

PONENCIAS

EL PLURALISMO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA¹

JOSÉ BELLOD

Comisión Europea. Audiovisual and Media Policies

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la información y la libertad de expresión es un pilar esencial de nuestro modelo de sociedad y como tal está consagrado en el artículo 11 de la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*.

También, en el más amplio marco geográfico europeo, hay que señalar la importante actividad desarrollada por el Consejo de Europa en el campo de la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación. No en balde, el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* recoge en su artículo 10 el derecho a la libertad de expresión.

Ello ha llevado al Consejo de Europa a jugar un papel central en el desarrollo de valores y principios comunes, en particular fijando normas mínimas comunes en esta área en el ámbito paneuropeo.

¹ Esta ponencia refleja la opinión personal del autor y no representa formalmente la posición de la Comisión Europea. El autor agradece especialmente a la Media Task Force su valiosa colaboración para la elaboración de esta ponencia.

La directa incidencia de los medios de comunicación en el ejercicio práctico de este derecho hace que la protección del pluralismo en los medios constituya un tema de especial importancia.

Desde principios de los noventa el debate sobre el pluralismo en los medios ha sido intenso dentro de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo ha señalado en repetidas ocasiones su preocupación e interés en este tema y ha invitado en repetidas ocasiones a la Comisión Europea a presentar medidas concretas.

La Comisión Europea publicó varios documentos para abrir el debate sobre la necesidad de una intervención comunitaria en esta área². Las varias consultas realizadas han llevado a la conclusión de que no es conveniente presentar una iniciativa comunitaria de tipo legislativo o reglamentario. Al mismo tiempo, la Comisión Europea ha señalado que seguirá de cerca la evolución de la situación actual.

2. PLURALISMO EN LOS MEDIOS. UN CONCEPTO CON MÚLTIPLES FACETAS

El concepto de pluralismo en los medios de comunicación comprende una multitud de facetas, como pueden ser la diversificación de la propiedad de los medios o la variedad en las fuentes de información y en los contenidos disponibles en los diferentes estados miembros.

En muchos análisis, este concepto se circunscribe casi exclusivamente a la pluralidad en la propiedad de los medios. Se teme que una concentración de la propiedad pueda llevar a un discurso sesgado y a la exclusión o a la menor presencia de ciertos puntos de vista. Corolario inmediato en esta situación serían los posibles abusos de poder que con su influencia podrían provocar poderosos grupos de presión de naturaleza política, económica u otra.

² «Libro Verde sobre Pluralismo y Concentración de Medios de Comunicación en el Mercado Interior», en COM (92), 23/12/1992, 480 final; *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Seguimiento de las Consultas sobre el Libro Verde sobre «Pluralismo y Concentración de Medios de Comunicación en el Mercado Interior»*; «Evaluación de la Necesidad de una Acción Comunitaria», en COM (954), 5/10/ 1994, 353 final; «Libro Verde sobre los Servicios de Interés General», en COM(2003), 21.5.2003, 270 final; «Libro Blanco sobre los Servicios de Interés General», en (COM(2004), 12.5.2004, 374 final.

Sin duda el pluralismo o la diversificación en la propiedad es un elemento importante en este análisis. Pero representa una condición necesaria y no suficiente.

La salvaguarda del pluralismo en los medios de comunicación requiere, a nuestro modo de ver, todas las medidas para asegurar el acceso de los ciudadanos a una variedad de fuentes de información, opinión, voces, etc. que le permitan formar su opinión sin la influencia excesiva de un poder, sea público o privado, formador de opinión dominante.

La discusión sobre el pluralismo en los medios debe también reflejar la realidad del mercado y la estructura de los medios. Hasta un pasado reciente esta discusión se basaba sobre la presunción de que la prensa escrita, la televisión, la radio y los nuevos medios constituían mercados separados. En la actualidad, las empresas se enfrentan a cambios radicales y a inevitables reestructuraciones debido a las nuevas tecnologías, que presentan nuevas oportunidades (y riesgos) para los actores en este sector, así como para los ciudadanos y usuarios.

La reestructuración de los mercados o de los modelos empresariales resultante de las nuevas tecnologías y de la convergencia que estas favorecen no debe considerarse *per se* una amenaza al pluralismo. El concepto básico de pluralismo en los medios debe ser tecnológicamente neutro, pero debe aplicarse de forma apropiada para tener en cuenta el carácter emergente de los nuevos medios. Es decir, las normas sobre pluralismo no deben sacralizar el legado estructural de los medios tradicionales, si no permitir la emergencia de nuevas estructuras. El desarrollo de actores europeos fuertes en la escena mediática global contribuye a mantener el pluralismo.

Por lo tanto, la afirmación del fundamental derecho de la libertad de expresión a través de normas sobre el pluralismo en los nuevos medios requiere que los poderes públicos actúen con un completo conocimiento de las nuevas tecnologías y los nuevos modelos de negocio. Igual que la radio y la televisión no destruyeron la prensa escrita, se señala con frecuencia que los nuevos medios impulsados por la tecnología no destruyen los medios tradicionales, sino que coexisten y permiten la entrada de nuevos actores en el sector. También habría que señalar que los nuevos medios redefinen el papel de los medios tradicionales, a menudo privándoles de ciertas actividades que los nuevos medios pueden realizar mejor que ellos.

2.1. *Libertad de expresión y libertad de información*

La libertad de expresión está legalmente protegida en todos los estados miembros de la Unión Europea. La libertad de información forma parte también del marco legal y democrático en todos ellos. Su implementación práctica incluye por un lado normativas voluntarias o establecidas por ley que garantizan la independencia de la producción periodística (códigos sobre independencia editorial, confidencialidad de las fuentes, etc.); y por otro lado códigos para los periodistas sobre los estándares de exactitud, ecuanimidad, honestidad, respeto a la privacidad, y para asegurar altos niveles de profesionalidad, evitando el plagio, la difamación o los sobornos. Algunas compañías han introducido voluntariamente reglas internas para proteger a su plantilla editorial de presiones externas y para separar las responsabilidades de gestión de las de redacción y línea editorial. Sin embargo, en lo que se refiere a su aplicación y seguimiento las prácticas pueden diferir fuertemente de un estado miembro a otro.

En cualquier caso, incluso cuando se dan los dos tipos de garantías, legislativas y de auto o corregulación, la práctica real de la libertad de los medios y sus niveles de ética profesional sólo se pueden evaluar según la realidad de la experiencia de trabajo en el día a día.

2.2. *Interrelación entre los intereses políticos y económicos y los medios*

Otro aspecto importante es la interrelación entre política, negocios y medios. Dado el papel importante que los medios juegan en la diseminación de la información sobre la economía y los actores políticos y sus actividades, no existe un país en el mundo donde los actores políticos y sobre todo económicos no intenten influenciar la cobertura de los medios según sus intereses particulares.

Varias situaciones se pueden dar. Así, en algunos estados miembros los partidos y organizaciones políticas pueden tener licencias de radiodifusión o gestionar periódicos, mientras que en otros esto está claramente prohibido.

En lo que atañe a la influencia económica, es claro que los ingresos por publicidad siguen siendo una de las principales fuentes de financiación, posiblemente la más importante, de los medios de comunicación y como tal no

puede ser reemplazada con facilidad. Esto puede llevar a presiones y/o a una no deseada influencia de algún(os) anunciante(s) sobre las decisiones editoriales.

El acceso –en particular de los periodistas– a la información sobre las actividades estatales, tiene también relevancia en este caso. Así, mientras que la libertad para recibir información y comunicar información e ideas sin interferencia de los poderes públicos se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico nacional, en la práctica algunos medios pueden gozar de un tratamiento de favor y un acceso privilegiado a las actividades del estado.

Una cuestión adicional es el estatuto de los radiodifusores públicos, que se enfrentan a una serie de retos, como la independencia de su línea editorial, la contratación de personal o su financiación. El Open Society Institute (OSI) señaló en un informe que los medios de titularidad pública en algunos de los estados miembros que accedieron a la UE en 2004 se enfrentan a presiones e interferencias políticas, herencia de los tiempos en que eran los portavoces del Estado.

2.3. Concentración de los medios

En la última década, la concentración de los medios ha estado con frecuencia en el candelero. Un motivo de mayor preocupación, si cabe, lo presenta el posible dominio de varios mercados por parte de compañías nacionales o internacionales. En este ámbito, la cuestión de audiencia y número de lectores es de especial importancia. Unas pocas compañías pueden controlar la mayoría de canales de TV y periódicos, lo cual puede darles un enorme poder como formadores de la opinión pública en el mercado o los mercados en cuestión.

Aunque la política de la competencia juega un papel central en el pluralismo, es muy difícil definir con exactitud hasta qué punto el tamaño importa o de qué forma la concentración es buena o mala para el pluralismo: una serie de estudios indican que incluso si la concentración de los medios es limitada, esto no implica necesariamente que el pluralismo esté asegurado. Simétricamente, el mero hecho de una fusión no indica automáticamente una pérdida o falta de pluralismo. Varios aspectos se deben tener en consideración.

La aplicación de la legislación europea sobre la competencia juega aquí un importante papel, no sólo para evitar la creación o el abuso de posiciones dominantes, si no también para asegurar el acceso de nuevos actores al mercado. La aplicación del *Reglamento sobre Fusiones* impide que las fusiones afecten de forma significativa a la libre competencia dentro del mercado interior, en particular a través de la creación o el refuerzo de posiciones dominantes. La aplicación de las reglas *anti-trust* impide que se excluyan competidores de los mercados y contribuye a asegurar a los proveedores de servicios el acceso al contenido y a las plataformas para operadores.

Ciertamente, el derecho europeo sobre la competencia no puede reemplazar –ni lo pretende– los mecanismos nacionales de control de la concentración en los medios ni las medidas para garantizar el pluralismo. El artículo 21.4 del *Reglamento sobre Fusiones* permite a los estados miembros aplicar controles adicionales para proteger el pluralismo en los medios.

Los mecanismos de control de la concentración de los medios varían ampliamente entre los estados miembros. En ciertos países, las reglas sobre la competencia incluyen disposiciones específicas sobre los medios. Una amplia gama de medidas se utiliza para evaluar la influencia de una compañía sobre el mercado, y para limitarla: circulación e índice de audiencia, cantidad de licencias, porcentaje de capital controlado, acciones con derecho a voto, ingresos por publicidad o presencia en varios sectores mediáticos.

Además, la concentración se debe considerar siempre sobre el fondo del tamaño del mercado geográfico o lingüístico en cuestión. En pequeños mercados, es económicamente imposible que el gasto en publicidad mantenga un gran número de radiodifusores. A título de ilustración, el tamaño del mercado de la publicidad en TV en 2004 en Finlandia era de 230 millones de euros, 242 millones de euros en Hungría y 246 millones de euros en la República Checa. En comparación, las cifras para Alemania eran de 4.235 millones, 5.537 millones de euros para el Reino Unido o 4.124 millones de euros para Italia³.

Una situación similar se da en los mercados publicitarios para los periódicos. En Finlandia 444 millones de euros, República Checa 82 millones de euros y Hungría 103 millones de euros. Las cifras en los grandes mercados como Alemania o el Reino Unido son de 5.406 millones de euros y 3.453 millones de euros respectivamente⁴.

³ Datos del Observatorio Audiovisual Europeo.

⁴ Datos de la Asociación Mundial de Periódicos.

De ello se sigue que en los mercados más pequeños el pluralismo «externo» en los medios –muchos competidores y diversos canales o títulos controlados por muchos actores diferentes– puede ser más difícil de alcanzar. Pluralismo interno significa o bien una obligación en lo que se refiere a los requisitos de programación u obligaciones estructurales como la composición de los órganos de gestión o los órganos que controlan la selección de programas o contenidos.

El que en un mercado sólo estén presentes unos pocos actores puede no ser *per se* un amenaza al pluralismo en los medios siempre y cuando las compañías adopten y respeten códigos internos que promuevan la diversidad de opiniones. Con esta salvaguarda, las concentraciones pueden jugar un papel positivo en estos mercados. Por ejemplo, al adquirir e invertir para desarrollar unos periódicos locales y regionales como una industria eficaz, los actores económicos pueden asegurar la continuidad de este sector que puede contrarrestar la concentración de diarios nacionales.

2.4. *Concentraciones transfronterizas y competitividad global*

Tradicionalmente, las compañías europeas de medios concentraban sus actividades en sus mercados nacionales. Sin embargo, en los últimos 10 ó 15 años un número de compañías han incrementado significativamente su volumen de negocio fuera de sus mercados primarios. Al mismo tiempo, ha aparecido un proceso de concentraciones transfronterizas. Ello ha dado lugar a una cierta preocupación sobre su posible efecto negativo sobre la libertad de expresión e información en Europa, ambas vitales desde un punto de vista democrático y cultural. Las concentraciones transfronterizas se dan de varias formas: conglomerados mediáticos distribuyendo sus productos en muchos países (incluidos programas de radio o televisión), compañías que operan directa o indirectamente en los mercados de varios países, o entidades legales que poseen medios en varios países.

Por otro lado, el garantizar el pluralismo de los medios y, por lo tanto, la libertad de prensa como elementos esenciales de las democracias europeas, debe llevarse a cabo posibilitando al mismo tiempo las condiciones favorables para que los medios europeos puedan hacer frente a la competencia a nivel mundial.

Dos dimensiones se dan en este ámbito: la dimensión internacional y la dimensión intra-comunitaria.

La primera concierne a la creciente influencia de inversores no europeos en Europa: News Corp, el imperio de prensa y televisión de Rupert Murdoch; la compra en el verano de 2003 de los canales de televisión del grupo alemán Kirch por parte del magnate estadounidense Haim Saban; el grupo de radiodifusión SBS –radicado en Luxemburgo pero de propiedad de fondos de inversión mayormente norteamericanos–, que controla varios canales en el norte y se expande en el sureste de Europa.

Las normas europeas sobre la propiedad están directamente afectadas por esta dimensión internacional, pues unas normas europeas demasiado restrictivas en Europa podrían lastrar la competitividad global de las empresas europeas y favorecer la influencia de propietarios no europeos.

La clasificación según la cifra de negocio en audiovisual de los 10 primeros grupos mundiales en 2004 da claras indicaciones de las tendencias: (1) Walt Disney, (2) Viacom, (3) Time Warner, (4) Sony, (5) News Corp., (6) NBC/NBC Universal, (7) Vivendi Universal, (8) The Direct TV Group Inc, (9) Bertelsman, (10) Liberty Media Group.

La recientemente adoptada convención de la UNESCO sobre la diversidad cultural reconoce la legitimidad de mantener y desarrollar políticas públicas para garantizar el pluralismo en los medios⁵.

Por lo que se refiere a la dimensión intra-comunitaria, las empresas de Europa occidental han invertido de forma significativa en los países que entraron en la Unión en 2004 y 2006. Los grupos Springer y Ringier, alemán y suizo respectivamente, han lanzado varias publicaciones de gran difusión en los países del este y centro Europa; WAZ ha obtenido una importante posición en los mercados de prensa de Europa central y del este, posición dominante en algunos de ellos. Por ejemplo, en la República Checa compañías alemanas y suizas poseen el 80% de los periódicos y revistas. El capital extranjero –mayormente alemán, austriaco, francés y escandinavo– también domina la prensa escrita en Bulgaria, Hungría, Polonia y los estados bálticos. En el ámbito audiovisual, los radiodifusores con mayor éxito en Hungría son TV2 y RTL Klub. RTL Klub es propiedad de Bertelsman al 49%, mientras

⁵ *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, París 20 de Octubre de 2005.

que el principal accionista de TV2 es SBS Broadcasting, radicado en Luxemburgo y de propiedad norteamericana.

Un informe del Consejo de Europa presenta una serie de preocupaciones: las grandes empresas extranjeras pueden usar su poder en el mercado en detrimento de los pequeños editores y radiodifusores nacionales; la debilitación de los radiodifusores de servicio público, en particular en Europa central y oriental, y el creciente enfoque comercial de sus programas. Además, el informe argumenta que las normas nacionales sobre los medios y las decisiones nacionales sobre la competencia son cada vez más difíciles de aplicar y hacer cumplir a los medios extranjeros. Algunos estados miembros disponen de reglas complementarias en lo que se refiere a la inversión extranjera. El hecho de que actores “no domésticos” sean actores importantes en algunos mercados no supone necesariamente una amenaza para el pluralismo. Todo depende en gran medida de la existencia de salvaguardas legales y de una real independencia editorial frente al propietario. Las preocupaciones que existen acerca de los propietarios no domésticos sugieren que estos inversores deberían aplicar de forma voluntaria un más estricto cuidado en el respeto de la transparencia y la independencia editorial. Las empresas mediáticas también tienen acceso a instrumentos estándar que pueden ayudarles a alcanzar estos objetivos de forma voluntaria. La preocupación sobre una posible instrumentalización de su poder en el mercado por parte de una compañía no doméstica en contra de unos competidores nacionales de menor tamaño sería también aplicable a cualquier compañía doméstica bien provista de fondos y que decidiese entrar el sector mediático. Por tanto, el desafío reside en gestionar hábilmente el poder de las empresas en el mercado incluso en los casos transfronterizos, en lugar de rechazar de entrada los inversores no domésticos. De hecho, estos inversores pueden en ciertos casos, gracias a nuevas inversiones y su experiencia de gestión, suponer la supervivencia de ciertas cabeceras o canales.

2.5. *Contenido de los medios*

La diversidad en la propiedad de los medios no es un elemento suficiente *per se* para asegurar el pluralismo en los contenidos. Cómo se produce el contenido también tiene relevancia sobre el nivel general del pluralismo en los medios.

Los lectores que consultan diversos periódicos a menudo se encuentran con los mismos artículos, que suelen proceder de las agencias de prensa. Los telespectadores que cambian de canal a menudo ven los mismos reportajes, documentales o dramas. La razón de esta uniformidad estriba en el hecho de que las salas de redacción, o los productores, de los medios no producen “dentro de la casa” todos sus artículos o programas. Todos utilizan en mayor o menor medida agentes externos que proporcionan información, fotos, reportajes, emisiones, documentales, series o películas. Las agencias de noticias juegan un papel importante, especialmente para los radiodifusores en países pequeños, que no pueden permitirse el mantener una completa red de corresponsales extranjeros. Hay que tener en cuenta que el uso de estas “materias primas” no afecta necesariamente a la calidad del comentario editorial. Aunque tal situación provoca inquietudes sobre el pluralismo, dado que los periódicos reducen sus plantillas en el extranjero y son más dependientes de las agencias de noticias. La intensa competencia entre los periódicos o los canales de televisión no garantiza por sí sola un contenido plural. Este riesgo plantea la cuestión de si, y hasta qué punto, una competencia inadecuada entre las fuentes de información puede tener un efecto negativo, por falta de pluralismo, en el funcionamiento de una sociedad democrática.

Para salvaguardar la libertad fundamental de recibir información y asegurar el interés de los televidentes en tener acceso a la información, la nueva *Directiva comunitaria sobre Servicios en los Medios Audiovisuales* incluirá el derecho a utilizar pequeños extractos de la cobertura televisiva de los acontecimientos de interés general.

Una estructura de propiedad fuerte puede reforzar la posición de las empresas mediáticas frente a otros agentes en la cadena de valor añadido, como por ejemplo los impresores. En aquellos países donde periódicos o canales son propiedad de grandes grupos mediáticos, los pequeños periódicos o canales pueden beneficiarse de tener un propietario fuerte que, además de las lógicas economías de escala, posea la fuerza suficiente en la línea de producción para permitirle negociar de forma contundente con las agencias de noticias más fuertes, los impresores, los tenedores de derechos de autor, las agencias de publicidad globales, etc. En cualquier caso, las formas de garantizar la independencia editorial en tales casos necesitarán ser examinadas.

La *Directiva sobre la Televisión Sin Fronteras* en general, y sus artículos 4, 5 y 6 en particular, juega un papel importante para garantizar la pluralidad de contenidos. El objetivo de estos artículos es facilitar la circulación de obras audiovisuales de otros países comunitarios y apoyar a los productores

independientes. La evidencia disponible muestra que estas medidas han tenido un efecto positivo considerable: las obras europeas realizadas por productores independientes representan un tercio del tiempo total de transmisión y aproximadamente el 50% de todas las obras europeas. Esto supone una importante contribución al pluralismo en los medios. La nueva *Directiva sobre Servicios en los Medios Audiovisuales*, que modernizará la actual sobre la Televisión Sin Fronteras, incluirá disposiciones para todos los servicios en los medios audiovisuales en lo que se refiere a la promoción y el acceso a las obras europeas.

2.6. *Pluralismo interno y externo*

El análisis del pluralismo en los medios de comunicación se limita a menudo a los aspectos relacionados con el pluralismo externo y aquellos relacionados con las normativas sobre propiedad de los medios. El pluralismo externo tiene que contemplarse en conjunción con el pluralismo interno. Este último puede ser esencial en los mercados más pequeños.

En el ámbito audiovisual, un mercado regulado, el pluralismo interno, la diversidad de la producción y contenido pueden ser estimulados y seguidos a través de la imposición de requisitos y obligaciones sobre los programas en las leyes o en la concesión de licencias. Adicionalmente, el pluralismo interno se puede alcanzar mediante la imposición de condiciones estructurales como la composición de los órganos de gestión o los órganos responsables de la selección de programas o contenido.

Hay que hacer una distinción fundamental entre los medios sujetos a licencia como la radiodifusión y la prensa escrita. En esta última, el pluralismo interno posiblemente se puede asegurar de forma más apropiada a través de la auto o corregulación (códigos sobre independencia editorial, confidencialidad de las fuentes, etc.) y códigos periodísticos que establezcan estándares de profesionalismo prohibiendo el plagio, la difamación o la aceptación de sobornos. Sin embargo, este enfoque voluntario o de corregulación necesita contener mecanismos de seguimiento y asegurar su implementación de forma transparente. La naturaleza del contenido y la calidad de las noticias que una publicación ofrece como reflejo de su pluralismo interno sólo pueden ser evaluadas mediante alguna forma de análisis comparativo de contenidos. Por otro lado, hay que señalar que el éxito comercial de las publica-

ciones depende con frecuencia de la confianza que los lectores tienen en la publicación en cuestión. Existe, pues, una cierta forma un incentivo “natural” para ofrecer un contenido plural y viable.

2.7. Pluralismo en el sector de la radiodifusión: un paisaje dual y los reguladores independientes

La radiodifusión en Europa ha experimentado un desarrollo excepcional desde sus comienzos. De los canales de radio nacionales únicos emitiendo tan solo unas horas al día se ha pasado a los sistemas multicanal de hoy en día, donde la radio y la televisión se emiten 24 horas al día a oyentes y espectadores de todo el continente e incluso de todo el mundo. Desde la radiodifusión como un monopolio público al “paisaje dual” actual en el que los radiodifusores públicos coexisten y compiten con un creciente número de medios comerciales privados.

Tanto los radiodifusores públicos como los privados contribuyen al pluralismo en los medios y este dualismo por si mismo refuerza el pluralismo. La información de alta calidad es un importante campo para los radiodifusores públicos y su actuación en el supone una importantísima contribución al pluralismo en los medios. Un sistema dual que funcione bien necesita estar equilibrado.

Incluso cuando la legislación sobre radiodifusión esta disponible, es crucial la puesta en práctica de la legislación al mismo tiempo que se garantiza el pluralismo. El papel de las autoridades reguladoras es crucial en este sentido. En términos generales, las autoridades de regulación tienen la potestad de conceder licencias de radiodifusión. Deben, asimismo, supervisar la conformidad de los programas audiovisuales con la normativa nacional y europea. Elementos centrales de esta normativa son la protección de menores, la dignidad humana, la no discriminación y el respeto de las normas sobre publicidad. Los reguladores independientes también desarrollan y establecen las normas ellos mismos (por ejemplo, códigos de prácticas en la publicidad). El ejercicio por parte de las autoridades nacionales de regulación de estos poderes de forma imparcial y transparente es crucial para asegurar el pluralismo en los medios.

La nueva *Directiva sobre Servicios en los Medios Audiovisuales* incluirá la obligación para los estados miembros de garantizar la independencia de es-

tas autoridades nacionales de regulación. Independencia, tanto de los gobiernos nacionales como de los proveedores de servicios audiovisuales.

Se debe señalar que las autoridades nacionales de regulación no tienen necesariamente el mandato o los medios para realizar un seguimiento del pluralismo en los medios utilizando el amplio conjunto de criterios que estamos discutiendo.

2.8. *Desarrollos tecnológicos*

2.8.1. *Televisión Digital*

En los primeros momentos de la era de la televisión digital a mitad de los años 90 se dio una preocupación ampliamente compartida por el impacto potencial de los que podríamos llamar los “porteros” de esta tecnología sobre el pluralismo. Los radiodifusores que emiten para la recepción directa mostraron su preocupación por si los operadores de las redes y plataformas digitales que controlan el acceso condicional, las guías electrónicas de programas y otras facilidades asociadas pudieran impedirles el participar en términos equitativos en la televisión digital. Existía el temor de que el control de estas facilidades fuese en detrimento del pluralismo. El Consejo de Europa encargó un informe para investigar estas cuestiones y posteriormente publicó una segunda *Recomendación sobre el pluralismo en los medios*. En ella se señalaba a las autoridades públicas la necesidad de mantener la vigilancia en lo que se refiere a las facilidades asociadas.

Sin embargo, los más fuertes temores de algunos comentaristas no se han cumplido por el momento. Una importante serie de casos en el derecho de la competencia ha evitado la cerrazón en estos mercados. Empezando con la *Directiva sobre Estándares de Televisión*, la regulación sobre el acceso *ex ante* se ha desarrollado también como un medio para controlar el poder de mercado que se deriva del control de acceso condicional y otras facilidades de que disponen las redes de televisión digital y los operadores de plataformas. Las *Directivas sobre Comunicaciones Electrónicas* facilitan a las Autoridades Nacionales de Regulación un amplio equipo de herramientas para regular el poder de mercado que podría amenazar al pluralismo. No obstante, nuevas preocupaciones aparecen en lo que se refiere al papel emergente de los operadores de redes como “porteros” para todos los servicios de comunicación,

que incluyen muchos servicios mediáticos y a los que se están abonando millones de hogares europeos.

Un elemento complementario para promover el pluralismo en el marco regulador europeo para las comunicaciones electrónicas es la posibilidad de imponer a los operadores de redes la obligación de ofrecer un canal, lo que se denomina en inglés *must carry*. El artículo 31 de la *Directiva sobre Servicio Universal y Derechos de los Usuarios* permite a los estados miembros imponer obligaciones razonables de *must carry* para la transmisión de canales de televisión y servicios específicos. Estas obligaciones deben ser justificadas con base en objetivos de interés general claramente definidos y deben ser proporcionadas y transparentes. Es posible aplicar obligaciones de *must carry* a cualquier red cuando supone el medio principal de recepción de programas de televisión para un número significativo de usuarios finales de esa red. También existen variedades de *must carry* para los paquetes de contenidos.

La interoperabilidad es un área que también suscita preocupación sobre una posible amenaza al pluralismo derivada del uso de Interfaces de Programas de Aplicación (API en inglés) patentados para el reparto de servicios interactivos de televisión. El artículo 18 de la *Directiva marco para las redes y servicios de comunicación electrónica* recoge esta preocupación al requerir que los actores en este mercado utilicen APIs abiertos y al poner en funcionamiento una inspección para evaluar la interoperabilidad y la libertad de elección de los usuarios.

Por otro lado, la posibilidad que ofrece la tecnología digital de disponer de un mayor número de canales ha llevado tanto a la entrada de nuevos agentes como a que los ya existentes lancen nuevos canales. Existe un cierto escepticismo sobre si en efecto la existencia de más canales implica mayor pluralismo, pero también es cierto que las expectativas en lo que se refiere a la diversidad han mejorado en comparación con el típico escenario analógico con solo 4 ó 5 canales.

Algunos comentaristas se han lamentado de que el aumento en el número de canales ha llevado a una mayor dependencia de las modalidades de programación más baratas y han identificado esto como un problema de pluralismo. La razón real es de orden económico dado que los presupuestos dedicados a la programación no se han incrementado para acompañar el aumento en la capacidad de transmisión. Un aumento en el número de canales no significa necesariamente un mayor pluralismo. Muchos de ellos son el resul-

tado de la diversificación temática, bien de otros canales anteriormente existentes o bien de grandes compañías mediáticas. Muchos de ellos son propiedad de los radiodifusores tradicionales y una gran mayoría (alrededor del 80%) tienen audiencias muy limitadas y por lo tanto muy pocos medios. El número de canales dedicados a la información sigue siendo muy limitado (menos del 10% del total).

Un reciente estudio encargado por la Comisión pone de manifiesto la paradoja de que una gran cuota de mercado –concentración– puede ser útil para financiar cierto tipo de programación considerado importante para el pluralismo, en particular los dramas caros o el periodismo de investigación. De nuevo, esto ilustra la necesidad de encontrar un equilibrio entre una masa crítica desde un punto de vista económico y la pluralidad de la oferta. Y la necesidad de encontrar un modelo de negocio que asegure una oferta continuada de programas de alta calidad que desean las audiencias europeas.

2.8.2. Internet y la WWW

Internet –y más específicamente la Red– se está convirtiendo en un campo de batalla para todos los medios, dado que personifica por excelencia el proceso de convergencia. Esto significa que los medios que requieren una licencia como aquellos que no la requieren competirán en la Red usando una mezcla de texto, gráficos, fotografías y video. Además de ello, los ciudadanos pueden producir y distribuir sus propios contenidos –incluyendo vídeo– sin sufrir los altos costes y barreras de entrada que fueron en su día inherentes a la radiodifusión o a los medios impresos tradicionales.

La interactividad es la más importante novedad –posiblemente junto a la inmediatez– que Internet aporta a los tradicionales medios unidireccionales como la televisión o la prensa escrita. Todos los medios en Internet llevan añadida la bidireccionalidad. Esto hace muy fácil crear comunidades que comparten los mismos intereses. Los medios por Internet presentan un desafío a los medios escritos y la televisión tradicionales hasta ahora acostumbrados al tráfico en una sola dirección y cuya interactividad se limitaba a las «Cartas al Director». Es más que probable que esto cambie el significado del tradicional derecho de rectificación en el futuro.

La cuestión clave será como medir el pluralismo en este nuevo contexto.

Puede ser más sostenible que en el mundo material y analógico (por ejemplo gracias a los RSS), si los consumidores “en línea” se confirma que son mucho menos pasivos que los lectores de periódicos o televidentes tradicionales. Por ejemplo, pueden probablemente ser miembros de varias comunidades gestionadas por grandes medios, pero también pueden pertenecer a comunidades que no tienen ninguna conexión con los medios comerciales. Por tanto, si bien es muy pronto para sacar conclusiones respecto a la concentración de medios y el pluralismo, se puede argumentar que, al menos en teoría, Internet parece un factor prometedor para el pluralismo.

Sin embargo, ya se han expresado inquietudes en varios frentes. Por un lado sobre la calidad de la información disponible en la Red. Para aquellos acostumbrados al entramado de obligaciones que imponía la deontología tradicional de derechos y obligaciones que se aplicaban especialmente en la prensa escrita, el hecho de que cualquiera pueda publicar en Internet puede resultarle difícil. Claramente, las empresas mediáticas establecidas disfrutan de la confianza de sus lectores o audiencias, empiezan con una ventaja a este respecto y tienen un fuerte incentivo para mantener esa confianza. Las iniciativas –sean a nivel nacional o europeo– dirigidas a desarrollar lo que podríamos llamar la “alfabetización mediática” (*media literacy*, en inglés) respecto al nuevo entorno “en línea” ciertamente deberán incluir la cuestión de la confianza.

El aumento de los motores de búsqueda también ha disparado la preocupación entre los observadores sobre si estos motores de búsqueda no presentan un rol de “portero” perjudicial para el pluralismo, en particular manipulando los criterios de búsqueda y llevando a los usuarios hacia los sitios de los anunciantes. Por otro lado, existen incentivos comerciales para ofrecer mecanismos objetivos de búsqueda. El modelo de negocio de los motores de búsqueda se basa en la presentación de enlaces de anunciantes claramente separados que se deducen del análisis contextual de cada búsqueda en particular. Como ocurre con todos los medios por Internet, no existen limitaciones fundamentales en cuanto al número de motores de búsqueda que Internet puede sustentar, y habrá nuevos algoritmos de búsqueda en el futuro capaces de buscar en un contexto multimedia, un área en la que la Unión Europea desarrolla proyectos de investigación. Estos instrumentos, a través de una indexación sofisticada, catalogación y algoritmos de filtraje, permitirán a los usuarios acceder a un contenido informativo más amplio que el que les es accesible en la actualidad.

3. LOS PASOS A DAR

Si bien una serie de estudios ya están disponibles en lo que se refiere al análisis de los instrumentos legales y algunos otros aspectos del pluralismo “real”, ninguno de ellos identifica de forma sistemática una gama de indicadores concretos que son necesarios para medir el pluralismo mediático en los estados miembros.

La Sra. Reding, miembro de la Comisión Europea encargada de la Sociedad de la Información y los medios, junto con su colega la Sra. Wallström, han iniciado un nuevo y ambicioso proceso de seguimiento para reforzar el apoyo de la Comisión al pluralismo en los medios. Se ha iniciado este ambicioso programa para analizar los asuntos esenciales, para mejorar el conocimiento de estos temas, para “extender los límites de las prestaciones” como dirían los pilotos de pruebas.

Ciertamente, la Comisión, al igual que las otras partes interesadas, no disponía de un conocimiento completo de la diversidad de prácticas y modelos que se dan en los estados miembros para garantizar el pluralismo en los medios y sobre como evitar que el pluralismo de los medios se trabe en un simple apoyo a estructuras empresariales heredadas. Sin una profunda comprensión del pluralismo “real” que tiene lugar en los medios en nuestros días, cualquier iniciativa esta condenada al fracaso.

Por esta razón, la Comisión ha puesto en marcha los procedimientos para encargar un estudio independiente dirigido a definir indicadores que permitan evaluar el pluralismo. La identificación de indicadores concretos supone un nuevo enfoque y permitirá a los ciudadanos y a las partes interesadas evaluar de forma más objetiva el pluralismo de los medios en los estados miembros. Los resultados del estudio deberán proporcionar más claridad en el debate sobre un tema tan complejo y con tantas facetas.

En su conjunto, los indicadores deberían emplazarse en un marco de análisis centrado sobre el riesgo para evaluar el pluralismo en los estados miembros. El estudio no buscará la aplicación sistemática de los indicadores a cada estado miembro, o lo que es lo mismo no generará un perfil de evaluación de riesgo para cada estado miembro: simplemente tendrá como objetivo desarrollar una metodología basada en indicadores que permita obtener un tal resultado. Si el estudio tiene éxito según estas líneas, contribuirá a una mayor claridad en el debate.

El estudio incluirá el desarrollo de indicadores bajo los siguientes apartados:

(1) Políticas e instrumentos legales que apoyan el pluralismo en los estados miembros. El alcance de estos indicadores irá más allá de la propiedad, intentando evaluar las varias políticas que apoyan el pluralismo en los medios, por ejemplo la independencia del servicio público y los radiodifusores privados, y otras identificadas en las resoluciones del Parlamento Europeo de las que hablábamos al principio. El estudio evaluará no solo la presencia de medidas para apoyar el pluralismo, sino también propondrá formas para evaluar la calidad en la puesta en práctica y el seguimiento de las medidas.

(2) La gama de medios a disposición de los ciudadanos en los estados miembros. Estos indicadores evaluarán el pluralismo desde el punto de vista del usuario final. Servirán para definir una tipología de mercados mediáticos, en particular desde un punto de vista geográfico (urbano, rural, etc.). Este apartado contará también con una evaluación del pluralismo de la oferta mediática disponible para los diferentes grupos sociales en los estados miembros, con algunas consideraciones del impacto de las nuevas tecnologías en la estructura de los medios. El resultado se usará para desarrollar una serie de perfiles representativos que se reflejarán la gran variedad de circunstancias que se dan en los estados miembros.

(3) Indicadores de oferta sobre los aspectos económicos de los medios. Estos indicadores permitirán a los servicios de la Comisión evaluar la gama y la diversidad de los medios disponibles en los estados miembros. Los indicadores pueden incluir por ejemplo el número de empresas mediáticas en un estado miembro en particular –o en una zona lingüística dentro de un estado miembro–, el número de periódicos o revistas per capita, y sus género (información, generalista, temático, etc.). Esta parte deberá también desarrollar un análisis económico de cómo las nuevas tecnologías están cambiando la estructura de los medios respecto a hace 20 años. Deberá esbozar los incentivos económicos para la integración vertical y horizontal de los medios a nivel de empresa, basándose en la teoría económica donde sea necesario y analizando la incidencia de las políticas cubiertas en el apartado (1) sobre la dinámica económica de los medios.

La oportunidad de implementar estos indicadores se apreciará en el momento oportuno del proceso de seguimiento, por ejemplo a través de un estudio ulterior. Y, por supuesto, cualquier seguimiento a realizar necesi-

tará tener en cuenta los comentarios y sugerencias recibidos de los estados miembros y la sociedad civil.

Las instituciones europeas y todas las partes interesadas, tales como las ONGs, estarán en ese momento bien pertrechadas para entablar un diálogo con los estados miembros sobre las posibles medidas a tomar en el futuro.

