



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Cultura y Educación

2010/2028(INI)

3.6.2010

PROYECTO DE INFORME

sobre el servicio público de radiodifusión en la era digital: el futuro del sistema dual
(2010/2028(INI))

Comisión de Cultura y Educación

Ponente: Ivo Belet

PR\818795ES.doc

PE442.905v01-00

ES

Unida en la diversidad

ES

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	8

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre el servicio público de radiodifusión en la era digital: el futuro del sistema dual (2010/2028(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vistos los artículos 14 y 106, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea,
- Visto el Protocolo (nº 29), anejo al Tratado de la UE, sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros¹,
- Visto el artículo 11, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²,
- Vista la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual)³,
- Vista su Resolución, de 19 de septiembre de 1996, sobre la función de la televisión pública en una sociedad multimedia⁴,
- Vista su Resolución, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea⁵,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 2 de julio de 2009, sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión⁶,
- Vista la Recomendación Rec(96)10, de 11 de septiembre de 1996, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la garantía de la independencia de los servicios públicos de radiodifusión,
- Vista la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de enero de 1999, sobre el servicio público de radiodifusión⁷,
- Vista la Recomendación Rec(2007)2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 31 de enero de 2007, sobre el pluralismo en los medios de comunicación y la diversidad de contenidos;
- Vista la Recomendación Rec(2007)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a

¹ DO C 83 de 30.3.2010, p. 312.

² DO C 83 de 30.3.2010, p. 394.

³ DO L 95 de 15.4.2010, p. 1.

⁴ DO C 320 de 28.10.96, p. 180.

⁵ Textos Aprobados, P6_TA(2008)0459.

⁶ DO C 257 de 27.10.2009, p. 1.

⁷ DO C 30 de 5.2.1999, p. 1.

los Estados miembros, de 31 de enero de 2007, sobre la misión de los medios de comunicación de servicio público en la sociedad de la información,

- Vista la Recomendación No 1878 (2009), de 25 de junio de 2009, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la financiación de los servicios públicos de radiodifusión,
 - Vista la Declaración de 27 de septiembre de 2006 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la garantía de la independencia de los servicios públicos de radiodifusión en los Estados miembros,
 - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Cultura y Educación (A7-0000/2010),
- A. Considerando que, en una sociedad democrática europea, la participación de los ciudadanos en el debate público y el acceso a la información en el mundo digital dependen de un sector audiovisual y de prensa vigoroso y competitivo,
 - B. Considerando que la radiodifusión sigue siendo la principal fuente de información para la mayoría de los ciudadanos de la UE y, como tal, goza de una posición única para influir en los valores y opiniones de las personas,
 - C. Considerando que el servicio público de radiodifusión aporta una contribución esencial a la producción audiovisual europea, a la diversidad e identidad culturales, al pluralismo, la cohesión social, la promoción de las libertades fundamentales y el funcionamiento de la democracia,
 - D. Considerando que el paisaje audiovisual de la UE es único, y se caracteriza por el llamado «sistema dual», basado en un verdadero equilibrio entre los organismos de radiodifusión públicos y privados,
 - E. Considerando que esta coexistencia de organismos de radiodifusión públicos y privados ha asegurado una amplia gama de programas, que beneficia a todos los ciudadanos de la UE y contribuye al pluralismo de los medios, a la diversidad cultural y lingüística, a la concurrencia informativa (en términos de calidad y diversidad de contenidos) y a la libertad de expresión,
 - F. Considerando que los cambios registrados en el panorama audiovisual durante los últimos años, con el desarrollo de las tecnologías digitales y de nuevos participantes en línea, han tenido efectos en el sistema dual de la radiodifusión tradicional,
 - G. Considerando que los diarios y las revistas son elementos esenciales de un sector informativo europeo diverso y plural,
 - H. Considerando que los límites tradicionales en el sector de los medios de comunicación ya no pueden mantenerse en un entorno en línea, dado que los medios tradicionales no pueden sobrevivir sin extenderse a nuevas plataformas (los servicios de SMS, páginas de Internet, aplicaciones para teléfonos inteligentes, etc.),

- I. Considerando que los proveedores de servicios de telecomunicaciones y de Internet, así como los motores de búsqueda, están desempeñando un papel cada vez mayor en el nuevo entorno mediático,
- J. Considerando que el servicio público de radiodifusión es fundamental para mantener un espacio público en la era digital, caracterizada por la fragmentación de la audiencia,
- K. Considerando que el servicio público de radiodifusión de algunos Estados miembros se enfrenta a problemas fundamentales, tanto políticos como financieros, que ponen en riesgo su supervivencia, lo que supone una amenaza directa para la propia existencia del sistema dual,
- L. Considerando que es competencia de los Estados miembros definir los cometidos de servicio público y asegurar su financiación,
- M. Considerando que los medios de comunicación de servicio público requieren una financiación pública suficiente que les permita cumplir sus cometidos a la hora de ofrecer contenidos culturales o informativos de alta calidad,
- N. Considerando que algunos Estados miembros todavía no cumplen los criterios europeos en materia de libertad de expresión, de pluralismo de los medios y de independencia, cometidos y financiación de los medios de comunicación de servicio público,
- O. Considerando que la UE carece actualmente de los instrumentos adecuados para controlar las amenazas, y reaccionar ante ellas, que pesan sobre los medios de comunicación públicos y el sistema dual en determinados Estados miembros o regiones específicas de la UE,
 - 1. Reafirma su apego al sistema dual de radiodifusión, en el que los medios de comunicación privados y públicos desempeñan sus funciones respectivas, y debe asegurarse el acceso a la información independientemente de la capacidad de pago de los consumidores;
 - 2. Subraya en particular el papel fundamental que desempeña el sistema dual europeo respecto a la promoción de la democracia, la cohesión social y la integración, así como la promoción y preservación tanto del pluralismo de los medios de comunicación como de la diversidad cultural y lingüística;
 - 3. Destaca, en este contexto, la misión específica del servicio público de radiodifusión en la era digital consistente en poner los contenidos mediáticos al alcance de la mayor cantidad posible de ciudadanos europeos, y mantener un espacio público con el objetivo de superar la fragmentación de la audiencia;
 - 4. Insta a los Estados miembros a definir los cometidos de los organismos de radiodifusión de servicio público, de manera que puedan conservar su carácter distintivo por medio de un compromiso con una producción audiovisual original y una programación y periodismo de alta calidad al margen de consideraciones comerciales;
 - 5. Recuerda que, con arreglo al principio de neutralidad tecnológica, los organismos de

radiodifusión de servicio público, dentro del ámbito de su cometido, deben tener la posibilidad de ofrecer sus servicios, incluidos los servicios nuevos, en todas las plataformas;

6. Celebra la comunicación de la Comisión, de julio de 2009, sobre radiodifusión y pide a los Estados miembros que apliquen sus directrices para mantener un equilibrio entre los servicios informativos digitales ofrecidos, con objeto de garantizar una competencia leal entre el servicio público de radiodifusión y los medios de comunicación privados y, así, preservar una vigorosa presencia de los medios de comunicación en el sistema en línea;
7. Recuerda el conjunto de recomendaciones y declaraciones del Consejo de Europa, acordado por todos los Estados miembros de la UE, que establece unos criterios europeos en materia de libertad de expresión y de pluralismo en los medios de comunicación, así como de independencia, organización, cometidos y financiación de los medios de comunicación de servicio público, particularmente en la sociedad de la información;
8. Recuerda a los Estados miembros sus compromisos con estos criterios europeos y les insta a proporcionar una financiación adecuada y estable para los medios de comunicación de servicio público, de manera que puedan cumplir con sus cometidos, garantizar su independencia política y económica, contribuir a una información inclusiva y a la sociedad del conocimiento, y evitar la división entre quienes tienen información y quienes carecen de ella;
9. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que otorguen mandato al Observatorio Europeo del Sector Audiovisual para supervisar la forma en que los Estados miembros aplican estos criterios, e insiste en que los Estados miembros deben asumir sus responsabilidades en caso de incumplimiento de estos compromisos;
10. Pide a la Comisión que conceda mayor prioridad al sistema dual, como parte del acervo de la UE, durante las negociaciones de adhesión, e insiste en que deben supervisarse los avances registrados en la materia en los países candidatos;
11. Pide asimismo a los Estados miembros que aborden adecuadamente la cuestión de la insuficiente financiación de los organismos de radiodifusión de servicio público;
12. Señala que la transparencia en la propiedad de los organismos de radiodifusión privados no está garantizada en todos los Estados miembros, y pide a la Comisión que supervise y apoye los avances en este sentido;
13. Recuerda los instrumentos financieros del BEI, y anima a los organismos de radiodifusión públicos que sufren dificultades financieras a solicitar préstamos subvencionados del BEI para la renovación de sus infraestructuras, en particular, para la digitalización;
14. Alienta a las distintas partes interesadas a cooperar con objeto de asegurar la sostenibilidad de sus respectivos modelos empresariales y, en concreto, anima a los organismos de radiodifusión públicos y privados a colaborar con los editores para compartir contenidos y establecer mecanismos de asociación;

15. Pide a la Comisión que promueva una iniciativa, donde se reúna a diferentes participantes de los medios de comunicación, para examinar modelos empresariales sostenibles para los medios digitales, para fomentar los intercambios de mejores prácticas, teniendo en cuenta los modelos existentes fuera de la UE, y para abordar las cuestiones relativas a los derechos de autor en este sentido;
16. Invita a la Comisión a promover una iniciativa sobre un posible marco jurídico en materia de agregación de contenidos, donde los motores de búsqueda contribuyan a la creación de contenidos;
17. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La radiodifusión es un sector especial. Influye en los valores y opiniones de las personas y sigue siendo la principal fuente de información para la mayoría de los ciudadanos de la UE. Por ello, reviste un significado especial para la protección y el fomento de los valores fundamentales y la democracia, incluida la cohesión social.

1. El sistema dual como parte del acervo comunitario

Como subraya la Directiva de servicios de comunicación audiovisual¹, el panorama audiovisual de la UE se caracteriza por lo que se ha descrito como «el sistema dual». La coexistencia de organismos de radiodifusión públicos y comerciales ha garantizado un abanico diverso de programación. Contribuye además al pluralismo de los medios de comunicación, a la diversidad cultural y lingüística, a la competencia editorial (en términos de calidad y diversidad de los contenidos) y a la libertad de expresión.

Ello se consigue en parte con un servicio público de radiodifusión fuerte, viable y con una financiación adecuada. En un sistema dual que funcione bien, los organismos públicos de radiodifusión pueden elevar el nivel del mercado.

2. Compromiso de la UE con el papel de los organismos públicos de radiodifusión

En el Protocolo (nº 29) del Tratado de la UE², la UE se compromete con el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, al considerar que «está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación».

La importancia de la radiodifusión de servicio público ha sido corroborada por la Resolución del Consejo sobre el servicio público de radiodifusión³, papel en el fomento de la diversidad cultural ha quedado reconocido por la Convención de la UNESCO, de 2005, sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

Los Estados miembros convinieron también, en el foro del Consejo de Europa, un corpus de recomendaciones⁴.

¹ Directiva 2010/13/UE (DO L 95 de 15.4.2010, p. 1).

² Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública en los Estados miembros (DO C 83 de 30.3.2010, p. 312) conocido como Protocolo de Ámsterdam.

³ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de enero de 1999, sobre el servicio público de radiodifusión (DO C 30 de 5.2.1999, p.1).

⁴ Recomendación R (96) 10 de 11 de septiembre de 1996 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la garantía de la independencia de los servicios públicos de radiodifusión, Recomendación CM/Rec(2007)3 de 31 de enero de 2007 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la misión de los medios de comunicación de servicio público en la sociedad de la información, Declaración de 27 de septiembre de 2006 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la garantía de la independencia de los servicios públicos de radiodifusión en los Estados miembros.

3. El sistema dual en la era digital: un sistema sometido a presión

Lamentablemente, el panorama de la radiodifusión en Europa está lejos de la situación ideal de un sistema de radiodifusión equilibrado y dual sustentado en dos pilares de igual fortaleza.

Los medios de comunicación de servicio público y el sistema dual en un punto sin retorno

En el contexto en transformación de los medios de comunicación digitales, los organismos públicos de radiodifusión se están enfrentando en algunos Estados miembros a graves problemas que amenazan su existencia, tanto financiera como políticamente. «*En la mayor parte de los países supervisados, el servicio público de radiodifusión sufre una creciente presión y politización, una financiación deficiente y una reputación menguante [...]»*¹.

Paralelamente a esta evolución, varios organismos privados de radiodifusión han suscitado el debate en torno a su sinceridad, debido a sus estrechos vínculos con potentes conglomerados económicos, o debido a que su fuente de financiación es de orígenes inciertos.

De conformidad con el Protocolo (nº 29) del TUE, la financiación de los organismos públicos de radiodifusión es competencia de las autoridades nacionales. Sin embargo, hemos llegado a una situación crítica. Como consecuencia del sistema dual, en algunos Estados miembros los medios de comunicación públicos ven su existencia amenazada. La política audiovisual de la UE no se puede ver limitada a intervenir en casos de compensación excesiva. Si queremos tomarnos en serio nuestro compromiso con el sistema dual, debemos examinar la falta tanto de financiación como de independencia en la gestión y contenidos del servicio público de radiodifusión.

Del sistema dual a un entorno con múltiples actores

La política en materia de medios de comunicación en 2010 no puede limitarse a mantener el equilibrio entre organismos de radiodifusión comerciales y públicos. En el contexto actual de los medios de comunicación, actores nuevos como los proveedores de telecomunicaciones y de servicios de Internet y los motores de búsqueda desempeñan un papel cada vez más importante. El periodismo ciudadano y el contenido generado por los usuarios suponen también un reto para los medios de comunicación tradicionales. El sistema dual de radiodifusión ha evolucionado hacia un entorno de medios de comunicación con múltiples actores.

Hacia una nueva ecología de los medios de comunicación

En el nuevo contexto digital, la oferta gratuita del servicio público de radiodifusión es una espina clavada en muchos medios de comunicación comerciales. El resultado es una creciente hostilidad por parte de los editores hacia los servicios en línea ofrecidos por los proveedores de servicios de medios de comunicación públicos. De ahí que una de las principales prioridades de la política nacional y europea en materia de medios de comunicación en el futuro próximo sea un modelo equilibrado de coexistencia en Internet.

¹ Open Society Institute, Television Across Europe, More Channels, Less Independence, 2008.

También la Comisión, en su Comunicación revisada sobre la radiodifusión¹ considera «que los organismos públicos de radiodifusión deben poder utilizar las oportunidades que ofrece la digitalización y la diversificación de las plataformas de distribución sobre una base tecnológica neutral, en beneficio de la sociedad».

La Comunicación tiene por objeto contribuir a la coexistencia de los diferentes operadores de medios de comunicación. Para ello, pide que, cuando los organismos públicos de radiodifusión consideren la oferta de nuevos servicios audiovisuales importantes, su misión se modifique en consecuencia o se lleve a cabo una evaluación previa (sopesando su valor de servicio público frente a su impacto en el mercado).

4. Sugerencias para el futuro

Es muy difícil formular recomendaciones generales para toda la UE debido al diferente contexto jurídico y organizativo de los Estados miembros. Un enfoque de «talla única» está definitivamente descartado.

Debate a todos los niveles

Debe alentarse la celebración de intensos debates a nivel nacional acerca de cómo crear una ecología de medios de comunicación saludable. La Comunicación revisada debe servir de estímulo para ello. Podría reflexionarse acerca de la definición de los umbrales mínimos necesarios para poner en práctica los principios acordados (financiación suficiente, gobernanza independiente, independencia editorial). La UE debe alentar el debate entre los Estados miembros a diferentes niveles.

Respeto de las normas europeas

Mientras tanto, los Estados miembros tienen que estar a la altura de los compromisos que acordaron en el seno del Consejo y del Consejo de Europa, y que aceptaron cuando ingresaron en la UE. Es viable y deseable, en este sentido, la introducción de un procedimiento de seguimiento.

En las negociaciones de adhesión, la Comisión debe otorgar una mayor prioridad al sistema dual como parte del acervo de la UE.

Financiación

El servicio público de radiodifusión podría obtener préstamos subvencionados del BEI para instalar o renovar sus infraestructuras de digitalización.

Fomento de la cooperación: Establecimiento de una situación provechosa para todos

Debe animarse a las distintas partes interesadas a cooperar. El intercambio de contenidos audiovisuales y de formatos y las referencias cruzadas entre plataformas podrían beneficiar a todas las partes. La cooperación basada en la participación voluntaria de diferentes socios

¹ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (DO C 257, 27.10.2009, p. 1.)

exige un cambio de mentalidad, pero podría dar lugar a una situación provechosa para todos. En beneficio de la sociedad, las autoridades deben facilitar soluciones a las cuestiones de competencia o de derechos de autor que se puedan plantear.

Contribución a los contenidos

Debe animarse a los motores de búsqueda a que contribuyan a la creación de contenidos, por ejemplo, mediante la creación de un marco jurídico para la agregación de contenidos.

Esfuerzos de la CE en materia de medios de comunicación

La Comisión Europea debe aunar a los diferentes agentes y partes interesadas de los medios de comunicación en aras de un sector saludable y viable. Los medios de comunicación son el cuarto pilar de la democracia. Muchos de ellos están atravesando momentos realmente difíciles. El respeto de la subsidiariedad puede ir en paralelo al apoyo de la UE a soluciones a largo plazo. «*El sistema dual nunca ha sido un producto final estático, sino siempre un trabajo en progreso.*»¹

¹ Intervención de Doris Pack en la Conferencia de Varsovia «*Future or Funeral*», 23.01.2010.