

2004

Pluralismo y concentración en el mercado europeo: Propuestas de la UE para conjugar la liberalización del mercado informativo europeo con la responsabilidad social de los medios

Pedro Antonio Rojo Villada
Universidad de Murcia

Follow this and additional works at: <https://rio.tamiau.edu/gmj>

Recommended Citation

Antonio Rojo Villada, Pedro (2004) "Pluralismo y concentración en el mercado europeo: Propuestas de la UE para conjugar la liberalización del mercado informativo europeo con la responsabilidad social de los medios," *Global Media Journal México*: Vol. 1 : No. 2 , Article 4.
Available at: <https://rio.tamiau.edu/gmj/vol1/iss2/4>

This Article is brought to you for free and open access by Research Information Online. It has been accepted for inclusion in Global Media Journal México by an authorized editor of Research Information Online. For more information, please contact benjamin.rawlins@tamiau.edu, eva.hernandez@tamiau.edu, jhatcher@tamiau.edu, rhinojosa@tamiau.edu.

Pluralismo y concentración en el mercado europeo: Propuestas de la UE para conjugar la liberalización del mercado informativo europeo con la responsabilidad social de los medios.

[Dr. Pedro Antonio Rojo Villada](#)
[Universidad de Murcia](#)

Introducción

Una sociedad democrática moderna no puede existir sin unos medios de comunicación ampliamente disponibles y accesibles que reflejen la naturaleza pluralista de esta sociedad y que no estén dominados por ningún punto de vista ni controlados por ningún grupo de interés; que pongan al alcance de los ciudadanos la información para que se decanten por opciones, para sí mismos, y para la sociedad, con pleno conocimiento de causa; que proporcionen el soporte necesario para que se produzca el debate público, sostén de las sociedades libres y democráticas. Por tanto, se puede afirmar que el libre mercado, por sí solo, no puede garantizar estos principios.

La protección del pluralismo ha sido tradicionalmente considerada como una competencia interna de los Estados miembros de la Unión Europea hasta que la Unión Europea decidió impulsar la libre competencia empresarial en el espacio comunitario. Sin embargo, las instituciones comunitarias se han visto obligadas a intervenir sobre las concentraciones mediáticas nacionales para evitar que los preceptos relacionados con la política de competencia en el marco europeo pudieran lesionar el pluralismo informativo interno de cada Estado miembro. Sin embargo, la capacidad legislativa otorgada a los Estados miembros para mantener el pluralismo mediante sus normativas nacionales sobre concentraciones creaba interferencias en un mercado interior comunitario sin fronteras. Para resolver esta disyuntiva, la Unión Europea ha debido apostar por unas medidas políticas híbridas que conjugaran estos dos principios enfrentados: el derecho a la libertad de mercado frente al derecho del ciudadano a recibir una información plural.

Panorámica de los medios de comunicación europeos antes de la Liberalización.

La situación de los medios de comunicación en los distintos Estados presentaba, a comienzos de la década de los noventa, diferencias fundamentales tanto en el aspecto de su realidad técnica y organizativa, como en el de las opciones, objetivos y principios normativos. La aparición temprana de nuevas cadenas privadas en la década de los noventa, como muestra el siguiente cuadro, supuso una mejora en la relación controlador/cadena, en la mayoría de los países:

Evolución de la propiedad de los medios de comunicación en Europa hasta el establecimiento de la libre competencia.

PAÍS	CADENAS DE TV 1980	CADENAS DE TV 1981 - 1985	CADENAS DE TV 1986 - 1990

Bélgica (Franc.)	3	1	1
Bélgica (Flamenca)	2	1	
Dinamarca	1	1	
Francia	3	2	1
Alemania	3	1	3
Grecia	2	3	
Irlanda	2		1
Italia	4	3	2
Holanda	2	2	
Portugal	2		
España	2	1	3
Reino Unido	3	2	2

Fuente: COM 92 (488)

En efecto, desde mediados de los años ochenta se fueron promulgando distintas legislaciones nacionales sobre la propiedad de los medios de comunicación que se desarrollaron en cada Estado de forma divergente. Estas legislaciones relativas al pluralismo, en la mayoría de casos consistían en limitar la participación máxima en el capital de un medio de comunicación y en impedir el control de las participaciones en varios medios a la vez, además de las restricciones discriminatorias que limitaban la propiedad por parte de los extranjeros y que, por tanto, eran incompatibles con el recién estrenado Tratado de la Unión Europea.

La disparidad de las legislaciones nacionales destinadas a garantizar el pluralismo mediático en el interior de cada país, podía tener, al menos a priori, repercusión sobre el funcionamiento del espacio comunitario sin fronteras:

- Un Estado miembro podía restringir la libre circulación de emisiones de radiodifusión de otro Estado (p.e. vía satélite) en caso de que se produjera un soslayamiento efectivo de la legislación interior de dicho Estado.
- Un Estado podía limitar el establecimiento de empresas de medios de comunicación procedentes de otro Estado miembro.
- La intervención estatal podía crear restricciones y distorsiones a la libre competencia.
- Las legislaciones limitan el acceso a las actividades y a la propiedad de los medios de comunicación a empresas de comunicación extranjeras, frenando la implantación del mercado interior europeo y la competitividad de las empresas en el mercado de la comunicación.

Los efectos anteriormente enumerados no eran más que un ejemplo de las probables consecuencias que acarrearía el intervencionismo estatal en los mercados nacionales. Las restricciones a la propiedad eran, en si mismas, incompatibles con el Derecho Comunitario. Sin embargo, dichas restricciones no son discriminatorias, ya que perseguían un objeto de

interés general vinculado con la libertad de expresión. Estas restricciones no podían ser sustituidas por la legislación comunitaria estrictamente aplicada a la competencia, ya que la legislación comunitaria solo podía impedir las concentraciones que afectaran a la competencia, pero no al pluralismo. En este ámbito, del pluralismo frente a la competencia, la Comisión tuvo que barajar tres opciones:

- 1 No intervenir.
- 2 Proponer normas referentes a la transparencia.
- 3 Proponer una armonización de las restricciones nacionales a la propiedad de los medios de comunicación mediante directiva o reglamento.

Aproximaciones al concepto de pluralismo

Para comprender la problemática que suponía el efecto de la concentración en el sector de los medios de comunicación sobre el pluralismo de estos medios era necesario delimitar previamente el sentido del término “*pluralismo*”. Fuera del ámbito jurídico, el concepto se utilizaba en sentido amplio y general. A veces se habla de pluralismo al referirse a acciones en favor de la libertad de expresión y la diversidad de fuentes de información. En este caso, la utilización del término se inscribía en el contexto general de las medidas en favor de los medios de comunicación, cuyos límites eran difíciles de definir. En cambio, en el ámbito jurídico, el concepto estaba presente en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales de los Estados miembros, y era considerado como principio de naturaleza constitucional.

Al tratarse del pluralismo interno, las medidas adoptadas se reflejaban en la organización interna de las empresas de comunicación (cuya estructura de control debía representar a las diversas corrientes de opinión) o bien en el contenido editorial de los informativos y de las emisiones. En el caso del pluralismo externo, las medidas tendían a organizar las relaciones entre las distintas empresas de comunicación con objeto de garantizar cierto grado de autonomía entre las empresas (medidas contra la concentración).

Así pues, el concepto de pluralismo podía definirse, tanto por su función como por su objeto, como “una noción jurídica cuya función es limitar, en algunos casos, el alcance del principio de libertad de expresión con objeto de garantizar al público la diversidad informativa” (cit. en Libro Verde. Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior. Valoración de una acción comunitaria).

Concentración de medios en la Europa sin fronteras

Las operaciones de concentración en el sector de los medios de comunicación no tienen por sí mismas efectos positivos o negativos sobre el pluralismo. Este efecto solo puede ser valorado en relación con el público y la diversidad informativa que se le ofrece en un determinado lugar. Según el impacto sobre dicho entorno, la concentración puede tener un efecto positivo o negativo sobre el pluralismo. El efecto será positivo si la diversidad informativa ofrecida al público se ve incrementada (concentración que ayuda a evitar la desaparición de medios de comunicación). En cambio, el efecto será negativo, cuando la diversidad informativa ofrecida al público se ve disminuida (concentración que supone la desaparición de medios de comunicación).

Para valorar en qué medida la concentración informativa en Europa podía plantear problemas al pluralismo era necesario definir lo que se entendía por “*diversidad de la elección informativa*” ofrecida al público en un lugar determinado. La diversidad puede valorarse de distintas maneras: desde el punto de vista del número de emisoras o diarios, desde el punto de vista del número de controladores o de propietarios de los medios.

La importancia de estos tres niveles de valoración era variable. La “*diversidad del contenido*” era el criterio más lógico, pero también poco manejable dada la complejidad del análisis que exigía (1). El criterio del “*número de medios*” se podía medir con facilidad, pero era poco fiable desde el punto de vista de la diversidad del contenido editorial. El criterio del “*número de controladores*” de los medios tampoco tenía en cuenta el contenido editorial, a pesar de hacer hincapié en la autonomía e independencia entre los controladores.

Independientemente del contenido editorial o del número de soportes informativos, la concentración del control de acceso a los medios de comunicación en beneficio de unos pocos constituía, por naturaleza, un riesgo para la diversidad informativa. En cambio, la multiplicación del número de controles alternativos incrementaba las posibilidades de contar con una diversidad informativa aún cuando no sea de forma automática. Por otra parte, desde el punto de vista económico, la competencia efectiva entre los controladores puede dar lugar a una diferenciación cualitativa entre los productos que cada uno de ellos ofrece, favoreciendo así la diversidad editorial.

El “*control*”, en tanto en cuanto podía servir como criterio para valorar la diversidad informativa era esencial, ya que era necesario saber quién controla qué. En este sentido, no era posible limitarse al concepto de propietario o de participación mayoritaria en el capital de una empresa de medios de comunicación, dado que, a consecuencia de las normas contra la concentración, podía haber varios accionistas que tuvieran el mismo porcentaje de participaciones. Si la noción de controlador era más adecuada, podía también dar lugar a dificultades a la hora de identificar claramente quién era el controlador que ejercía una influencia decisiva.

Para valorar la “*diversidad del control*” en una zona concreta, era necesario tener en cuenta el consumo de todos los medios de comunicación, no solo en cada tipo de medio (monomedia) sino en todos los tipos. El consumo de medios de comunicación demuestra que un tipo de medio puede constituir una alternativa y sustituir a otro tipo: dado que las personas consumen cada día los tres tipos de medio (radio, televisión y prensa), una persona que es lectora y telespectador de los medios de un mismo controlador puede, sin embargo, ser oyente de una radio de un controlador distinto. La problemática de la multiplicidad de los medios de comunicación aparece claramente en este caso, ya que cuando un único controlador controla los tres tipos de medios ya no hay ninguna alternativa, ni dentro de un mismo tipo de medio ni entre los distintos tipos.

Habría que tomar como referencia a cada uno de los “*destinatarios*” de los medios de comunicación para valorar el número de medios independientes que se le ofrece allí donde se encuentra. Dado que esto es imposible, hay que considerar la noción de “*zona de*

difusión” y valorar en estas zonas (de contornos indefinidos y heterogéneos) la elección de medios existente (2).

Dado que la evaluación de la situación de concentración podía hacerse con arreglo a distintos tipos de criterio y podía, por tanto, dar lugar a divergencias de valor o, por el contrario, a una carencia de datos cifrados. Con objeto de contar con una valoración económica que abordara la problemática de la concentración y el pluralismo, la Comisión encargó un estudio económico para medir los efectos de la concentración sobre el consumo de medios de comunicación. Las notas más sobresalientes de dicho estudio fueron las siguientes:

- El estudio reveló que había muy pocas tomas de control de medios de comunicación por parte de los operadores extranjeros, ya que estos intervenían casi siempre con participaciones minoritarias. La mayor parte de los controladores concentraban sus actividades en un país concreto. Las participaciones minoritarias creaban un entramado complejo y denso de participaciones cuya principal consecuencia era la creación de una estrategia de “*acuerdo y ausencia de agresión*” en lugar de una competencia dinámica.
- En la radio y la televisión, los controladores públicos contaban con la mayoría de la audiencia en la mayor parte de los Estados miembros. Las limitaciones de la participación máxima en el capital, presentes en algunos Estados miembros no impedían la influencia determinante de un único grupo.
- En el sector de la prensa, solo algunos grupos controlaban la mayor parte de la circulación de los periódicos. En algunos mercados concretos, la parte de mercado de estos primeros editores es más importante que la parte total de circulación.

Teniendo en cuenta los anteriores elementos se podían definir tres tipos de estrategia:

- 1 El origen del desarrollo del sector multimedia se encuentra principalmente en editores que invertían en el audiovisual y no al contrario. El interés de la edición por el sector de la televisión podía explicarse por las perspectivas de crecimiento de este sector, por el valor añadido que representaba el carácter multimedia ante los anunciantes o ante la publicidad, y frente a los suministradores de programas (por ejemplo, exclusivas en temas deportivos).
- 2 En el sector de la televisión parecen existir dos estrategias: una estrategia de integración vertical, ya que la debilidad de la producción independiente empujaba a los difusores a la producción; y una estrategia de desarrollo para alcanzar una determinada dimensión crítica que podía conducir al desarrollo nacional o internacional (por ejemplo, las cadenas temáticas se encaminaban de forma natural hacia los mercados extranjeros, ya que los mercados nacionales eran bastante limitados).
- 3 El papel de los inversores institucionales era importante a causa, parcialmente, de las restricciones a la propiedad de los medios que limitaban el control y las participaciones, y que hacían necesario encontrar socios financieros neutros.

La intervención de los Estados miembros, tendentes a promover o mantener el pluralismo, tenía distintos objetivos y naturalezas: las medidas destinadas específicamente a promover la diversidad en los medios ante las concentraciones; y las medidas afines cuyo fin era más

amplio, como el apoyo del sector (ayudas a la producción, distribución, etc.); o a la independencia de los periodistas. Esta última medida era importante para facilitar las actividades de las empresas de comunicación, sobre todo en el sector prensa. Sin embargo, dichas intervenciones no pretendían garantizar la diversidad en los medios de comunicación frente a las concentraciones.

Había que distinguir de las normas anticoncentración sobre el pluralismo las restricciones discriminatorias que restringían el acceso a la propiedad de los medios de comunicación por parte de los ciudadanos comunitarios extranjeros. La finalidad de estas reglas contrarias al derecho comunitario no guardaba relación alguna con el objetivo del mantenimiento del pluralismo. Las normativas anticoncentración establecían unos límites máximos o unas condiciones previas, o adoptaban criterios muy generales que dejaban un gran margen de valoración a las autoridades encargadas de su aplicación. En otros países, las normativas establecían unas disposiciones relativamente concretas.

Las legislaciones tenían un importante grado de disparidad en cuanto al tipo de restricción, al ámbito de aplicación de las restricciones a la propiedad de los medios, al grado de restricción, a las modalidades de aplicación de las restricciones, como por ejemplo a la base de referencia o a los criterios de valoración distintos del porcentaje.

La regulación de la propiedad de los medios de comunicación en Europa.

Las reglamentaciones relativas a la propiedad de los medios son un fenómeno bastante reciente, ya que su adopción ha coincidido con la liberalización del sector audiovisual. Esta puede fecharse a partir de la segunda mitad de los años ochenta, y continúa creciendo, dado que algunos Estados miembros aprovechan las modificaciones de su normativa sobre el sector audiovisual basándose en las normas comunitarias. Por lo que se refiere a la prensa, salvo aquellas normas comunitarias que se refieren a ella, no se puede decir que exista una fase de liberalización de este sector.

Las reglamentaciones relativas a la propiedad de los medios tienen en común haber sido adoptadas en un contexto político cargado y haber sido concebidas en función de la coyuntura nacional del momento. La consecuencia de esta dimensión política es la creación de unos marcos normativos de aplicación vulnerables que a menudo no correspondían con la realidad del sector y, además, estos eran bastante dispares unos de otros, como consecuencia lógica de las distintas situaciones.

Una acción comunitaria sobre la concentración de los medios de comunicación solo podía emprenderse si se tenían en cuenta, simultáneamente, los objetivos comunitarios, las necesidades que se podrían derivar de estos y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El objetivo aislado de mantener el pluralismo de los medios de comunicación, por sí solo, no constituía ni un objetivo comunitario ni una competencia comunitaria prevista en el *Tratado de Roma* o el *Tratado de la Unión Europea*. No obstante, esta situación no afectaba a los demás objetivos y competencias comunitarias vigentes. Por tanto era difícil encontrar unos objetivos comunitarios relacionados con el pluralismo. El objetivo de la

creación del mercado interior (3) podía guardar relación con el pluralismo, ya que, en el sector de los medios de comunicación, el mercado interior podía verse afectado por las reglamentaciones nacionales promulgadas con objeto de mantener el pluralismo de los medios de comunicación. Este aspecto quedó puesto de manifiesto en el Parlamento Europeo y en la Comisión (DO C 68/32/90. Resolución Sobre la concentración en el sector de los medios de comunicación.). La realización de este objetivo podía ayudar a incrementar el pluralismo ofreciendo oportunidades a las empresas de comunicación.

A juicio de la Unión Europea, una acción en el sector de los medios de comunicación que eliminase los efectos restrictivos que pudiesen ser perjudiciales para la creación de un mercado interior de medios de comunicación, debería tener en cuenta las repercusiones sobre el pluralismo y la diversidad de opinión, y legislar a favor de la transparencia de las empresas de este sector (4). Las necesidades más urgentes se debían encauzar hacia:

- El establecimiento de disposiciones unitarias, a escala europea, sobre la concentración, destinadas a los medios de comunicación electrónicos o relacionados con la impresión.
- El establecimiento de normas mínimas democráticas que aseguren la libertad interna de la radio y la prensa, a fin de garantizar la diversidad de opiniones y la libertad de información. Además se debe garantizar el derecho a la información sobre acontecimientos culturales y deportivos (aunque sean comerciales), y también contra la injerencia injustificada por parte de intereses comerciales.
- Hacer públicos los ingresos procedentes de la publicidad de todas las emisoras (DO C 304/17/93. Dictamen sobre el Libro Verde de la Comisión Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior: valoración de la necesidad de una acción comunitaria).

Para impedir más concentraciones de medios de comunicación y para garantizar el pluralismo era indispensable una acción de la Comunidad. Las restricciones por medio de disposiciones para garantizar el pluralismo no podían referirse al contenido de las emisiones, aunque ello no aportaría tampoco una garantía suficiente de pluralismo real (5). La razón es que la supresión de las restricciones nacionales para la posesión de medios de comunicación en el mercado interior europeo favorecería la expansión ulterior de grupos de medios de comunicación con implantación internacional, cuyos intereses y cuya política de programas no se rigen por ideas pluralistas. Para corregir esta tendencia el CES proponía lo siguiente:

- Frente a los grupos multimedia de implantación internacional, podrían preverse restricciones de propiedad también en el sector de la prensa.
- No debía permitirse que una empresa, de medios de comunicación o ajena a ellos, disfrutara, en uno o varios mercados nacionales, de posiciones dominantes en sectores de medios de comunicación (prensa, radio, televisión), ni tampoco que una empresa que ya controlara un sector en un Estado miembro ampliará su dominio del mercado.

- Las empresas, relacionadas o no con los medios de comunicación, que ya ocupaban un sector dominante en un sector nacional de medios de comunicación no podrían adquirir en otro Estado de la Comunidad participaciones mayoritarias en empresas de medios de comunicación.
- La condición para que una empresa relacionada con los medios de comunicación, activa ya en un sector, recibiera una autorización cualquiera en otro sector debería ser la transparencia sin reservas de todas las participaciones y concentraciones de dicha empresa (6).

Sin embargo, las medidas para establecer la transparencia en todas las empresas con actividades en los medios de comunicación no tenían mucho sentido si aquellas estaban desligadas de las medidas que regulaban las normas relativas a la concentración y al pluralismo. La Unión Europea consideraba como aconsejable la creación de un *Consejo Europeo de Medios de Comunicación* o de un organismo de arbitraje de medios de comunicación, compuesto por expertos independientes y por representantes de grupos social y culturalmente significativos. Sus cometidos serían los de analizar las evoluciones en materia de concentración y asesorar al Parlamento y a la Comisión en todas las cuestiones relativas a los medios de comunicación (7). El CES también propuso la creación de un *Código Europeo de los Medios de Comunicación* que, además de controlar el poder ejercido por los consorcios, incluiría el análisis de las necesidades de los consumidores y el afianzamiento de la libertad de expresión, la protección de los menores ante las escenas de violencia y pornografía, la dignidad de la mujer, y la prohibición de la exaltación de la guerra (CES -93- 891. Dictamen del CES Sobre el Libro Verde de la Comisión: “Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior. Valoración de la necesidad de una acción comunitaria”).

¿Podía la libre competencia garantizar el pluralismo y evitar la concentración de la propiedad de los medios?

Aunque el derecho de competencia puede contribuir al pluralismo, no basta para abarcar todas las situaciones, ya que el mantenimiento de la competencia y del pluralismo constituyen dos objetivos distintos que exigen valoraciones diferentes. Por este motivo los Estados miembros han adoptado reglamentaciones específicas sobre la propiedad de los medios de comunicación, paralelas a las normas nacionales de competencia (8). Las normativas nacionales persiguen un interés general (garantizar el pluralismo) y, por consiguiente, únicamente la armonización comunitaria de estas normas de interés general podría suprimir las restricciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento, causadas por la disparidad de dichas normas.

En el sentido de que el buen funcionamiento del mercado interior requería una reglamentación, esta podría alcanzar simultáneamente el objetivo de mantener el pluralismo frente a la concentración de los medios de comunicación (9). Por tanto, la intervención de la Comunidad, basada en motivos relacionados con el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, no se contraponía, en sí misma, a la exigencia de interés general de impedir las concentraciones peligrosas para el pluralismo que no abarcaran la mera aplicación del derecho de la competencia.

Una reglamentación comunitaria produciría, llegado el caso, cierto grado de liberalización por tres motivos:

- Reduciría el número de normativas que los agentes económicos debían tener en cuenta en sus actividades europeas (sustituir 12 regímenes diferentes por un único régimen).
- Suprimiría los obstáculos al mercado interior al suprimir la disparidad normativa.
- La norma jurídica definiría un contenido que no superaría lo imprescindible en relación con el objetivo necesario, alcanzando un justo equilibrio entre la necesidad de facilitar el acceso a las actividades de los medios de comunicación y la de impedir las concentraciones peligrosas para el pluralismo que no pueden impedirse mediante la mera aplicación del derecho de competencia.

Los obstáculos al funcionamiento del mercado interior, creados por la disparidad de las normas nacionales sobre la propiedad, han adquirido recientemente una nueva dimensión por la internacionalización de la industria y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. Estos hechos han propiciado la urgencia de que los medios se conviertan en una auténtica industria europea competitiva y capaz de desempeñar con dinamismo su cometido específico en el funcionamiento de la democracia. La perspectiva de unas legislaciones nacionales descoordinadas podía agravar los obstáculos a la internacionalización de los medios y al desarrollo de los nuevos servicios en la Sociedad de la Información (10).

Ante este nuevo problema, la Comisión ha permitido a los operadores aprovechar plenamente las oportunidades creadas por el mercado interior, especialmente la libertad de establecimiento de los medios de comunicación y la libre circulación de servicios de dichos medios, así como mantener al mismo tiempo el pluralismo, al impedir la concentración de los medios. Esta nueva perspectiva establecería la seguridad jurídica necesaria para las inversiones en este sector e impediría los casos peligrosos de concentración que no pudiesen ser resueltos mediante el derecho de competencia.

Las nuevas iniciativas adoptadas por la Comisión sobre la propiedad de los medios de comunicación han consistido fundamentalmente en definir el concepto de “*controlador del medio*” y limitar determinadas acumulaciones de controles de varios medios a la vez por parte de una misma persona, utilizando los criterios de “*audiencia real*” y de “*zona de difusión abarcada*”.

El recurso al criterio de la audiencia real pretende valorar los efectos de la concentración de los medios sobre el ciudadano consumidor de ellos. En relación con el criterio del número de cadenas controlables por una misma persona, el criterio de la audiencia real ofrece la ventaja de adecuarse más al entorno de las tecnologías y las autopistas de la información, que dan lugar a una multiplicación del número de cadenas. Además, el criterio de la audiencia sería más ajustado desde el punto de vista económico, menos penalizador (se podría facilitar la creación de cadenas temáticas, mientras que el criterio del número de cadenas podía impedir dicha creación) y más eficaz frente al objetivo del pluralismo (una única cadena puede plantear un problema en función de su audiencia real).

Respecto al criterio del controlador del medio, se pretende determinar, cuando un agente económico crea una cadena o adquiere el control de una ya existente, cuáles son los medios que dicho operador controla, difunde o distribuye ya en la misma zona que la abarcada por la nueva cadena (COM -94- 353. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Posible evolución de las consultas en torno al Libro Verde “Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior: valoración de la necesidad de una acción comunitaria”). Estas nuevas actuaciones de la Comisión Europea se apoyaron en una serie de medidas:

- Manteniendo y desarrollando contenidos audiovisuales de derecho público que garantizaran una información independiente, así como de emisiones culturales, educativas y recreativas que debían estar al alcance de todos los ciudadanos europeos.
- Imponiendo a las cadenas comerciales, mediante criterios concretos relativos a los programas, el respeto de la diversidad de opiniones y al pluralismo y la difusión de los programas anteriormente citados, incluidos programas para minorías, con objeto de evitar la referencia al criterio uniforme de los sondeos de audiencia y la multiplicación de las escenas de violencia y criminalidad.
- Impidiendo que una empresa disfrutara de una posición dominante en varios sectores (televisión, radio, prensa diaria) en uno o varios mercados nacionales o en el mismo espacio lingüístico.
- Impidiendo que las empresas que ya tenían una posición dominante en un sector nacional de medios de comunicación alcanzaran una posición dominante en otro Estado miembro de la UE.
- Definiendo y garantizando la independencia de la información y de los periodistas en las redacciones de todos los medios de comunicación.
- Impidiendo, mediante disposiciones normativas adecuadas, la monopolización de derechos.
- Exigiendo, como condición previa para que una empresa relacionada con los medios de comunicación, activa ya en un sector, reciba una autorización cualquiera en otro sector, la transparencia sin reservas de todas las participaciones y concentraciones de dicha empresa [\(11\)](#).

Conclusiones.

La Unión Europea no considera necesario un organismo regulador en el ámbito comunitario mientras la cooperación resulte suficiente para lograr los objetivos antes señalados. Antes al contrario, las diferencias nacionales y de costumbres, y la necesidad de una regulación que tenga en cuenta las realidades locales, en cuanto a la gestión cotidiana se refiere, requieren el total respeto al principio de subsidiariedad en beneficio de los entes creados en este campo por las autoridades de los Estados miembros.

Corresponde a los Gobiernos decidir si es preciso establecer un organismo regulador para los aspectos técnicos y otro para los aspectos de contenido, o bien un órgano regulador unificado para ambos tipos de normas. Ahora bien, si hay más de un órgano regulador, tendrán que cooperar entre sí y con las autoridades responsables de la competencia. Deberá fomentarse la cooperación en el ámbito europeo entre los órganos reguladores nacionales, a fin de garantizar el entendimiento mutuo y cierto grado de coherencia. En el ámbito mundial, la Unión Europea ha reconocido el carácter específico del sector mediático y apuesta por que se siga aplicando el principio de la " *excepción cultural* " en las negociaciones internacionales del GATT.

Notas:

- (1) El análisis exigiría tener en cuenta todas las características editoriales del medio en cuestión (tales como el tipo de medio, de programas o crónicas, opiniones o posturas editoriales, frecuencia y periodo de difusión, etc.). Pero también habría de tenerse en consideración el consumidor del medio para valorar si, habida cuenta del consumo de medios de comunicación, el consumidor se beneficia realmente de esta diversidad.
- (2) Los efectos de una operación de concentración de medios de comunicación sobre el pluralismo deben valorarse en función del entorno en que dicha operación se produce. Las situaciones de concentración pueden tener efectos negativos sobre el pluralismo ya que pueden limitar la diversidad de los controladores de los medios que constituye una de las condiciones indispensables para la diversidad informativa ofrecida al público.
- (3) Formulado en el artículo 8A del Tratado CEE y en el punto 3, del apartado B, del artículo G, del Tratado de la Unión Europea.
- (4) COM (92) 480. Libro Verde. Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior. Valoración de una acción comunitaria.
- (5) DO C 68/32/90. "Considerando que la existencia de las diferentes legislaciones nacionales sobre la concentración de los medios de comunicación puede ser perjudicial para el funcionamiento del mercado interior, ya que así da pie al fraude de la ley y a las distorsiones de la competencia entre las empresas de medios de comunicación en los diversos Estados miembros y se crean diferentes condiciones de partida en cuanto al ejercicio de las actividades propias del sector de los medios de comunicación".
- (6) DO C 68/23/90. Resolución Sobre la concentración en el sector de los medios de comunicación.
- (7) DO C 304/17/93. Dictamen sobre el Libro Verde de la Comisión Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior: valoración de la necesidad de una acción comunitaria.

(8) CES (93) 891. Dictamen del CES Sobre el Libro Verde de la Comisión: <<Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior. Valoración de la necesidad de una acción comunitaria>>.

(9) COM (93) 258. La transparencia en la Comunidad. Com (93) 191. El acceso del público a los documentos de las instituciones.

(10) DO C 110/53/95. Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Posible evolución de las consultas en torno al Libro Verde <<Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior: valoración de la necesidad de una acción comunitaria>>.

(11) COM (94) 353. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Posible evolución de las consultas en torno al Libro Verde <<Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior: valoración de la necesidad de una acción comunitaria>>.

Artículo recibido: 19 de febrero de 2004

Artículo aceptado: 21 de mayo de 2004