

LAS NUEVAS FRONTERAS AUDIOVISUALES

Sumario:

1. Análisis preliminar
2. Regulación y actuaciones comunitarias
 - 2.1. Disposiciones de los Tratados
 - 2.2. Aplicación y Jurisprudencia
 - 2.3. Derecho Derivado y Actuaciones Comunitarias
3. Reflexiones de futuro

1. Análisis preliminar

Al plantearnos, en el marco de "los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI", el análisis de "las nuevas fronteras audiovisuales", pretendemos profundizar en la reflexión de unas "nuevas" realidades socio-comunicativas, en las que los límites ya no están en las "fronteras físicas" de los Estados, ni tan siquiera de la Unión Europea, sino que estas fronteras se han situado en la barrera de la comprensión de las imágenes y el audio que recibimos, y en el poder del interruptor de encender y apagar los receptores. Todo ello contemplado desde el prisma de esta nueva configuración de la "sociedad post-industrial" que se acostumbra a conceptualizar como "sociedad de la información y la comunicación global".

Sin embargo, aunque estemos en la puerta o ya hayamos entrado en este nuevo modelo social, resulta conveniente que recordemos: como apenas han pasado unos meses celebramos los cien años de la primera experiencia cinematográfica; como el 10 de mayo de 1897, Marconi,

* Es Profesor Asociado del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, de la Universidad de Valencia. Jefe de Gabinete y Area Jurídica del Consejo de Administración de Radiotelevisión Valenciana.

apoyándose en los descubrimientos sobre las ondas electromagnéticas de Heinrich Hertz y en la antena ideada por Alexander Popow, realizaba una primera transmisión experimental de audio sin hilos sobre el canal de Bristol, precursora de su experiencia más conocida de 1901; o también, como el escocés John Lodge Baird, precedido de múltiples avances técnicos, el 2 de octubre de 1925 lograba transmitir, a través de un cable, la silueta de una cruz de una habitación a otra de su vivienda. Incluso, podríamos matizar que estas experiencias no adquirieron cierta dimensión pública hasta la primera década del siglo XX respecto del cine, la década de los años 20 en lo que significó el inicio de una emisión regular de radio, o la década de los años 30 en cuanto a la puesta en marcha del primer servicio de televisión.

Es evidente, por lo tanto, que apenas han pasado varias décadas desde la implantación y uso generalizado de estos medios audiovisuales, sobre todo de la televisión, y no sólo ya se han integrado como elemento fundamental e imprescindible en el tiempo libre de buena parte de las personas de nuestra sociedad, sino que además se han convertido en uno de los puntos de referencia más importante en la concepción y desarrollo de los modelos de estructuración personal y relación social del mundo actual.

Estas y otras muchas cuestiones que no es preciso apuntar, denotan la importancia de abordar el estudio de las actuaciones y regulación comunitaria en los diversos ámbitos que inciden en el sector audiovisual; especialmente cuando, ya superados un conjunto de avances técnicos que supusieron nuevos usos y enfoques de estos medios (cine en color, frecuencias moduladas, video reproducciones domésticas, televisión en color, transmisión en redes de cable, transmisión por satélite....) hasta conformar la realidad actual, estamos entrando, con la digitalización y la interactividad, en una nueva dimensión del entramado audiovisual, en donde la incidencia y peso específico de este sector en el conjunto de la sociedad, amén otros nuevos descubrimientos, probablemente será cada vez mucho mayor.

Pero, todavía no hablemos en tiempo de futuro, primero, debemos comentar la realidad actual y cuál es la política y regulación de la Unión Europea en el ámbito audiovisual, para después, poder plantear cuáles son estos nuevos retos y estas nuevas fronteras audiovisuales.

En cuanto a la situación actual, grosso modo, es preciso destacar la confusión e incertidumbre que existe en el sector. Mientras que las industrias de producciones audiovisuales se debaten entre las sub-

venciones y la rentabilidad, o las salas de exposición cinematográficas, así como la industria del vídeo y audio de alquiler, están reorientando su actividad hacia otros servicios y otros sectores, los medios de comunicación, fundamentalmente la radio y la televisión, están expectantes y tomando posiciones de salida ante la masiva multiplicación y redefinición de los canales de emisión que posibilitarán por las nuevas tecnologías, sobre todo la digital, al mismo tiempo que están luchando por mantener su posición en el mercado actual. Es una incertidumbre propia de una etapa de cambio, en la que, ante un análisis de futuro, previamente resulta preciso constatar cuáles han sido hasta el momento las líneas de trabajo, regulación y actuaciones comunitarias en este campo.

2. Regulación y actuaciones comunitarias

En primer lugar debe apuntarse, como después comentaremos, que salvo ciertas disposiciones sobre libre circulación de obras cinematográficas, no fue hasta mediados de los años 80, cuando desde la Comunidad Europea, ante los nuevos desafíos culturales económicos, tecnológicos e incluso jurídicos, a los que debían hacerse frente en el proceso de construcción europea en el marco de la comunicación, la información, la producción y emisión audiovisuales, se adoptaron un conjunto de iniciativas y programas en estos ámbitos, con un mismo denominador común.

Otra de las cuestiones previas que deben mencionarse es que a pesar de este denominador común, son muchos los aspectos relacionados con el conjunto del sector audiovisual sobre los que se ha actuado y sobre los que se pretendía incidir; entre ellos podemos apuntar:

- La articulación de la programación y la publicidad en las emisiones audiovisuales;
- La protección de los derechos de autor en las emisiones de televisión transnacionales;
- La protección de ciertos derechos de determinados grupos sociales en la programación y publicidad de las televisiones;
- La armonización de normas técnicas de emisión; transmisión y recepción de señales audiovisuales;

- El fomento de los servicios avanzados de televisión;
- La liberalización de la transmisión de señales de cable y satélite;
- La limitación de las concentraciones de medios de comunicación...

Además, y precisamente por este abanico de aspectos que engloba, mantiene íntimas conexiones con otras políticas comunitarias, especialmente con la cultural y la de telecomunicaciones, pero también con las actuaciones comunitarias en redes transeuropeas, informática...

Del mismo modo, esta diversidad de campos de actuación, se nota en su delimitación y puesta en práctica, en la que intervienen varias Direcciones Generales de la Comisión, fundamentalmente: D.G.III. Mercado Interior y Asuntos Institucionales; D.G.X. Información, Comunicación y Cultura; D.G.XIII. Telecomunicaciones, Industria de la Información e Innovación Tecnológica. Así como otras no tan directamente implicadas, entre ellas la D.G. XXII. Acciones en favor de lenguas y culturas regionales o minoritarias...

A partir de todo ello, y habida cuenta de la complejidad y dimensiones de este tema, primero debemos hacer un breve repaso a las Disposiciones de los Tratados que permiten la actuación comunitaria en estos campos, para después comentar la principal jurisprudencia que ha desarrollado su campo de aplicación, y sobre ello constatar el derecho derivado y las actuaciones comunitarias que han regido la política audiovisual de la Unión Europea.

2.1. Disposiciones de los Tratados

La redacción original de los Tratados de París y de Roma no contenían, en consonancia con el escaso desarrollo tecnológico e implantación del fenómeno audiovisual y televisivo de aquella época, ninguna referencia explícita a esta cuestión; ni siquiera cuando se estaba afirmando en el art. 2 del TCEE que el objetivo final de la Comunidad era "el establecimiento de relaciones más estrechas entre los pueblos que la integran", se enfocaba en otros términos que no fuesen los puramente económicos; mientras que la televisión y el fenómeno audiovisual se consideraron "desde la perspectiva europea, como una materia de neta factura socio-cultural y política"¹; y no encontraron acomodo, en un principio, en la esfera competencial comunitaria.

¹ Celeste GAY FUENTES. La televisión ante el derecho internacional y comunitario. Marcial Pons. Madrid. 1994, pág. 94.

La progresiva importancia económica y su integración en los intercambios comerciales permitieron que la jurisprudencia, en el marco de la definición funcional de las competencias comunitarias, incluyese en la órbita europea algunas parcelas de la actividad televisiva y audiovisual²; al tiempo que desde las instituciones comunitarias se fueron iniciando diversas actuaciones en este campo³.

Con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, se inauguran unas referencias directas al ámbito audiovisual. Así, en el art. 128, en el marco del Título IX del T.C.E., al establecer, dentro del contexto general de la Cultura, que la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, respetando su diversidad nacional y regional mediante acciones que favorecerán la cooperación entre dichos Estados y "si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos:... la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual". También, desde el art.129B, del Título XII del TCE, sobre Redes transeuropeas, se mantiene la necesidad de que la Comunidad contribuya al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en varios sectores, entre ellos el "de las telecomunicaciones"

Además, el art. 3 del Tratado de la Comunidad Europea, al plantear los campos de acción de la misma para alcanzar los fines anunciados en el art. 2, explicita en varios de sus apartados acciones que están ligadas a la creación, producción y emisión del sector audiovisual, así: "l) el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la comunidad; m) el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico; n) el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas; y, p) una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros".

Así mismo en el texto de reforma del Tratado de la Unión Europea, acordado en Amsterdam, en junio de 1997, se incluye una referencia explícita a uno de los problemas que las televisiones públicas venían

² Como uno de los primeros ejemplos puede citarse la St. del Asunto Sacchi (nº 155/73) de 30 de abril de 1974.

³ Aunque esta inclusión en la esfera competencial comunitaria no ha sido un proceso rápido ni exento de ciertas discusiones en torno al alcance y límites de las atribuciones de las Comunidades Europeas en materia audiovisual y televisiva, tampoco ha sido unánime la elección del fundamento y apoyo jurídico que servía de base a dicha inclusión, recurriendo desde el art. 235 del TCE, a las teorías de los poderes implícitos y del efecto útil desarrollado por el TJCE.

arrastrando desde hacía bastante tiempo, al incumplir, por su doble financiación, algunas libertades y principios reconocidos en el TCE. Con el Protocolo J del actual Tratado se establece: "Las disposiciones del presente Tratado se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida que la financiación se conceda a organizaciones de radiodifusión para llevar a cabo las competencias de servicio público atribuidas, definidas y organizadas por cada Estado miembro, y dicha financiación no afecte a las condiciones comerciales y de competencia de la Comunidad en un grado contrario al interés común, teniendo en cuenta la realización de las competencias de servicio público".

A pesar de estas tardías y escasas referencias de los Tratados, que tampoco implican ninguna atribución de competencias directas a la Unión Europea, tanto la práctica institucional (Comisión, Consejo y Parlamento) como la interpretación judicial del TJCE, han ido asimilando las actividades de radiodifusión televisiva al ejercicio de las libertades comunitarias, bien sea como libre prestación de servicios, libre circulación de producciones audiovisuales, derecho de libre establecimiento..., e integrándolas en el desarrollo del ámbito competencial comunitario, justificando con ello la aplicación de las disposiciones del Tratado en esta materia.

Si bien, y conforme se reconoce en el considerando nº 13 de la Directiva 89/552/CEE, "Televisión sin fronteras", en la filosofía del Protocolo J de la reforma de Amsterdam o en la jurisprudencia del TJCE, aunque puede existir una regulación y actuaciones de la Unión Europea en este sector: "la reglamentación comunitaria no afecta a la competencia de los Estados miembros en lo que concierne a la organización, incluido el sistema de concesión de autorizaciones administrativas o de financiación de las emisiones..."⁴.

2.2. Aplicación y jurisprudencia

A partir de estos mandatos y objetivos de los Tratados, podemos adentrarnos en las bases jurídicas que han ido sustentando la actuación comunitaria en el sector audiovisual; si bien, para ello resultará preciso acudir a la interpretación que el TJCE ha ido marcando sobre la

⁴ Observaciones escritas presentadas por la Comisión ante el TJCE en el Asunto Verónica (C-148/91, apartado E 3).

extensión y límites de las potestades y campo de actuación comunitaria en dicho sector.

Para ello, y habida cuenta de las múltiples dimensiones e implicaciones jurídicas que inciden en la esfera audiovisual, estructuraremos su análisis en los diferentes aspectos que inciden en su regulación y aplicación:

- a) Competencias nacionales y comunitarias en materia audiovisual.
- b) La actividad radiodifusora como libre prestación de servicios.
- c) La aplicación de las libertades económicas comunitarias en el sector audiovisual.
- d) La libertad de expresión, información y recepción, y el pluralismo informativo en los medios de comunicación.
- e) Los derechos de autor en el sector audiovisual.

2.2.1. Competencias nacionales y comunitarias en el sector audiovisual

Para adentrarnos en el análisis de la extensión y límites de la política audiovisual comunitaria, en primer lugar, debemos concretar el alcance y atribución de las competencias cedidas a la Comunidad en este sector; en el que los Estados han sido particularmente celosos de sus atribuciones y en el que, además, inciden múltiples componentes culturales al margen de los puramente económicos.

Precisamente, por esas connotaciones culturales, primero nos referiremos a la posible atribución de competencias a la Comunidad desde la esfera cultural. Sobre ello ha existido una notable discusión doctrinal, especialmente cuando se determina desde esta perspectiva el contenido de las competencias en la actividad radiodifusora⁵. También el TJCE ha tenido que pronunciarse en repetidas ocasiones sobre estas cuestiones para especificar el alcance de dichas atribuciones. Las sentencias sobre los casos Casagrande⁶, Walrave⁷, Forcheri⁸, Gravier⁹,

⁵ Al respecto, a modo de resumen, puede consultarse José Martín. La Directiva de televisión. Ed. Colex. Madrid 1995. págs. 45-61.

⁶ St. 3.7.1974, asunto 9/74, Donato Casagrande/Landeshauptstadt Munich.

⁷ St. 12.12.1974, asunto 36/74, BNO Walrave y LSN Koch/Association Union Cycliste Internationale.

⁸ St. 13.7.1983, asunto 152/1982, Forcheri/Belgien.

⁹ St. 13.2.1985, asunto 293/83, Gravier/Ciudad Lüttich.

Erasmus ¹⁰ son un buen ejemplo de la posible actuación comunitaria en las políticas educativas, formativas, deportivas, o culturales, (incluso antes de recogerse como tales en los títulos VIII y IX del T.U.E.); al reconocerse por el Tribunal que estas políticas, aun no estando comprendidas en los ámbitos que el Tratado atribuyó a la competencia de las instituciones comunitarias, no implica que las competencias cedidas a la Comunidad "queden limitadas, en cierta medida, cuando pueden afectar a medidas adoptadas en ejecución de una política como la educativa y de formación" ¹¹. Parece por tanto posible el desarrollo de políticas comunitarias en el ámbito cultural, aún cuando su competencia específica no se haya atribuido a las Comunidades Europeas, si las actuaciones en dicho campo resultan necesarias para la construcción europea y la realización del mercado interior.

Por lo que respecta a las competencias en el sector audiovisual, y más específicamente en la actividad de la radiodifusión televisiva, el TJCE ha reconocido implícitamente, sobre la base de la libre prestación de servicios a nivel comunitario que analizaremos en otro apartado, la posible competencia comunitaria para regular dicha actividad. No obstante, antes de entrar directamente en las argumentaciones jurídicas que permiten la actuación comunitaria, debemos profundizar en la articulación entre el ordenamiento comunitario y el nacional en este campo. En esa relación el Tribunal se ha pronunciado en varias sentencias al analizar la compatibilidad de los monopolios nacionales de televisión con el TCE y, en otras, al analizar y sugerir la competencia comunitaria para, al menos, armonizar las normas nacionales en materia de radiodifusión.

La compatibilidad de los monopolios nacionales de televisión con los principios del TCE ha sido analizada en varias sentencias del TJCE y sus soluciones continúan vigentes, a pesar de las múltiples privatizaciones de la gestión de los servicios nacionales de televisión que se han producido en la década de los ochenta y a pesar de la transnacionalización de muchas de las ofertas televisivas que se están dando con la aplicación de nuevas tecnologías, ya que el ejercicio de esta actividad continúa muy compartimentado en las casillas nacionales y amarrado a las calificaciones de servicio público o actividad de interés general. Resulta, por lo tanto, necesario que comentemos algunos elementos esenciales de esta relación entre el ordenamiento comunitario y los

¹⁰ St. 30.5.1989, asunto 242187 Comisión/Consejo.

¹¹ Fundamentos Jurídicos 6 y 31, Sentencias Casagrande y Frasmus.

ordenamientos nacionales, en cuanto a la compatibilidad entre los monopolios y organización nacional del sector de la radiodifusión (no respecto a la libre competencia y el abuso de las posibles posiciones dominantes que los trataremos en otro momento) y su engranaje con las disposiciones del TCE.

En primer lugar, conviene precisar que el ordenamiento comunitario permite que los Estados miembros delimiten la organización y extensión de sus sectores públicos; así en el art. 222 se establece "El presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros". También, en el art. 90.1, se prevé la posibilidad de que los Estados otorguen a algunas empresas "derechos especiales o exclusivos".

Ante este reconocimiento y la consideración, más o menos generalizada, de la radiodifusión televisiva como un servicio público o una actividad de interés general, con las únicas limitaciones de la realización de las libertades económicas en las que se fundamenta el mercado común, parece que las competencias en este ámbito siguen residiendo en los propios Estados sin que la Comunidad pueda intervenir. Las Sentencias de los casos Sacchi, E.R.T., C.L.T. ó R.T.E., han precisado, sin embargo, la compatibilidad y alcance de estas competencias estatales, en donde pueden existir situaciones monopolísticas o cesiones de derechos especiales o exclusivos.

Además de la compatibilidad y alcance de los monopolios de radiodifusión con el TCE, el TJCE ha reconocido en múltiples sentencias ¹², en aras al ejercicio de las libertades comunitarias y la consecución de los objetivos perseguidos por el Tratado, la competencia comunitaria para regular la actividad televisiva, llegando a sugerir, "a sensu" contrario la necesidad de armonización del sector: "A falta de armonización de las normas nacionales aplicables en materia de radiodifusión y televisión, cada Estado miembro tiene competencia para regular..." ¹³.

A partir de éstas formulaciones del TJCE resulta evidente la competencia comunitaria para armonizar las normas nacionales aplicables en materia de radiodifusión y para que las instituciones comunitarias puedan realizar un conjunto de actuaciones en este campo, conforme

¹² Tanto las sentencias que ya hemos citado, Sacchi, ERT, CLT... como otras muchas sobre los casos Debaue, Verónica, Bond Van Adverteerders... (cuyos aspectos principales desataremos en otros apartados) comparten esta misma filosofía.

¹³ St. de 18 de marzo de 1980, As. 52/79 Debaue. Fundamento Jurídico 2º.

analizaremos en los siguientes apartados y capítulos; aunque todo ello dentro de las competencias que detentan los Estados miembros en cuanto a la organización, incluso con la concesión de monopolios o derechos exclusivos, de dicha actividad dentro de sus propias fronteras.

2.2.2. La actividad de la radiodifusión como libre prestación de servicios

Constatada la compatibilidad entre las competencias de los Estados miembros con el ordenamiento comunitario en materia de radiodifusión, ahora debemos profundizar en la calificación y encuadre que la jurisprudencia del TJCE ha ido concretando respecto a la actividad radiodifusora en el marco del TCE.

La calificación de la actividad de "emisión de mensajes televisados, incluidos aquellos que tengan carácter publicitario" como una prestación de servicios, a efectos de su integración en el derecho comunitario, se da ya en la sentencia Sacchi¹⁴, que fue el punto de partida y la base sobre la que se ha apoyado y construido toda la jurisprudencia posterior sobre esta cuestión. Con este pronunciamiento se descartaba su consideración como "mercancías" a efectos del TCE y se excluía a los monopolios de televisión de la aplicación del art. 37 de dicho Tratado, relativo a los monopolios comerciales.

El TJCE, en la sentencia Sacchi, estableció que "en ausencia de disposiciones expresas contrarias del Tratado, un mensaje televisado debe ser considerado, dada su naturaleza, como una prestación de servicios" (F.J. 6º). Con ello se determinaba que a las actividades relacionadas con la emisión de mensajes televisados en el ámbito del derecho comunitario deberían aplicárseles las disposiciones del TCEE relativas a la libre prestación de servicios (arts. 59 al 66 del TCEE) y por la remisión que efectúa el art. 66, también los arts. 55 al 58; así como aquellos otros que puedan relacionarse en aplicación de esta libertad); sin que el Tribunal diese ninguna otra explicación o razonamiento que sustentase esta aseveración.

La abundante jurisprudencia posterior apenas ha aportado nada nuevo a esta calificación. Así, en el asunto Debauve, tras remitirse expresamente a la doctrina Sacchi, establece que "no hay razón alguna para tratar las retransmisiones de televisión vía cable de forma diferente"¹⁵. En la sentencia del asunto Cinétheque se diferencia entre la película como

¹⁴ Sentencia Sacchi. Tenor 1º del fallo y Fundamento Jurídico 6.

"obra artística", que se la considera prestación de servicios, de su soporte material que se le considera mercancía¹⁶. En el caso Bond van Adverteerders, el Tribunal declara que la difusión por cable de programas televisados emitidos, en origen, desde otros Estados miembros, con mensajes publicitarios específicamente destinados al público del Estado de recepción constituyen "prestaciones de servicios en el sentido de los arts. 59 y ss. TCEE"¹⁷. En 1991, en el asunto ERT, simplemente hay una remisión a la sentencia Sacchi para afirmar que "las emisiones de mensajes televisados dependen de las reglas del Tratado sobre prestaciones de servicios"¹⁸. Mientras que otras sentencias de este mismo año, como las de los asuntos Comisión/Países Bajos¹⁹ y Stichting Antennecollectieve Gouda²⁰, ni siquiera se plantean esta calificación, dando por supuesto en todo momento que la actividad de radiodifusión televisiva es una prestación de servicios. Tampoco en sentencias posteriores que se han referido a la actividad radiodifusora, se han analizado con mayor profundidad las bases jurídicas que apoyan la categorización de esta actividad en el ámbito de la libre prestación de servicios comunitarios.

El ejercicio de la actividad radiodifusora como libre prestación de servicios, sin embargo, no está garantizada por el TCE de una manera ilimitada; sino que, especialmente en los arts. 36, 55 y 56 se excluye la libre prestación de servicios en las actividades de radiodifusión que puedan afectar a: la protección de la propiedad intelectual (art. 36); el ejercicio del poder público (art. 55); la cláusula de orden público (art. 56); y, al interés general (reconocida por la jurisprudencia del TJCE).

2.2.3. La aplicación de las libertades económicas comunitarias en el sector audiovisual.

Una vez apuntada la compatibilidad de las competencias nacionales y comunitarias en la organización del sector audiovisual, y la califi-

¹⁵ St. de 18.3.1980. Asunto 52/79, Debauve. Fundamento jurídico 8º.

¹⁶ St. de 11.7.1985. Asuntos 60-61/84, Cinétheque/FNCF.

¹⁷ St. 26.4.1988. Asunto 352/85, Bond van Adverteerders. Tenor 1º de la Sentencia

¹⁸ St. 18.6.1991. Asunto 260/89. ERT. Fundamento jurídico 13º.

¹⁹ St. 25.7.1991. Asunto 353/89 Comisión Países Bajos. Fundamentos jurídicos 11º al 20º.

²⁰ St. 25.7.1991. Asunto 288/89. Stichting Antennecollectieve Gouda y otros/Commissariat voor de Media. Fundamentos jurídicos 90º al 16º.

cación, con todo lo que ello comporta, de la actividad radiodifusora como libre prestación de servicios, debemos referir, aunque sea de manera casi esquemática, la aplicación en este ámbito de las otras libertades económicas esenciales para el funcionamiento del mercado interior.

LA LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS. Aunque la actividad de radiodifusión televisiva pueda catalogarse como una prestación de servicios, en el sentido del art. 59 y ss. del TCE, conforme se reconocía en la sentencia del asunto Sacchi: "La emisión de mensajes televisados, incluidos los que tengan carácter publicitario, dependen, como tales, de las normas del Tratado sobre prestaciones de servicios. Sin embargo, los intercambios relativos a todos los materiales, soportes de sonido, películas, aparatos y otros productos utilizados para la difusión de mensajes televisados, están sujetos a las normas sobre la libre circulación de mercancías"²¹. Así, todo el conjunto de materiales y actividades económicas que realicen estas empresas y los operadores audiovisuales, deberán participar del juego de la libre circulación de mercancías comunitaria.

LA LIBRE CIRCULACION DE CAPITALES. Esta libertad, plenamente desarrollada tras la entrada en vigor del TUE, tiene especial incidencia en el ámbito audiovisual; de una parte, en cuanto a las transacciones y pagos corrientes por las operaciones que puedan realizarse y que, en algunos casos, revisten particulares circunstancias al transmitirse un conjunto de derechos añadidos a la prestación de servicios o a la venta de mercancías y, de otra, por las limitaciones en torno a las participaciones en el capital de los medios de comunicación.

Sobre esta última cuestión se ha pronunciado la escasa jurisprudencia que ha relacionado la libre circulación de capitales con la actividad de radiodifusión televisiva. El TJCE en la sentencia de 3 de febrero de 1993, sobre el asunto Verónica²², ante la limitación, establecida en la Ley holandesa reguladora de la televisión, que prohibía a una entidad holandesa de radiodifusión (Verónica Omroep) participar en el capital de otra entidad extranjera (RTL), declaró esta restricción nacional incompatible con la libre circulación de capitales. Esta sentencia, a diferencia de otras que para admitir determinadas restricciones nacio-

²¹ St Sacchi Tenor 1º del fallo y 8º de los Fundamentos jurídicos. En este mismo sentido Puntos 2º y 3º del fallo, y 14 y 19 de los Fundamentos jurídicos de la St. ERT.

²² St. 3 de febrero de 1993. As. 148/91 Vereniging Verónica Omroep Organisatie contra Commissariaat Voor de Media.

nales al ejercicio de las libertades comunitarias, como con el propio asunto Mediawet, además del requisito de la no discriminación, exigen que dichas restricciones estuviesen basadas en razones de interés general y que no fuesen desproporcionadas al objetivo perseguido, permite una restricción a la libre circulación de capitales en este campo, amparándose en la naturaleza de organismo público de radiodifusión, financiado con fondos públicos y sin ánimo de lucro, y en el espíritu de dicha regulación que persigue garantizar el carácter pluralista y no comercial del sistema audiovisual holandés.

LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES. Su aplicación en el ámbito audiovisual es idéntica al resto de actividades y tampoco la jurisprudencia se ha pronunciado de manera particular.

LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO. Esta libertad o derecho de establecimiento, regulada en los arts. 52 al 58 del TCE, afecta de lleno, como personas que ejercen una actividad no asalariada, a los organismos de radiodifusión; aunque, con las actuales tecnologías de la comunicación para la prestación del servicio de radiodifusión no se precisa ningún tipo de establecimiento físico. No obstante, podría ir contra este derecho de establecimiento exigir la condición de nacional para autorizar un servicio de televisión u otorgar una concesión de emisión, así como imponer restricciones discriminatorias a los nacionales de otros Estados miembros en la participación del capital social de una entidad de radiodifusión, por el hecho de no ser nacionales o no estar establecidos en dicho Estado miembro.

Estas trabas al derecho de establecimiento, sobre todo las que impiden o limitan la participación en el capital de empresas de radiodifusión a los ciudadanos o personas jurídicas de otros Estados miembros, ha motivado ciertas actuaciones comunitarias; así, a raíz del informe BANGEMANN, hecho público el 18 de noviembre de 1991, en el que se constataba que todavía existían limitaciones en Bélgica, Grecia y Portugal, se iniciaron determinados procedimientos de infracción. En el seguido contra Bélgica que se planteó recurso ante el TJCE; en su sentencia²³ el Tribunal, al examinar una disposición de la Comunidad Flamenca sobre radiodifusión que reservaba el 51% del capital de las sociedades de televisión que se dirigieran a dicha Comunidad, a los editores de lengua neerlandesa cuya sede social estuviera establecida en la citada región o en la región (bilingüe) de Bruselas, entendió que

²³ Sentencia de 16 de Diciembre de 1992 Asunto 211/91. Comisión/Bélgica.

esta reserva del capital social era contraria al derecho comunitario que debía aplicarse a aquellas otras restricciones a la libertad de establecimiento similares que pudiesen existir en este sector.

Ante el ejercicio de esta libertad de establecimiento en el sentido expuesto, únicamente serán oponibles y con criterios restrictivos, las razones de orden público, seguridad y salud públicas previstas en el art. 56 del TCE. No constituyen, sin embargo, cortapisas a la libertad de establecimiento las disposiciones nacionales que limiten la participación en el capital de las sociedades de medios de comunicación o radiodifusión, conforme ya concretaremos en otro apartado, cuya finalidad sea garantizar el pluralismo de dichos medios.

LA LIBRE COMPETENCIA. El principio de libre competencia constituye una de las piezas fundamentales en la construcción de la estructura económica comunitaria.

Con carácter general debe destacarse que se trata de normas plenamente aplicables al sector audiovisual. En tal sentido se han pronunciado, entre otras, las sentencias del TJCE en el asunto "Comité des industries cinematographiques/Comisión"²⁴ o en el asunto "Telemarketing"²⁵, al afirmar que los artículos 85 y 86 también son aplicables a la empresa de televisión, incluidos los monopolios previstos en el art. 90 del TCE, aunque siempre revestirá ciertas particularidades cuando debamos confrontar este principio con el necesario pluralismo informativo.

2.2.4. *Las libertades de expresión, información y recepción, y el pluralismo informativo en los medios de comunicación*

La consecución de un mercado común del sector audiovisual y, especialmente, de la televisión, comporta unas características especiales por las que, además de garantizarse el eficaz desenvolvimiento de las libertades económicas comunitarias deben respetarse las libertades de expresión, información y recepción de dichas emisiones y debe procurarse evitar la concentración, en unos mismos dueños, de los medios de comunicación, asegurando un verdadero pluralismo informativo.

Conjugar todas estas variables plantea, sin embargo, ciertas dificultades, que aumentan al asentarse sobre bases jurídicas distintas que

²⁴ TJCE Sentencia 28.3.85. Asunto 298/83 Coeité des industries cinematographiques/comisión.

²⁵ TJCE Sentencia 3.10.85. Asunto 311/84 CBEM/CLIT e IPB Fund. 17.

han ido acoplándose al sustrato inicial de construcción del mercado común. No cabe duda alguna que los redactores del Tratado de Roma no estaban pensando en un mercado común del sector audiovisual, ni tan siquiera de los medios de comunicación social; paulatinamente con el progresivo transpaso de fronteras de estos medios y su incidencia económica y sociocultural, se han concretado en la esfera comunitaria competencias sobre estos ámbitos, encajándolas en el juego de las libertades comunitarias, pero al mismo tiempo que se incluían estas competencias debían concretarse otros principios como las libertades de expresión, información y recepción, sin cuyo concurso resultaría impropia la construcción de este mercado común audiovisual y de los medios.

Estas libertades de expresión e información, aún cuando no estaban reconocidas expresamente en el TCEE, si se recogían en multitud de acuerdos internacionales firmados por los Estados miembros²⁶, al tiempo que constituían un elemento esencial de sus fundamentos constitucionales. También la jurisprudencia comunitaria reconoció, de manera consistente, que los derechos y libertades fundamentales integrados en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos a los que dichos Estados se habían adherido, especialmente el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, formaban parte "de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza dicho Tribunal"²⁷.

²⁶ Entre ellos:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948 (art. 29).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, y que entró en vigor en 1976 (art. 19).
- El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, acordado en Roma, el 4 de noviembre de 1950, en el seno del Consejo de Europa.

²⁷ TJCE, Sentencia de 5 de octubre de 1994, Asunto TV 10 S. A., Fundamento 24. También se recogen estos planteamientos en el ámbito audiovisual en las sentencias de los Asuntos ERT (260/89), Comisión/Países Bajos 353/89)... También, con carácter general, existe una numerosísima jurisprudencia, aunque resulta innecesario que la refiramos en el marco de este estudio; a modo de ejemplo podemos citar la Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1970, Asunto nº 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, en la que el Tribunal precisa explícitamente que la salvaguarda de los derechos fundamentales, entre los que se incluye la libertad de expresión, debe ser asegurada en el marco de los objetivos y la estructura de la Comunidad.

Con el TUE esta doctrina se eleva a nivel de Tratado al reconocerse en su art. F.2, "La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950..."

Podemos, por lo tanto, acudir al contenido que en dicho Convenio se concreta sobre estas libertades de expresión, información y recepción, para ir delimitando el alcance que deben tener en el ámbito comunitario. Así en el art. 10.1 del CEDH se garantizan estas libertades en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorizaciones previas".

A partir de lo preceptuado en este artículo y la jurisprudencia desarrollada por el TEDH ²⁸ se puede constatar como se protegen un conjunto plural de libertades que comprenden tanto la posibilidad de opinar y expresarse libremente como la facultad de recibir informaciones o ideas sin ningún tipo de trabas, defendiéndolas frente a las injerencias de las autoridades públicas, nacionales o transnacionales, en la medida en que constituyen una condición previa y un fundamento esencial de las sociedades democráticas, y se consideran una de las condiciones primordiales para el progreso y desarrollo de los hombres en el marco de dichas sociedades.

Sin embargo, una vez consagradas estas libertades de expresión, información y recepción en los términos que se han apuntado, en el art. 10.2, se establecen unos límites: "El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por

²⁸ Entre otras sentencias del TEDH, en relación con la aplicación de estas libertades en los medios de comunicación, pueden citarse:

- St. de 1 de diciembre de 1976, asunto Handyside.
- St. de 26 de abril de 1979, asunto Sunday Times.
- St. de 8 de julio de 1986, asunto Lingens.
- St. de 20 de junio de 1989, asunto Groppera Radio.
- St. de 22 de mayo de 1990, asunto Autronic AG.
- St. de 24 de noviembre de 1993, asunto Informationsverein Lentia.

la Ley que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden o la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad e imparcialidad del poder judicial". Estos límites, comunes a todas las libertades, con independencia del medio técnico utilizado y del carácter nacional o transnacional de la emisión, intentan salvaguardar otros bienes comunes de la colectividad, ante la incidencia negativa que pudiese tener el ejercicio de estas libertades; aunque dichas restricciones se matizan y compensan por la exigencia de garantías específicas que eviten arbitrariedades de las autoridades nacionales, como son su previa regulación por ley y su proporcionalidad y adecuación al objetivo perseguido ²⁹.

Además de la protección establecida en el art. 10 del CEDEH, el posible quebranto de estas libertades de expresión, información y recepción puede proceder de otros núcleos económicos o de poder que no son, precisamente, las autoridades nacionales, mediante una dominación oligopolística de los medios de comunicación o con la posibilidad de dictar la actuación editorial de dichos medios.

Ante esta eventualidad, en los ordenamientos jurídicos nacionales, junto a la libertad de información, ha ido adquiriendo una notable relevancia la defensa del pluralismo informativo como principio rector de la comunicación ³⁰. Al mismo tiempo que desde el TJCE al considerar que este principio, tanto en su vertiente externa (en cuanto a la organización de los medios que permita ofrecer una pluralidad de fuentes) como interna (que aboga por garantizar la participación de las diversas corrientes de opinión en los medios), se hallaba entre los principios consagrados por las tradiciones y jurisprudencia constitucional de buena parte de los Estados miembros, lo ha integrado como principio común del ordenamiento comunitario, convirtiéndolo en otro de los dogmas fundamentales del entramado jurídico sobre el que se asientan la regulación y la política audiovisual comunitarias.

A partir de lo expuesto se constata cómo las libertades de expresión, información y recepción, así como el pluralismo informativo, se erigen

²⁹ Para un estudio detallado de todas estas cuestiones, con la normativa y jurisprudencia aplicable a estas libertades, desde la óptica europea, puede consultarse a Teresa FREIXES. Libertades informativas e integración europea. Ed. Colex. Madrid 1996.

en pilares obligados de la construcción de los esquemas comunitarios en la esfera audiovisual y de comunicación de masas. Así, en sentencias como la del asunto Verónica³¹, el TJCE entiende que una norma nacional necesaria para garantizar el pluralismo del sistema audiovisual implantado en un Estado miembro, puede justificar la introducción de restricciones, no discriminatorias, a la libre prestación de servicios por televisión. También en la Sentencia sobre el asunto TV 10 S.A.³², al plantear la compatibilidad del derecho comunitario con una reglamentación de un Estado miembro restrictiva con las libertades económicas, y en especial con la libre prestación de servicios reconocida en los arts. 59 y 60 del TCE, respecto a las actividades de organismos de radiodifusión establecidos en otros Estados miembros, considera que "el mantenimiento del pluralismo que quiere garantizar la política audiovisual holandesa tiene como objetivo preservar la diversidad de opiniones, y consecuentemente la libertad de expresión..."³³, elevando estas libertades a principios fundamentales en la construcción del mercado interior.

2.2.5.- Los derechos de autor en el sector audiovisual

Para la construcción de un mercado interior en el ámbito audiovisual, además de asentar unas bases jurídicas suficientes que permitan

³⁰ Así podemos constatarlo en múltiples sentencias de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros.

A modo de ejemplo.

- Tribunal Constitucional Federal Alemán, St. de 4.XI.96, sobre la Ley de Radiodifusión de la Baja Sajonia de 23.V.84. En la que el Tribunal considera que algunas disposiciones de dicha Ley, aunque en términos generales se ajustan al marco constitucional, no garantizan plenamente las exigencias de pluralidad derivadas del art. 5.1. de su Constitución.
- El Consejo Constitucional Francés, en las Sentencias de 27.VI.82 ó 18.VIII.86, también hacía hincapié en este principio al afirmar, literalmente en esta última que "el pluralismo de las corrientes de expresión socioculturales es en sí mismo un objetivo de valor constitucional".
- La Corte Constitucional Italiana, en las Sentencias 148/1981 ó 826/1988, ha resaltado el valor central del pluralismo en los sistemas democráticos.

³¹ Sentencia del TJCE de 3 de febrero de 1993, asunto Verónica/Commissariaat Voor de Media.

³² St. TJCE, de 5 de octubre de 1994, Asunto 23/93 TV 10 S.A. /Commissariaat Voor de Media.

³³ Fundamento nº 25, St. TJC, de 5 de octubre de 1994.

la realización de las libertades económicas y posibiliten el pleno ejercicio de las libertades de expresión, información y recepción, deben salvaguardarse unos derechos que son fundamentales para que pueda subsistir la creación y producción audiovisual. Se trata de los derechos de los autores, productores, artistas y otros intervinientes a autorizar, percibiendo por ello unas determinadas compensaciones, la reproducción o distribución de sus obras y programas.

Su importancia tanto en la esfera económica como en la cultural, especialmente cuando nos referimos a los derechos de las producciones audiovisuales y las emisiones de radiodifusión, unidos al carácter marcadamente nacional de su regulación, aconsejaban una intervención comunitaria en este campo para facilitar su adecuado juego en el mercado interior; fruto de ello son las actuaciones y reglamentaciones comunitarias que comentaremos en su momento. Ahora, en el marco de los principios y fundamentos en los que se apoyan las posibles intervenciones comunitarias, nos corresponde profundizar sobre las bases jurídicas y argumentos jurisprudenciales que permiten dicha intervención comunitaria en este campo.

En primer lugar puede afirmarse, con carácter general, que la libre prestación de servicios en toda la Comunidad (arts. 59 y ss. del TCE), que en el ámbito televisivo se manifiesta en el principio de libre circulación transfronteriza de emisiones, podría ser objeto de restricciones basadas en razones de interés general si el derecho de autor no se protegiera de una manera armonizada en todos los Estados miembros, conforme se reconoce en la St. del TJCE de 17 de mayo de 1988³⁴. Existe, sin embargo, dentro de las razones justificativas de las restricciones al libre comercio entre los Estados miembros, la posibilidad de prohibir o restringir el comercio entre los Estados miembros por la "protección de la propiedad industrial o comercial" (Art. 36).

En este mismo sentido se ha pronunciado el TJCE en el asunto Deutsche Grammophon/Metro "los derechos de autor y conexos pueden gozar de la protección del art.36", o el asunto Vertrieb Membramm/Gema, en el que declaró que la expresión "propiedad industrial y comercial" incluye "la protección que confiere el derecho de autor, sobre todo en la medida en que sea explotado comercialmente"³⁵.

³⁴ St. TJCE, de 11 de mayo de 1988. Asunt. Warner Brothers Inc. nº 158/86.

Los derechos de autor en las emisiones televisivas estarán, por lo tanto, a caballo entre la regulación y el ejercicio de las competencias de la Unión Europea sobre libre circulación y sobre prestación de servicios, frente a la restricción por el reconocimiento y protección nacional de los derechos de autor en las emisiones televisivas, en base a esta propiedad industrial o comercial, reconocida en el art. 36.

Algunas sentencias del TJCE han analizado esta colisión entre la necesidad de garantizar los derechos de autor y la necesidad de asegurar la libre circulación de las emisiones televisivas de los Estados miembros. Así, en los asuntos Coditel I³⁶ y Coditel II³⁷, además de reconocer ciertas peculiaridades de los derechos de autor en las emisiones televisivas, sentenció que "las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios no se oponen a que un cesionario de los derechos de representación de un film cinematográfico en un Estado miembro invoque su derecho para conseguir la prohibición de representar dicho film en ese Estado por medio de la teledistribución, si el film es captado y retransmitido después de ser difundido en otro Estado miembro por un tercero, con el consentimiento del titular originario del film", reconociendo el derecho de autor para cada frontera nacional, o como se especifica en el asunto 262/81 se trata de "un contrato exclusivo que concede un derecho exclusivo de representación de un film para un período determinado, en el territorio de un Estado miembro"; si bien, en ambos casos debe evitarse que pueda constituir "una discriminación arbitraria o una restricción encubierta al comercio entre los Estados miembros" (art. 36), así como que pueda "impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común" (art.85).

2.3. Derecho Derivado y Actuaciones Comunitarias

Desde las Comunidades Europeas se han llevado a cabo múltiples programas de actuación relacionados, de forma directa o indirecta, con estas políticas audiovisuales y de telecomunicaciones.

³⁵ Conforme pone de manifiesto KEELING, David. "La propiedad industrial e intelectual en el ámbito del derecho comunitario". En *Revista de Instituciones Europeas*. Enero/Abril 1992. Vol. 19, nº 1, pág. 107.

³⁶ Sentencia de 18 de marzo de 1980, asunto 62/79. Coditel I. Se trata de un litigio entre las sociedades "Cine Vog" (Distribuidora de matriz belga) y "Les films la Boétie" (Productora domiciliada en Francia), frente a la sociedad belga de televisión por cable, Coditel.

³⁷ Sentencia de 6 de octubre de 1982, asunt. 262/81. Coditel II.

Como intervenciones más destacadas, estructurándolas en razón de los objetivos perseguidos por la Comunidad y los ámbitos concretos de actuación, podemos señalar:

1. La televisión sin fronteras como objetivo comunitario.
2. La armonización del ejercicio de la actividad de la radiodifusión televisiva.
3. El apoyo al sector cinematográfico y la industria de producción audiovisual europea.
4. La protección de los derechos de autor en el ámbito audiovisual comunitario.
5. El pluralismo, libre competencia y concentración de medios de comunicación.
6. La armonización de normas técnicas, la introducción de las nuevas tecnologías y las políticas de telecomunicaciones e informática.

2.3.1.- La televisión sin fronteras como objetivo comunitario.

Al concretar este objetivo debemos profundizar en el análisis y consideración de la filosofía que preside el pensar y el quehacer comunitario respecto del modelo de televisión y del conjunto de la política audiovisual que debe seguirse en Europa, cuyo punto de mira es, precisamente, conseguir una "televisión sin fronteras" en la Europa comunitaria.

Como antecedentes más directos de esta preocupación por el ámbito audiovisual, y con independencia de algunas disposiciones en materia de cinematografía y telecomunicaciones, podemos apuntar la Resolución sobre la política de información de la Comunidad Europea, adoptada por la Comisión y el Parlamento Europeo en enero de 1981³⁸, en donde se sostenía la tesis de que "la integración europea no progresará más que al precio de éxitos reales políticos y económicos a nivel de la Comunidad, y que tales éxitos serían más fáciles si existiese una política de información de la Comunidad que logrará dar a conocer y hacer comprender a la opinión pública los objetivos de la Comunidad"³⁹.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 12 marzo de 1982, par-

³⁸ DOCE, nº C 28, de 9 de febrero de 1981.

³⁹ COM (79), 701 final.

te de la valoración sobre la notable influencia de los medios audiovisuales en la formación de la opinión pública, para justificar la necesidad de un análisis en profundidad sobre la realidad de estos medios que permita evaluar una intervención reguladora a nivel europeo.

A partir de lo acordado en las Resoluciones del Parlamento Europeo, la Comisión elaboró un primer "Informe Provisional sobre la realidad y las tendencias de la televisión en Europa: perspectivas y opciones" ⁴⁰, hecho público el 25 de mayo de 1983, que dio paso a un segundo documento titulado "Televisión sin fronteras. Libro verde sobre el establecimiento de un mercado común de la radiodifusión, especialmente por cable y por satélite" que vio luz pública en junio de 1984. Con ambos documentos la Comisión defiende, en una actitud parecida en sus grandes líneas a la del Parlamento Europeo ⁴¹, una mayor intervención comunitaria, tanto en el campo normativo como en las acciones de apoyo al conjunto del sector audiovisual europeo, concretando los aspectos principales sobre los que consideran debe actuarse.

Pero vayamos paso a paso. También el Parlamento Europeo acordó varias resoluciones en el ámbito audiovisual. La primera de ellas, adoptada el 30 de marzo de 1984 ⁴², sobre la base del Informe Arfe ⁴³, reconoce que el "Informe provisional sobre la realidad y las tendencias de la televisión en Europa: perspectivas y opciones" había supuesto el inicio de una política global en materia de televisión y que el Parlamento no podía sustraerse la obligación de afrontar y participar en la consecución de este reto ⁴⁴.

Otra Resolución del Parlamento Europeo, así mismo adoptada el

⁴⁰ COM (83) 229 final.

⁴¹ La contribución del Parlamento Europeo a la configuración y puesta en práctica de una política audiovisual europea siempre, ha sido muy positiva y coincidente, en buena medida, con los planteamientos de la Comisión, como puede constatarse en los múltiples Informes y Resoluciones que ha aprobado al respecto; aunque han existido algunas diferencias de perspectiva y el enfoque que debía darse a ciertos aspectos culturales y económicos de la radiodifusión, cuyo mejor exponente serán las medidas introducidas por el Parlamento Europeo a la propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la coordinación de determinadas disposiciones de los Estados miembros para el ejercicio de las actividades de radiodifusión.

⁴² Resolución de 30.03.1984, publicada en el DOCE, nº C 117, de 30.04.1984.

⁴³ P.E. Doc. 1-1541/83 Informe en nombre de la Comisión de Juventud, Cultura, Educación, Información y Deporte sobre "una política concebida en función de las tendencias nuevas de la televisión europea".

⁴⁴ P.E. Doc. 1-15411/83, págs. 11 y ss.

30 de marzo de 1984, aprobada sobre la base de un Informe elaborado por Button ⁴⁵, igualmente incide en la esfera audiovisual; planteando; de una parte, que la regulación y restricciones publicitarias en las emisiones televisivas deben ser objeto de una decisión comunitaria para que todos lo operadores, públicos y privados, puedan competir en igualdad de condiciones. De otra parte, respecto a los efectos que puedan tener los avances técnicos en la internacionalización de las emisiones, recomienda la coordinación con las propuestas del Consejo de Europa.

Existe, asimismo, una Resolución del Parlamento Europeo de 25 de mayo de 1984 ⁴⁶, en la que se reitera la necesidad de elaborar una reglamentación europea en materia de medios de comunicación y adoptar acciones inmediatas para el fomento de la industria audiovisual; instando a la Comisión a presentar, sin demora, un "Libro Verde sobre radiodifusión y televisión por satélite", y al Consejo para que se manifestase sobre las propuestas del Parlamento Europeo con el objetivo de instaurar una política europea de apoyo a la producción audiovisual.

Consecuencia de todas estas iniciativas y reflexiones, fundamentalmente del Parlamento Europeo y la Comisión, fue la aparición del "Libro Verde sobre la creación del Mercado Común de la radiodifusión, en particular, por satélite y por cable. Televisión sin fronteras", publicado en junio de 1984 ⁴⁷. Este documento, clave en el proceso de formación de la política audiovisual de la Unión Europea, avanza en los postulados planteados en el "Informe provisional" de la Comisión de 1983, profundizando en lo que debía ser la apertura de las fronteras intracomunitarias a los programas audiovisuales europeos y la progresiva creación de un mercado común que permitiese la "libre circulación de las informaciones, de las opiniones y de la cultura en el interior de la Comunidad".

El Parlamento Europeo que hizo pública su opinión, fundamentalmente, a través de dos resoluciones, adoptadas en octubre de 1985, en las que, en líneas generales, se apoyaba la política legislativa planteada en el "Libro Verde sobre Televisión sin Fronteras", y se realizan propuestas más concretas sobre el contenido de dichas normas y las medi-

⁴⁵ P.E. Doc. 1-1523/83 de 15 de marzo de 1984. Informe en nombre de la Comisión de Juventud, Cultura, Educación, Información y Deporte sobre "las comunicaciones radiodifundidas y televisadas en las Comunidades Europeas. (El peligro de que la comercialización de los nuevos medios de información representa para el pluralismo de opciones)".

⁴⁶ DOCE, nº C 172, de 2 de julio de 1984.

⁴⁷ 300 fina.1. Comunicación de la Comisión al Consejo el 14 de junio de 1984.

das complementarias que debían actuarse.

Los esfuerzos de las instituciones comunitarias en este ámbito confluyen en la Propuesta de Directiva remitida por la Comisión al Consejo el 30 de abril de 1986 sobre "La política audiovisual de la Comunidad"⁴⁸.

Finalmente, tras el largo proceso negociador y ciertos compromisos institucionales, pudo desbloquearse la negociación y en octubre de 1989, el Consejo adoptó la Directiva 89/552/CEE, denominada habitualmente "sobre televisión sin fronteras".

La Directiva sobre televisión sin fronteras tiene su base jurídica en los arts. 57.2⁴⁹ y 66 del TCE relativos al libre derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. Por lo tanto, como principio fundamental de esta norma debemos destacar la libre circulación de emisiones televisivas, entendida como elemento básico de la organización del espacio audiovisual europeo; asimismo, mediante la libre circulación de programas y emisiones audiovisuales, se está favoreciendo el logro de los objetivos del art. 2 del TCE, y consiguiendo una mayor integración sociocultural europea.

Para garantizar estos principios en la Directiva se establecen dos tipos de actuaciones fundamentales. De una parte los Estados miembros deberán garantizar la libertad de recepción y no obstaculizarán la retransmisión en sus territorios de emisiones procedentes de otros Estados de la Unión⁵⁰. De otra, la Directiva consagra también una libertad de emisión a través de las fronteras nacionales, responsabilizando a los Estados miembros de velar por el sometimiento al Derecho vigente de las emisiones producidas en su territorio o que utilice los medios técnicos para emitir a través de un satélite dependiente de su jurisdicción⁵¹. No obstante, debe matizarse que esta libertad de recepción y retransmisión no afectará a los derechos y obligaciones de los Estados miembros que se deriven de convenios existentes en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión televisiva en el momento de publicarse la Directiva, conforme se establece en el art. 24 de la misma; también podrán, en el ámbito de esta norma, suspenderse provisionalmente la retransmisión

⁴⁸ Documento COM (86) 146 final. DOCE nº C 179, de 17 de julio de 1986.

⁴⁹ El redactado de este artículo fue modificado con posterioridad por el TUE, art. G. punto 13.

⁵⁰ Art. 2.2. de la Directiva 89/552/CEE. Aunque para ello deberán reinterpretarse las obligaciones de la CAMR-77 y coordinar las frecuencias adecuadas.

⁵¹ Art. 2.1. de la Directiva 89/552/CEE.

de emisiones televisadas con los condicionantes que se concretan en su art. 2.2. Asimismo debe matizarse que la Directiva sobre televisión sin fronteras no persigue constriñir y unificar las legislaciones nacionales, sino únicamente eliminar los obstáculos que se oponen al funcionamiento del mercado común en la esfera audiovisual, sin afectar a las competencias de los Estados miembros en materia de organización, incluidos los sistemas de concesión o autorización administrativa, financiación y contenido de las empresas y emisiones televisivas, manteniéndose ciertos núcleos de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en este campo.

Esta Directiva supone, también, una reafirmación de las libertades de expresión e información en las emisiones televisivas europeas. Así, en su Preámbulo, se reconoce que el derecho al libre establecimiento y la libre circulación de servicios, aplicado a la difusión y a la distribución de servicios de televisión, constituyen en derecho comunitario, una manifestación específica de un principio más general, a saber la "libertad de expresión", tal y como se consagra en el art. 10.1 del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en el seno del Consejo de Europa⁵²; sin perjuicio de los únicos límites previstos en los arts. 10.2 y 56.1 de dicho Convenio, por razones de orden público, seguridad y salud pública. Igualmente, en el considerando decimosexto del preámbulo se afirma que es esencial que los Estados miembros velen para que no se cometan actos que puedan resultar perjudiciales para la libre circulación y el comercio de las emisiones televisivas, o que puedan favorecer la creación de posiciones dominantes que limiten el pluralismo y la libertad de información televisiva, así como la información en su conjunto. Sobre todo ello ya se ha referido las jurisprudencias existentes, y respecto a esta última cuestión sobre abuso de posiciones dominantes, nos referiremos con mayor profundidad en el apartado dedicado a la política de competencia y la concentración de medios.

En el marco de ese objetivo general de una televisión sin fronteras

⁵² El art. 10. dispone: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa".

en el ámbito comunitario, otro de los esfuerzos de las instituciones comunitarias se encaminó hacia la creación de un "programa europeo de televisión directa vía satélite".

Hacia ya bastantes años que la Comisión y el Parlamento eran conscientes de que los avances y éxitos logrados en el campo de la integración económica contrastaban con la desinformación de la opinión pública europea sobre estas realidades. Para intentar resolver esta falta de comunicación entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias se elaboraron algunos informes, como los de 1977 y 1980 que planteaban la necesidad de desarrollar una "política comunitaria de información".⁵³ Sin embargo, fue cuando empezaron a planificarse los primeros proyectos nacionales⁵⁴ de televisión directa vía satélite, que desde el Parlamento Europeo se contempló la idea de elaborar un programa europeo de televisión directa vía satélite, en el que participasen los propios servicios de información de la Comunidad, con el objetivo de completar la insuficiente información recibida por los ciudadanos europeos sobre la Comunidad y favorecer la identificación de los ciudadanos con el proyecto europeo. Esta iniciativa, conforme ya se ha apuntado en páginas anteriores, se plasmó en la Resolución de 12 de marzo de 1982 del P.E.⁵⁵ que, amparándose en el art. 2 del TCE al plantear como objetivo comunitario "establecer las bases de una unión más estrecha entre los pueblos de Europa", y en el 235 al considerar que la estrecha vinculación entre la construcción europea y la opinión pública, otorga a la Comunidad facultades implícitas de intervención, propuso la creación de un canal europeo de televisión directa vía satélite.

En esta misma línea el Informe Arfé del Parlamento Europeo (PE

⁵³ Los informes SCHUIJT (DOC 93/77 DOCE nº C. 133 de 6 de junio de 1977 y SCHALL (DOC 1-596/80 DOCE nº C. 28 de 9 de febrero de 1980) proponen un conjunto de medidas que, en base a una amplia labor de propaganda institucional, resuelvan este problema de desinformación.

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

⁵⁴ Sobre todo cuando empezaron a operar en Europa los satélites de media potencia (50 vatios) Astra y Eutelsat II.

⁵⁵ Elaborado a partir de la Propuesta HAHN (DOC. 1 422/81), del informe del Parlamento Europeo recogido en el DOC 1-1031/81.

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

Las propuestas de la Directiva 89/552/CEE y el Programa europeo de televisión directa vía satélite constituyen la vertiente que afecta a la programación de una televisión transnacional europea auspiciada desde la Comunidad. No obstante la construcción de este espacio audiovisual europeo hubiese quedado en entredicho si no se hubiesen adoptado un conjunto de reglamentaciones técnicas normalizadas para la emisión, transmisión y recepción de estas señales audiovisuales. Además este espacio audiovisual europeo también precisaba la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y de las redes de televisión por cable.

De una parte la existencia de normas técnicas distintas para la fabricación y recepción de señales audiovisuales, así como la diversidad en el grado de desarrollo e implantación tecnológica de los países comunitarios, creaban una situación, un tanto caótica, que debía superarse para conseguir una verdadera televisión transnacional, y en esa línea se trabajó desde las Comunidades Europeas.

De otra, la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones, también se convirtió desde hace algún tiempo en objetivo comunitario, como puede constatar en el documento "Recomendaciones acerca de las Telecomunicaciones"⁵⁶ presentado por la Comisión ante el Consejo en septiembre de 1980, en el que ya planteaba la necesaria transición desde una situación caracterizada por la gestión de las telecomunicaciones en régimen de monopolio hasta su paso definitivo a la

⁵⁶ Al respecto puede consultarse el libro de Pedro GONZALEZ MARIN. Euronews. Una televisión pública para Europa. Ed. Icaria. Barcelona 1995.

explotación en régimen de libre competencia en toda la órbita comunitaria. A partir de ahí se han ido sucediendo diversos programas que han liberalizado los mercados de telecomunicaciones en la Unión Europea.

2.3.2. *La armonización del ejercicio de la actividad de la radiodifusión televisiva*

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

De este modo, conforme se pone de relieve en la propia Directiva, se está dando un primer paso normativo que no se agota en la mera aplicación de las libertades comunitarias y en el establecimiento de un régimen de libre competencia en el mercado común de la televisión, sino que se inscribe en el contexto de una política legislativa más amplia de creación de un espacio audiovisual europeo; pero que debe iniciarse por la eliminación de cualesquiera trabas nacionales y la armonización de unos "mínimos de obligado cumplimiento" en el conjunto de disposiciones normativas que regulan la actividad radiodifusora de las televisiones europeas.

Cuotas de protección y promoción de la producción de obras europeas

El Capítulo III de la Directiva, dedicado a la "Promoción de la distribución y de la producción de programas televisivos", está estrechamente vinculado al conjunto de los objetivos perseguidos por la política de apoyo a la industria de producción audiovisual europea. En dicho Capítulo III, debido a la importancia de la televisión en la distribución e incluso en la producción audiovisual, se plantea un sistema de cuotas de pantalla para "obras europeas", que pretende rebajar los efectos negativos de la fragmentación y falta de una adecuada estructura de distribución del mercado europeo, favoreciendo la cooperación entre el cine y la televisión, y potenciando el desarrollo de un mercado que permita elevar los niveles de producción europeos.

Existe, sin embargo, cierta discusión sobre la base jurídica utilizada

para establecer estas cuotas de pantalla, que tampoco estuvieron exentas de fuertes tensiones⁵⁷ durante el proceso de elaboración de la Directiva 89/552/CEE e, incluso, durante el proceso de reforma de la misma⁵⁸. La fundamentación jurídica de estas cuotas se apoya en el art. 57.2 del TCE, al consideraría necesarias para facilitar el acceso y ejercicio a actividades no asalariadas, o conforme se señala en su considerando nº 18 "que tal coordinación es necesaria para facilitar a las personas e industrias productoras de programas televisados un mejor acceso a la profesión y a su ejercicio"; aunque con ello se puede invadir las competencias político-culturales reservadas a los Estados. No obstante esta dicotomía se justifica en base a una interpretación flexible del art. 57, ligándolo al campo de la política audiovisual de la Comunidad. También podría apoyarse en el art. 3.h. del Tratado de Roma y la necesidad de establecer un régimen que garantice que la libre competencia, ante diferentes legislaciones nacionales que impliquen niveles manifestamente desiguales de compromiso en un objetivo de interés común⁵⁹.

Ciertamente la promoción de la producción y distribución de programas no parece tener mucha relación con el fin principal perseguido sobre la libre circulación de emisiones y el objetivo de la televisión sin fronteras; aunque tampoco parece posible lograr la recuperación de la industria audiovisual europea, incluso en el propio mercado, sin aplicar ningún tipo de medidas de fomento y protección. Medidas que, dentro de la lógica jurídica comunitaria, no deben durar ni más tiempo del necesario ni adquirir una dimensión exagerada para la función que deben cumplir.

⁵⁷ Tensiones que estuvieron a punto de bloquear el acuerdo final sobre dicha Directiva, que sólo pudo salir adelante tras una intensa actividad del entonces presidente de la Comisión J. DELORS, con los Estados miembros, presentando un texto transaccional que no cumplía las expectativas del Parlamento y de algunos Estados, pero que impidió el bloqueo de la misma.

⁵⁸ Siendo el tema de las cuotas uno de los principales puntos de discusión y desencuentro, saldado con ciertos compromisos transaccionales y con la propuesta recogida en el DOC. (95) 86 final, remitido por la Comisión al Parlamento y Consejo.

⁵⁹ A este respecto baste con apuntar que Gran Bretaña, en su Broadcasting Act de 1981, aún sin establecer cuotas concretas, indica que una parte suficiente de programas debe ser de origen británico. Los Presidentes de los Länder alemanes también se pronunciaron en 1984 a favor del fomento de la producción propia de programas de la RFA y Europa para la emisión por las televisiones alemanas. La Ley española de televisión privada de 1988, también establece, en su art. 14, unas cuotas obligatorias...

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

Dentro de esta cuota mayoritaria de emisión de obras europeas, la Directiva también pretende estimular la aparición de nuevas empresas de producción independiente al reservar un 10% del tiempo de emisión, con exclusión de los informativos, las manifestaciones deportivas, los concursos, la publicidad y los servicios de teletexto o, alternativamente, a elección del Estado miembro, una inversión de un 10% mínimo del presupuesto de programación de la cadena, a obras europeas de productores independientes de los organismos de radiodifusión.

La emisión de obras cinematográficas por televisión

La explotación comercial de las obras cinematográficas y, al mismo tiempo, el requisito imprescindible para que puedan subsistir las salas de exhibición de cine, precisan la realización de una distribución escalonada de las películas a través de los diversos medios de difusión. El art. 7 de la Directiva intentó cubrir, en la parte que le correspondía, este doble objetivo al obligar a los Estados miembros a que vejen para que "los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia no procedan a la difusión de obras cinematográficas, salvo si existe acuerdo contrario entre los derechohabientes y el organismo de radiodifusión televisiva, antes de un plazo de dos años después del comienzo de su explotación en salas de cine de uno de los Estados miembros de la Comunidad; en el caso de obras cinematográficas coproducidas por el organismo de radiodifusión televisiva dicho plazo será de un año".

Esta prohibición durante un período inicial limitado sobre la emisión de obras cinematográficas por televisión que podría suponer un obstáculo a la libre circulación de mercancías y de servicios, se convierte, sin embargo, en una garantía mínima y temporal que, a través de la armonización de las legislaciones nacionales, puede preservar la continuidad de la explotación de las salas comerciales de cine.

Publicidad, patrocinio y televisión

La mayor parte de cadenas de televisión europeas tienen en las emisiones publicitarias su principal fuente de financiación. La regulación de estas emisiones publicitarias tiene, por tanto, una importancia fundamental que puede afectar al punto de flotación de numerosas cadenas en las que está fuente de ingresos es el recurso casi único de su financiación; al tiempo que también condiciona a las cadenas de pago que permiten la inclusión de publicidad y a las cadenas públicas con financiación mixta. Sin embargo y a pesar de estas implicaciones, conforme reconocía el Parlamento Europeo en su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva "una televisión sin fronteras no puede dar lugar a una publicidad salvaje y sin control", debiendo articular el interés de los anunciantes y las cadenas con el respeto a los objetivos culturales y la programación a la que tiene derecho el receptor del mensaje.

En este ámbito el establecimiento de un marco jurídico global que delimitase las reglas del juego publicitario en las emisiones televisivas resultaba necesario por varios motivos. De una parte, la diversidad de disposiciones nacionales que amparadas en los motivos establecidos en el art. 56.1 del Tratado C.E. en base al interés general, por razones de salud y seguridad pública, puedan dictarse sobre la publicidad televisiva, obstaculizan la libre circulación de emisiones transnacionales y, a su vez, pueden provocar un efecto limitador en la libre circulación de las mercancías y servicios que se den a conocer a través de los mensajes televisivos. Desde otra perspectiva también debe considerarse como esta disparidad normativa provocaría ciertas diferencias fundamentales entre los receptores de estos mensajes, en su doble condición de telespectadores y consumidores de bienes y servicios; afectando tanto al contenido y calidad de su programación televisiva, como a las diferentes prohibiciones y técnicas motivadoras de los mensajes publicitarios en unos u otros países. Por todo ello, desde la legislación comunitaria, se ha procurado dictar un conjunto de normas mínimas que deben respetarse en todos los países de la Unión, dejando a los Estados la posibilidad de "fijar reglas más detalladas o más estrictas y, en determinados casos, condiciones diferentes para los organismos de televisión que dependan de su competencia"; pero estableciendo con la Directiva 89/552/CEE, unos principios generales de las emisiones publicitarias y unas bases homogéneas frente a las distintas regulaciones de los Estados miembros en estas materias; que constituyen el elemento básico necesario para la construcción del espacio televisivo europeo.

Podemos afirmar que en dicha Directiva se regulan: 1.- Los principios básicos y elementales de las emisiones publicitarias televisivas (identificación y separación de la publicidad, así como la configuración de una serie de prohibiciones generales como el uso de técnicas subliminales o publicidad engañosa). 2.- Los tiempos máximos de emisión publicitaria y la inserción de las interrupciones publicitarias. 3.- Unas prohibiciones específicas (publicidad de tabaco y de ciertos medicamentos y tratamientos médicos). 4.- Unas normas restrictivas para la publicidad de determinados productos la que está dirigida a ciertos colectivos (publicidad sobre bebidas alcohólicas y publicidad destinada al público infantil). 5.- Algunas cuestiones sobre la aplicación y control de estas disposiciones.

Protección de los menores

El texto definitivo de la Directiva, además de establecer ciertas restricciones sobre la publicidad dirigida a menores, dedica el Cap.V a la "Protección de los menores". En concreto el art. 22 (que recoge buena parte del espíritu y contenido de los arts. 15 y 16 del texto inicial) impone la obligación a los Estados miembros de adoptar las medidas oportunas para que las emisiones de televisión: no incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita; esta misma obligación se extenderá a aquellos otros programas, que sin llegar a este alto grado de contenido pornográfico o violento, puedan, asimismo, perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice, por la elección de la hora de emisión o mediante otra clase de medidas técnicas, que dichos menores no ven ni escuchan normalmente el campo de difusión de dichas emisiones; una tercera obligación es la de velar para que las emisiones de televisión no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad.

Derecho de réplica o rectificación

Este derecho de réplica o de "rectificación", conforme a la terminología española habitual y anterior a la Directiva ⁶⁰, no se incluyó en

⁶⁰ En la propia Ley 25/1999, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, en el punto 6 de su Preámbulo se hace constar: "No contiene la Ley ninguna referencia al derecho de rectificación frente a programas televisivos, por entender que su contenido ya está suficientemente cubierto por la Ley Orgánica 2/1984, reguladora del derecho de rectificación". No obstante puede apuntarse que en la Ley de Prensa de 1966, sí se utilizaba el término "réplica", frente al actual derecho de rectificación, similar a la construcción, jurídica italiana "rectifica".

la Propuesta inicial de Directiva sobre televisión sin fronteras. No obstante, la diversidad de regulación entre los Estados miembros aconsejó el estudio de su posible armonización.

Respecto al contenido concreto del derecho de réplica en el redactado final de la Directiva, podemos apuntar que sus rasgos definidores fundamentales se encuentran recogidos en el art. 23.1 en los siguientes términos: "sin perjuicio de las demás disposiciones civiles, administrativas o penales adoptadas por los Estados miembros, cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad, cuyos legítimos derechos, en particular por lo que atañe a su honor y su reputación, hayan sido lesionados como consecuencia de una alegación incorrecta hecha en un programa televisivo deberá poder disponer de un derecho de réplica o de medidas equivalentes".

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

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

Sin embargo, la simple aplicación de estos derechos y libertades no ha sido suficiente para salvaguardar la salud económica de las producciones audiovisuales europeas de cine y televisión, habida cuenta de las barreras lingüísticas, la fragilidad financiera, la dispersión geográfica y la pobre comercialización de dichas producciones, que apenas pueden competir en el propio mercado europeo, en el que el 60% de la distribución cinematográfica está controlado por empresas de matriz norteamericana, o en el que el 40% de las redes de distribución de producción audiovisual en videos domésticos está controlado por grupos no europeos, mientras que los programas y

cine europeo apenas alcanzan porcentajes mínimos en la programación de las televisiones y cines en Estados Unidos y Japón⁶¹.

Ante esta coyuntura, y con el fundamento jurídico del art. 235 del TCE, en una primera fase, y de los arts. 3, "1" y "p", y 128, desde la reforma de Maastricht, se han ido adoptando un conjunto de acuerdos para mejorar dicha situación. Así, la Recomendación de la Comisión de 8.4.1964 (DOCE C 63 de 18.4.1964) sobre la nacionalidad de los productos cinematográficos, podría ser un antecedente remoto de estas medidas sobre la protección y la promoción de la producción audiovisual y cinematográfica comunitaria⁶².

Más recientemente el interés y la preocupación de las instituciones comunitarias por profundizar en el conocimiento y plantear alternativas a la problemática de este ámbito, se concreta en las Resoluciones del Consejo de 22.6.1984 (DOCE 204 de 3.8.1984) sobre:

- a) Piratería audiovisual; cuyo objetivo, reforzado con la publicación por la Comisión del Libro Verde sobre la prevención y supresión de la piratería audiovisual (COM (88) 172 final), se enfocaba hacia la preparación de propuestas legislativas sobre derechos de autor en el sector audiovisual.
- b) Fomento y desarrollo de una industria de programas europeos. A partir de la cual se iniciaron las propuestas de ayudas comunitarias para coproducciones cinematográficas y audiovisuales que comentaremos con los programas MEDIA.
- c) Armonización de las normas sobre distribución de películas a través de los diferentes medios de comunicación, que se entroncará con disposiciones como la Directiva 89/552/CEE.

⁶¹ Un 2%, conforme se constataba por el Parlamento Europeo en 1992. Dirección General de Estudios. Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea. Luxemburgo 1993. Pág. 249.

⁶² Dada la importancia de este sector, no sólo en el ámbito productivo y cultural, sino también, como nos recuerda João de Deus Pinheiro, en el Prólogo al Libro Verde "Opciones estratégicas para reformar la industria de programas en el contexto de una política audiovisual europea" (COM. (94) 96 final), que en el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, adoptado por el Consejo Europeo en Diciembre de 1993 (COM. (93) 700 final), entre los sectores donde los retos son más importantes, identifica a la sociedad de la información y, en particular, al sector audiovisual como portadores de uno de los mayores potenciales de crecimiento y de creación de empleo.

Sobre una base más específica, que también evidencia la importancia del sector de la cinematografía, deben citarse la Resolución del Consejo de 13.11.1986, a partir de la propuesta aprobada en el Consejo Europeo de Milán el 28 de junio de 1985 sobre el informe Adonnino, relativa a la declaración del Año Europeo del Cine y la Televisión para 1988. En esta misma línea, asimismo podrían reseñarse otras muchas actuaciones, como las de apoyo permanente de la Comisión a "los festivales cinematográficos, o de programas audiovisuales", o las ayudas a las actividades conmemorativas del centenario del cine.

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

La regulación de los derechos de autor en el marco comunitario es una cuestión relativamente reciente y asociada, en buena parte, al sector audiovisual. Estos derechos, ligados en sus orígenes a los fenómenos de reproducción por imprenta de medios escritos, van ampliando progresivamente su ámbito de actuación a, conforme lo describe la Constitución Española, "la producción y creación literaria, artística, científica y técnica"⁶³, para adquirir una importancia fundamental en múltiples aspectos de la actividad económica y cultural⁶⁴, que los convierten en un elemento esencial en la construcción del mercado audiovisual transnacional.

Resultaría ocioso referirnos aquí al origen, concepto, fines, funciones y tratados internacionales sobre los derechos de autor⁶⁵; únicamente apuntaré que estos derechos, como pone de manifiesto el art. 27 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, engloban un doble significado: "Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente de

⁶³ Art. 20.1.b. de la Constitución Española de 1978.

⁶⁴ Basta apuntar como en el Acta final de la Ronda Uruguay sobre las negociaciones del GATT, se contiene un apartado específico sobre la propiedad intelectual, que incide no sólo sobre los derechos de autor de obras literarias y artísticas, sino también sobre programas informáticos, marcas comerciales, logotipos, diseños industriales...

⁶⁵ Al respecto puede acudirse a múltiples estudios, entre la bibliografía española, a modo de ejemplo: DESANTES, José M. "El derecho de autor en la Constitución Española de 1978", en Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 2ª época, nº 3, 1993; y respecto a su tratamiento en la Unión Europea, MICHINEL ALVAREZ, Miguel Angel, "Comunicación audiovisual y derecho de autor en la Comunidad Europea", en la Ley (Comunidades Europeas). Año XV, nº 90. 28 de octubre de 1994.

la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el desarrollo científico y en los beneficios que de él resulten". "2.- Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora". Además de este carácter personal y patrimonial, así como su interés social y cultural, debe resaltarse el habitual tratamiento nacional de este derecho, como ya se le reconocía en el Convenio de Berna de 1886 o el Convenio de Ginebra de 1952⁶⁶, asegurando, eso sí, para los autores extranjeros la misma "protección suficiente y efectiva" que para "sus nacionales".

En el ámbito audiovisual y concretamente en de la radiodifusión televisiva la regulación y aplicación de estos derechos se complica todavía más, tanto por el propio contenido de la emisión, como por las posibilidades de la difusión, que abarcan una amplia gama de posibilidades y problemáticas jurídicas. Así, pensamos en: la difusión directa de programas por vía hertziana fuera de unas fronteras nacionales, en muchos casos obligada, habida cuenta de que "aún no se ha comprobado la existencia de barreras sensibles como consecuencia de los derechos de autor"; las emisiones vía satélite pueden captarse en muchos países con distintas regulaciones; la difusión por cable u otro medio en un país distinto de una emisión captada de una cadena; Toda la posible gama de obras que se emiten por televisión de distinto género, intervinientes, autores...

Las instituciones comunitarias, ante esta diversidad de intereses, la territorialidad de los derechos de autor y cierta similitud en las distintas regulaciones nacionales, aún considerándolo "base del desarrollo de la economía de los bienes culturales"⁶⁷ y un "tema especialmente candente desde el punto de vista de la política cultural"⁶⁸, tardaron cierto tiempo en regular este ámbito, que no se abordó, prácticamente, hasta cuando se preparaba el Libro Verde sobre la creación del Mercado Común de la Radiodifusión, en particular, por satélite y cable.

⁶⁶ Libro Verde Televisión sin Fronteras (Sexta Parte. C.1.1) Op.cit.

⁶⁷ La Comisión de Cultura y Juventud en el apartado 5.2 de su Opinión formulada el 20 de mayo de 1987, en torno a la Propuesta de Directiva sobre Televisión sin Fronteras Op Cit.

⁶⁸ La Comisión de Cultura y Juventud del Parlamento Europeo en el apartado 5.2 de su Opinión, formulada el 20 de mayo de 1987 en torno a la propuesta de Directiva sobre Televisión sin Fronteras.

A partir de estos datos se dan los primeros intentos de regulación con su inclusión en la Propuesta de Directiva relativa a las actividades de radiodifusión⁶⁹, que dedicaba su Capítulo V (arts. 17-20) a los Derechos de autor.

Esta regulación de los derechos de autor fue, sin embargo, muy cuestionada a lo largo del proceso de tramitación de la Directiva y a partir, sobre todo, del Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Directiva (punto 2.26) en el que se expresa a favor de una regulación autónoma de esta manera, por considerar que una regulación parcial, limitada a este sector, podría ser, en último término contraria a los intereses de autores y consumidores. El Consejo decidió no incluir en esta Directiva de Televisión sin Fronteras la regulación de los derechos de autor para estas emisiones. En ese instante se encomendó a la Comisión la elaboración de un libro verde específico sobre los derechos de autor y la preparación, en base a estos resultados de unas propuestas legislativas para regular este campo.

En este breve apunte de iniciativas de las instituciones europeas en aras a la regulación de los derechos de autor, tampoco podemos olvidar que el Parlamento Europeo en una Resolución de 30 de marzo de 1984 ya instaba a la Comisión y al Consejo a elaborar "reglamentaciones con el fin de proteger [...] los derechos de autor"⁷⁰. También en otra Resolución de 10 de octubre de 1985 plantea la urgente necesidad de resolver "los complejos problemas de los derechos de autor inherentes a la transmisión por cable de programas de otros Estados miembros"⁷¹ y concreta que la Directiva sobre derechos de autor debería instar a interesados a negociar contratos de cesión de derechos para la transmisión por cable transnacional y crear un organismo de arbitraje para el caso de que no fuera posible una solución contractual⁷².

Con todos estos antecedentes y sobre las bases jurídicas y jurisprudencia que ya hemos analizado en su momento, se aprobaron varias

⁶⁹ COM (86) 146 final.

⁷⁰ Punto 4.d Resolución sobre una política concebida en función de las nuevas tendencias de la televisión europea, de 30 de marzo de 1984. DOCE nº C 117, de 30 de abril de 1984.

⁷¹ Apartado nº 30 de la Resolución sobre un reglamento marco que establezca la política europea de los medios de 10 de octubre de 1985. DOCE nº C 228 de 11 de noviembre de 1985.

⁷² Apartado nº 31 de la Resolución de 10 de octubre de 1985 (op.cit.)

Directivas específicas para regular los derechos de autor y afines; debiendo reseñar, por su especial interés en el presente estudio: la Directiva 92/100/CEE, de 19 de noviembre de 1992⁷³, la 93/83/CEE, de 27 de septiembre de 1993⁷⁴, y la 93/98/CEE de 29 de octubre de 1993⁷⁵. La primera regula los derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines en el ámbito de la propiedad intelectual. La segunda se refiere a los derechos de autor y afines en la radiodifusión vía satélite y por cable. Mientras que la última de estas Directivas trata sobre la armonización de los plazos de protección del derecho de autor y determinados derechos afines.

No obstante, debe advertirse que el cuestionamiento de alguno de los principios de estas normativas, la aparición y uso de nuevas tecnologías y, sobre todo, las propuestas que se van a concretar en torno a la "sociedad de la información" nos sitúan en un proceso regulador todavía abierto a posibles cambios. Al respecto basta recordar como en el Documento "Europa marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación"⁷⁶ ya se planteaba que "deberán revisarse las medidas relacionadas con los derechos de la propiedad intelectual, tanto si se han adoptado como si están incluidas en el programa de trabajo de 1990 sobre los derechos de reproducción y los derechos afines y deberá examinarse la posible necesidad de adoptar medidas adicionales". También la regulación de la reproducción privada de obras protegidas por el derecho de autor, o la regulación de diversos aspectos de ciertas bases de datos y redes de intercomunicación, fuerzan una progresiva adecuación de la normativa de estos derechos en algunos sectores.

2.3.5.- *Pluralismo, libre competencia y concentración de medios de comunicación.*

En el marco general de una política audiovisual europea y en especial en el de la creación de un mercado común de la televisión, además de todas las cuestiones que hemos expuesto hasta el momento, reviste una especial importancia la aplicación del principio de pluralismo

editorial e informativo, como expresión de las libertades de expresión, información y recepción, en relación con la libre competencia y la no concentración de medios.

Se trata de principios distintos pero íntimamente relacionados cuando los enfocamos a la esfera de la radiodifusión televisiva. No puede abordarse el tratamiento de la libre competencia o la concentración de medios en televisión, sin tener en cuenta la necesidad de garantizar el pluralismo y las libertades de expresión, información y recepción. Tanto es así que ya en los Considerandos de la Directiva 89/552/CEE, aunque primero se afirma que "El Tratado dispone... el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no sea falseada"⁷⁷, acto seguido se matiza "... que creen competencia leal sin perjuicio de la función de interés público que incumbe a los servicios de radiodifusión televisiva"⁷⁸, para posteriormente relacionarlos al afirmar "es esencial que los Estados miembros velen para que no se cometan actos que puedan resultar perjudiciales para la libre circulación y el comercio de las emisiones televisivas o que puedan favorecer la creación de posiciones dominantes que impondrían límites al pluralismo y a la libertad de información televisiva, así como a la información en su conjunto"⁷⁹.

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

⁷³ DOCE L 346, de 27 de noviembre de 1992.

⁷⁴ DOCE L 248, de 6 de octubre de 1993.

⁷⁵ DOCE L 290, de 24 de noviembre de 1993.

⁷⁶ COM (94) 347 final, de 19 de julio de 1994.

⁷⁷ Considerando segundo Directiva 89/552/CEE.

⁷⁸ Considerando tercero Directiva 89/552/CEE.

⁷⁹ Considerando decimosexto Directiva 89/552/CEE.

ciones dominantes y, todo ello, sobre la base de unos resultados en los que quede reflejado el verdadero pluralismo de la sociedad.

Esta interrelación que, como ya hemos apuntado con anterioridad, constituye una parte esencial de las bases jurídicas comunitarias en la esfera audiovisual y de comunicación de masas, se considera fundamental y necesaria para la organización del espacio audiovisual europeo; de hecho la Comisión, en 1990, proponía como medidas complementarias a la Directiva 89/552/CEE para alcanzar dicho "espacio audiovisual": a) favorecer una política de competencia clara que, al mismo tiempo, garantice un marco adecuado para las ayudas nacionales; b) garantizar que el sector del audiovisual no perjudique al pluralismo, sino que contribuya a fortalecerlo, fomentando la diversidad de los programas y líneas editoriales⁸⁰.

Este interés, junto a otras actuaciones comunitarias, como las Resoluciones del Parlamento Europeo de 15 de febrero de 1990 o de 16 de septiembre de 1992, solicitando que se propusieran medidas eficaces para el control de la concentración de los medios de comunicación en aras al pluralismo informativo, auspiciaron que a finales de 1992 la Comisión aprobase el "Libro Verde sobre concentración de medios en el mercado interior"⁸¹, de cuyos resultados y debates sigue pendiente la aprobación de una Directiva que regule el pluralismo y la concentración de medios⁸².

También el documento "Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación", aprobado por la Comisión en 1994⁸³, así como las múltiples sentencias del TJCE y actuaciones de las instituciones comunitarias, han añadido nuevos elementos al denso conjunto de postulados teóricos y jurídicos que intervienen en estos campos, para defender el pluralismo editorial e informativo en el marco de la libre competencia establecida en el Tratado de la Comunidad Europea.

A partir de todo ello pudo constatarse cómo las normas generales sobre competencia son insuficientes para garantizar otros principios y objetivos que también deben respetarse en los medios de comunicación social, ya que su función trasciende lo meramente económico y

⁸⁰ Comunicación de la Comisión COM (90) 78 final, de 28 de febrero de 1990.

⁸¹ COM (92) 480 De 23 de diciembre de 1992.

⁸² La última propuesta de Directiva en este tema la presentó el Comisario Monti, en julio de 1996.

⁸³ COM (94) 347 final De 19 de julio de 1994.

debe traducirse en un pluralismo político y cultural que permita la efectiva realización de las libertades de expresión, información y recepción. Debemos, por lo tanto, avanzar en esta política de competencia, creando unas condiciones estructurales de mercado que posibiliten el establecimiento de una pluralidad de fuentes de información y opinión, capaces de trasladar, en términos plurales, a las emisiones televisivas el debate cultural y político que "necesita toda sociedad democrática".

Así mismo, el proceso liberalizador del sector de la televisión emprendido en muchos países, junto a los avances técnicos y la incidencia del cable y satélite, a partir sobre todo de los años ochenta, ha permitido, de una parte, una multiplicación abrumadora de canales y oferta televisiva, y de otra que se crearan unas sinergias, motivadas por competir con mayor eficacia, por causas publicitarias, por ampliar la cuota de mercado... que han favorecido la tendencia hacia las concentraciones de medios.

Para evitar esa concentración y la quiebra del pluralismo editorial e informativo, los Estados miembros han adoptado ciertas restricciones relativas a la propiedad de los medios de comunicación y, en especial, de las cadenas de televisión. Sin embargo, estas normativas presentan un alto grado de disparidad, tanto en el ámbito de aplicación (restricciones monomedias o multimédias), como en el grado y modalidades de aplicación de estas restricciones (número de licencias y porcentajes) y otras muchas cuestiones como el nivel de la transparencia, el grado de precisión de las regulaciones..., conforme resalta la Comisión en el Libro Verde sobre Pluralismo y Concentración de medios⁸⁴.

También desde la Comunidad se han adoptado algunas normativas contra las concentraciones de empresas, aunque con carácter general. Así, el Reglamento 4064/89, tiene por objeto regular las operaciones de concentración de dimensión comunitaria⁸⁵, pero esta norma y las que le han seguido no parecen idóneas para aplicarse a un cam-

⁸⁴ Vid. Anexo al Libro Verde sobre Pluralismo y Concentración de Medios. COM (92) 480 final. También podemos encontrar un resumen de estas regulaciones en Noticias de la Comunicación, números 83 y 84. Febrero y marzo de 1993.

⁸⁵ Reglamento 4064/89 del Consejo, 21 de diciembre de 1989, sobre control de las operaciones de concentración entre empresas (DOCE. L 395 de 30 12 1989) y el Reglamento 2367/90, de la Comisión, de 25 de julio de 1990, relativo a las notificaciones, plazos y audiencias contempladas en el Reglamento 4064/89 (DOCE. L 219 de 14.08.1990).

po tan específico y particular como son los medios de comunicación, sobre los que apenas han tenido incidencia; fundamentalmente, por las cifras de negocios que se indican en el Reglamento y que no suelen alcanzarse en este tipo afectados, frente de empresas y porque, además, las empresas de comunicación acostumbra a organizarse y estructurarse en grupos de empresas de los diferentes ámbitos de la comunicación, incluso de otros sectores, y con participaciones cruzadas en muchos casos, planteando una dificultad añadida a la aplicación del Reglamento que debería tomar como referencia los submercados monomedia a estas crecientes interrelaciones⁸⁶, escapando a su ámbito de aplicación.

A pesar de estas alternativas y los múltiples intentos del Comisario europeo de Mercado Interior, o la insistencia del Parlamento Europeo, todavía no se ha podido concretar alguna normativa en ese sentido. La última tentativa ha sido la propuesta de directiva presentada por el Comisario Monti a finales de julio de 1996, en la que fija unos límites a la concentración del 30% de la audiencia para las televisiones y radios, mientras que este porcentaje se rebaja a un 10% del consumo total de medios para los grupos multimedia. Sin embargo, da la impresión de que todavía estamos algo lejos del acuerdo definitivo.

Con todo, creo que sobre la Concentración de Medios y sus posibles alternativas para mantener la libertad de expresión e información sobre la base del pluralismo, siguen siendo válidas muchas de las propuestas del informe sobre "Media Concentration in Europe"⁸⁷, entre ellas, que pueden constituir el eje de lo que debería ser la actuación comunitaria, entre ellas podemos destacar:

- Aumentar la transparencia de la industria de los medios de comunicación y mejorar las bases de datos estadísticos paneuropeos, de tal manera que con ella pueda tenerse una información veraz sobre la propiedad e influencia de las distintas sociedades.

⁸⁶ Tanto la Comisión (COM (92) 480 final pag. 87 y ss.), como el Parlamento Europeo en las Resoluciones sobre el Decimoquinto y Decimoséptimo Informes sobre Política de Convergencia, constataron este problema y plantearon la necesidad de adoptar normas contra las concentraciones mono y multimedia de los medios de comunicación.

⁸⁷ Media Concentration in Europe. Commercial enterprise and the public interest. Alfonso SANCHEZ TABERNO y otros. The European Institute for the Media. Düsseldorf 1993.

- Fortalecer la efectividad de los instrumentos de control existentes, de manera que puedan llegar desde el nivel individual hasta los procesos de concentración interfronterizos. Aunque sobre estos aspectos debe reconocerse las dificultades técnicas de la Comisión para abordar por sí sola esta regulación.
- Desarrollar controles sobre las fusiones de los medios de comunicación europeos, con baremos particulares, distintos al resto de sectores.
- Plantear la conveniencia de crear un organismo independiente y supranacional que pudiese controlar esta cuestión, denunciar vulneraciones de estos principios e imponer sanciones.
- Tener en cuenta, especialmente, la protección de los intereses de pequeños países y regiones, así como las culturas minoritarias, para que no se vean privados de sus rasgos de identidad a partir de esos procesos de concentración y unificación.
- Estabilizar y apoyar un sector público de la comunicación en cada uno de los Estados miembros.
- Y, añadiríamos, en razón de la competencia nacional o comunitaria, fomentar y regular un acceso plural de periodistas o intervinientes en los medios; así como un estatuto de redacción y actuación con suficientes garantías para los trabajadores de los medios.

2.3.6.- *La armonización de normas técnicas, la introducción de las nuevas tecnologías y las políticas de telecomunicaciones e informática.*

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

Entre estas cuestiones destacaremos: la armonización de las normas técnicas de televisión; el fomento de la investigación y la introducción de nuevas tecnologías, y las interrelaciones del sector audiovisual con las políticas de telecomunicaciones e informática.

La armonización de las normas técnicas de televisión.

Desde los años sesenta coexisten en Europa dos sistemas diferentes e incompatibles para la codificación y transmisión de señales de televisión en color. En los inicios de dicha década se utilizaban tres sistemas que pugnaban por dominar el mercado europeo: el PAL (Phase Alternation Line), desarrollado por la industria alemana; el SECAM (Sequentiel Colour A Menorie), desarrollado por la industria francesa, y el NTSC (National Television System Committee), desarrollado en USA, que gradualmente perdió apoyo en Europa, salvo en Gran Bretaña y Países Bajos, y a partir de 1965 dejó de tenerse en consideración. A pesar de diversos intentos para adoptar una norma europea común, dado que el sistema PAL y SECAM presentaban unas características técnicas y prestaciones similares, razones de tipo político y económico impidieron el acuerdo y en la conferencia del Comité Consultivo de Radiocomunicaciones, reunido en Oslo en 1966 los países europeos adoptaron uno u otro sistema.

Tampoco la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones, encargada de la planificación del servicio de radiodifusión por satélite, celebrada en Ginebra en 1977, aunque concretó las características radioeléctricas de la señal de televisión directa vía satélite en Europa, no estableció nada sobre los sistemas de transmisión en PAL o SECAM que se mantenían en la emisión por satélite; aunque conforme avanzaba el desarrollo técnico y la capacidad de los satélites estos sistemas de transmisión adolecían de numerosos inconvenientes técnicos.

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

Ante esta situación que perjudicaba el mercado interior, desde la Comunidad se intentó evitar que se ampliaran estas diferencias y, aprovechando la incorporación de nuevos avances y técnicas en los campos de la radiodifusión y la televisión, reconducir los dos sistemas existentes hacia un nuevo sistema armonizado. El apoyo a la implantación de la televisión directa vía satélite (TDS) y al desarrollo de la televisión de alta definición (HDTV) fueron algunos de los instrumentos utilizados para este fin, que se plasmaron mediante la aprobación de varias

Directivas específicas (aunque otro conjunto de Directivas del ámbito de las telecomunicaciones también recogen aspectos parciales) para unificar unas normas técnicas comunes, así como mediante unas actuaciones conexas en el campo industrial y de la investigación; viéndose todo ello favorecido por la evolución desde los sistemas analógicos a los de compresión digital que, en su conjunto, han apoyado y han superado el punto definitivo de avance hacia un horizonte común.

El fomento de la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Aunque la estrategia europea para la introducción de nuevos sistemas de televisión estuvo basada, hasta 1993, en el binomio HD-MAC/D2-MAC; el interés comunitario por el desarrollo del mercado audiovisual en su vertiente técnica propició otras múltiples actuaciones comunitarias y actividades de I+D en este ámbito. Algunos informes de la Comisión, con el beneplácito del Consejo Económico y Social y del Parlamento Europeo, así como determinadas Decisiones del Consejo dan buena muestra de ello. También, las investigaciones y aplicaciones experimentales de la televisión avanzada, tanto en la alta definición como en la digitalización, sobre formatos 16:9, fundamentalmente en el marco de los programas Eureka y Race, han permitido, en su conjunto, sentar las bases tecnológicas de la actual realidad y desarrollo técnico; en donde el estudio sobre los usos de los sistemas digitales ocupan el eje central de la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

El sector audiovisual en el marco de la política de telecomunicaciones e informática.

La creciente importancia económica y social del campo de las telecomunicaciones ha llevado a la Comunidad a formular, desde 1980⁸⁸, determinadas actuaciones en dicho campo, alguna de las cuales inciden, de manera directa o indirecta, en el ámbito audiovisual.

⁸⁸ Las primeras propuestas de la Comisión en materia de telecomunicaciones se iniciaron en septiembre de 1980; aunque suele reconocerse el acuerdo del Consejo, de 17 de diciembre de 1984, como fecha de inicio de la política comunitaria de telecomunicaciones. Al respecto puede consultarse el libro del MOPTME. Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea. Ed. por el Centro de Publicaciones del MOPTME, Madrid, 1995.

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

Nos encontramos, por tanto, ante tres sectores, el de la telecomunicaciones, el de la informática y el del audiovisual, con parcelas de convergencia técnica, industrial o comercial, a dos o tres bandas, que pueden plantear determinados problemas de organización y regulación si no se afrontan desde esa doble o triple convergencia de una manera coordinada y sobre unos objetivos comunes, como ya destacó la Comisión en 1986⁸⁹.

Fundamentalmente estas convergencias se producen en la armonización y normalización de normas técnicas a nivel europeo, en donde el Instituto Europeo de Normalización de telecomunicaciones (ETSI) y los otros organismos afines participan activamente, cubriendo una buena parte de estas parcelas comunes que, respecto al ámbito audiovisual ya hemos comentado en apartados precedentes. Otro de los grandes ámbitos de interconexión lo constituyen los programas y proyectos de I+D de las nuevas tecnologías audiovisuales que suelen estar ligadas a los campos de la informática y las telecomunicaciones, conforme también hemos analizado en el apartado precedente. Pero es, sobre todo, en la organización y régimen único aplicable a las grandes infraestructuras y redes de estos campos, en relación con el ejercicio de las libertades económicas comunitarias, donde se dan unas relaciones muy especiales que están ahora incidiendo y todavía van a incidir más en el futuro inmediato.

3. Reflexiones de futuro

Ya hemos constatado cómo existe, cuáles son sus bases jurídicas y cómo se ejecuta la Política audiovisual de la Unión Europea. Ahora nos

⁸⁹ COM (86) 325 final, pág. 19. Al respecto también puede consultarse E. Bustamante, Telecomunicaciones y audiovisual en Europa. Encuentros y divergencias. Fundesco, Madrid, 1990.

corresponde contrastar esta "realidad oficial", como son las normas y actuaciones comunitarias que hemos comentado con la verdadera "realidad audiovisual".

Para ello, en primer lugar, podemos apuntar las nuevas reglas del juego que, por ejemplo en el ámbito de las emisiones televisivas, se han modificado mucho el paisaje audiovisual respecto a la situación existente apenas hace dos décadas, cuando en la mayor parte de países europeos solo podían recibirse dos, o a lo sumo tres cadenas de televisión y de propiedad estatal en la mayor parte de los casos; además, únicamente solía disponerse un aparato de recepción por unidad familiar en blanco y negro, con baja calidad de audio... En estos momentos para adentrarnos en este espacio televisivo, ya deben tenerse en cuenta un conjunto nada desdeñable de factores:

- Régimen de propiedad: Pública, Privada o Mixta.
- Ambito geográfico de emisión: Multinacional, Nacional, Regional o Local.
- Base de transmisión de la señal: Analógica o Digital.
- Modo de transmisión de la señal: Terrestre, Cable o Satélite.
- Modo de recepción de la señal: Abierto, Semicodificada o Totalmente codificado.
- Forma de pago: gratuita (publicidad), mixta (canon estatal y publicidad; cuota privada y publicidad, pago por visión de algunos programas y publicidad); y cadena de pago (por cuota periódica y sin publicidad).
- Contenido de las emisiones: generalistas, temáticas y mixtas.

A este cuadro, incluso, se le podrían añadir nuevas variables como la posible interactividad o cualquier otra nueva invención que amplíe la gama de posibilidades de emisión, transmisión, recepción e incluso contenido, que con el actual grado de convergencia entre las telecomunicaciones, la informática y los medios de comunicación, parece más que factible.

Sea como fuere, es evidente que hoy en día ya estamos evolucionando de lo analógico a lo digital y como dice Terceiro⁹⁰, hasta se va a ir más allá del fenómeno multimedia, "de las tecnologías multimedia

⁹⁰ TERCEIRO, José B. Sociedad Digital. Alianza Editorial. Madrid, 1996

u oligomedia a las hipermedia interactiva", en donde será posible combinar diversos medios, por ejemplo, espacios audiovisuales y fuentes de información, no sólo por los grandes grupos multimedia sino por los propios usuarios.

Esta nueva tecnología digital nos obliga a que, en clave de futuro inmediato, dejemos de pensar en la televisión tradicional que ahora conocemos, para concebirla "en términos de bits"; como una emisión continuada de datos, de la que podemos escoger el que queramos, previo pago o no, y a la hora que queramos, por lo que su contenido será accesible y totalmente programable a gusto del telespectador.

Cada uno, ante la pantalla del televisor, podrá tener la información de la programación que desee; las guías electrónicas de programación van a jugar un papel esencial en la nueva televisión digital y cada uno podrá programarse el informativo, la película, los deportes..., en definitiva crear su propia cadena; eso sí, a partir del conjunto de la oferta televisiva de la que disponga, previo pago, en muchos casos. También será posible escoger y programar todas las obras de un director, actor...; películas con un determinado grado, alto, medio o bajo de violencia...; partidos de un determinado equipo o competiciones en las que participe su deportista favorito... En otras palabras, estamos empezando a dejar de ser meros espectadores de televisión, para pasar a ser consumidores de televisión.

También la radio va a participar y entrar en estos mismos desarrollos técnicos y cambios de relación con el oyente; aunque su incidencia en la sociedad actual no sea la misma, pero tampoco nada desdeñable.

Esta nueva realidad, sin embargo, plantea nuevos retos y nuevas metas, en donde debe tenerse en cuenta esta manera de ver televisión y en donde ese pequeño grado de interactividad del que hasta ahora era sujeto pasivo, puede significar un drástico cambio en la estructura de las organizaciones de radiodifusión y televisión; así como en la estructura, contenido y cantidades de las producciones audiovisuales.

En esta línea, y aunque cualquier "reflexión de futuro" la considero arriesgada, parece evidente que en la sociedad de las redes y autopistas de la información, en la sociedad de la comunicación global, la televisión y el conjunto del sector audiovisual, no solo van a integrarse y aprovecharse de estos nuevos avances técnicos, sino que van a identificarse y asumir parte de este rol de intercomunicación, a través de una pantalla conectada a una o varias redes de información y entretenimiento, así como a una terminal de ordenador y otros servicios de "valor añadido".

Con este nuevo modelo de televisión, en el marco de una sociedad que también va a modificar muchos de sus esquemas, la televisión al modo actual pierde su significado. Habrá una multiplicación de oferta televisiva, con posibilidades de acceder a muchísimos canales, aunque no parece que de entre estos canales cada televidente pueda llegar a utilizar más de quince, pero sí se provocará una importante fragmentación de audiencias. Las cadenas generalistas van a sufrir cierta crisis y deberán reorientar su programación con una mayor producción propia y más programas en directo. Las cadenas de carácter regional o local, así mismo, deberán reorientarse hacia un espacio de producción e información más próxima al ciudadano... También, a la postre, la mayoría de los operadores audiovisuales se reorganizarán y, probablemente, se concentrarán en grupos multimedia o establecerán relaciones de este tipo.

De otra parte, el papel socio-cultural de los medios de radiodifusión y audiovisuales, no parece que vaya a disminuir, aunque sí puede modificarse en razón de la fragmentación de audiencias y la especialización de los canales; al mismo tiempo que aumentará su incidencia en el conjunto de la actividad económica.

Todos estos factores que refuerzan el peso específico del sector audiovisual en la sociedad del siglo XXI, con su notable incidencia sobre el dominio de la información, la creación de los modelos socio-culturales, el desarrollo de la economía...; nos obligan a contrastar estas proyecciones con la ya, actualmente, caduca regulación comunitaria (y no digamos el caso español, en el que además de la indefinición y el retraso legislativo, se añaden actuaciones regulatorias que están naciendo con demasiadas presiones y al son de unos intereses muy determinados y nada transparentes).

Sin duda alguna la reforma de la Directiva 552/89/CEE, con todas las variables que comporta, desde el tema de las cuotas de pantalla, a la inclusión de la regulación de la televenta, pasando por la transmisión en abierto de determinados acontecimientos de interés general...; la falta de una regulación clara sobre las reglas de concentración y libre competencia en el sector audiovisual, con el tratamiento de las concentraciones mono, multi o hipermedia; la situación de las televisiones públicas con su doble financiación; la necesaria actualización sobre las normas de los derechos de autor y afines; el replanteamiento de la estructura de ayudas a la producción audiovisual; la adecuación e incidencia de las normas técnicas en la emisión, transmisión y recepción

de señales audiovisuales...; crean un panorama en la regulación y actuaciones comunitarias, ya superado por la realidad técnica, que necesita modificarse.

Apuntando este desfase es, por tanto, el momento de constatar aquellas cuestiones que deban constituir los ejes centrales de la nueva regulación audiovisual a nivel comunitario (como también debería hacerse en cada Estado); para, después comentar cuales pueden ser las líneas fundamentales de reforma.

En la constatación y redefinición de los ejes centrales de la nueva regulación, debe partirse del actual estado de los avances técnicos que hemos apuntado, para replantearnos, sea a través de un libro blanco o cualquier otro tipo de estudio que se acometa, cuestiones tales como:

- La función o funciones esenciales que van a cumplir la televisión y el conjunto de los medios audiovisuales en la sociedad del Siglo XXI; tanto a nivel socio-cultural como económico.
- La configuración del nuevo mapa de la emisión y recepción de señales audiovisuales; en donde van a configurarse una multiplicidad de emisiones de distintos canales televisivos, con varias formas de transporte de señal y otros tantos sistemas de recepción.
- El estudio de las nuevas estructuras accionariales y empresariales de las empresas y grupos del sector audiovisual; el mantenimiento, o no, y la definición de las condiciones que deban cumplir cadenas públicas; así como los posibles límites a la concentración de medios... en aras a la conjunción de los principios de libre competencia, libertad de expresión e información, desde la propia adecuación al mercado de los operadores televisivos.
- Las condiciones técnicas mínimas y la armonización técnica necesaria de los distintos aparatos que se utilizan tanto por los operadores como por los consumidores de medios audiovisuales, para hacer efectivo el principio de mercado único.
- La delimitación, con independencia de la organización de su propio entramado que correspondería a cada Estado, de unos mínimos requisitos respecto al posible acceso a las señales audiovisuales (canales abiertos/codificados, chips antiviolencia, acontecimientos de interés general...); así como cualesquiera otros derechos de recepción que puedan corresponder a los consumidores (no facilitar datos a terceras personas sobre el tiempo y programas que han usado...).

- La concreción del papel de la publicidad y los mensajes comerciales, en cualquiera de sus formas, con la delimitación de las normas básicas que debe cumplir esta publicidad en su contenido y en sus inserciones en la programación, en razón de las diversas modalidades (abierto/codificado, generalista/temático/televenda, público/privado...) para que se respete un conjunto de derechos y principios comunes en las emisiones publicitarias que puedan captarse en todos y cada uno de los Estados de la Unión.

- La articulación de unos mecanismos que permitan evitar la manipulación y uso interesado de las programaciones y los informativos de los medios audiovisuales, atentando contra los principios esenciales del Estado y la Sociedad Democrática Europea; así como el establecimiento de un derecho de réplica efectivo, atendiendo a las diversas modalidades de televisión que puedan darse, para los ciudadanos que puedan sentirse directamente perjudicados por alguna referencia o dato inexacto emitido por las señales audiovisuales.

- La multiplicación y reorientación, tanto del contenido de las producciones audiovisuales, como de los sistemas de ayudas y cuotas de emisión que se habían establecido en la regulación comunitaria, adaptándolos a la nueva realidad audiovisual.

A partir de estas reflexiones y a pesar de que el 10 de junio de este año, ya se ha consensuado un nuevo texto de Directiva sobre televisión sin fronteras en la que se incluye: la obligatoriedad de emitir en abierto aquellos acontecimientos que los Estados miembros consideren de especial importancia; la reordenación en materia de publicidad, permitiendo un porcentaje máximo de publicidad de un 20% por hora, prohibiendo la interrupción publicitaria de los informativos de actualidad de duración inferior a la hora, y prohibiendo la publicidad de cigarrillos y tabaco; el incremento de la protección de los menores, tanto por franjas horarias como por la señalización acústica o visual, y la investigación sobre la inclusión de un chip antiviolencia; parece evidente que, en el marco de estas nuevas fronteras audiovisuales del siglo XXI, debería modificarse la política y regulación audiovisual comunitaria, en las siguientes líneas:

- Nueva reforma de la Directiva 552/89/CEE; en la que manteniendo el concepto y objetivo de la "televisión sin fronteras", pero reco-

nociendo la multiplicidad y diversidad de canales y ofertas de televisión, que se darán con la televisión digital, así como diversos sistemas de recepción de la señal, contemplar y precisar:

- la regulación de los derechos de determinados colectivos que pueda perjudicarles el contenido de las emisiones audiovisuales (como ejemplo basta apuntar la diferencia que puede existir entre los límites en la protección de la infancia y la juventud en un canal abierto o en uno codificado...).
- la nueva regulación de los principios y tiempos de la emisión publicitaria (no debe ser igual para el tratamiento de la publicidad en un canal generalista, en uno temático o en uno dedicado a la televenta; también sería aconsejable que fuese distinto el tratamiento de la publicidad en un canal abierto, en uno de pago o en uno mixto).
- la modificación de los artículos relativos a las cuotas de emisión de "obras europeas", que deberían ajustarse a los distintos tipos de canales y a los acuerdos sobre libre comercio mundial.

* También podría incluirse en la nueva reforma de la Directiva 552/89/CEE, otros conceptos hasta ahora no recogidos; entre ellos:

- la obligación legal de incorporar determinadas novedades técnicas para conseguir los objetivos perseguidos por la legislación comunitaria (como los aparatos que sirven reducir el impacto de imágenes o programas violentos: chips antiviolencia...).
- un conjunto de nuevos derechos de los consumidores de televisión, entre los que deberían constar tanto los derivados de los contenidos de las propias emisiones televisivas, como los de la protección de los datos sobre la suscripción a una determinada cadena o el uso y disfrute de ciertos contenidos de una cadena, cuando estos datos quedan archivados.
- la incorporación de unas normas que obliguen a respetar los principios esenciales de las sociedades democráticas y sirvan para la defensa de la libertad de expresión e información.
- otras múltiples cuestiones que pueden derivarse del uso interactivo de la televisión, y otros avances que vayan apareciendo.
- También sería aconsejable que, sobre unas bases parecidas a la

regulación sobre televisión, se aprobase una norma sobre "radiodifusión sin fronteras" para abarcar las diversas emisiones transnacionales de radio y unificar unos criterios generales para la libre circulación de emisiones radiofónicas.

- Un tema, sobre el que todavía y desde hace mucho tiempo, está discutiéndose y se están elaborando propuestas, es el de las limitaciones a la concentración de medios. Ciertamente, en la actual perspectiva audiovisual, los grandes grupos internacionales multimedia ya están tomando posiciones en un mercado en el que para operar con ciertas garantías de éxito hace falta un volumen muy importante de inversión y otro conjunto de importantes derechos y relaciones..., al alcance, únicamente, de unos pocos; cada día menos. Por lo tanto, es muy fácil que en un futuro el dominio y uso de un porcentaje muy elevado de canales europeos estén concentrados en manos de muy pocas personas, con todo lo que ello puede implicar. De ahí la importancia de regular esta cuestión, aunque sea sin poner grandes límites a estos grandes grupos (que de momento sí parece que hayan conseguido que todavía no exista regulación sobre la concentración de medios), pero revalorizando el papel y la importancia de las televisiones públicas y apoyando la existencia de pequeños grupos de operadores independientes, tanto a nivel local como a niveles estatales o europeos.
- Otra cuestión importante que debe abordarse en la regulación comunitaria es el papel y, sobre todo, la posible doble financiación de las televisiones públicas que hasta el momento chocaba con el principio de la libre competencia. Por suerte, amén de otras disposiciones que sobre ello ya había aprobado el Parlamento Europeo, el Protocolo del T.C.E. aprobado en la cumbre de Amsterdam, reza: "Las disposiciones del presente Tratado se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a organizaciones de radiodifusión para llevar a cabo las competencias de servicio público atribuidas, definidas y organizadas por cada Estado miembro, y dicha financiación no afecte a las condiciones comerciales y de competencia de la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, teniendo en cuenta la realización de las competencias de dicho servicio público". Abriendo la puerta a esta financiación, dentro de ciertos límites y con el cumplimiento de la fun-

ción que tienen atribuidas estas televisiones.

- Así mismo debe revisarse y adecuar la regulación de los derechos de autor y afines a la nueva realidad audiovisual.
- En cuanto a las ayudas a las producciones audiovisuales, que fundamentalmente se realizan en base a los distintos programas englobados en MEDIA II; también, en consonancia con un nuevo tratamiento de las cuotas de emisión de obras europeas en las televisiones, deberían sufrir ciertos replanteamientos, invirtiendo más dinero y apoyando, todavía un poco más, la producción y explotación de las producciones europeas.
- También debería contemplarse la posibilidad de gestionar desde las Instituciones Europeas algunos canales libres de pago que pudiesen llegar a todos los europeos, con un contenido en el que primasen las informaciones de la Unión Europea y otros programas divulgativos o culturales de los diversos pueblos y regiones que integran Europa.
- Una última cuestión que me gustaría plantear para incluir en la legislación comunitaria, aunque es más propio de las legislaciones nacionales, es la constitución de una especie de Instituto o Consejo Audiovisual Europeo, integrado por profesionales independientes, para velar por el cumplimiento de las normas comunitarias del audiovisual, al mismo tiempo que debería proponer nuevas formulas para dinamizar y articular la realidad televisiva del siglo XXI en la Unión Europea.

ANEXOS

**LOS RETOS DE
LA UNION EUROPEA
ANTE EL SIGLO XXI**



Universidad Nacional
de Educación a Distancia



BANCO DEL COMERCIO

© Banco del Comercio
© E. Linde y otros

Preimpresión: Eride, Diseño Gráfico
Impresión: Gráficas Monedero

ISBN: 84-605-6960-8
Depósito legal: M-40616-1997

Octubre, 1997

Prólogo

Ponenc

1.-

2.-

3.-

4.-

5.-

6.-

7.-

8.-

9.-

10.-

11.-

**LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA
ANTE EL SIGLO XXI**

Enrique *Linde Paniagua*, Enrique *Arnaldo Alcubilla*,
Vicente *Benedito Francés*, Angel *Bizcarrondo Ibáñez*,
Luis María *Linde de Castro*, Araceli *Mangas Martín*
Manuel *Medina Ortega*, Pilar *Mellado Prado*,
Emilio *Ontiveros Baeza*, Félix *Valdés Valerín Gamazo*,
Roberto *Viciano Pastor* y José María *Vidal Beltrán*



**Universidad Nacional
de Educación a Distancia**



BANCO DEL COMERCIO

Madrid 1997

SUMARIO

Prólogo, por Enrique Linde Paniagua	7
---	---

Ponencias:

I

1.- Los Retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996, por Araceli Mangas Martín.....	15
2.- El futuro de la Unión Europea: ¿Déficit democrático o déficit constitucional?, por Roberto Viciano Pastor.....	33
3.- Una visión dinámica de la ciudadanía europea, por Enrique Arnaldo Alcubilla.....	57
4.- La reforma de las instituciones, por Pilar Mellado Prado.....	73
5.- El Parlamento Europeo, por Manuel Medina Ortega.....	85
6.- La Política Exterior y de Seguridad Común, por Félix Valdés Valentín Gamazo.....	97

II

7.- La Unión Económica y Monetaria, por Luis María Linde de Castro	111
8.- Los mercados financieros en la Unión Monetaria, por Emilio Ontiveros Baeza.....	129
9.- La Banca ante la Unión Económica y Monetaria, por Vicente Benedito Francés	147

III

10.- El mercado interior, por Enrique Linde Paniagua	215
11.- La armonización fiscal en la Unión Europea, por Angel Bizcarrondo Ibáñez	243

© Banco del Comercio
© E. Linde y otros

Preimpresión: Eride, Diseño Gráfico
Impresión: Gráficas Monedero

ISBN: 84-605-6960-8

Depósito legal: M-40616-1997

Octubre, 1997

12.- La nuevas fronteras audiovisuales, por José María Vidal Beltrán.....	255
--	-----

Anexos:

Relación de asistentes al curso	311
Nota biográfica de los autores	313

PROLOGO

I

El Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea tenía en Amsterdam, los días 16 y 17 de junio de 1997, una cita de gran trascendencia. Después de muchas especulaciones, desde que se constituyera la Conferencia Intergubernamental en Turín en 1994, era el momento de decidir si la Unión Europea debía y podía dar otro gran paso hacia delante, como había sucedido en Maastricht cinco años atrás, o si entrábamos en una fase de desaceleración, espera o paralización del proceso de construcción europea. Si la reforma de los Tratados estaba en el centro de los debates del Consejo Europeo de Amsterdam, la culminación de la tercera fase de la Unión monetaria tampoco iba a estar ausente en las reflexiones de los mandatarios europeos.

En la medida en que la historia de la Unión Europea sigue rigiéndose por fases e hitos, citar en Avila, sede de los cursos de verano de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la semana del 7 al 11 de julio de 1997 a un grupo selecto de profesores y expertos para reflexionar en voz alta ante un auditorio interesado, sobre lo sucedido en el Consejo Europeo de Amsterdam y en general sobre el proceso de construcción europea, nos pareció a Pilar Mellado y a mí interesante y consecuente con la actividad que un grupo de profesores de la UNED venimos desarrollando, desde hace unos años, alrededor del Derecho de la Unión Europea.

Los cursos de verano, en general, son una oportunidad excelente para reunir a profesores de diferentes universidades y expertos que, de otro modo, la experiencia enseña es difícil llevar a cabo. Así, se consigue inducir la reflexión sobre temas actuales venciendo esa tendencia en ocasiones tan lamentable a alejarse de la realidad inmediata, lográndose el compromiso tan necesario de profesores y expertos de prestigio de pronunciarse con rigor sobre lo que está sucediendo en nuestro contexto.

Vistos desde otra perspectiva, los cursos de verano, o las Universidades de verano, son una de las nuevas manifestaciones de lo