

MITJANS DE COMUNICACIÓ, PLURALISME I CONTROL DEMOCRÀTIC

# Mitjans de comunicació i democràcia: la perspectiva de la Unió Europea

Com es controla la concentració dels mitjans a la UE?

Carmina Crusafon



CC-BY-4.0: © European Union 2019 - Font: EP

Democràcia i mitjans de comunicació és un binomi que posa de relleu la interdependència entre ambdós conceptes. Es considera fonamental per a un bon funcionament de la democràcia que la ciutadania tingui accés a un conjunt de mitjans plurals i diversos que els permetin accedir a informacions ideològicament plurals i, com a resultat, poder exercir lliurement el seu vot. De fet, el compromís de la Unió Europea de respectar la llibertat i el pluralisme dels mitjans de comunicació i de defensar la llibertat d'expressió —que inclou el dret a rebre i difondre informació sense ingerència de l'autoritat pública— està recollit a l'article 11 de la Carta dels Drets Fonamentals de la UE, que reflecteix l'article 10 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals.

Un dels àmbits crucials per assegurar un bon funcionament democràtic rau en establir controls a la concentració de la propietat mediàtica. Segons el professor Robert Picard [1], la regulació de la propietat equival a “l’acció governamental que determina qui pot ser propietari de les empreses, quines empreses poden participar en una indústria i la mida i l’impacte de les empreses en el mercat. La propietat es pot controlar per raons de competència, per donar suport a la diversitat de propietat i el pluralisme i per mantenir el control dels mitjans de comunicació i les comunicacions”.

El control de la concentració de la propietat mediàtica és un dels àmbits fonamentals per tal d’assegurar un bon funcionament del sistema democràtic

Dins de la Unió Europea, són dues les polítiques encarregades d’establir les regles de joc en aquest àmbit: [la política digital](#) i [la de competència](#). Ambdues han dissenyat un conjunt d’actuacions per desenvolupar i assolir el seu bon funcionament en el si de la UE durant el que anomenen la dècada digital (2020 - 2030). Aquest article fa un repàs de les directrius europees en l’àmbit de la concentració de la propietat dels mitjans de comunicació. En concret, s’analitzaran les darreres actuacions que ha dissenyat la Comissió Europea per poder-hi fer front, accentuades per la pandèmia de la COVID-19 i l’expansió de la desinformació global.

## La política digital europea: les directrius per la protecció dels mitjans de comunicació

La política digital de la Unió Europea és una de les sis prioritats que té la Comissió Europea, liderada per Ursula Von der Leyen, per al període 2019 - 2024. L’objectiu és que aquesta transformació digital funcioni per a les persones i les empreses, i que al mateix temps ajudi a assolir l’objectiu d’una Europa climàticament neutra l’any 2050. Aquesta voluntat digitalitzadora del conjunt de l’economia s’ha trobat amb dificultats com la pandèmia i, alhora, amb un increment del fenomen de la desinformació.

La Comissió ha reaccionat amb l’elaboració de dos plans d’acció dirigits a garantir el bon funcionament dels mitjans de comunicació i a protegir les democràcies europees. En aquests documents hi trobem les línies actuals d’actuació de les institucions comunitàries. A finals de desembre de l’any 2020, la Comissió Europea va presentar el document [‘Els mitjans de comunicació d’Europa a la dècada digital: pla d’acció per ajudar a la recuperació i transformació dels mitjans’](#). Aquest pla té com a objectiu accelerar la recuperació, transformació i resiliència de la indústria dels mitjans de comunicació, i defineix els desafiaments estructurals que enfronten els sectors audiovisuals i dels mitjans informatius, sobretot en la dimensió econòmica (en especial, les dificultats en els mercats publicitaris digitals) i en la dimensió tecnològica (predomini dels nous consums audiovisuals a través de les plataformes d’*streaming*).

En paral·lel, la Unió Europea va aprovar el Pla d'Acció per a la Democràcia Europea [2], també el mateix mes de desembre de 2020. La Comissió ha col·locat la llibertat dels mitjans de comunicació al centre dels seus informes sobre l'estat de dret. Per trobar-hi solució, ha posat en marxa diversos projectes finançats que tenen com a objectiu *mapejar* les violacions de la llibertat dels mitjans i defensar els periodistes amenaçats, controlar els riscos per al pluralisme dels mitjans i donar suport al periodisme col·laboratiu, la cooperació i l'intercanvi de bones pràctiques. La Comissió Europea cofinança projectes dirigits pel Centre Europeu per a la Llibertat de Premsa i Mitjans (ECPMF) i els seus socis, orientats a abordar les violacions de la llibertat i el pluralisme dels mitjans als estats membres de la UE i als països candidats a entrar-hi. S'han concedit subvencions al Centre per al Pluralisme dels Mitjans de Comunicació i la Llibertat dels Mitjans (CMPF) per al desenvolupament i la implementació del 'Media Pluralism Monitor' (MPM), una eina que ofereix una visió global dels riscos per a la llibertat i el pluralisme dels mitjans a Europa, analitzant quatre grans àrees: protecció bàsica, pluralitat de mercat, independència política i inclusió social.

Dins d'aquest Pla d'Acció per a la Democràcia Europea, una de les mesures està destinada a millorar la comprensió i la disponibilitat pública de la informació sobre la propietat dels mitjans. Per aconseguir aquest objectiu, la Comissió va anunciar que cofinançaria el nou sistema de seguiment de la propietat dels mitjans de comunicació. En primer lloc, s'ha posat en marxa un projecte pilot que vol construir una base de dades públiques amb informació rellevant sobre la propietat dels mitjans de comunicació. El mes d'octubre de 2021 es va crear l'Euromedia Ownership Monitor (EurOMo), coordinat per la Universitat Paris Lodron de Salzburg. Els seus investigadors principals són els professors Josef Trappel i Tomaz Tales. L'import del suport de la UE dedicat a aquest projecte és d'1 milió d'euros, i es preveu que el projecte duri fins el setembre de 2022.

Aquest projecte ha de crear una eina per facilitar informació rellevant per definir les polítiques i les normatives que donen suport a la llibertat i el pluralisme dels mitjans, delimitant clarament on es troba la propietat, fent més visibles els problemes potencials i contribuint així a millorar la comprensió del mercat dels mitjans. Concretament, l'Euromedia Ownership Monitor (EurOMo) proporcionarà una base de dades basada en cada país, que contindrà informació sobre la propietat dels mitjans, avaluarà sistemàticament els marcs legals rellevants i identificarà els possibles riscos per a la transparència de la propietat dels mitjans. La necessitat d'aquesta eina ha sorgit a causa de les tendències creixents de concentració de la propietat en mitjans digitals i tradicionals i els consegüents riscos per al pluralisme dels mitjans.

L'Euromedia Ownership Monitor, que es va posar en marxa l'octubre de 2021, és un projecte pilot que té per objectiu construir una base de dades públiques amb informació rellevant sobre la propietat dels mitjans de comunicació

La preocupació per aquest tema és visible amb les declaracions dels mandataris de la Comissió Europea que recull la nota de premsa del llançament de l'EurOMo. La vicepresidenta de Valors i Transparència, Věra Jourová, va assegurar que “cada cop és més difícil entendre qui és el propietari dels mitjans a la Unió Europea. No pot ser així, perquè en democràcia la gent mereix saber qui els proporciona la informació. Aquesta nova eina ajudarà a entendre el mercat dels mitjans i les futures iniciatives polítiques”. El comissari de Mercat Interior, Thierry Breton, va afegir que “com a pilar clau de les nostres democràcies, és crucial abordar i destacar les amenaces existents als mitjans independents. Continuem decidits a presentar noves iniciatives com la Llei de Llibertat de Mitjans i augmentar el nostre suport a projectes de transparència en el sector” [3].

La creació de l'EurOMo es troba alineada amb el que indica la Directiva de Serveis de Comunicació Audiovisual, on s'estableix la necessitat que la legislació nacional exigeixi transparència a la propietat dels prestadors de serveis de comunicació. El termini per a la transposició de la directiva pels estats membres encara no s'ha completat, tot i que la data inicial era el 19 de setembre del 2020. Per aquest motiu, la Comissió Europea va enviar el passat mes de setembre una primera advertència a 24 països, entre ells Espanya, per tal que incorporessin aquesta directiva a la seva legislació estatal abans que acabés l'any 2021.

La segona part del projecte EurOMo es complementa amb la creació d'una base de dades nacional que contingui informació sobre la propietat dels mitjans de comunicació i una avaluació sistemàtica tant dels marcs legals rellevants com dels riscos per a la transparència de la propietat dels mitjans. S'hauria de posar en marxa durant l'any 2022. El pressupost destinat serà de 500.000€.

A banda de les accions que està realitzant la Comissió Europea per poder obtenir informació sobre la propietat dels mitjans, també és important destacar el protagonisme d'un organisme internacional, l'Observatori Audiovisual Europeu (OAE), a l'hora de recollir dades sobre la indústria audiovisual. Creat el desembre de l'any 1992, l'OAE té com a missió reunir i distribuir informació sobre la indústria audiovisual a Europa. L'Observatori és un organisme públic europeu format per 41 estats membres i la Unió Europea, representada per la Comissió Europea. Funciona dins del marc legal del Consell d'Europa i treballa al costat d'una sèrie d'organitzacions associades i professionals del sector, així com amb una xarxa de corresponsals. Aquest organisme internacional fa un seguiment dels moviments empresarials que es produeixen en el si de l'espai audiovisual europeu i pren nota de les accions que poden comportar concentració en el mercat. L'any 2017 va dur a terme l'estudi “Media ownership – Market realities and regulatory responses” [4], on es descrivia la situació de la propietat de les empreses que es trobaven dins l'espai audiovisual europeu.

L'Observatori Audiovisual Europeu compta amb una base de dades MAVISE, que recull la informació sobre la propietat de les empreses audiovisuals que operen dins l'àmbit europeu. Cobreix tots els serveis audiovisuals i plataformes d'intercanvi de vídeos que es troben sota la jurisdicció d'un país membre de l'Observatori. La base de dades MAVISE també pot incloure serveis disponibles a Europa que no estiguin inclosos en els registres de

les autoritats europees reguladores de l'audiovisual.

Per als serveis audiovisuals, la base de dades MAVISE proporciona les metadades següents:

- Denominació del servei: denominació comercial i, quan sigui necessari, la indicació d'una versió territorial o lingüística concreta.
- Tipus de servei: canal de televisió (TV), FOD (servei gratuït a la carta), TVOD (vídeo transaccional a la carta), SVOD (vídeo per subscripció a la carta), VOD (vídeo a la carta N/A) o VSP (plataformes per compartir vídeos).
- País: el país que consta al registre regulador nacional de mitjans de servei públic. Per als serveis audiovisuals no registrats en cap dels països coberts per l'Observatori Europeu de l'Audiovisual, el país assignat és un supòsit de l'Observatori basat en una sèrie de criteris, com ara l'idioma, el contingut i la localització de les oficines.
- Proveïdor de serveis: empresa (o persona) que opera el servei. Entitat que consta en el registre d'una autoritat reguladora europea.
- Propietari final: nivell de propietat més alt que controla el servei.
- Estatut del servei: titularitat pública, privada o mixta.
- Països destinataris: públic principal al qual s'adreça el servei audiovisual des d'una perspectiva geogràfica, que és comunicat pel servei o avaluat per l'Observatori en funció d'una sèrie de criteris com ara l'idioma, la cobertura tècnica, l'àmbit de registre, la programació/agenda editorial i altres.
- Gènere de la programació del servei.
- Organismes de registre: entitats representades habitualment per les autoritats europees reguladores de l'audiovisual que han registrat un servei audiovisual.
- Denominació registral: denominació del servei audiovisual tal com consta en els registres de les autoritats europees reguladores de l'audiovisual.
- País de jurisdicció: estat de la Unió Europea o de l'Espai Econòmic Europeu (EEE) de l'Associació Europea de Lliure Comerç sota la jurisdicció del qual recau el servei, d'acord amb la Directiva 2018/1808 de serveis de mitjans audiovisuals.

L'Observatori Audiovisual Europeu també recull informació sobre la propietat de les empreses audiovisuals que operen en l'àmbit europeu

La base de dades MAVISE és una primera eina per poder fer el seguiment de la concentració de propietat, però al trobar-se la informació desagregada, és necessari un equip que elabori la fotografia de conjunt. Segurament l'EurOMo serà l'encarregat d'utilitzar aquestes dades i les completarà amb les d'altres sectors dins de la indústria mediàtica.

## Política de la competència de la Unió Europea: el control dels mercats

Per evitar la concentració dels mitjans dins del mercat interior europeu, la Unió Europea compta amb un conjunt d'instruments de l'àmbit del dret i la pràctica de la competència. En concret, el marc regulador l'estableixen els articles 101 i 102 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE). D'una banda, l'article 101 TFUE prohibeix els acords entre empreses que puguin afectar el comerç entre els estats membres i que tinguin per objecte o efecte impedir, restringir o falsejar el joc de la competència dins del mercat interior. D'altra banda, l'article 102 TFUE prohibeix l'explotació abusiva, per part d'una o més empreses, d'una posició dominant al mercat interior o en una part substancial.

A més, el Reglament (CE) núm. 139/2004 sobre el control de les concentracions entre empreses [5] estableix un registre que detalla les concentracions que es produeixen en el si del mercat intern europeu. També preveu un tracte especial per a la defensa d'interessos legítims vinculats a la defensa de la pluralitat dels mitjans de comunicació. Així es detalla a l'article 21.4 : "(...) els Estats membres podran adoptar les mesures pertinents per protegir interessos legítims diferents dels considerats en el present Reglament que siguin compatibles amb els principis generals i altres disposicions del dret comunitari. Es consideraran interessos legítims en el sentit del primer paràgraf la seguretat pública, la pluralitat dels mitjans de comunicació i les normes prudencials. Qualsevol altre interès públic haurà de ser comunicat per l'Estat membre a la Comissió, i haurà de ser reconegut per aquesta previ examen de la seva compatibilitat amb els principis generals i altres disposicions del dret comunitari abans que es puguin adoptar les mesures esmentades anteriorment (...)".

Dins de l'escenari de la política de la competència dels mercats mediàtics, s'ha observat que el desplegament de la tecnologia digital ha tingut un doble impacte: ha reduït els costos d'entrada dels mitjans de comunicació de masses, ha obert un mercat estrictament regulat a un ampli ventall de nous actors, i alhora també ha provocat una tendència a la concentració de la propietat a mesura que ha anat evolucionant el model de negoci dels mitjans tradicionals. Aquesta darrera conseqüència ha posat de relleu que no es té accés a informació transparent sobre qui són els propietaris d'aquests mitjans, un requisit previ per a una comprensió significativa del mercat, que, al seu torn, és necessària per a qualsevol control de concentració i/o intervenció reguladora. A més, aquesta concentració mediàtica pot influir clarament en el desenvolupament i la preservació de la cultura, la informació, l'educació i la democràcia.

Dins de la Comissió Europea, la Direcció General de la Competència és l'encarregada de

vetllar pel compliment de les normes de competència en el sector dels mitjans. Els casos i les iniciatives polítiques que tracta tenen com a objectiu garantir que els consumidors es puguin beneficiar tant d'una selecció més àmplia i d'un accés sense restriccions a continguts d'alta qualitat a preus competitius, com de l'augment de la innovació tecnològica en el sector. És la dimensió de mercat la que els preocupa, però es complementa amb les accions que realitzen els responsables del desenvolupament de la política digital.

En l'àmbit de les actuacions sobre la competència, la Comissió ha realitzat diferents actuacions relacionades amb les restriccions a la venda transfronterera de contingut televisiu i de mercaderies amb llicència, contribuint així al funcionament del mercat interior. La Comissió també ha dut a terme investigacions sobre la distribució de llibres electrònics, amb l'objectiu de defensar la innovació en el sector o de garantir la ràpida restauració de la competència en un mercat digital tan ràpid.

La tecnologia digital redueix els costos d'entrada dels mitjans de comunicació de masses i obre un mercat estrictament regulat a un ampli ventall de nous actors, però també provoca una tendència a la concentració de la propietat

Un dels àmbits que poden incidir sobre la concentració de la propietat és el de les fusions entre empreses. Una de les principals preocupacions de la Comissió és que no dificultin significativament la competència i que l'accés als elements clau (ja siguin continguts, tecnologia o interconnexió) no es vegi afectat. En els darrers anys ha actuat en diversos casos, com per exemple en l'autorització de l'adquisició de Scripps per part de Discovery (febrer de 2018). L'aprovació va estar condicionada al compromís de Discovery de posar determinats canals de televisió a disposició dels distribuïdors de televisió actuals i futurs a Polònia per una tarifa raonable. Un altre cas va ser l'autorització de l'adquisició de Sky per part de Comcast, que va ser aprovada sense condicions.

## Conclusions

Les diferents accions que ha endegat darrerament la Unió Europea posen de manifest que la concentració dels mitjans és un tema que preocupa als mandataris europeus. L'impacte de la falta de transparència en la propietat dels mitjans de comunicació s'ha evidenciat en un moment dominat per la desinformació i la completa digitalització dels consums mediàtics. Sembla contradictori que el sector que té com a negoci la informació i els continguts sigui dels més reticents a informar sobre qui són els seus propietaris. Això no és una novetat, perquè sempre ha estat així en la indústria dels mitjans de comunicació.

L'oportunitat que sorgeix avui pot oferir una acció coordinada entre les institucions europees i els Estats membres, especialment gràcies a l'existència de bases de dades digitals que poden treballar amb algoritmes que facin del creuament de les informacions

una tasca senzilla i actualitzada. D'aquesta manera, el resultat serà una fotografia real de conjunt de l'espai europeu, amb la possibilitat d'aplicar la regulació i les polítiques comunitàries d'una manera més àgil i eficaç.

El que queda clar és que la voluntat política hi és; s'han destinat alguns recursos per posar en marxa l'eina per obtenir les dades sobre la propietat dels mitjans. El repte rau en passar a l'acció i aplicar la regulació vigent quan les dades estiguin disponibles. Tant de bo no quedi tot en una acció més del voluntarisme europeu.

## REFERÈNCIES

- 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, [\[disponible en línia\]](#).
- 3 — Comissió Europea (2020) "European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger". Nota de premsa, 3 de desembre de 2020, [\[disponible en línia\]](#).
- 4 — Observatori Europeu de l'Audiovisual (2017), *Media ownership - Market realities and regulatory responses*. Estrasburg: Consell d'Europa [\[disponible en línia\]](#).
- 5 — Reglament (CE) núm. 139/2004 del Consell, de 20 de gener de 2004, sobre el control de les concentracions entre empreses («Reglament comunitari de concentracions») [\[disponible en línia\]](#).



### **Carmina Crusafon**

Carmina Crusafon és professora agregada del departament de Periodisme i Ciències de la comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona. Té un Doctorat en Ciències de la Informació per la UAB, un Diploma d'Estudis Avançats en Estudis Europeus (París 8), un Postgrau en Relacions Internacionals (UB) i una Llicenciatura en Ciències de la Informació (UAB). La seva recerca està especialitzada en qüestions d'estructura de l'ecosistema mediàtic digital (global i supranacional) i en models de negoci i en polítiques de comunicació, especialment a la Unió Europea i l'Amèrica Llatina. Ha estat investigadora visitant a la University of Leeds (Gran Bretanya), University of California-Los Angeles (Estats Units), al grup de recerca sobre mitjans, innovació i tecnologia SMIT-IMEC de la Vrije Universiteit Brussel (Bèlgica) i a la Craig Newmark Graduate School of Journalism de la City University of New York (Estats Units). Ha impartit docència i conferències en universitats espanyoles i estrangeres. Compta amb experiència professional en el sector audiovisual i en consultoria en comunicació estratègica i corporativa. És columnista sobre temes de tecnologia i societat digital a *El Periódico de Catalunya*.