de otro tipo; como tal, está sujeto a las disposiciones del artículo XIX del acuerdo que estipula que: "In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the Agreement Establishing the MTO and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. Such negotiations shall be directed to the reduction or elimination of the adverse effects on trade in services of measures as a means of providing effective market access".
- * al no haberse comprometido la Unión Europea en ninguna medida de liberalización en este sector, sus obligaciones respecto del GATS se limitan a garantizar la transparencia y, por consiguiente, la información de las restantes partes del Acuerdo, sobre las eventuales medidas nuevas que se adopten, tanto al nivel de la Unión como al de los Estados miembros; por otro lado, por medio de excepciones a la cláusula de la Nación la Más Favorecida, la Unión Europea ha logrado garantizar los distintos aspectos de política audiovisual, incluidos los acuerdos bi o multilaterales, por ejemplo, de coproducción;

Resulta claro por tanto que la Unión Europea y sus Estados miembros disponen del margen de maniobra necesario para el lanzamiento de sus medidas en favor de la industria de programas, pero durante una fase probablemente transitoria de limitada duración.

Como otros sectores de servicios, el sector audiovisual se enfrenta a los retos de la internacionalización y globalización, sobre todo en el contexto de la "revolución digital". La industria europea de programas debe por tanto desarrollar su competitividad con un espíritu de apertura mundial.

5 OPCIONES PARA EL FUTURO

Una vez más, aceptar el reto del futuro exige la movilización de todos los actores. A este respecto, la aplicación del principio de subsidiariedad es un aspecto central de la definición de una política europea cuando se contemplen acciones en ámbitos que no sean de la competencia exclusiva de la Comunidad. Se trata de determinar a qué nivel serán más eficaces las medidas respecto de los objetivos de la acción contemplada. Asimismo, se trata de garantizar la complementariedad de las medidas adoptadas a los distintos niveles.

Aunque la determinación de las respectivas responsabilidades de la Unión Europea y de los diferentes niveles de competencia en los Estados miembros resulta crucial para la definición de las medidas que han de ponerse en marcha, la opinión de la Comisión es que, en el estadio de la reflexión estratégica, resulta indispensable debatir abiertamente los problemas y los diferentes niveles de solución posibles. En el marco de este enfoque global y en el espíritu de un esfuerzo colectivo en la Unión se abren múltiples pistas de reflexión como "opciones para el futuro". El que en una fase ulterior se profundice en ellas dependerá de las orientaciones que finalmente se adopten.

Esta parte del Libro Verde no prejuzga, en modo alguno, el examen en torno a la subsidiariedad que deberá preceder a cada una de las propuestas concretas que la Comisión haya de someter tras el debate con los medios profesionales y las autoridades nacionales.

La Comisión no pretende, en el contexto del presente Libro Verde, presentar un catálogo de medidas concretas, que puedan proponerse al nivel de la Unión Europea. Las opciones que el presente documento somete a debate pertenecen más bien al orden de los principios que deben gobernar la acción de la Unión Europea y al de las prioridades estratégicas que pueden definirse en común:

- para garantizar la descompartimentación de los mercados nacionales y favorecer la explotación de los programas desde una perspectiva europea y mundial;
- para preservar las preferencias del público europeo;
- para desarrollar una rama de futuro;
- para garantizar la rentabilidad de un sector deficitario.

La opinión de la Comisión es que el periodo de transición que inicia la industria de programas europea -transición respecto del desarrollo tecnológico, del marco resultante de los acuerdos del GATS y de la mutación industrial en juego- requiere una acción urgente y decidida, que permita a esta industria sacar provecho, a largo plazo, del libre juego del mercado.

Se propone centrar el debate en torno a las tres líneas de acción siguientes:

- las reglas de juego
- los incentivos financieros
- la convergencia de los sistemas nacionales

Estas tres líneas de acción son complementarias e interdependientes. Además, su desarrollo y aplicación deben estar estrechamente coordinadas con el conjunto de las acciones que la Unión Europea lleve a cabo en virtud de su política audiovisual y con cualquier otra acción que pueda tener un impacto en el sector audiovisual.

Los siguientes apartados proponen algunas cuestiones que la Comisión considera esenciales para determinar los límites de una política industrial. Tratarán sucesivamente de cada una de las tres líneas de acción de dicha política, según un enfoque voluntariamente abierto encaminado a suscitar un amplio debate.

5.1 Las reglas de juego

Las reglas de juego deben analizarse tanto desde el punto de vista de su contribución al desarrollo del mercado y al mantenimiento de la competencia, como desde el punto de vista de la promoción de los programas europeos. Además, la aparición de nuevos servicios engendra nuevas cuestiones en materia de reglas de juego.

5.1.1 Desarrollo del mercado

El desarrollo del mercado europeo para los programas audiovisuales pasa, por un lado, por el desarrollo de las infraestructuras y la liberalización de los servicios y, por otro, por la supresión de los obstáculos al mercado interior y, por último, por la aplicación de las normas de la competencia.

i) Infraestructuras y servicios

La Comisión considera que el conjunto de las acciones que la Unión Europea lleve a cabo para favorecer un enfoque paneuropeo del desarrollo de nuevas redes de comunicación (ya se trate de libre prestación de servicios, libertad de establecimiento, especificaciones técnicas comunes, estandarización, unificación y apertura de los sistemas de acceso condicional o de interconexión de infraestructuras) contribuirá al nacimiento de nuevos mercados para los programas europeos.

Efectivamente, a través de estas nuevas redes se desarrollarán nuevos tipos de servicios tales como el pay-per-view, el video-on-demand, los servicios educativos, etc. Únicamente un enfoque europeo en el desarrollo de estas redes permitirá la explotación a la vez de los mercados de masas y de los segmentos de mercado muy especializados en Europa. Se trata de una condición indispensable para poder realzar la diversidad de nuestras culturas.

Del mismo modo, la liberalización de los servicios de telecomunicación y la apertura de este sector al libre juego de la competencia contribuyen con gran eficacia al desarrollo de dichos mercados.

En este contexto, la cuestión de la duración de la transición hacia un espacio europeo de la información se convierte en una cuestión esencial: si esta transición es breve, nuestra industria de programas podrá rápidamente aprovechar las ventajas en términos de nuevas salidas de mercado, nuevas inversiones y experiencia de nuevas tecnologías; paralelamente, el esfuerzo de adaptación de dicha industria requerirá un estímulo más eficaz e intenso.

La tendencia general en el sector de los servicios, tal como señala el Libro Blanco, es hacia una liberalización y una desreglamentación mundiales. Esta tendencia sirve también para el sector audiovisual, en lo referente al acceso a las actividades de información y comunicación. Esta tendencia no es contradictoria con la toma en consideración de algunas cuestiones relacionadas con el interés general, que exige la definición de algunas normas sobre el contenido de los programas difundidos. La única cuestión que se plantea se refiere a la búsqueda de una adecuación óptima entre dichas normas y los objetivos que persiguen.

En resumen:

La Unión debe acelerar la puesta en marcha del espacio europeo de la información, mediante el desarrollo de infraestructuras de información tecnológicamente avanzadas, la liberalización de aquellos servicios que están abocados a utilizar dichas infraestructuras, la estandarización y la creación de un entorno abierto en materia de acceso condicional.

ii) Mercado interior

Del mismo modo, la Comisión considera que el establecimiento del mercado interior del sector audiovisual ya ha contribuido a la creación de condiciones favorables para la emergencia de una auténtica industria de programas europea. Junto a la definición y la aplicación de una política industrial específica, se define un objetivo fundamental, el buen funcionamiento de este mercado interior, es decir, la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.

El desarrollo de medidas normativas nacionales, específicas para el sector audiovisual no debe perjudicar el buen funcionamiento del mercado interior.

iii) Aplicación de las normas de competencia

La política de competencia desempeña un importante papel en la estrategia comunitaria de reestructuración duradera del sector audiovisual. Una competencia sana, que estimule las adaptaciones estructurales y tecnológicas, contribuye a la competitividad de las empresas audiovisuales europeas. Además, la aplicación de las normas de competencia es un instrumento eficaz en la realización del mercado único y un remedio contra la fragmentación de los mercados nacionales de que adolece la industria audiovisual europea. Ello vale también para la aplicación de las normas relativas a las ayudas de Estados; en este marco, el respeto del principio de no discriminación implica la indispensable apertura de los regímenes de ayuda a los ciudadanos de los restantes Estados miembros. Por último, la aplicación rigurosa de las normas de la competencia contribuye a garantizar un entorno óptimo para el desarrollo de las empresas.

En el sector audiovisual, la Comisión se ve cada vez más solicitada para aplicar las normas comunitarias de competencia, ya se trate de acuerdos entre empresas o de ayudas públicas.

La experiencia adquirida por la Comisión en la materia permite formular algunas observaciones:

- por un lado, numerosos asuntos se plantean ante la Comisión sin que se haya intentado ninguna gestión previa ante las autoridades nacionales encargadas de la competencia (o, directamente, por éstas) y sin que ningún procedimiento se haya incoado ante los tribunales nacionales⁴⁶; así que, muy a menudo, se pide a la

⁴⁶ Cfr. Comunicación de la Comisión sobre cooperación con los órganos jurisdiccionales (D.O.C.E C 39 de 13.02.1993, p. 5).

Comisión que solucione situaciones que podrían haberse solucionado más fácilmente a nivel nacional;

- por otro lado, la falta general de transparencia en este sector, derivada de la observación muy desigual del sector, tanto por las autoridades nacionales como por las empresas especializadas en los estudios de mercado implicados en la recogida de datos al nivel nacional, complica considerablemente la tarea de la Comisión en esta materia y contribuye, por ejemplo, al alargamiento de los plazos procedimentales;
- por último, a falta de cooperación entre la Comisión y las autoridades responsables de la competencia de los terceros países, la mundialización y la globalización del sector hacen cada vez más delicado el análisis de las estrategias de penetración del mercado por parte de grupos audiovisuales o multimedias internacionales.

En respuesta a estas constataciones, la Comisión sugiere, en el futuro, desarrollar la cooperación entre la Comisión y las autoridades encargadas de la competencia en los Estados miembros y los terceros Estados y, sobre todo, promover la transparencia del mercado. A este respecto, el Observatorio Europeo del Audiovisual, instituido por iniciativa de Eureka Audiovisual, puede contribuir útilmente a la recogida y circulación de las informaciones disponibles, pero también a la determinación de las necesidades más urgentes.

En resumen:

El fomento de la transparencia en el mercado audiovisual exige una mayor cooperación entre las autoridades nacionales y comunitarias encargadas de la aplicación de las normas de competencia, así como una cooperación entre las autoridades comunitarias y las autoridades de terceros países encargadas de la aplicación de las normas de competencia.

5.1.2 Medidas de promoción de los programas europeos

Hemos visto que, mediante el capítulo III de la Directiva "televisión sin fronteras", la Unión pretendió, entre otras cosas, dotarse de unas normas específicas de fomento de la industria de programas. Se trata, desde el punto de vista de los principios, de un acervo comunitario, que parece proporcionar un marco favorable al desarrollo transfronterizo de la industria de programas europea y que, en este estadio de cosas, la Comisión considera su deber conservar.

Desde la perspectiva de una política industrial, la reflexión sobre el marco normativo no cuestiona el principio, sino que se refiere a las modalidades de su puesta en marcha y, en concreto, a la mejora de la eficacia del control de la aplicación del Derecho comunitario y al refuerzo de la eficacia de los mecanismos normativos de fomento.

i) Mejora de la eficacia del control de la aplicación del Derecho comunitario

La credibilidad y la eficacia del marco normativo aplicable al sector audiovisual y, en concreto, de los mecanismos de fomento, dependen ampliamente de la eficacia del control del respeto de sus obligaciones por parte de los operadores, así como de las posibles sanciones en caso de incumplimiento. Más valen medidas limitadas, pero claramente obligatorias, que mecanismos que pretenden ser ambiciosos sin control efectivo.

El control (así como la ejecución de eventuales sanciones) corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales y, en su reciente Comunicación⁴⁷ la Comisión ha indicado las principales carencias de los informes nacionales y expuesto la manera cómo piensa ejercer su propio control sobre la aplicación de los artículos 4 y 5. La eficacia de dichos mecanismos, en sus diferentes aspectos, no excluye la progresiva aparición de una interpretación común, bajo el control eventual del Tribunal de Justicia.

La cuestión de la aplicación de las normas comunes, del control del respeto de estas normas por los operadores y de la aplicación de sanciones eficaces en caso de no respeto resulta crucial para el desarrollo armónico de la radiodifusión en Europa. La existencia de aplicaciones diferenciadas en los Estados miembros puede en efecto falsear el juego de la competencia en la perspectiva de la libre circulación de las emisiones de televisión organizada por la Directiva "televisión sin fronteras".

Al tratarse de un sector de muy rápida evolución, en el que las inversiones duran varios años y las cuotas de mercado se ganan y pierden a veces muy rápidamente, los operadores deben disfrutar de un máximo de transparencia y de seguridad jurídica. Para evitar las estrategias del "hecho consumado", de operadores que apuesten por la imprecisión de sus obligaciones, la falta de sanciones y la duración de los procedimientos, resulta necesario llevar a cabo un control riguroso y eficaz del Derecho comunitario, si fuera necesario, reforzando los mecanismos de control y de las sanciones existentes.

En resumen:

¿Cómo mejorar la eficacia del control y de la aplicación del Derecho comunitario?

Más allá de las incertidumbres ya evocadas sobre la eficacia del impacto estructural de los mecanismos de estímulo normativo, se plantean diferentes cuestiones antes de que finalice el plazo para la evaluación global de la Directiva "televisión sin fronteras".

Por un lado se trata de garantizar que los mecanismos de promoción se adapten bien a los nuevos tipos de servicios, cuya aparición se anuncia más rápida gracias a la "revolución digital".

Por otro lado, se trata de reflexionar sobre la oportunidad y las posibilidades de aumentar la eficacia de dichos mecanismos, manteniendo a la vez la necesaria flexibilidad para tener en cuenta la diversificación del sector de la radiodifusión, en el sentido amplio.

⁴⁷ Cfr. supra nota nº.28

ii) ¿Cómo contemplar el incremento de la eficacia de los mecanismos de fomento?

El margen de maniobra de que disponen los Estados miembros en cuanto a las modalidades ("medios apropiados") de aplicación de los mecanismos de la Directiva ha dado lugar a grandes diferencias en el nivel de obstáculos y controles a los que están sometidos los organismos de radiodifusión de los diferentes Estados miembros, incluso los distintos tipos de organismos de radiodifusión de un mismo Estado miembro⁴⁸.

Dado el impacto económico de estos mecanismos normativos de fomento, los organismos de radiodifusión, puede temerse que algunas diferencias de regímenes demasiado grandes lleguen a falsear el juego de la competencia, habida cuenta de la libre circulación de los servicios de radiodifusión.

* Consideración de la diversidad de la radiodifusión

No obstante, lo que algunos denuncian como el principal fallo de los mecanismos de la Directiva⁴⁹ procede en gran parte de las exigencias de flexibilidad inherentes a la diversidad que caracteriza al sector audiovisual europeo. En efecto, las dificultades económicas que pesan sobre los servicios de radiodifusión son tan diversas como los mismos servicios:

- servicios generalistas o temáticos
- servicios de imagen nítida o cifrados
- servicios financiados por el cánon, la publicidad, los abonos, el pago al consumo o un sistema mixto
- servicios establecidos desde hace tiempo o recién llegados
- servicios destinados a audiencias nacionales o a audiencias transnacionales
- servicios difundidos en una lengua mayoritaria o minoritaria

Estas diferencias esenciales tienen unas enormes repercusiones en las estrategias de los operadores, incluido la política de compra de derechos o de producción, y merecen tenerse en cuenta como tales.

⁴⁸ Tenemos aquí en cuenta únicamente las obligaciones que traducen, a nivel nacional, los objetivos de los artículos 4 y 5 de la Directiva, con la exclusión de todas las medidas complementarias que los Estados miembros pueden unilateralmente adoptar (por ejemplo, por razones de política lingüística) respecto de los organismos de radiodifusión bajo su autoridad.

⁴⁹ Se trata principalmente de los términos de los artículos 4 y 5: "siempre que sea posible" "con los medios adecuados" y "progresivamente".

En este contexto, se impone constatar que la definición de la "radiodifusión" proporcionada por la Directiva⁵⁰ incluye servicios como los de Pay-per-View⁵¹ o el near video-on-demand, pero incluye servicios de telecomunicación como los de video-on-demand⁵².

Cualquier incremento de la eficacia de los mecanismos deberá tener en cuenta esta realidad, así como la tendencia a la diversificación del sector. No hay incompatibilidad de principio entre la diversificación de los servicios de radiodifusión y el fomento normativo en favor de la industria de programas europea. Por el contrario, unos mecanismos adaptados pueden promover esta diversidad (que es reclamada por el público europeo), a la vez que garantizar a los programas europeos un lugar apropiado.

Por otro lado, la diversidad de las realidades nacionales a veces parece constituir un obstáculo a la adopción de definiciones precisas al nivel de la Unión Europea (por ejemplo, la definición de "productor independiente de los organismos de radiodifusión", aunque ha de permitir la implantación de mecanismos estructurantes, tropieza con diferencias substanciales en la organización del sector de la producción televisiva de los distintos Estados miembros). En aras de la seguridad jurídica y del necesario equilibrio resulta bastante deseable buscar unas definiciones mínimas, que puedan servir de zócalo comunitario, sin excluir unas definiciones más precisas al nivel nacional, para adaptar los objetivos estructurales a las realidades nacionales.

* **Clarificación de las obligaciones**

Habida cuenta de lo que precede, se plantea la cuestión de si puede ser útil contemplar una clarificación de las obligaciones en torno a objetivos de reestructuración industrial. Ya no se trataría solamente de crear un marco favorable al ejercicio transfronterizo de determinadas actividades, sino de desarrollar unas medidas de fomento más ajustadas a sus objetivos.

La reflexión deberá llevarse a cabo en torno a los siguientes ejes:

- fomentar la circulación transfronteriza de los programas audiovisuales (principalmente, programas de reserva que pueden constituir catálogos explotables en un multiplicidad de soportes y de mercados durante largos periodos de tiempo);

⁵⁰ El artículo primero de la Directiva define la radiodifusión televisiva como "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 u otros servicios similares".

⁵¹ Los servicios de PPV pertenecen a la esfera de la radiodifusión en cuanto que la difusión se desencadena por el servicio destinado al público (aunque dicho público se limite a aquellos telespectadores que dispongan del material de recepción adecuado), de manera que las opciones para el telespectador se limitan, técnicamente, a determinar la parte de las emisiones difundidas que se descodificará y visionará efectivamente. Se trata de una comunicación "point to multipoint", es decir, de un punto (de difusión) hacia múltiples puntos (de recepción).

⁵² Los servicios de VOD, como todos los servicios "realmente interactivos", pertenecen a la esfera de las telecomunicaciones, en cuanto que la difusión del programa se desencadena por el telespectador, previa petición individual. Se trata de una comunicación "point to point", es decir, de un punto (de difusión) hacia un único punto (de recepción). La definición de la Directiva, en cuanto que parece excluir los servicios que funcionan previa petición individual, no parece comprender servicios como la VOD.

- fomentar la inversión en la producción de nuevos programas y la compra de derechos de programas recientes, por ejemplo, en lo que respecta a programas que proceden de productores independientes de los organismos de radiodifusión.

En resumen:

¿Cómo tener en cuenta la diversidad de los tipos de servicios?
¿Cómo fomentar la circulación intraeuropea de los programas?
¿Hay que adoptar unas definiciones comunes más precisas?
¿Hay que dar más importancia a estímulos a la inversión en la producción de programas o la compra de derechos que a mecanismos basados en el tiempo de difusión?

iii) Cronología de los medios de comunicación

Independientemente de cualquier referencia normativa, la cronología de los medios de comunicación (o sistema de las "windows" - ventanas de explotación) procede naturalmente de la voluntad de rentabilizar al máximo los ingresos en las diferentes formas de explotación de un programa cinematográfico (o televisivo).

En función del tipo de programa y de la audiencia a la que se dirige, la decisión en el momento del paso a un nuevo mercado (de las salas al vídeo, del vídeo a la televisión de peaje, de la televisión de pago a la televisión con imagen nítida...) puede ser diferente, aun cuando siempre esté encaminada a rentabilizar el máximo de ingresos. Además, la introducción del PPV y VOD, así como la proliferación de nuevos soportes (vídeodisco, CD-I, CD-ROM) conducirán a nuevas etapas en esta cronología de los medios de comunicación y complicarán las opciones de explotación de los titulares de derechos. Según esta lógica, la libertad de los derechohabientes es un elemento esencial de la rentabilización de los programas.

En paralelo a esta lógica esencial de rentabilización al máximo de los ingresos en cada producción, otras consideraciones pueden llevar a relativizar esta libertad:

por un lado, la importancia de la explotación en las salas, cuyos resultados determinan a menudo en gran manera el éxito en los otros mercados, así como una política de promoción de la frecuentación de las salas ("un película debe verse en las salas") explican la tendencia a la protección de este modo de explotación privilegiado de las películas cinematográficas;

por otro, la creciente importancia de las inversiones de los organismos de radiodifusión en la producción cinematográfica lleva a algunos de ellos a temer el desarrollo de un esquema de "producción televisiva disfrazada", en la que la explotación en las salas resulta puramente accesorio;

por último, otros modos de explotación (como el sector del vídeo), sintiéndose amenazados por los nuevos medios de difusión de los programas audiovisuales, tienen tendencia a solicitar una protección específica.

Por otro lado, dicha lógica debe tener en cuenta los diferentes intereses en presencia y considerar la evolución futura. Por consiguiente, sigue abierta la cuestión, tanto sobre la oportunidad de una normativa comunitaria de cronología de los medios de comunicación como sobre sus eventuales modalidades.

En resumen:

Teniendo en cuenta la necesidad de rentabilizar al máximo los ingresos de explotación y estimular la aparición de nuevos soportes y nuevos servicios, ¿hay que mantener un sistema comunitario de cronología de los medios de comunicación?

¿Hay que modificar el sistema existente, por ejemplo, ampliándolo a otros modos de explotación distintos de la radiodifusión?

5.1.3 ¿Deben cubrirse los nuevos tipos de servicios?

La "revolución digital" va a inducir la aparición de nuevos tipos de servicios audiovisuales a ambos lados de la frontera entre:

- la radiodifusión: comunicación a partir de un punto de difusión hacia una multiplicidad de puntos de recepción;
- y las telecomunicaciones: comunicación a partir de un punto de emisión hacia un punto de recepción.

Por encima de la lógica de liberalización de los servicios (desreglamentación en materia de acceso a estas actividades por parte de operadores privados) que se desarrolla en estos dos sectores, las normas existentes así como también la filosofía que prevalece en el enfoque de estos dos ámbitos de la comunicación son bastante diferentes: la radiodifusión ha estado sometida tradicionalmente a múltiples reglamentaciones en materia de contenidos; en cambio, las telecomunicaciones están muy poco reglamentadas.

Esta dualidad de regímenes jurídicos puede dar lugar al tratamiento diferenciado de servicios más o menos similares en su espíritu aunque utilicen técnicas de difusión diferentes: por ejemplo, un servicio de near-video-on-demand que dispone de un gran número de canales de difusión estaría sometido al régimen de la radiodifusión mientras que un verdadero servicio de video-on-demand estaría sometido al régimen de telecomunicaciones.

Una situación de tal naturaleza podría dar lugar a falsear el juego de la competencia entre diferentes tipos de servicios audiovisuales: radiodifusión clásica, televisión de peaje, PPV, near VOD, VOD, etc.

Como los nuevos vectores de difusión de los programas audiovisuales constituirán progresivamente fuentes de ingresos sustanciales, hay quien sugiere que participen como los servicios de radiodifusión clásica en el esfuerzo de promoción de los programas europeos.

Esta cuestión debe abordarse teniendo en cuenta los objetivos de rápido desarrollo del espacio común de información. La cuestión de cobertura de estos nuevos servicios se encuentra por

tanto íntimamente ligada a cuestiones de oportunidad: Se trata de no perder de vista la necesidad de un máximo desarrollo de estos nuevos servicios al tiempo que se le garantice a la industria europea de programas una parte equitativa del incremento del mercado europeo derivado del mismo.

Debe asimismo tener en cuenta las reflexiones sobre la eficacia global de los mecanismos de promoción de los programas europeos así como las limitaciones técnicas: al PPV y al near VOD podría teóricamente aplicárseles un mecanismo de promoción basado en el tiempo de difusión (diferente del tiempo de consumo efectivo), pero el VOD requiere otro enfoque⁵³. Hay quien preconiza normas relativas al contenido de los catálogos, mientras que otros defienden la necesidad de normas relativas a la inversión en la producción o la adquisición de programas europeos.

En resumen:

¿Cómo conseguir una relación óptima entre desarrollo de nuevos servicios y desarrollo de la industria de programas europea?

¿Hay que desarrollar unas formas específicas de fomento de los nuevos modos de difusión de los programas audiovisuales (en concreto, aquellos que funcionan previa petición individual, por oposición a los servicios de radiodifusión en sentido propio - comunicación "point to multipoint")? ¿Cuáles serían las disposiciones apropiadas?

5.2 Incentivos financieros al nivel de la Unión Europea

5.2.1 ¿Enfoque horizontal del sector o prioridades sectoriales?

Desde la perspectiva del desarrollo del mercado europeo de programas cinematográficos y televisivos, se plantea la cuestión de si los incentivos financieros deben afectar a cada una de las fases de la "cadena audiovisual" (de la escritura a todas las formas de explotación de los programas audiovisuales) o si, por el contrario, el esfuerzo debe orientarse hacia algunos sectores prioritarios.

i) Enfoque horizontal

La "crisis" del sector en Europa afecta el conjunto de los eslabones de la "cadena audiovisual", lo que puede justificar la puesta en marcha de mecanismos de fomento para cada una de las etapas de producción y de explotación de programas.

A partir de un enfoque sectorial, el Programa MEDIA ha procurado señalar las principales carencias a lo largo de dicho proceso (teniendo en cuenta la especificidad de algunos sectores, como la animación o, de algunas cuestiones, como la utilización de las nuevas tecnologías en la producción de programas) y definir algunos mecanismos de fomento capaces de paliarlas.

⁵³ Para los servicios de PPV, el tiempo de difusión y su contenido comprenden el conjunto de las emisiones difundidas, independientemente del consumo individual. Por el contrario, para el VOD, el tiempo de difusión y su contenido se determinan por el consumo individual y sólo se conocen a posteriori.

ii) Sectores prioritarios

Otro enfoque, más macroeconómico, consiste en identificar los eslabones prioritarios de la "cadena audiovisual" y concentrar en ellos la mayor parte de los recursos disponibles para conseguir un efecto de "palanca" sobre el conjunto de la cadena.

Las opiniones recogidas por la Comisión durante la fase de consulta previa sugieren que podrían considerarse prioritarios cuatro sectores, desde la perspectiva de refuerzo de la industria de programas europea:

- la realización de programas adaptados a las necesidades del mercado europeo supone una inversión considerable en el desarrollo de proyectos, que tengan en cuenta, a la vez, las diferentes audiencias a las que se pretende llegar y el conjunto de los soportes (sobre todo, multimedias) posibles;
- la explotación óptima de los programas en el mercado europeo (en todos los soportes y medios de difusión posibles) supone, además de un esfuerzo masivo en materia de comercialización, la constitución de redes de distribución europeas, que puedan, a largo plazo, invertir en la producción y constituir unos catálogos de derechos;
- la promoción de la circulación intraeuropea de los programas así como la necesidad de tener en cuenta la especificidad de los países de área lingüística restringida implica un esfuerzo importante para el desarrollo del doblaje y el subtítulo, prestando atención a su calidad.
- el desarrollo de una industria de programas europea supone la movilización de financiaciones procedentes no sólo de la misma industria, sino también de inversiones privadas activas en otros sectores económicos; estas financiaciones pueden en parte atraerse mediante mecanismos de ingeniería financiera;
- el enfoque transnacional de la producción y la distribución audiovisuales, así como la diversificación de las redes de distribución exigen un esfuerzo global de formación orientada hacia el mercado y las nuevas tecnologías de la información.

Estos cuatro polos prioritarios no excluyen la intervención en otros ámbitos, pero, para estimular el desarrollo de la industria de programas europea, debería analizarse una acción de importancia en estos ámbitos.

En resumen:

¿Hay que continuar con un enfoque horizontal de los incentivos financieros que comprenda cada una de las fases del proceso de creación/producción/explotación o hay que concentrar los medios financieros en algunas fases prioritarias para obtener un efecto de palanca en el conjunto de dicho proceso? En caso afirmativo, ¿cuáles?

En concreto:

¿Cómo mejorar el desarrollo de proyectos desde una perspectiva europea?

¿Cómo impulsar la distribución paneuropea de los programas y la descompartimentación de los mercados nacionales?

¿Cómo promover el doblaje y el subtítulo de calidad?

¿Cómo estimular la inversión?

¿Cómo desarrollar una formación orientada hacia el mercado y las nuevas tecnologías?

5.2.2 ¿Prioridad a las empresas o prioridad a los proyectos?

La industria de programas es una industria de prototipos, que se caracteriza, además, por el hecho de que, generalmente, el consumidor "paga" por un producto que todavía no conoce (por ejemplo, cuando compra una entrada de cine). Por consiguiente, se basa fundamentalmente en el talento y cada prototipo supone una importante asunción de riesgos.

La consideración de esta realidad del sector audiovisual puede desembocar, de manera un poco caricaturesca, en dos enfoques distintos en materia de incentivos financieros:

El primer enfoque consiste en apoyar el máximo de proyectos, dando así una oportunidad a un máximo de talentos e incrementando la diversidad de los programas. De acuerdo con este enfoque, el objetivo de los incentivos financieros es disminuir los riesgos de la producción, sin una consideración en profundidad de las condiciones de explotación de los programas así producidos. Llevada al extremo, esta lógica puede producir un efecto perverso: puede que se produzcan programas sin tener en cuenta el mercado ni las audiencias; de este modo, cada año, en Europa, se producen programas para, en el mejor de los casos, presentarse únicamente en festivales, con exclusión de cualquier otra forma de explotación.

El segundo enfoque consiste en dar prioridad a aquellas acciones que pueden desembocar en un refuerzo de empresas que tienen determinados proyectos, ofreciendo a éstas un reparto de los riesgos inherentes a la producción audiovisual, a condición de que los proyectos se lleven a cabo en estrecha relación con el mercado. De acuerdo con este enfoque, el problema crucial no es la actividad que se apoya (por ejemplo, la producción) como tal (por ejemplo, el incremento de la cantidad de productos), sino las condiciones de dicha actividad: la constitución de catálogos, su explotación máxima, el saneamiento y el refuerzo de las empresas implicadas. Llevada al extremo, esta lógica puede producir un efecto perverso: la discriminación entre empresas sobre la base de su actividad global puede llevar a falsear la competencia entre operadores.

De este modo, el enfoque proyecto a proyecto (en la producción o en la distribución) facilita las diversas actividades que pretende fomentar, pero sin producir efectos duraderos en las estructuras de las empresas que se benefician del mismo.

Por el contrario, la consideración de la actividad global de las empresas, de sus resultados en el mercado europeo, o la incitación a la constitución de agrupaciones de empresas, por ejemplo, permiten iniciar una lógica de crecimiento, que incrementa progresivamente el potencial de las empresas, ya sea en términos de catálogos, reparto de riesgos o capacidad de formación.

En resumen:

¿Hay que continuar con un enfoque proyecto a proyecto (de creación, producción o explotación) para la concesión de incentivos financieros?

o

¿Hay que dar prioridad a las empresas, teniendo en cuenta la globalidad de sus actividades?

5.2.3 ¿Qué amplitud, geográfica, temporal y financiera?

La definición de los mecanismos de los incentivos financieros dirigidos a producir efectos estructurales a la escala del mercado europeo debe basarse en criterios apropiados, en materia de dimensión de los mercados, consideración del factor tiempo y del nivel de financiación.

i) Dimensión de los mercados

Para llegar a alcanzar el objetivo de reestructuración de la industria de programas europea, los mecanismos que deben implantarse deben tener en cuenta una auténtica dimensión europea. Una ambición territorial limitada (por ejemplo, reducida a proyectos que impliquen a empresas o mercados de tres Estados miembros, dos de los cuales pertenezcan a la misma zona lingüística) sin duda fomenta las actividades transfronterizas, pero no induce una auténtica "experiencia" del mercado europeo ni una transformación de la economía de los proyectos apoyados.

ii) Factor tiempo

El factor tiempo constituye el elemento fundamental de cualquier política industrial:

por un lado, la duración de los mecanismos debe reflejar los límites de la "fase transitoria", finalizada la cual debe haberse alcanzado el objetivo de reestructuración;

por otro lado, tratándose de mecanismos de incentivos financieros que prevén lo más a menudo posible el reembolso de las sumas percibidas, en cuanto se alcance un umbral de rentabilidad, la fijación del momento del reembolso debe reflejar la amplitud de los riesgos que las empresas hayan corrido en respuesta al estímulo financiero.

iii) Nivel de financiación

Además, la eficacia estructurante de una política de incentivos financieros está estrechamente vinculada a la noción de "masa crítica", tanto en lo que se refiere al volumen financiero global, como al importe unitario de las sumas asignadas en virtud de los mecanismos establecidos:

si los importes son demasiado pequeños, se absorben por el sector para compensar sus carencias, sin modificación de las estructuras en profundidad;

si los importes son demasiado elevados, suprimen el riesgo económico y pervierten el funcionamiento del mercado.

Del mismo modo, el tipo de mecanismos posibles, a menudo, depende estrechamente del importe financiero disponible:

los importes limitados generalmente imponen un enfoque selectivo, mientras que importes más importantes permiten mecanismos más automáticos, basados en indicadores directamente tomados del mercado.

En resumen:

Los mecanismos que deben aplicarse para obtener un efecto estructural a nivel de la Unión Europea deben apoyarse en una dimensión verdaderamente europea y disponer de recursos suficientes, al nivel de la "masa crítica" necesaria para alcanzar los objetivos en un plazo razonable.

5.2.4 Mercado europeo y diversidad cultural

Dada la importancia cultural del sector audiovisual, la Comisión considera que resulta indispensable velar por que una política industrial en el sector no se traduzca en un desarrollo "a diferentes velocidades", que dejaría de lado a aquellos Estados miembros (o algunas de sus regiones) que presenten una menor capacidad audiovisual o un área lingüística restringida⁵⁴. Es importante que todas las regiones de la Unión puedan participar en el desarrollo de la industria audiovisual.

En cuanto a las industrias de programas, hay que señalar que la creación de un auténtico mercado europeo constituye, a largo plazo, la principal respuesta a estos diferentes handicaps estructurales:

Gracias al desarrollo del mercado europeo, la dimensión del mercado nacional ya no constituirá un auténtico límite para los creadores que sepan seducir al público europeo.

Por otro lado, el éxito y la rentabilización en el mercado europeo abrirán las puertas de nuevos mercados extraeuropeos, donde productores de países de dimensiones y lenguas

⁵⁴ Esta consideración adquiere especial relieve en la perspectiva de la adhesión a la Unión Europea de nuevos países de áreas lingüísticas restringidas o con capacidad de producción limitada.

diferentes podrán encontrar salidas de mercado naturales (por ejemplo, las cuencas lingüísticas como el portugués y el español, limitadas a Europa, son mucho más amplias en cuanto se considera el mercado mundial).

Desde esta perspectiva, la necesidad de desarrollar el doblaje y el subtítulo, en términos tanto cuantitativos como cualitativos⁵⁵, para incrementar la circulación intracomunitaria de programas se convierte en un objetivo prioritario.

No obstante, parece que, durante la "fase intermedia" de desarrollo del mercado europeo pueden contemplarse algunos mecanismos correctores.

Estos mecanismos, a reserva de su compatibilidad con el Derecho comunitario, pueden bien adoptar la forma de una "discriminación positiva", practicada en el marco de medidas que beneficien indistintamente a todas las empresas de la Unión, bien ser objeto de medidas específicas.

En resumen:

¿Cómo puede la Unión Europea tener en cuenta la especificidad de los países de área lingüística restringida o de capacidad de producción limitada?

En concreto, ¿hace falta que esta especificidad se tenga en cuenta en los mecanismos de aplicación general o hay que desarrollar unos mecanismos específicos? (En caso afirmativo, ¿Cuáles?)

5.2.5 Participación en el desarrollo de nuevos mercados

Para una industria que pretende ser competitiva en el mercado mundial, la presencia en un máximo de mercados nacionales es un objetivo tan vital como la explotación en todos los soportes de difusión. En la industria de programas, esa exigencia viene reforzada por el hecho de que la oferta de programas audiovisuales estructura progresivamente el gusto de los públicos europeos.

Fuera del mercado comunitario, dentro del que no se podría hablar de exportaciones, algunos mercados exteriores son prometedores económicamente, pero difíciles de penetrar (el mercado de los Estados Unidos, por ejemplo), otros están en plena fase de construcción, incluso de reconstrucción. Pero, cualquiera que sea el nivel de madurez de dichos mercados, todos los vínculos que las empresas europeas consigan tejer para desarrollar el acceso de sus programas a nuevos mercados resultarán, a medio o largo plazo, unas bases importantes para la industria europea.

Por consiguiente, habida cuenta de los vínculos históricos y culturales profundos que nos unen, las tradiciones cinematográficas y audiovisuales que en ellos perduran, así como de la

⁵⁵ Véase supra, punto 3.3.1 "Superar las barreras lingüísticas", p. 21.

perspectiva de una progresiva integración regional⁵⁶, la reflexión, al nivel de la Unión Europea, debe prioritariamente centrarse en los mercados de los países de Europa Central y Oriental.

i) Ayuda a la reconstrucción y al desarrollo

La lógica fundamental que preside las relaciones económicas de la Unión Europea con dichos países es la de la ayuda a la reconstrucción y al desarrollo. Es necesaria y susceptible de ampliarse al sector audiovisual en el marco de programas como PHARE y TACIS, siempre que las medidas respondan a las prioridades decididas de común acuerdo con los países beneficiarios.

Los creadores, las empresas de la Unión Europea, y los creadores y las empresas de los países de Europa Central y Oriental, tienen un interés común por ver desarrollarse un mercado audiovisual en los países de la antigua Europa del Este y la acción de la Unión puede acelerar dicha evolución.

ii) Apertura a los mecanismos de los incentivos financieros comunitarios

En este contexto, el primer tipo de medidas específicas que se pueden contemplar consiste en abrir los mecanismos de incentivos financieros de la Unión a la participación de empresas de dichos países. Pero este enfoque (además de los problemas bien conocidos vinculados a la insuficiencia de los marcos normativos en pleno desarrollo en esos países, por ejemplo, en materia de derechos de autor) choca con dos problemas mayores:

por un lado, las diferencias en el nivel de desarrollo de las industrias audiovisuales y de las redes de explotación de una y otra parte de Europa hacen que los mecanismos adaptados a la situación en la Unión no sean necesariamente pertinentes en los países de Europa Central y Oriental;

por otro lado, dado el escaso nivel de financiación que dichos países son capaces de aportar a título de contribución a los mecanismos en los que participarían, unido al número de sus empresas capaces de someter proyectos que puedan optar a una ayuda, la apertura podría traducirse en una transferencia financiera que hipotecaría la eficacia de los propios mecanismos dentro de la Unión.

iii) Una nueva concertación

Por consiguiente, conviene plantear otro tipo de medidas. Desde luego, la Comisión propone reflexionar sobre la oportunidad y la posibilidad de fomentar determinadas actividades de las empresas de la Unión Europea en dichos países.

Otras industrias -y, en concreto, la industria norteamericana- han puesto en marcha una estrategia "de ocupación del terreno", tanto en el ámbito de las infraestructuras (redes de salas, cable, telecomunicaciones, etc.), como en el de la oferta de programas a precios simbólicos.

⁵⁶ cfr. El marco jurídico actual lo constituyen los "Acuerdos Europeos" con Polonia, Hungría, Rumanía, Chequia y Eslovaquia. Algunas medidas de apoyo son posibles en el contexto de los "Acuerdos de integración económica regional", siempre que no se analicen como subvenciones a la exportación.

El fomento por parte de la Unión Europea de la creación de asociaciones y concertaciones equitativas entre empresas de las dos partes de Europa podría no solamente contribuir a revitalizar nuestras industrias, sobre todo de programas, sino también a estrechar unos vínculos culturales fundamentales.

En resumen:

Desde la perspectiva del desarrollo del mercado audiovisual en los países de Europa Central y Oriental:

¿Hay que limitar la acción de la Unión Europea a instrumentos de apoyo al desarrollo y a la reconstrucción que comprendan el conjunto de sectores industriales (por consiguiente, potencialmente, el sector audiovisual)?

o

¿Hay que abrir los mecanismos de incentivos financieros comunitarios a la participación de profesionales de dichos países?

o

¿Hay que desarrollar unos instrumentos específicos destinados a fomentar algunas iniciativas de las empresas comunitarias en dichos países con un enfoque basado en la asociación y concertación?

5.3 ¿Hacia una convergencia de los sistemas nacionales de fomento?

La acción de los Estados miembros resulta determinante por muchas razones para la evolución de las estructuras del sector audiovisual. También lo es en el ámbito de los incentivos financieros donde los mecanismos de fomento nacionales, tomados en su conjunto, pueden constituir una potente palanca para el fortalecimiento de la industria de programas.

Estas políticas nacionales persiguen principalmente unos objetivos nacionales:

- objetivos culturales: mantenimiento de la diversidad y calidad en la programación, política lingüística, apoyo a la creación, promoción de la identidad nacional y local;
- objetivos industriales: desarrollo de la industria nacional de programas, desarrollo de los servicios y nuevos mercados, introducción de nuevas tecnologías...

No obstante, el objetivo de fortalecer la industria de programas europea no es contradictorio con dichos objetivos; parece incluso una condición de la viabilidad a largo plazo de las políticas culturales e industriales de los Estados miembros.

Más aún, las políticas nacionales, a poco que tengan en cuenta una ambición europea para sus industrias nacionales, pueden contribuir ampliamente a incrementar la eficacia de una política industrial llevada a cabo al nivel de la Unión Europea. En sentido contrario, un repliegue

excesivo del sector audiovisual en estructuras y mercados exclusivamente nacionales hipotecaría gravemente las oportunidades de éxito de una estrategia europea y, con mayor motivo, de una mundial.

Por todo ello, parece oportuno llevar a cabo una reflexión común en cuanto a la estrategia de conjunto desde una perspectiva de máxima rentabilización del impacto económico de estos sistemas.

5.3.1 Un marco de intercambios y de reflexión

Sin cuestionar en ningún caso la autonomía de que gozan los Estados miembros en este sector, dentro del espíritu del desarrollo de la industria de programas europea mediante un esfuerzo colectivo del conjunto de actores en la Unión, esta reflexión debería centrarse en la contribución que los Estados miembros, a través de sus diferentes niveles de competencia, pueden aportar a objetivos definidos en común.

La Comisión se propone animar esta reflexión con las diferentes autoridades competentes en los Estados miembros, con un espíritu de cooperación. Se trataría de establecer un marco de intercambios sobre temas de interés común, intercambiar las experiencias, analizar la eficacia y los límites de los sistemas nacionales existentes, para, en fin, estudiar las perspectivas y ventajas de una convergencia en torno a objetivos comunes.

Con arreglo a un enfoque progresivo, la Comisión podrá formalizar ulteriormente estos intercambios o sus conclusiones, sobre todo emprendiendo procesos institucionales tendentes a la adopción de recomendaciones u otras medidas comunes.

5.3.2 ¿Qué temas prioritarios de intercambios y de reflexión?

Hemos visto que el marco normativo comunitario proporciona unas normas comunes en materia de promoción de la distribución y producción de programas europeos. Además, en materia de ayudas financieras nacionales, la Comunidad siempre ha tenido un prejuicio favorable, puesto que las modalidades de concesión de las ayudas en cuestión no eran contrarias al interés común ni, en concreto, a las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas y servicios y al derecho de establecimiento⁵⁷.

Al margen de este enfoque jurídico, desde la perspectiva de la rentabilización máxima de la eficacia global de los sistemas nacionales de fomento, se puede llevar a cabo la reflexión y el intercambio de forma pragmática en torno a dos ejes complementarios: la convergencia en las prioridades en materia de fomento de la industria de programas y la convergencia en materia de financiación de dichas acciones de fomento.

i) Convergencia en las prioridades de los sistemas nacionales de fomento

Los diferentes sistemas nacionales contribuyen en diversos grados al fortalecimiento de la industria de programas. Los intercambios de experiencias y de análisis entre los Estados miembros sobre el funcionamiento de estos sistemas y sobre las prioridades que se les asignen

⁵⁷ Cabe recordar que el Tratado de la Unión ha introducido una nueva disposición que confirma este enfoque, o sea, el artículo 93.3.d. que incluye entre las ayudas que pueden disfrutar de una exención a "las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común".

pueden permitir un enriquecimiento mutuo que puede llegar a desembocar en una sensible mejora de su eficacia:

Desde esta perspectiva, se pueden sugerir diversos temas de reflexión:

La fuerza de una industria de programas nacional dependerá de su capacidad para constituir amplios catálogos de programas aptos para explotarse en una variedad de mercados (soportes y territorios).

Frente a este imperativo, resulta evidente que el principal problema no es la producción, como tal, (por ejemplo, en términos cuantitativos), sino las condiciones de esta producción y su explotación⁵⁸.

En este ámbito, la Comisión propone una reflexión sobre la manera en que los mecanismos nacionales de fomento pueden tomar en cuenta la orientación hacia el mercado ya desde la fase de desarrollo de los proyectos de creación así como la necesidad de impulsar la constitución, el agrupamiento y la máxima explotación de catálogos de programas.

En el mismo sentido, la Comisión propone abordar cuestiones relativas al desarrollo de la formación de los profesionales del sector, orientada hacia el mercado y la difusión de nuevas tecnologías de información y comunicación.

Al margen de esta reflexión sobre las orientaciones de los mecanismos nacionales de fomento, también podría resultar útil un intercambio en materia de modalidades de concesión de ayudas financieras. Los Estados miembros utilizan en efecto toda una gama de técnicas (anticipos sobre los ingresos, ayuda selectiva, ayuda automática, etc.) cuya eficacia sería interesante comparar.

Por otro lado, la consideración de la dimensión europea mundial del mercado supone una reflexión sobre la apertura de los criterios que determinan el acceso a las ayudas nacionales: ¿Puede el éxito de un programa cinematográfico o televisivo fuera de su territorio de origen, por ejemplo, resultar pertinente para promover la ambición transnacional de los operadores nacionales?

Otras consideraciones requieren asimismo una reflexión sobre la oportunidad de un cierto grado de convergencia de los mecanismos nacionales: las actividades de coproducción y codistribución al nivel transnacional se facilitarán tanto más, cuanto más homogéneos sean los mecanismos de ayuda nacionales. En efecto, por ejemplo, la complejidad de los acuerdos de coproducción se debe principalmente a la gran diversidad de mecanismos de fomento nacionales.

Los diferentes temas sugeridos aquí no son limitativos. Al tratarse el objetivo de sacar a la luz las cuestiones de interés común, resulta claro que corresponderá a los Estados miembros precisar los campos en los que les parezca que una reflexión común podría enriquecer su propia experiencia.

⁵⁸ La cuestión estratégica de los catálogos se aplica asimismo a los programas existentes. Conviene fomentar el inventario de los mismos con vistas a una explotación en un máximo de mercados.

ii) Convergencia en la financiación de los sistemas nacionales de fomento

La noción de "masa crítica", en términos de financiación de una política de carácter industrial, no prejuzga un examen de las cuestiones de subsidiariedad, ni en lo que respecta al origen de los ingresos, ni en lo que se refiere a la puesta en marcha y gestión de los mecanismos de distribución.

En otros términos, la determinación de esta masa crítica debe tener en cuenta, a la vez, los mecanismos que deben aplicarse al nivel de la Unión Europea y los que, al nivel nacional, persiguen objetivos similares o estrechamente complementarios. El importe global debe tener en cuenta los ingresos procedentes del presupuesto comunitario, pero también las financiaciones nacionales que puedan asignarse a objetivos de reestructuración industrial.

El paso de una acción microeconómica a una acción macroeconómica supone un salto cualitativo en la definición de los mecanismos de incentivos financieros, pero también un salto cuantitativo en los niveles de financiación.

Para hacer frente a esta situación y liberar la financiación hasta la "masa crítica" necesaria, conviene reflexionar sobre los diferentes medios de financiación posibles.

Los mecanismos de fomento nacionales se financian bien con cargo al presupuesto general del Estado, bien mediante mecanismos de reciclaje de una parte de los recursos del sector.

Esta segunda fórmula, calificada a veces como de "auto-ahorro", consiste en detraer, en forma de tasas parafiscales, una parte de los ingresos de explotación de los programas en determinados estadios de la rama audiovisual (detracciones sobre el precio de las entradas de cine, los ingresos publicitarios o el volumen de negocios de los radiodifusores, los ingresos del alquiler de vídeos, ...) para redistribuirlos a los diferentes operadores de la industria de programas en el marco de mecanismos de fomento. Estas detracciones, no obstante, han de respetar la política general seguida hasta la fecha para la Comisión en materia de tasas asignadas.

El interés de tal sistema es doble:

- por un lado, tiene en cuenta la dimensión real del mercado siempre y cuando las detracciones se efectúen sobre una parte significativa de la explotación de los programas audiovisuales;
- por otro lado, la implicación de los "contribuyentes" (el conjunto de los servicios sujetos a tasas parafiscales) en la industria audiovisual exige (y, en determinada medida, garantiza) un funcionamiento económicamente sano de los mecanismos de redistribución: por ejemplo, un organismo de radiodifusión aceptará ceder más gustosamente una parte de sus ingresos cuando los mecanismos de redistribución le garanticen una "compensación justa", en forma de una mayor disponibilidad de programas atractivos a precios competitivos.

Dado que este tipo de sistema ya existe, a diversos niveles, en varios Estados miembros y, considerando sus virtudes económicas, la Comisión propone una reflexión con las autoridades de los Estados miembros y los operadores del sector sobre la oportunidad de desarrollarla en la Unión.

La puesta en marcha de tal sistema por los Estados miembros en el conjunto de la Unión haría posible, sin afectar mucho a los presupuestos nacionales o comunitario, disponer de una palanca financiera a la medida de los retos estructurales de las industrias de programas.

En el caso de aceptar este principio, se podría contemplar a más largo plazo la posibilidad de un cierto nivel de coordinación comunitaria.

La Comisión es totalmente consciente de la sensibilidad política y de las dificultades técnicas de tales orientaciones. Sin embargo, la importancia de los retos justifica un esfuerzo de reflexión.

En cualquier caso, conviene poner de relieve que las cuestiones de oportunidad y viabilidad del establecimiento de un sistema de tal naturaleza en el conjunto de la Unión quedan abiertas y que se trataría de reflexionar sobre una eventual coordinación de las acciones de los Estados miembros más que de proponer un nuevo instrumento financiero a nivel de la Unión. En un primer momento, se trataría de hacer un inventario de los sistemas existentes y analizar las características de los mismos.

En resumen:

¿Hay que crear un marco cooperativo de intercambios y de reflexión dirigido a promover una mejora de los sistemas nacionales de fomento de la industria de programas y su eventual convergencia?

¿Cuáles deberían ser los temas prioritarios de intercambios y de reflexión?

¿Qué debería promover un ejercicio de tales características:

- prioridades comunes en los sistemas nacionales de fomento?
- su progresiva apertura a una dimensión europea?
- un debate sobre sus modalidades de financiación?

CONCLUSIÓN

La Comisión es consciente de que, para que la Unión Europea invierta en el futuro de su industria de programas, mediante una política dirigida a reforzar sus estructuras, lo que se necesita, ante todo, es un cambio de actitud.

Este cambio de actitud afecta, sin duda, a las instituciones de la Unión y a las autoridades nacionales y, en concreto, a la manera cómo deberán definir unas políticas globales para el sector de la comunicación; pero, ante todo, afecta a los profesionales de la industria de programas.

Reconciliar cultura y economía, obra y público, estructuras artesanales e imperativo industrial ... no se trata de una serie de mensajes publicitarios dirigidos a ocultar la complejidad de la transición que la industria europea ha de experimentar, so pena de desaparición.

Se trata de probar la confianza de Europa en sus talentos, de darles lúcidamente los medios de proyectarse en Europa y en el mundo.

Con este espíritu, la Comisión comunica el presente Libro Verde a las instituciones europeas y lo ha de someter a intensas consultas de los medios profesionales.

Gracias a estas consultas se recogerán las opiniones de las organizaciones profesionales del sector representativas al nivel europeo, así como las de los propios operadores.

En el sector audiovisual, y en especial en la industria de programas, la Comisión se enfrenta a una multiplicación de las organizaciones profesionales cuyos niveles de representatividad a escala europea y cuya capacidad de presentar posiciones comunes de las empresas que representan varían enormemente. Cabe resaltar que, a largo plazo, el diálogo con los profesionales se verá facilitado por una mejor organización de estas múltiples organizaciones.

Una primera etapa de dicho proceso se desarrollará en el marco de la Conferencia Europea del Sector Audiovisual, que la Comisión convocará en Bruselas. Los resultados de estas consultas se irán afinando mediante ejercicios posteriores.

Por último, la Comisión extraerá las conclusiones de este proceso e informará acerca de las mismas a los Estados miembros y las instituciones de la Unión, antes de presentar unas propuestas concretas, en cuanto a las acciones que conviniera proseguir, reforzar o contemplar, al nivel de la Unión Europea.

RESUMEN

En el contexto de las profundas y rápidas mutaciones del sector audiovisual, sobre todo por efectos de la evolución tecnológica, el Libro Verde "Opciones estratégicas para reforzar la industria de programas en el marco de la política audiovisual de la Unión Europea" se centra en un aspecto estratégico del sector:

La industria de programas cinematográficos y televisivos se caracteriza por una doble especificidad:

Los programas cinematográficos y televisivos no son productos como los otros y merecen ser fomentados en su calidad de vectores privilegiados de la cultura y testigos vivos de las tradiciones y de la identidad de cada país.

Además, gracias a las mutaciones en curso, constituyen un reto fundamental en la estrategia de los operadores más poderosos del sector audiovisual.

La convergencia de las industrias de programas, los servicios de radiodifusión, los operadores de cable o telecomunicaciones, las industrias de edición y los fabricantes de tecnologías de información y comunicación induce la aparición de nuevos productos, de nuevos servicios audiovisuales que abocan hacia una nueva sociedad de la información.

Aunque todavía no es posible medir en todo su alcance estos fenómenos que se desarrollan a escala mundial, se dibujan varias perspectivas fundamentales de interés para el futuro de la industria europea de programas:

- debe ser competitiva en un contexto de apertura y mundialización del sector;
- debe estar orientada hacia el futuro y ser parte activa del desarrollo de la sociedad de la información;
- debe ilustrar el genio creador y la personalidad de los pueblos europeos;
- debe estar en posición de traducir su crecimiento en la creación de nuevos puestos de trabajo en Europa.

Con esta perspectiva, el Libro Verde pretende abrir el debate en torno a la siguiente cuestión:

¿Cómo puede la Unión Europea contribuir al desarrollo de una industria de programas cinematográficos y televisivos fuerte y competitiva en el mercado mundial, que esté orientada hacia el futuro y garantice la proyección de las culturas europeas y la creación de empleo en Europa?

La Comisión, a través de múltiples ejercicios de prospección, entre los que se encuentra en primera línea el Libro Blanco "Crecimiento, Competitividad y Empleo", se esfuerza en la actualidad por definir las orientaciones fundamentales de la futura política de la Unión Europea en el sector de la comunicación, teniendo en cuenta la revolución tecnológica

inducida por la digitalización, la convergencia de las industrias en torno a la implantación de un espacio común de la información (informaciones, infraestructuras, aplicaciones) y la evolución de las estructuras del mercado (en concreto, los fenómenos de alianzas y concentraciones).

El Libro Verde se inserta en estos ejercicios y se ha nutrido de contribuciones procedentes de tres fuentes: una célula de reflexión creada por la Comisión, los medios profesionales y los Estados miembros.

El diagnóstico de la actual situación de la industria de programas europea pone de manifiesto que ésta no ha conseguido:

- superar su fragmentación en torno a mercados locales ni hacer posible la circulación intraeuropea de los programas;
- salir de su déficit crónico ni atraer inversiones significativas, europeas o extranjeras.

Frente a esta situación de crisis, la evolución suscitada por la "revolución digital" va a reforzar algunas tendencias, ya manifiestas, del sector audiovisual:

- individualización creciente de la oferta y refuerzo del consumo individual en la financiación del sector;
- internacionalización y globalización de la industria de programas e industrias conexas;
- creciente necesidad de catálogos de programas, bien surtidos en cantidad y calidad.

Estas diferentes tendencias convergen hacia la necesidad de un enfoque estructurante de la industria de programas dirigido a la satisfacción de la demanda de cada segmento de mercado y de todos los públicos europeos, que tenga en cuenta la diversidad de los soportes y servicios que han de surgir y, asimismo, la importancia de los sistemas multimedia en el desarrollo de la educación y la formación a distancia.

Este enfoque viene a constituir una prolongación de la estrategia dibujada en el Libro Blanco de la Comisión, "Crecimiento, Competitividad y Empleo", para la puesta en marcha de un espacio europeo de la información, por el que se favorezca el desarrollo de nuevos mercados de servicios.

Por encima de la orientación universal de la actuación y la consideración de las particularidades europeas, la política audiovisual de la Unión debe integrar unos nuevos ejes prioritarios:

- la difusión de las nuevas tecnologías entre las empresas del sector
- la creación de un entorno competitivo para los servicios
- el desarrollo de infraestructuras de comunicación
- la organización de formaciones adaptadas.

Frente al riesgo de marginalización en segmentos de mercados insuficientes para aprovechar el crecimiento global del sector, la industria de programas europea dispone de importantes bazas, por ejemplo la calidad y la diversidad de su producción, que, en un contexto de individualización de la oferta , pueden constituir auténticas oportunidades económicas.

En el contexto de un esfuerzo colectivo del conjunto de actores en la Unión Europea, la política de la Unión deberá garantizar el desarrollo de un mercado diversificado para los programas, a la vez que fomentar una respuesta adecuada de la industria de programas europea.

Desde esta perspectiva :

La Unión Europea debe acelerar la introducción en Europa de infraestructuras de información tecnológicamente avanzadas, para ampliar las opciones del consumidor y desarrollar nuevas oportunidades para las industrias de programas.

Al mismo tiempo, para evitar que el desarrollo de amplias redes de distribución beneficie únicamente a las industrias de programas extraeuropeas y se traduzca en una retirada de su propia industria de programas hacia mercados locales, privados de potencial económico y proyección cultural, la Unión Europea debe asimismo invertir en el desarrollo de una industria de programas competitiva en su propio mercado y en el mercado mundial, capaz de expresar sus distintas culturas, crear puestos de trabajo y generar beneficios.

Por consiguiente, se trata de una política a medio/largo plazo, de manera que el objetivo final es que esta industria obtenga rentabilidad en un mercado mundial abierto y dinámico.

Los instrumentos existentes, tanto al nivel comunitario como al nacional, ya se trate de incentivos financieros o de medidas normativas de fomento, han contribuido a la supervivencia de la industria de programas, pero no han facilitado el necesario refuerzo de sus estructuras.

El sector audiovisual, sujeto como tantos otros sectores de servicios a una lógica de internacionalización y globalización, sobre todo en el contexto de la evolución tecnológica, estará sometido en los próximos años a una presión constante hacia su progresiva liberalización.

La Unión debe, por lo tanto definir y aplicar rápidamente una política eficaz en torno a los objetivos siguientes:

- descompartimentar los mercados
- garantizar una posibilidad real de opción para el público europeo
- aprovechar al máximo las oportunidades en una rama de futuro
- asegurar, a largo plazo, la rentabilidad financiera de un sector deficitario.

Con objeto de perfilar los límites de una política de este tipo, la Comisión ha considerado oportuno abrir el debate sobre una serie de opciones, articuladas en torno a tres líneas de acción: reglas de juego, incentivos financieros y convergencia de los sistemas nacionales

1 Opciones en cuanto a las reglas de juego

Desde la perspectiva de una política de la Unión Europea para reforzar la industria de programas, el desarrollo del mercado a través de la creación de infraestructuras, de la liberalización de los servicios y de la supresión de los obstáculos en el mercado interior, constituye un objetivo primordial

Además, el fomento de la transparencia en el mercado audiovisual supone una mejor cooperación entre autoridades nacionales y comunitarias encargadas de la aplicación de las normas de competencia así como una cooperación entre las autoridades comunitarias y las autoridades de terceros países encargadas de la aplicación de las normas de competencia.

Al margen de esta lógica de desarrollo del mercado, la Comisión estima que las normas de promoción de los programas europeos existentes al nivel de la Unión proporcionan un marco favorable al desarrollo transfronterizo de la industria de programas europea que, en el estadio actual, conviene preservar.

No obstante, siguen planteadas numerosas cuestiones en torno a la manera de reforzar la eficacia de dichos mecanismos:

¿Cómo mejorar la eficacia del control y de la aplicación del Derecho comunitario?

¿Cómo tener en cuenta la diversidad de los tipos de servicios?

¿Cómo estimular la circulación intraeuropea de los programas?

¿Hay que adoptar unas definiciones comunes más precisas?

¿Hay que dar más importancia a los estímulos a la inversión en la producción de programas o la compra de derechos que a los mecanismos basados en el tiempo de difusión?

Teniendo en cuenta la necesidad de rentabilizar al máximo los ingresos de explotación y estimular la aparición de nuevos soportes y nuevos servicios ¿hay que mantener un sistema comunitario de cronología de los medios de comunicación?

¿Hay que modificar el sistema existente, por ejemplo, ampliándolo a otros modos de explotación distintos de la radiodifusión?

Además, la aparición de nuevos servicios audiovisuales por un lado, y, por otro, la frontera entre radiodifusión y telecomunicación plantean nuevas cuestiones:

¿Cómo conseguir una relación óptima entre desarrollo de nuevos servicios y desarrollo de la industria de programas europea?

¿Hay que desarrollar unas normas específicas de fomento de los nuevos modos de difusión de los programas audiovisuales (en concreto, aquellos que funcionan previa petición individual, por oposición a los servicios de radiodifusión en sentido propio - comunicación "point to multipoint"?)

2 Opciones en cuanto a los incentivos financieros

Desde la perspectiva de una política industrial de la Unión Europea para reforzar la industria de programas:

¿Cuáles deben ser los principios de los incentivos financieros?

¿Hay que partir de un enfoque horizontal de los incentivos financieros que comprenda cada una de las fases del proceso de creación/producción/distribución/explotación o hay que concentrar los medios financieros en algunos sectores prioritarios para obtener un efecto de palanca en el conjunto de dicho proceso? En caso afirmativo, ¿cuáles?

En concreto:

¿Cómo mejorar el desarrollo de proyectos desde una perspectiva europea?

¿Cómo impulsar la distribución paneuropea de los programas y la descompartimentación de los mercados nacionales?

¿Cómo estimular la inversión?

¿Cómo desarrollar una formación orientada hacia el mercado y las nuevas tecnologías?

¿Hay que proseguir con un enfoque proyecto a proyecto (creación, producción, distribución, explotación) para la concesión de incentivos financieros?

¿Hay que dar prioridad a las empresas, teniendo en cuenta la globalidad de sus actividades?

Al margen de la necesidad de promover el doblaje y el subtítulo en términos cuantitativos y cualitativos para fomentar la circulación intracomunitaria de los programas europeos, ¿cómo garantizar el mantenimiento de la diversidad cultural?

¿Cómo puede la Unión tener en cuenta la especificidad de los países de área lingüística restringida o de capacidad de producción limitada ?

En concreto, ¿hace falta que esta especificidad se tenga en cuenta en los mecanismos de aplicación general?

¿Hay que desarrollar unos mecanismos específicos? En caso afirmativo, ¿cuáles?

La orientación necesariamente mundial del fortalecimiento de la industria de programas se traduce en cuestiones específicas en el contexto de la progresiva integración regional con los países de Europa Central y Oriental:

Desde la perspectiva del desarrollo del mercado audiovisual en los países de Europa Central y Oriental:

¿Hay que limitar la acción de la Unión Europea a instrumentos de apoyo al desarrollo y a la reconstrucción que comprendan el conjunto de sectores industriales (por consiguiente, potencialmente, el sector audiovisual) ?

o

¿Hay que abrir los mecanismos de incentivos financieros comunitarios a la participación de profesionales de dichos países?

o

¿Hay que desarrollar unos instrumentos específicos para fomentar algunas iniciativas de las empresas comunitarias en dichos países con un enfoque basado en la asociación y concertación?

3 ¿Hacia una convergencia de los sistemas nacionales de fomento?

A la vista del papel determinante de los Estados miembros, a través de sus diferentes niveles de competencia, en las estructuras del sector audiovisual y, en particular, en el impacto potencial de sus sistemas de fomento de la industria de programas, la Comisión propone que se lleve a cabo una reflexión sobre la oportunidad y viabilidad de una convergencia de los sistemas nacionales de fomento.

¿Hay que instaurar un marco cooperativo de intercambios y reflexión dirigido a promover la mejora de los sistemas nacionales de fomento de la industria de programas y su eventual convergencia?

¿Cuáles serían los temas prioritarios de intercambio y reflexión?

Un ejercicio así, ¿debería promover:

unas prioridades comunes de los sistemas nacionales de fomento?
su progresiva apertura a una dimensión europea?
un debate sobre sus modalidades de financiación?

**CONTRIBUCIONES AL LIBRO VERDE
SOBRE POLÍTICA AUDIOVISUAL**

I. CÍRCULOS PROFESIONALES

1) Organizaciones representativas de la industria a nivel europeo que respondieron al cuestionario enviado por el Sr. Pinheiro.

- ACT: (Association of Commercial Televisions in Europe)

Con respuestas de: TF1 & ANT 1 (Antenna TV - GR).

A señalar que otros, como ITV y Fininvest, enviaron directamente sus contribuciones directamente.

- CEPI: (Coordination of European Independent Producers)

- ECCA: (European Cable Communication Association)

- FEITIS: (Fédération Européenne des Industries Techniques de l'Image et du Son)

Contribuciones de miembros franceses FITCA & SNVC
miembro alemán VTFF
miembro italiano UNITC

- FERA: (Fédération Européenne des Réalisateurs de l'Audiovisuel)

- FIAD: (Fédération Internationale des Associations de Distributeurs de films)

- EBU/UER: (European Broadcasting Union/Union Européenne de Radio -
Télévision)
(algunos miembros también enviaron contribuciones por separado)

- FIAPF: (Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films)

- IVF: (International Video Federation, Europa)

2) Organizaciones implicadas en el Programa MEDIA que respondieron al cuestionario enviado por Mrs. Flesch.

- EFA: (European Film Academy)

- BABEL: (Broadcasting Across the Barriers of European Language)

- CARTOON: (European Association of Animation Film)

- DOCUMENTARY: (Project for the Creative Documentary)

- EAVE: (Les Entrepreneurs de l'Audiovisuel Européen)

- EURO AIM: (Association Européenne pour un marché de l'Audiovisuel Indépendant)
- EMG: (Euro Media Guaranties)
- EFDO: (European Film Distribution Office)
- EVE: (Espace Video Européen - The Irish Film Institute)
- GRECO: (Groupement Européen pour la Circulation des Oeuvres)
- LUMIERE: (Sauvegarde et survie du patrimoine cinématographique européen)
- MAP TV: (Mémoire - Archives - Programmes TV)
- MEDIA SALLES: (Encouragement de l'exploitation cinématographique en Europe)
- SCALE: (Small Countries improve their Audiovisual Level in Europe)
- SCRIPT: (European Script Fund)
- CLUB: (Club d'investissement Media)
- SOURCES: (Stimulating Outstanding Resources for Creative European Screenwriting)

3) Otras firmas y organizaciones que han contribuido.

- BT: (British Telecom)
- EPC: (European Publisher's Council)
- CEA: (Cinema Exhibitors Association)
- Central Television: (Reino Unido)
- Chambre Syndicale des Producteurs et Exportateurs de Films Français
- EACEM: (European Association of Consumer Electronics Manufacturers)
- IFFS: (International Federation of Film Societies)
- Fédération Nationale des Cinémas Français
- Fininvest Comunicazioni: Italia
- France Telecom
- American Film Marketing Association
- EUREKA Audiovisuel
- GESAC: (Groupement Européen des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs)

- GNS: (Genootschap van Nederlandse Speelfilmmakers)
- ITV Network Centre: (Reino Unido)
- TV5: (Francia)

Incluida la contribución del "Grupo de Brujas" de cadenas públicas transnacionales europeas vía satélite, que comprende:

- BBC TV World
- RAISAT
- DEUTSCHE WELLE TV
- RTVE INTERNATIONAL
- TRT INTERNATIONAL
- EURONEWS
- RTP INTERNATIONAL
- 3 SAT
- TV 5

- ZDF: (Alemania)
- UNIC: (Union Internationale des Cinémas)

A señalar que remitieron el cuestionario a sus miembros europeos para que respondieran directamente.

II. ESTADOS MIEMBROS

BÉLGICA:	Estado Federal y Comunidades
DINAMARCA:	Representación Permanente ante la Unión Europea
ALEMANIA:	Ministerio de Economía Federal
FRANCIA:	Representación Permanente ante la Unión Europea
IRLANDA:	Representación Permanente ante la Unión Europea
ITALIA:	Departamento de Información
LUXEMBURGO:	Representación Permanente ante la Unión Europea
PAÍSES BAJOS:	Representación Permanente ante la Unión Europea
PORTUGAL:	Representación Permanente ante la Unión Europea
REINO UNIDO:	Representación Permanente ante la Unión Europea

ISSN 0257-9545

COM(94) 96 final

DOCUMENTOS

ES

15

Nº de catálogo : CB-CO-94-106-ES-C

ISBN 92-77-66759-1
