

Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

- la «Propuesta de Decisión del Parlamento europeo y del Consejo relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (Media — Formación) (2001-2005)», y
- la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (Media Plus — Desarrollo, distribución y promoción) (2001-2005)»

(2000/C 168/03)

El 6 de marzo de 2000, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2000 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 372º Pleno celebrado el 27 de abril de 2000, el Comité Económico y Social ha aprobado por 111 votos a favor y una abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Las industrias vinculadas a la sociedad de la información, y de modo destacado la industria audiovisual, constituyen uno de los sectores económicos de la Unión Europea con mayor potencial de crecimiento. Estudios realizados estiman que los ingresos de este mercado aumentarán un 70 % antes de 2005, incremento que podría dar lugar a la creación de más de 300 000 puestos de trabajo altamente cualificados sólo durante este período⁽¹⁾.

1.2. La digitalización, la interactividad y la convergencia tecnológica están modificando de forma muy profunda el sector audiovisual tal y como era tradicionalmente concebido, debido a la aparición de nuevos modos de creación, producción y distribución, a la participación de nuevos agentes, a la emergencia de nuevos contenidos y servicios y a los nuevos modos directos y derivados de explotación de las obras.

1.2.1. Estas modificaciones se producen, además, de forma complementaria y no sustitutiva: junto al aumento creciente de la televisión digital y de nuevas aplicaciones como los servicios on-line, la televisión interactiva, el vídeo a la carta (VOD) o la difusión electrónica en las salas de cine, se observa también el crecimiento de segmentos de oferta más tradicionales, como el de la venta de videos y el de la producción y exhibición de obras cinematográficas.

1.2.2. En este contexto global, la producción de contenidos audiovisuales se configura como un importante sector de valor añadido para el siglo XXI, potencialmente capaz de fomentar el desarrollo de una industria europea competitiva y, por ende, el crecimiento económico de la Unión Europea.

1.3. Sin embargo, para que este papel de motor económico y empresarial de la industria audiovisual de contenidos pueda cumplirse, es necesario solucionar adecuadamente algunos desafíos básicos y de carácter estructural. Desafíos que en algunos casos afectan a dicha industria de forma global, como la disminución de los ingresos obtenidos por cada difusión (al repartirse más la audiencia) o la internacionalización efectiva de los modos de explotación, pero que en otros casos, constituyen puntos débiles muy específicos del marco europeo:

- La fragmentación de los mercados nacionales o regionales que debilita la circulación transnacional de los programas en Europa.
- La baja inversión económica en la planificación y en la realización de los proyectos audiovisuales, lo que a su vez disminuye la rentabilidad de las obras y reduce la capacidad de inversiones futuras.
- La insuficiente capitalización de las empresas, que debilita su estrategia industrial de desarrollo a escala internacional.

1.4. La industria europea de contenidos audiovisuales se encuentra por lo tanto en una situación de debilidad. Todavía no puede afrontar plenamente la competencia mundial en aumento, y ello hace necesario idear estrategias de financiación que incentiven de forma prioritaria la capacidad de desarrollo, de integración, de difusión y de comercialización a nivel internacional. Es fundamental, que las autoridades públicas apoyen dichas iniciativas mediante medidas de ayuda financiera específicas y complementarias tendentes a aumentar la pluralidad de los productores, especialmente en los segmentos de mercado más innovadores. La calidad de la producción europea, a través de herramientas de formación más eficaces, y la capacidad de consolidarse en un mercado global, consiguiendo de este modo incrementar su cuota de mercado, pueden garantizar mejor la presencia y la participación en los ingresos de los productores europeos de contenidos audiovisuales.

(1) Estudio realizado, por encargo de la Comisión, por Norcontel Ltd, Economic Implications of New Communications Technologies on the Audiovisual Markets, informe final, 15 de abril de 1997.

1.5. Desde 1997, la Comisión está inmersa en un proceso de análisis profundo de su política audiovisual para tener en cuenta las repercusiones actuales y futuras del advenimiento de la era digital. Cabe citar, como muestra de esta actividad, el Programa Media II⁽¹⁾, las reflexiones y contribuciones recibidas sobre la base del informe del Grupo de Reflexión de Alto Nivel sobre la Política Audiovisual⁽²⁾, o las consultas a los medios profesionales realizadas por la Comisión tanto en el marco de las Conferencias organizadas en Birmingham (abril de 1998) y Helsinki (septiembre de 1999) como en el Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información⁽³⁾.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. El objetivo de la propuesta de la Comisión con el programa Media Plus es el establecimiento de condiciones óptimas basadas en una estrategia coherente y con objetivos claros que continúe contribuyendo a paliar las dificultades señaladas para la industria audiovisual europea y permita a los operadores ocupar una posición óptima en los nuevos mercados.

2.1.1. El enfoque de los sistemas ideados para apoyar a los agentes europeos debe ser pragmático y adaptarse a las necesidades del mercado audiovisual, con especial atención a las medidas estructurales. Asimismo, debe potenciar los valores añadidos asociados tanto a la dimensión común europea como a la diversidad cultural y nacional de los Estados miembros.

2.1.2. En función de lo anterior se establece como necesario:

- Un sistema de información y de seguimiento de las nuevas necesidades y desarrollos del mercado audiovisual, así como el intercambio de experiencias entre los Estados miembros a fin de establecer sinergias eficaces.
- La preeminencia de la circulación transnacional de las obras audiovisuales europeas dentro y fuera de la Unión Europea.
- La complementariedad y la coherencia con las demás acciones comunitarias incluidas en una estrategia común (programas en materia de educación y de formación, de apoyo a las PYME y a las tecnologías de la sociedad de la información, la iniciativa e-Europa⁽⁴⁾, el programa «Una sociedad de la información accesible», del quinto Programa

Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico⁽⁵⁾, los Programas INFO 2000 y SIML, otros programas de formación como Sócrates y Leonardo, la colaboración con instituciones como Eureka⁽⁶⁾, etc.).

- La complementariedad perseguida con las políticas aplicadas a nivel nacional y regional, con una mayor consideración a las necesidades específicas de las industrias de los países de escasa capacidad de producción audiovisual o de área geográfica y lingüística reducida.
- La actuación de apoyo en aquellas fases de la cadena audiovisual en que se pueda aportar un mayor valor añadido (fundamentalmente al principio y al final del proceso de producción).
- La evaluación adecuada y sistemática de las ayudas, acompañada de los ajustes pertinentes y con una mayor utilización de mecanismos de apoyo automático basados en los resultados obtenidos en el mercado.
- La realización de proyectos piloto que, tras conseguir resultados convincentes, permitan una adaptación inmediata de los principales mecanismos de ayuda del Programa⁽⁷⁾.
- La prolongación de la cooperación con terceros países que compartan los objetivos de la Unión Europea en materia de política de contenidos audiovisuales.

2.2. Al igual que en Media II, las acciones previstas para el Programa Media Plus concentran las ayudas en dos ámbitos de acción diferentes: la educación y la formación profesional (artículo 150 del Tratado) y la industria (artículo 157 del Tratado)⁽⁸⁾, que incluyen el desarrollo de proyectos, la producción, la distribución, la comercialización y la promoción.

2.2.1. En este sentido, se han elaborado dos propuestas de Decisión del Consejo, que tienen por objeto la aplicación de una política ajustada a las características del mercado y volcada decididamente en la optimización de las ventajas que la industria europea de contenidos audiovisuales puede extraer de los avances tecnológicos.

2.2.2. Las modalidades de ayuda financiera serán objeto de evaluación y de ajustes periódicos. A partir de las evaluaciones, la Comisión podrá, en su caso, proponer acciones complementarias de ambos instrumentos.

(1) Dictamen del CES sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a un Programa de formación para los profesionales de la Industria Europea (Media II)». DO C 256 de 2.10.1995.

(2) La Era Digital y la Política Audiovisual Europea, informe del Grupo de Reflexión de Alto Nivel sobre la Política Audiovisual, Luxemburgo, 1998.

(3) COM(97) 623 final y COM(1999) 108 final. Dictamen del CES. DO C 214 de 10.7.1998; las conclusiones de las Conferencias de Birmingham y Helsinki pueden consultarse en los sitios siguientes: <http://europa.eu.int/eac> y <http://presidency.finland.fi>.

(4) e-Europa. Una sociedad de la información para todos. COM(1999) 687 final.

(5) Dictamen del CES sobre el «Quinto Programa Marco de IDT (1998-2002)». DO C 407 de 28.12.1998.

(6) Eureka Audiovisual es una organización intergubernamental paneuropea creada en 1989 para promover la industria audiovisual europea. Está integrada por 35 miembros (los Estados miembros, la Comisión Europea y el Consejo de Europa como miembro asociado).

(7) DO C 343 de 11.11.1998, p. 10 a 16.

(8) El Programa Media II se basaba también en dos Decisiones del Consejo: en el capítulo de formación (artículo 127 del Tratado), el Programa se aplicó mediante la Decisión 95/564/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, DO L 321 de 30.12.1995, p. 33; en el capítulo de desarrollo y distribución (artículo 130 del Tratado), el Programa se aplicó mediante la Decisión 95/563/CE del Consejo, de 10 de julio de 1995, DO L 321 de 30.12.1995, p. 25.

2.3. En el ámbito de la formación (Media Formación), las acciones propuestas tienen por objeto fundamentalmente:

- La aplicación de las nuevas tecnologías en la producción y distribución de programas audiovisuales de gran calidad artística y con grandes posibilidades comerciales.
- La consideración de las posibilidades de desarrollo ofrecidas por el mercado europeo e internacional.
- La gestión económica a nivel europeo e internacional, incluidos los aspectos jurídicos, la financiación de la producción, la comercialización y la distribución.
- Las técnicas de redacción, en particular de programas interactivos destinados a los nuevos medios de difusión electrónicos.

2.4. El desarrollo y producción de programas audiovisuales de calidad, capaces de generar ingresos importantes en un número de soportes cada vez mayor, requiere inversiones considerables. El apoyo del programa Media Plus debe iniciarse en la fase de preparación de los proyectos mediante un desarrollo adecuado que determine la viabilidad del proyecto, así como la rentabilidad prevista de la obra, teniendo en cuenta su coste de producción y las posibilidades de comercialización. Este proceso, corriente en otros sectores industriales, es muy limitado en el caso de las obras audiovisuales, lo que conduce a menudo a la producción de proyectos con escasas posibilidades de resultar rentables.

2.5. El apoyo a la distribución y a la comercialización es el capítulo más importante de la acción en el marco de la propuesta del Programa Media Plus, puesto que incide directamente en la amortización y la rentabilización de las inversiones, indispensable para asegurar que los contenidos audiovisuales europeos ocupen una posición sólida en el mercado. Esto requiere en particular la creación y, sobre todo, la valorización de catálogos de obras de programas, tales como películas de cine, ficciones, documentales y obras de animación que puedan utilizarse o reutilizarse a través de diferentes canales y formatos.

2.6. Los objetivos específicos de las ayudas a la promoción son, por lo general, semejantes a los de las ayudas a la distribución. No obstante, los mecanismos complementarios de los establecidos en el marco de la distribución tienen por objeto mejorar el acceso de las obras y de los programas europeos a los mercados europeos e internacionales.

2.7. Las acciones aplicadas en virtud del capítulo de desarrollo, distribución y promoción deberán atenerse a las disposiciones del Tratado relativas a la competencia, y en particular a la normativa relativa a las ayudas estatales.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité apoya la propuesta de la Comisión, al tratarse de unas medidas complementarias que favorecen la difusión del patrimonio cultural común, si bien estima que:

- los recursos financieros destinados al Programa Media Plus resultan escasos para alcanzar los ambiciosos fines previstos; por ello solicita que se incrementen las partidas presupuestarias. En este sector, los mecanismos de mercado resultan insuficientes en determinados ámbitos, porque el sector financiero europeo no participa, generalmente, en la inversión del sector audiovisual, al no querer asumir riesgos en los sectores mencionados;
- al tratarse de la promoción de nuestra identidad cultural, debería resaltarse dicha circunstancia en la propuesta;
- resultaría positivo para el sector poder contar con más datos referentes a la evaluación de anteriores programas, puesto que los existentes en la actualidad son insuficientes;
- se debe dar prioridad, en especial, al desarrollo tecnológico y la innovación, así como a una mejor distribución de los fondos.
- la Comisión deberá dotarse de una Agencia Europea de la Sociedad de la Información que contribuya a la coordinación de las diferentes iniciativas en el campo de la convergencia multimedia.

3.2. Existe, pues, una verdadera necesidad de adoptar esta propuesta, sobre todo por el valor añadido que comporta su adopción y porque potencia la libre circulación transnacional de las obras audiovisuales, fortaleciendo y mejorando, por una parte, la competitividad de la industria europea de producción audiovisual, y por otra, el conocimiento de la identidad cultural europea, todo lo cual justifica sobradamente la intervención comunitaria en este ámbito.

3.3. Sin embargo, el Comité lamenta que la propuesta no haya tenido en cuenta que la importancia de la industria audiovisual europea no radica únicamente en su dimensión empresarial sino también en su potencial como vehículo para promover nuestra cultura y nuestros valores democráticos.

3.3.1. El reconocimiento de la dimensión cultural de la industria audiovisual, cuyo producto es único por ser específico en su naturaleza, explica el enfoque seguido tradicionalmente en Europa con respecto a los medios audiovisuales, el cual ha buscado mantener un equilibrio entre:

- por una parte, el derecho a la libertad de expresión y de información, que es consustancial a una sociedad democrática; y
- por otra, la defensa del interés general que justifica la protección de menores, la lucha contra el racismo y la xenofobia, la salvaguardia del derecho a la intimidad, el desarrollo de la cohesión social o la garantía del pluralismo, entre otros objetivos.

3.4. La propuesta debería efectuar una evaluación respecto al empleo que puede generar su aplicación. El sector audiovisual es un sector con fuerte potencial de crecimiento en este terreno y la Comisión debería, al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias, tener siempre en cuenta el objetivo de conseguir un alto nivel de empleo.

3.5. En cuanto a las ayudas a la formación, deberán ser un instrumento para promover la coordinación entre los centros técnicos de formación aplicada y los centros universitarios de formación básica, evitando asimismo el peligro de la excesiva atomización de las ayudas. El CES espera que se establezcan criterios de actuación dirigidos a favorecer el aprovechamiento máximo de los programas y de la financiación correspondiente, acentuando más los aspectos pedagógicos dirigidos a los jóvenes.

3.5.1. En todo caso, se considera importante la necesidad de asegurar la interconexión eficaz y duradera entre los centros de formación y las empresas interesadas, con el fin de asegurar un equilibrio entre la formación básica y la formación especializada que garantice el desarrollo de la formación permanente de los profesionales del mundo audiovisual, aprovechando las oportunidades de:

- la enseñanza a distancia mediante la utilización de las nuevas tecnologías y su aplicación a la producción de obras audiovisuales;
- la innovación pedagógica que ofrecen las nuevas tecnologías, y en especial la digital.

3.5.2. Unas medidas adecuadas de formación profesional que puedan mejorar la capacidad de inserción profesional y de adaptación, fomentar el espíritu empresarial, especialmente mediante acciones que estimulen la innovación tecnológica a favor de las PYME, y promover la igualdad de oportunidades entre el resto de los operadores, valorizarían a la vez la diversidad cultural y lingüística europea, por lo que se debe fomentar la adopción de este tipo de medidas complementarias.

En todo caso, se debe intentar asegurar que la formación se adapte a la realidad, apoyando más los aspectos pedagógicos dirigidos a los jóvenes.

3.5.3. Además, el CES insta a la Comisión a que inserte medidas que fomenten de forma activa una mayor participación de la mujer en el ámbito de aplicación de este programa de formación y que garanticen en el futuro un incremento de su presencia en el sector por resultar ésta positiva para su desarrollo.

3.6. En cuanto a las medidas de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales, el Comité considera la necesidad de reforzar la industria audiovisual

europea, facilitando el acceso al mercado para las empresas independientes europeas y la promoción de las obras y de las empresas europeas del sector audiovisual y especialmente el acceso al mercado de las empresas independientes. También estima necesarias todas las medidas que mejoren el acceso del público al patrimonio audiovisual europeo mediante su digitalización y su interconexión a nivel europeo, sobre todo en interés de la educación y con fines pedagógicos. En principio, el CES estima que deberían darse prioridad a los aspectos relacionados con el desarrollo de las obras audiovisuales respecto a los de distribución y promoción.

3.6.1. Debería profundizarse en las medidas de cooperación previstas entre radiodifusores, especialmente mediante la realización de operaciones con organismos especializados como Eureka Audiovisual, a fin de llevar a cabo acciones conjuntas que respondan a los objetivos del Programa en el ámbito de la promoción.

3.6.2. Resulta conveniente el desarrollo de proyectos piloto en el marco de e-Europa para armonizar y coordinar el conjunto de medidas de apoyo a la inversión en el sector audiovisual y aprovechar las sinergias existentes entre los diferentes mecanismos de ayuda. En este sentido, el Comité reitera la necesidad de contar con informes con datos suficientes para evaluar los resultados conseguidos a través de los diferentes instrumentos de fomento de la industria audiovisual utilizados hasta el momento, los cuales deberán ser sometidos a la consideración de las otras instituciones y órganos comunitarios.

3.6.3. El Comité se congratula por la previsión de garantizar una coordinación eficaz con las acciones emprendidas en el ámbito de las nuevas tecnologías, en particular las previstas en el Quinto Programa Marco, ya que la calidad del producto comunitario es indispensable para recuperar la confianza de la investigación en los mecanismos de activación del referido Programa Marco.

3.6.4. Deben establecerse de forma eficaz los mecanismos de incentivos que correspondan para financiar a las empresas que presenten grupos de proyectos, dando preferencia a los sistemas automáticos de ayuda y garantizando la máxima transparencia de las acciones.

3.6.5. El CES considera que se debe dar prioridad a los productos que puedan tener un mayor ciclo vital de explotación comercial en los diferentes mercados. De cara a la difusión de los programas, el Comité se muestra partidario de afrontar la promoción de la subtitulación buscando un equilibrio entre el respeto a la integridad de la obra y a la variedad cultural, la optimización de costes, las demandas de los ciudadanos y alcanzar una complementariedad entre la subtitulación y el doblaje, para conseguir un equilibrio que las posibilidades tecnológicas hacen cada vez más factible.

4. El Comité, por último, lamenta que la Comisión no haya sido más ambiciosa, desde el punto de vista financiero y del valor añadido, en los objetivos que debe cubrir el Programa, y concretamente:

- reitera que, a fin de actuar de manera más tangible en materia cultural y promover la identidad cultural europea y dotarla de una dimensión política, se debe concienciar e informar sobre la misma a los usuarios a la vez que servir a la industria y a los Estados miembros. Por ello, la Comisión deberá dotarse de una Agencia Europea de la Sociedad de la Información que contribuya a la coordinación de las diferentes iniciativas en el campo de la convergencia multimedia.
- Dicho instrumento, que ya fue propuesto por el CES con motivo de la Declaración de Oulu, podría constituir realmente y de forma no burocrática, un espacio de compensación, cooperación y coordinación en los distintos ámbitos, desde la producción a la distribución con marca única europea, combinando el uso de la financiación y de los mecanismos de estímulo financiero previstos.
- considera conveniente que se establezcan otros instrumentos de promoción en el sector audiovisual, como el Fondo de Garantía cuya propuesta formuló en su día la Comisión y que actualmente se encuentra paralizada.

Bruselas, 27 de abril de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
