MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PLURALISMO Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Medios de comunicación y democracia: la perspectiva de la Unión Europea

¿Cómo se controla la concentración de los medios en la UE?

Carmina Crusafon



CC-BY-4.0: © European Union 2019 – Fuente: EP

Democracia y medios de comunicación es un binomio que pone de relieve la interdependencia entre ambos conceptos. Se considera fundamental para un buen funcionamiento de la democracia que la ciudadanía tenga acceso a un conjunto de medios plurales y diversos que les permitan acceder a informaciones ideológicamente plurales; y como resultado, poder ejercer su voto. De hecho, el compromiso de la Unión Europea de respetar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y de defender la libertad de expresión —que incluye el derecho a recibir y difundir información sin injerencia de la autoridad pública— está recogido en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que refleja el artículo 10 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Uno de los ámbitos cruciales para asegurar un buen funcionamiento democrático está al establecer controles a la concentración de la propiedad mediática. Según el profesor Robert Picard [1], la regulación de la propiedad equivale a "la acción gubernamental que determina quién puede ser propietario de las empresas, qué empresas pueden participar en una industria y la medida y el impacto de las empresas en el mercado. La propiedad se puede controlar por razones de competencia, para dar apoyo a la diversidad de propiedad y el pluralismo y para mantener el control de los medios de comunicación y las comunicaciones".

> El control de la concentración de la propiedad mediática es uno de los ámbitos cruciales para asegurar un buen funcionamiento del sistema democrático

Dentro de la Unión Europea, dos políticas son las encargadas de establecer las reglas de juego en este ámbito: la política digital y la de competencia. Ambas han diseñado un conjunto de actuaciones para desarrollar y alcanzar su buen funcionamiento en el seno de la UE durante lo que llaman la década digital (2020 – 2030). Este artículo repasa las directrices europeas en el ámbito de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. En concreto, se analizan las últimas actuaciones que ha diseñado la Comisión Europea para poder hacerlas frente, acentuadas por la pandemia de la COVID-19 y la expansión de la desinformación global.

La política digital europea: las directrices para la protección de los medios de comunicación

La política digital de la Unión Europea es una de las seis prioridades que tiene la Comisión Europea, liderada por Ursula Von der Leyen, para el periodo 2019 – 2024. El objetivo es que esta transformación digital funcione para las personas y las empresas, a la vez que ayude a alcanzar el objetivo de una Europa climáticamente neutra el año 2050. Esta voluntad digitalizadora del conjunto de la economía se ha encontrado con dificultades como la pandemia y al mismo tiempo con un incremento del fenómeno de la desinformación.

La Comisión ha reaccionado con la elaboración de dos planes de acción dirigidos a garantizar el buen funcionamiento de los medios de comunicación y a proteger las democracias europeas. Están en estos documentos las líneas actuales de actuación de las instituciones comunitarias. A finales de diciembre de 2020, la Comisión Europea presenta la comunicación 'Los medios de comunicación de Europa a la década digital: Plan de acción para ayudar a la recuperación y transformación de los medios'. Este plan tiene como objetivo acelerar la recuperación, transformación y resiliencia de la industria de los medios de comunicación. Define los desafíos estructurales que enfrentan los sectores audiovisuales y de los medios informativos, sobre todo en la dimensión económica (en especial, las dificultades en los mercados publicitarios digitales) y tecnológica (predominio de los nuevos

consumos audiovisuales a través de las plataformas de *streaming*).

En paralelo, la Unión Europea aprobó el "Plan de Acción para la Democracia Europea" [2] también el mismo mes de diciembre de 2020. La Comisión ha posicionado la libertad de los medios de comunicación en el centro de sus informes sobre el estado de derecho. Para dar solución, la Comisión ha puesto en marcha varios proyectos financiados que tienen como objetivo *mapear* las violaciones de la libertad de los medios y defender a los periodistas amenazados, controlar los riesgos para el pluralismo de los medios y dar apoyo al periodismo de colaboración, la cooperación y el intercambio de buenas prácticas. La Comisión Europea cofinancia proyectos dirigidos por el Centro Europeo para la Libertad de Prensa y Medios (ECPMF) y sus socios orientados a abordar las violaciones de la libertad y el pluralismo de los medios a los Estados miembros de la UE y a los países candidatos. Se han concedido subvenciones en el Centro para el Pluralismo de los Medios de Comunicación y la Libertad de los Medios (CMPF) para el desarrollo y la implementación del 'Medía Pluralism Monitor' (MPM), que ofrece una visión global de los riesgos para la libertad y el pluralismo de los medios en Europa, analizando cuatro grandes áreas: protección básica, pluralidad de mercado, independencia política e inclusión social.

Dentro de este el «Plan de Acción para la Democracia Europea», una de las medidas está destinada a mejorar la comprensión y la disponibilidad pública de la información sobre la propiedad de los medios. Para conseguir este objetivo, la Comisión anunció que cofinanciaría el nuevo sistema de seguimiento de la propiedad de los medios de comunicación. En primer lugar, se ha puesto en marcha un proyecto piloto que quiere construir una base de datos públicas con información relevante sobre la propiedad de los medios de comunicación. El mes de octubre de 2021 se creó el Euromediana Ownership Monitor (EurOMo), coordinado por la Universidad Paris Lodron de Salzburgo. Sus investigadores principales son los profesores Josef Trappel y Tomaz Tales. El importe del apoyo de la UE dedicado al proyecto es de 1 millón de euros y se prevé que el proyecto dure hasta septiembre de 2022.

Este proyecto tiene que crear una herramienta para facilitar información relevante para definir las políticas y las normativas que dan apoyo a la libertad y el pluralismo de los medios, delimitando claramente donde se encuentra la propiedad, haciendo más visibles los problemas potenciales y contribuyendo así a mejorar la comprensión del mercado de los medios. Concretamente, el Monitor proporcionará una base de datos basada en el país, que contendrá información sobre la propiedad de los medios, evaluará sistemáticamente los marcos legales relevantes e identificará los posibles riesgos para la transparencia de la propiedad de los medios. La necesidad de esta herramienta ha surgido a causa de las tendencias crecientes de concentración de la propiedad en medios digitales y tradicionales y los consiguientes riesgos para el pluralismo de los medios.

> El Euromedia Ownership Monitor, que se creó en octubre de 2021, es un proyecto piloto que tiene por objetivo construir una base de datos pública con información relevante sobre la propiedad de los

> medios de comunicación

La preocupación por este tema es visible con las declaraciones de los mandatarios de la Comisión Europea que recoge la nota de prensa del lanzamiento del EurOMo. La vicepresidenta de Valores y Transparencia, Věra Jourová, dijo: “cada vez es más difícil entender quién es el propietario de los medios en la UE. No puede ser así, porque en democracia la gente merece saber quién les proporciona la información. Esta nueva herramienta ayudará a entender el mercado de los medios y las futuras iniciativas políticas.” El comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, añadió: “como pilar clave de nuestras democracias, es crucial abordar y destacar las amenazas existentes a los medios independientes. Continuamos decididos a presentar nuevas iniciativas como la Ley de Libertad de Medios y aumentar nuestro apoyo a proyectos de transparencia en el sector [3].

La creación del EurOMo se encuentra alineada con lo que indica la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, donde se establece la necesidad de que la legislación nacional exija transparencia de la propiedad de los prestadores de servicios de comunicación. El plazo para la transposición de la Directiva para los Estados miembros todavía no se ha completado, aunque la fecha inicial era el 19 de septiembre del 2020. Por este motivo, la Comisión envió el pasado mes de septiembre en 24 países, entre ellos España, una primera advertencia para que lo hagan antes de que acabe 2021.

La segunda parte del proyecto EurOMo se complementa con la creación de una base de datos nacional que contenga información sobre la propiedad de los medios de comunicación y una evaluación sistemática tanto de los marcos legales relevantes como de los riesgos para la transparencia de la propiedad de los medios. Se tendría que poner en marcha durante el 2022. El presupuesto destinando será de 500.000 €.

Aparte de las acciones que está realizando la Comisión Europea para poder obtener información sobre la propiedad de los medios, también es importante destacar el protagonismo de un organismo internacional, el Observatorio Audiovisual Europeo (OAE) a la hora de recoger datos sobre la industria audiovisual. Creado en diciembre de 1992, el OAE tiene como misión reunir y distribuir información sobre la industria audiovisual en Europa. El Observatorio es un organismo público europeo formado por 41 estados miembros y la Unión Europea, representada por la Comisión Europea. Funciona dentro del marco legal del Consejo de Europa y trabaja al lado de una serie de organizaciones asociadas y profesionales del sector y con una red de corresponsales. Este organismo internacional hace un seguimiento de los movimientos empresariales que se producen en el seno del espacio audiovisual europeo y toma nota de las acciones que pueden comportar concentración en el mercado. El año 2017 realizó un estudio «Media ownership – Market realities and regulatory responses» [4] donde se describía la situación de la propiedad de las empresas que se encontraban dentro del espacio audiovisual europeo.

El Observatorio Audiovisual Europeo cuenta con una base de datos MAVISE que recoge la información sobre la propiedad de las empresas audiovisuales que operan dentro del

ámbito europeo. Cubre todos los servicios audiovisuales y plataformas de intercambio de vídeos que se encuentran bajo la jurisdicción de un país miembro del Observatorio. MAVISE también puede incluir servicios disponibles en Europa que no estén incluidos en los registros de las autoridades reguladoras del audiovisual europeas.

Para los servicios audiovisuales, MAVISE proporciona los metadatos siguientes:

- Denominación del servicio: denominación comercial más, cuando sea necesario, la indicación de una versión territorial o lingüística concreta.

- Tipo de servicio: Canal de televisión (TV), FOD (servicio gratuito a la carta), TVOD (vídeo transaccional a la carta), SVOD (vídeo por suscripción a la carta), VOD (vídeo en la carta N/A), VSP (plataformas para compartir vídeos).

- País: el país que consta en el registro regulador nacional de mediados de servicio público. Para los servicios audiovisuales no registrados en ninguno de los países cubiertos por el Observatorio Europeo del Audiovisual, el país asignado es un supuesto del Observatorio basado en una serie de criterios, como el idioma, el contenido y las oficinas.

- Proveedor de servicios: empresa (o persona) que opera el servicio. Entidad que consta en el registro de una autoridad reguladora europea.

- Propietario final: nivel de propiedad más alto que controla el servicio.

- Estatuto del servicio: titularidad pública, privada o mixta.

- Países destinatarios: público principal al cual se dirige el servicio audiovisual desde una perspectiva geográfica que es comunicado por el servicio o evaluado por el Observatorio en función de una serie de criterios como el idioma, la cobertura técnica, el ámbito de registro, la programación/agenda editorial y otros.

- Género de la programación del servicio.

- Organismos de registro: entidades representadas habitualmente por las autoridades reguladoras del audiovisual europeas que han registrado un servicio audiovisual.

- Denominación registral: denominación del servicio audiovisual tal como consta en los registros de las autoridades reguladoras del audiovisual europeas.

- País de jurisdicción: estado de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo (EEE) de la Asociación Europea de Libre Comercio bajo cuya jurisdicción recae el servicio, de acuerdo con la Directiva 2018/1808 de servicios de medios audiovisuales.

> El Observatorio Audiovisual Europeo también recoge información sobre la propiedad de las empresas audiovisuales que operan en el ámbito europeo

La base de datos MAVISE es una primera herramienta para poder hacer el seguimiento de la concentración de propiedad, pero al encontrarse la información desagregada, necesita de un equipo que elabore la fotografía de conjunto. Seguramente el EurOMo será el encargado de utilizar estos datos y las completará con las de otros sectores dentro de la industria mediática.

Política de la competencia de la Unión Europea: el control de los mercados

Para evitar la concentración de los medios dentro del mercado interior europeo, la Unión Europea cuenta con un conjunto de instrumentos del ámbito del Derecho y la práctica de la competencia. En concreto, el marco regulador lo establecen los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por una parte, el artículo 101 TFUE prohíbe los acuerdos entre empresas que puedan afectar al comercio entre los estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior. De la otra banda, el artículo 102 TFUE prohíbe la explotación abusiva, por parte de unas o más empresas, de una posición dominante al mercado interior o en una parte sustancial.

Además, el Reglamento (CE) nº 139/2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas [5] establece un registro que detalla las que se producen en el seno del mercado interno europeo. También prevé un trato especial por la defensa de intereses legítimos vinculados a la defensa de la pluralidad de los medios de comunicación. Así se detalla al artículo 21.4: "(..), los Estados miembros podrán adoptar las medidas pertinentes para proteger intereses legítimos diferentes de los considerados en el presente Reglamento que sean compatibles con los principios generales y otras disposiciones del derecho comunitario. Se considerarán intereses legítimos en el sentido del primer párrafo la seguridad pública, la pluralidad de los medios de comunicación y las normas prudenciales. Cualquier otro interés público tendrá que ser comunicado por el Estado miembro a la Comisión, y tendrá que ser reconocido por este previo examen de su compatibilidad con los principios generales y otras disposiciones del derecho comunitario antes que se puedan adoptar las medidas mencionadas anteriormente (..)".

Dentro del escenario de la política de la competencia de los mercados mediáticos, se ha observado que el despliegue de la tecnología digital ha tenido un doble impacto: ha reducido los costes de entrada de los medios de comunicación de masas, ha abierto un mercado estrictamente regulado a un amplio abanico de nuevos actores, y al mismo tiempo también ha provocado una tendencia a la concentración de la propiedad a medida que ha ido evolucionando el modelo de negocio de los medios tradicionales. Esta última

consecuencia ha puesto de relieve que no se tiene acceso a información transparente sobre quién son los propietarios de estos medios, un requisito previo para una comprensión significativa del mercado, que, a su vez, es necesaria para cualquier control de concentración y/o intervención reguladora. Además, esta concentración mediática puede influir claramente en el desarrollo y la preservación de la cultura, la información, la educación y la democracia.

La Dirección General de la Competencia es la encargada dentro de la Comisión Europea de velar por el cumplimiento de las normas de competencia en el sector de los medios. Los casos y las iniciativas políticas que trata tienen como objetivo garantizar que los consumidores se puedan beneficiar tanto de una selección más amplia y de un acceso sin restricciones a contenidos de alta calidad a precios competitivos, como del aumento de la innovación tecnológica en el sector. Es la dimensión de mercado la que les preocupa pero se complementa con las acciones que realizan los responsables del desarrollo de la política digital.

En el ámbito de las actuaciones sobre la competencia, la Comisión ha realizado diferentes actuaciones relacionadas con las restricciones a la venta transfronteriza de contenido televisivo y de mercancías con licencia, contribuyendo así al funcionamiento del mercado interior. La Comisión también ha llevado a cabo investigaciones sobre la distribución de libros electrónicos, con el objetivo de defender la innovación en el sector o de garantizar la rápida restauración de la competencia en un mercado digital tan rápido.

> La tecnología digital reduce los costes de entrada de los medios de comunicación de masas y abre un mercado estrictamente regulado a un amplio abanico de nuevos actores, pero también provoca una tendencia a la concentración de la propiedad

Uno de los ámbitos que pueden incidir sobre la concentración de la propiedad es el de las fusiones entre empresas. Una de las principales preocupaciones de la Comisión es que no dificulten significativamente la competencia y que el acceso a los elementos clave (ya sean contenidos, tecnología o interconexión) no se vea afectado. En los últimos años ha actuado en varios casos, como por ejemplo en la autorización de la adquisición de Scripps por parte de Discovery (febrero de 2018). La aprobación estuvo condicionada al compromiso de Discovery de poner determinados canales de televisión a disposición de los distribuidores de televisión actuales y futuros en Polonia por una tarifa razonable. Otro caso fue la autorización de la adquisición de Sky por parte de Comcast, que va aprobada sin condiciones.

Conclusiones

Las diferentes acciones que ha emprendido últimamente la Unión Europea ponen de manifiesto que la concentración de los medios es un tema que preocupa a los mandatarios europeos. El impacto de la falta de transparencia en la propiedad de los medios de comunicación se ha evidenciado en un momento dominado por la desinformación y la completa digitalización de los consumos mediáticos. Parece contradictorio que el sector que su negocio es la información y los contenidos sea de los más reticentes a informar sobre quienes están sus propietarios. Eso no es una novedad porque siempre ha estado así en la industria de los medios de comunicación.

La oportunidad que surge hoy la puede ofrecer una acción coordinada entre las instituciones europeas y los Estados miembros; y la existencia de bases de datos digitales que pueden trabajar con algoritmos que hagan del cruce de las informaciones una tarea sencilla y actualizada. De esta manera, el resultado será una fotografía real de conjunto del espacio europeo con la posibilidad de aplicar la regulación y políticas comunitarias de una manera más ágil y eficaz.

Lo que está claro es que la voluntad política está y se ha destinado algunos recursos para poner en marcha la herramienta para obtener los datos sobre la propiedad de los medios. El reto está al pasar a la acción y aplicar la regulación vigente cuando los datos estén disponibles. Ojalá no se quede en una acción más del voluntarismo europeo.

REFERENCIAS

1 — Picard, Robert (2020). *Media and Communications Policy Making. Processes, Dynamics, and International Variations*. Oxford: Palgrave-Macmillan.
2 — Europe’s Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation; COM(2020) 784 final; 3.12.2020, [disponible en línea].
3 — Comisión Europea (2020) “European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger”. Nota de prensa, 3 de diciembre de 2020, [disponible en línea].
4 — European Audiovisual Observatory (2017), *Media ownership – Market realities and regulatory responses*. Estrasburgo: Consejo de Europa [disponible en línea].
5 — Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») [disponible en línea].



Carmina Crusafon

Carmina Crusafon es profesora agregada en el Departamento de Periodismo y Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona. Tiene un doctorado en Ciencias de la Información por la UAB, un Diploma de Estudios Avanzados en Estudios Europeos (París 8), un Posgrado en Relaciones Internacionales (UB) y una Licenciatura en Ciencias de la Información (UAB). Sus investigaciones se especializan en cuestiones de estructura del ecosistema mediático digital (global y supranacional), en modelos de negocio y en políticas de comunicación, especialmente en la Unión Europea y América Latina. Ha sido investigadora visitante en la University of Leeds (Gran Bretaña), University of California-Los Ángeles (Estados Unidos), en el grupo de investigación sobre medios, innovación y tecnología SMIT-IMEC de la Vrije Universiteit Brussel (Bélgica) y en la Craig Newmark Graduate School of Journalism de la City University of New York (Estados Unidos). Ha impartido docencia y conferencias en universidades españolas y extranjeras. Cuenta con experiencia profesional en el sector audiovisual y en consultoría en comunicación estratégica y corporativa. Es columnista sobre temas de tecnología y sociedad digital en *El Periódico de Catalunya*.