

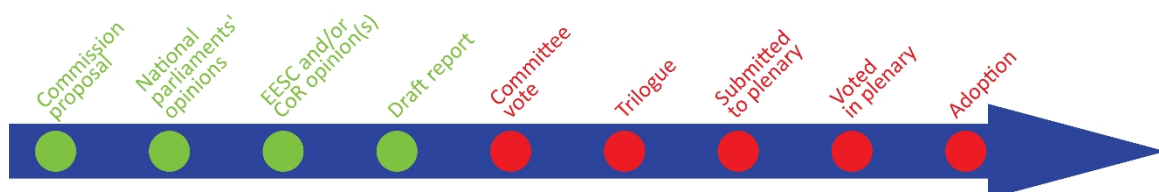
Directiva de servicios de comunicación audiovisual

RESUMEN

Para resolver las discrepancias pendientes, permitir que la competencia se desarrolle en igualdad de condiciones y reflexionar sobre los cambios en el mercado, el consumo y tecnológicos como parte de su estrategia para un Mercado Único Digital, el 25 de mayo de 2016 la Comisión Europea presentó una actualización de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual de la UE. El objetivo general de la propuesta es lograr un equilibrio entre la competitividad y la protección del consumidor. Por eso, pretende introducir flexibilidad en aquellos casos en los que ya no están justificadas las restricciones aplicables únicamente a la televisión, fomentar las películas europeas, proteger a los menores y hacer frente al discurso del odio con más eficacia. La propuesta también refleja un nuevo planteamiento respecto a las plataformas en línea. Aunque la intensificación de la protección de la Directiva para los espectadores vulnerables en plataformas de vídeo a la carta (*video-on-demand*, o VOD) ha sido acogida con satisfacción, las nuevas normas sobre la promoción de las obras europeas y las comunicaciones comerciales han suscitado opiniones encontradas entre las partes interesadas.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/CE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual teniendo en cuenta los cambios en la realidad del mercado

| | | |
|------------------------------------|--|---|
| <i>Comisión responsable:</i> | Cultura y Educación (CULT) | COM(2016) 287 |
| <i>Ponentes:</i> | Petra Kammerevert (S&D, Alemania) Sabine Verheyen (PPE, Alemania) | final 25/5/2016 2016/0151(COD) |
| <i>Ponentes en la sombra:</i> | Andrew Lewer (CRE, Reino Unido); Yana Toom (ADLE, Estonia); Curzio Maltese (GUE/NGL, Italia); Helga Trüpel (Verdes/ALE, Alemania); Isabella Adinolfi (EFDD, Italia); Dominique Bilde (ENF, Francia) | Procedimiento legislativo ordinario (COD) (Parlamento y Consejo en pie de igualdad - antiguamente "codecisión") |
| <i>Siguientes pasos previstos:</i> | Votación sobre el proyecto de informe | |



Introducción

El primer marco de normas mínimas comunes para la regulación de la radiodifusión televisiva a escala europea lo encontramos en la [Directiva](#) TSF («televisión sin fronteras») de 1989. En 2010, la Directiva TSF y sus posteriores enmiendas de [1997](#) y [2007](#) se refundieron en un único texto, la [Directiva de servicios de comunicación audiovisual](#) (DSCAV), que en la actualidad es la piedra angular de la regulación de los medios de comunicación en la UE.

No obstante, en los últimos diez años el mercado ha evolucionado rápidamente, lo que ha llevado a una [convergencia](#) gradual de los medios audiovisuales (es decir, una fusión de los sectores de medios de comunicación, telecomunicaciones e informático). Esto ha ido de la mano de un [cambio en el consumo de TV y vídeo](#), sobre todo entre las generaciones más jóvenes. Aunque la pantalla de televisión convencional sigue siendo un dispositivo muy utilizado para compartir experiencias audiovisuales, cada vez son más los espectadores que acceden a contenidos a la carta desde pantallas más pequeñas (*smartphones* o tabletas). El número de proveedores de televisión a través de internet, vídeo a la carta (VOD) y *over-the-top* (OTT)¹ dirigidos a los espectadores de la UE ha [aumentado](#) rápidamente hasta superar los 2.500 en 2014, y los ingresos de los servicios a la carta en los países de la UE de los 28 crecieron un 272 % entre 2010 y 2014, alcanzando los 2.500 millones de euros.

Los datos [muestran](#) que ver vídeos es una de las primeras actividades favoritas de los niños en internet. Este cambio en el consumo de TV y vídeo enfrenta a los reguladores con dilemas complejos, como el de proteger a los menores de contenidos nocivos y prohibir la incitación al odio garantizando al mismo tiempo la libertad de expresión.

La evolución del mercado audiovisual también supone un desafío para los actores tradicionales, que tienen que adaptarse a una constante transformación para asegurar su posición en el mercado. Por eso los organismos de radiodifusión televisiva están expandiendo sus actividades en línea y los nuevos actores que ofrecen contenidos audiovisuales a través de internet (p. ej., proveedores de vídeo a la carta y plataformas de distribución de vídeos) están intensificando la competencia por ese mismo público. Sin embargo, la radiodifusión de televisión, el vídeo a la carta y los contenidos generados por los usuarios)² actualmente están sujetos a normas diferentes y distintos niveles de protección al consumidor.

Para resolver esas discrepancias, conseguir que la competencia pueda desarrollarse en igualdad de condiciones y reflexionar sobre los cambios en el mercado, el consumo y tecnológicos como parte de su [estrategia para un Mercado Único Digital](#), el 25 de mayo de 2016 la Comisión Europea presentó una [actualización](#) de la normativa audiovisual de la UE. El objetivo general de la propuesta es lograr un equilibrio entre la competitividad y la protección del consumidor. Por eso, pretende introducir normas más flexibles y con garantía de futuro en aquellos casos en los que ya no está justificado aplicar restricciones únicamente a la televisión, fomentar las películas europeas, proteger a los menores y hacer frente al discurso del odio con mayor eficacia. El ámbito de aplicación de la directiva también se amplía para incluir, por primera vez, las plataformas en línea.

Situación actual

Visión general

La DSCAV trae consigo una armonización mínima de determinados aspectos de la

legislación nacional facilitando la circulación de esos servicios en el mercado de la UE basándose en el **«principio del país de origen»**. Los países de la UE tienen libertad para aplicar normas más estrictas, siempre que dichas normas sean compatibles con los principios generales del derecho de la UE. Concretamente, los proveedores de servicios de comunicación audiovisual solo tienen que respetar las normas del país anfitrión, pero pueden operar en toda la UE. No obstante, un Estado miembro receptor con normas más estrictas que las establecidas por la Directiva no puede restringir la recepción de servicios procedentes de otro Estado miembro basándose en que sus normas son más estrictas, salvo en las circunstancias específicas que se definen en la Directiva.

La Directiva cubre todos los servicios con contenidos audiovisuales —como emisiones de televisión, servicios de vídeo a la carta y publicidad audiovisual— independientemente de la tecnología utilizada para entregar el contenido, ya sea televisión, internet, cable o un dispositivo móvil (principio de **«neutralidad tecnológica»**). No obstante, solo los servicios de vídeo a la carta que están bajo la responsabilidad editorial de un proveedor de servicios de comunicación audiovisual se consideran servicios de comunicación audiovisual.³

Además, establece un conjunto básico de normas para preservar valores sociales fundamentales que son aplicables a todos los servicios de comunicación audiovisual (por ejemplo, la prohibición de la incitación al odio o la accesibilidad de los servicios a personas con discapacidad). En determinados campos tiene en cuenta el grado de control del usuario sobre el servicio y, por tanto, trata de forma diferente los servicios lineales (televisión) y los no lineales (a la carta) (**«enfoque de dos niveles»** o **«gradual»**).

Los servicios a la carta están, por tanto, sujetos a una regulación algo menos estricta, ya que, a diferencia de la radiodifusión televisiva, el usuario tiene más posibilidad de elección y un mayor control sobre el contenido y el momento de su visionado. El enfoque de dos niveles se aplica a las comunicaciones comerciales, la protección de los menores, la promoción de las obras europeas, el derecho a la información (resúmenes informativos y acontecimientos de gran importancia para la sociedad) y el derecho de réplica.

La DSCAV no es aplicable ni a las páginas web privadas ni al material audiovisual subido por plataformas de internet, por los usuarios (contenidos generados por los usuarios) o por anunciantes. Este tipo de contenido audiovisual queda fuera del ámbito de la DSCAV porque no es editorial (en el caso de los contenidos generados por usuarios) o porque, a pesar de ser editorial, es ofrecido por una plataforma cuyo propósito principal no es proporcionar servicios audiovisuales. La Directiva no cubre los juegos en línea, motores de búsqueda ni contenidos proporcionados a través de internet por proveedores establecidos fuera de la UE.

Aplicación nacional de la Directiva y resto de preocupaciones

Los Estados miembros debían transponer la DSCAV en sus legislaciones nacionales antes del año 2009. Aunque todos los países de la UE han notificado medidas de transposición, en algunos países aún hay pendientes algunas cuestiones relativas a la aplicación. La Comisión reconoció que 16 países de la UE han [transpuesto](#) correctamente y en su totalidad la DSCAV y que se han iniciado procedimientos de infracción contra siete Estados miembros, de los cuales cuatro ya se han cerrado.

El primer [informe](#) (2012) de la Comisión Europea sobre la aplicación de la DSCAV llegó a la conclusión de que, en líneas generales, el marco regulatorio de la UE «ha servido bien a los ciudadanos y a las empresas». No obstante, señaló que varias cuestiones en el

campo de las comunicaciones comerciales audiovisuales deberían seguir evaluándose con el fin de reforzar la eficacia de las normas, especialmente en lo que se refiere a la protección de los menores en diferentes ámbitos de los medios audiovisuales. También se refirió a la necesidad de adaptar el marco legislativo al cambiante contexto del sector audiovisual, preservando al mismo tiempo los objetivos de la política original.

El segundo informe sobre la aplicación (2016)⁴ también fue, en general, positivo, y concluyó que el marco legal había permitido eficazmente el desarrollo y la libre circulación de los servicios de comunicación audiovisual en la UE. No obstante, había varios temas, que se detallan en los apartados siguientes, que requerían atención.

País de origen, libre circulación y libertad de expresión

En abril de 2015, el regulador del sector audiovisual lituano decidió suspender durante tres meses la retransmisión del canal en ruso *RTR Planeta* alegando presunta incitación al odio. El canal se retransmite por cable y vía satélite, aparentemente usando un enlace de satélite en Suecia. Esto ha planteado la cuestión de la necesidad de trazar una línea entre el discurso del odio y la propaganda desde la perspectiva de la seguridad nacional y el orden público, y de la capacidad de las actuales disposiciones de la Directiva para hacer frente a situaciones de emergencia. En julio de 2015, la Comisión [confirmó](#) que las medidas lituanas eran compatibles con el Derecho comunitario.

Protección del menor

Los organismos de radiodifusión televisiva de la mayoría de los países de la UE utilizan restricciones basadas en franjas horarias (es decir, la hora a la que se transmite el contenido). Esas medidas van acompañadas de medios visuales (por ejemplo, iconos en pantalla, calificación del contenido y advertencias especiales) o técnicos, incluidas medidas de control parental para restringir el acceso a contenidos nocivos. Por lo que se refiere a los servicios a la carta, la mayoría de los países de la Unión Europea requiere el uso de medidas técnicas, como códigos de acceso mediante PIN y catálogos independientes con sistemas de control parental. El organismo regulador del sector audiovisual de cada país supervisa e impone estas normas a los servicios lineales en la mayoría de los países de la UE. Sin embargo, esto no es así en el caso de los servicios no lineales, para los que solo algunos países vigilan que se respeten las normas mediante comprobaciones específicas o cuando se presentan reclamaciones.

Comunicaciones comerciales

En 2012, la aplicación de la regla de los 12 minutos (es decir, que la duración de los anuncios de publicidad y de televenta no puede representar más del 20 % de cualquier hora de emisión) se clarificó a raíz de una [sentencia](#) del Tribunal de Justicia de la UE que definía un «anuncio de publicidad» como cualquier tipo de publicidad en televisión emitida entre programas o durante los descansos. No obstante, el segundo informe sobre la aplicación indicó que en los diez países de la UE supervisados por la Comisión se había excedido esta limitación de 12 minutos para los anuncios publicitarios, y que en la mayoría de los Estados miembros se discutía la clasificación e inclusión de este tipo de comunicaciones en esa limitación. Asimismo, la supervisión también reveló una serie de problemas, en particular relacionados con la interpretación de conceptos como «patrocinio»⁵, «autopromoción»⁶ y «emplazamiento de productos»⁷.

El análisis de las disposiciones cualitativas para la publicidad de bebidas alcohólicas, la discriminación de género y la publicidad dirigida a menores reveló que una proporción significativa de los anuncios supervisados contenía elementos que podrían estar relacionados con algunas de las características prohibidas por la Directiva, pero que no

llegaban a constituir una infracción clara. No obstante, parece que en la publicidad en televisión se utilizan frecuentemente técnicas específicamente dirigidas a menores.

Obras europeas

Los resultados más recientes muestran que la cuota media de emisión de obras europeas en la UE fue del 64,1 % en 2011 y 2012, con un pequeñísimo aumento respecto a 2009 (63,8 %), por lo que sí se cumplió el objetivo de la Directiva que exige que los organismos de radiodifusión televisiva reserven una parte mayoritaria de su tiempo de emisión a tales obras. Asimismo, la cuota de obras europeas independientes estuvo muy por encima del objetivo del 10 %, con un porcentaje medio en la UE del 33,1 % en 2011 y del 34,1 % en 2012. Si se compara con el informe del periodo anterior, el total se mantuvo estable (34,1 % en 2009 y 2012). No obstante, el informe señala que los métodos de supervisión varían considerablemente entre un país de la UE y otro. Además, no todos han puesto en marcha sistemas de verificación de los datos proporcionados por los organismos de radiodifusión.

Accesibilidad para personas con discapacidad

Casi todos los países de la UE han introducido normas a tal efecto. No obstante, la aplicación de estas normas sigue caminos diferentes. Aunque algunos Estados miembros tienen normas de autorregulación detalladas, otros solo tienen disposiciones de carácter muy general o limitan la obligación de accesibilidad a los servicios públicos de radiodifusión.

Iniciativas de autorregulación

El artículo 4(7) de la DSCAV anima a los Estados miembros a utilizar la correulación o la autorregulación como estrategias complementarias a las disposiciones legales, en particular en lo que se refiere a las comunicaciones comerciales y la protección de los menores.

Sin embargo, por lo que se refiere a las comunicaciones comerciales audiovisuales sobre alimentos y bebidas con alto contenido de grasa, sal y azúcares dirigidos a los niños, el segundo informe sobre la aplicación reveló que la mayoría de los países de la UE ni había actualizado los códigos de conducta vigentes ni había desarrollado otros nuevos. Sin nombrarlos, el informe señala que aún hay una serie de países en los que no se han adoptado las medidas adecuadas.

También se han fomentado las prácticas de autorregulación a nivel de la UE a través de la [Plataforma Europea de Acción sobre Alimentación, Actividad Física y Salud](#), que ha conseguido el compromiso de más de 300 actores de seguir unas prácticas de comunicaciones comerciales responsables. Sin embargo, aunque un [informe](#) de evaluación de 2010 llegó a la conclusión de que aún era demasiado pronto para juzgar el impacto real de esos compromisos sobre la salud, parece que el impacto de la Plataforma sobre las políticas nacionales en materia de nutrición y actividad física ha sido muy pequeño.

Es preocupante que la mayoría de los órganos reguladores nacionales no supervisen la aplicación de los códigos de conducta, salvo allí donde existen sistemas de correulación, y deleguen esta tarea en los organismos de autorregulación, que no suelen informar al regulador cuando se producen casos de incumplimiento.

Cambios recientes

Cada vez es más frecuente que los editores de diarios y revistas en línea ofrezcan pequeños vídeos en sus sitios web como complemento a los artículos escritos. No

obstante, es fundamental hacer una diferenciación entre productos de prensa y servicios de comunicación audiovisual, ya que se les aplican diferentes requisitos legales. De hecho, los editores de periódicos, impresos o en línea, están sujetos a una normativa mucho menos estricta. En sus [conclusiones](#) del 21 de octubre de 2015, el Tribunal de Justicia de la UE aclaró cómo debía realizarse la clasificación de los servicios, y afirmó que los periódicos que en su página web ofrecieran acceso a vídeos que no estuvieran directamente relacionados con los artículos debían ser considerados proveedores de servicios de comunicación audiovisual.

Posicionamiento de partida del Parlamento

En su resolución sobre la [Ley del Mercado Único Digital](#) (2015), el Parlamento Europeo instó a la Comisión a alinear los servicios lineales y no lineales y a establecer normas comunes mínimas en toda la UE para todos los servicios de comunicación audiovisual en la siguiente revisión de la Directiva. También destacó la necesidad de reducir la reglamentación y reforzar la corregulación y la autorregulación mediante un marco regulador horizontal que abarque los distintos medios. Sobre la cuestión de las plataformas en línea, el Parlamento instó a la Comisión a examinar si los posibles problemas podrían resolverse mediante una adecuada y total aplicación de la legislación existente, haciéndose eco así de una recomendación anterior hecha en su resolución sobre la [televisión conectada](#) (2013).

Como parte de una serie de observaciones expresadas en una resolución sobre la [preparación para la plena convergencia del mundo audiovisual](#) (2014), los miembros presionaron a la Comisión para que garantizara que las disposiciones sobre publicidad en el contenido audiovisual lineal se pudieran cumplir mejor aumentando la flexibilidad y reforzando la corregulación y la autorregulación. El texto también incluía la idea de que los países de la UE deben intensificar el fomento de las obras europeas a través de los servicios de comunicación audiovisual a la carta.

En su resolución sobre la [aplicación de la DSCAV](#) (2013), la asamblea tomó nota de las iniciativas de autorregulación diseñadas para limitar el riesgo de exposición de los menores al marketing y a la publicidad alimentaria (como la [Plataforma Europea de Acción sobre Alimentación, Actividad Física y Salud](#)), pero subrayó que no podían sustituir a los instrumentos jurídicamente vinculantes. La resolución expresó su preocupación ante el hecho de que en algunos países de la UE se incumple frecuentemente la limitación de la publicidad a 12 minutos por cada hora, y destacó «la necesidad de controlar los formatos comerciales diseñados para eludir esta restricción, en especial la publicidad encubierta, que puede llevar a confusión a los consumidores». Además, el Parlamento pidió una reflexión sobre la manera de extender los requisitos básicos de la Directiva a los servicios y contenidos en línea, que actualmente se encuentran fuera de su ámbito.

Posicionamiento de partida del Consejo

En 2015, el Consejo [confirmó](#) la validez de la DSCAV, pero destacó la necesidad de una adaptación al cambio tecnológico, en particular, en lo que se refiere a la diferenciación entre los servicios lineales y no lineales. Aunque reconocía la importancia del «principio del país de origen», hacía referencia a la necesidad de prever algunas excepciones en los casos donde los valores fundamentales, las libertades y la democracia se vieran seriamente amenazados. En particular, el Consejo subrayó que había que simplificar las normas para bloquear contenido inaceptable procedente de servicios de fuera de la UE con licencia en un país de la UE.

En sus [conclusiones](#) sobre la política audiovisual europea en la era digital (2014), el Consejo expuso ciertas áreas a las que hay que prestar especial atención, incluida la relevancia de la distinción entre servicios lineales y no lineales; el funcionamiento del «principio del país de origen» para los servicios digitales; la creación de un terreno de juego igualitario para la competencia entre todos los actores; el funcionamiento de las actuales normas para la publicidad; una protección al menor de alto nivel y la eficacia de las medidas para el fomento de la producción de obras europeas y las posibles alternativas.

En 2013, los ministros de Cultura y Educación invitaron a los países de la UE a garantizar la independencia de los órganos reguladores del sector audiovisual y pidieron a la Comisión que reforzara la cooperación entre los reguladores audiovisuales nacionales⁸.

Preparación de la propuesta

Entre julio y septiembre de 2015⁹ se celebró una [consulta pública](#) sobre la DSCAV que recibió unas 434 respuestas. El [análisis que hace la Comisión](#) de los principales elementos sugiere que las opiniones de los interesados coinciden en la necesidad de introducir cambios en el ámbito de la Directiva, así como en las normas que regulan la independencia de los reguladores nacionales. En relación con el «principio del país de origen», los interesados apoyan el status quo en lo relativo a la accesibilidad para las personas con discapacidad y los grandes eventos. Sin embargo, no se manifestó un consenso claro sobre las comunicaciones comerciales, la protección de los menores y la promoción de las obras europeas.

Como era de esperar, el análisis de las tendencias pinta un panorama de opiniones encontradas. Una parte importante del sector de la radiodifusión pide a la Comisión que garantice la igualdad de condiciones para la competencia mediante la regulación de los nuevos servicios y la flexibilización de las normas existentes. Al mismo tiempo, las organizaciones de consumidores instan a la Comisión a reforzar las normas para los servicios de comunicación audiovisual dirigidas a proteger a los espectadores, particularmente a los más vulnerables. Por su parte, los sectores de internet, las telecomunicaciones y las TIC presionan al ejecutivo para que se abstenga de introducir nuevas regulaciones para proteger la innovación. Por último, la industria de los contenidos demanda normas más estrictas para la promoción de las obras europeas para todos los servicios de comunicación audiovisual.

La propuesta también se basa en una [evaluación del impacto](#) de la Comisión¹⁰ (2015), cuyas conclusiones se utilizaron para una evaluación a posteriori que la Comisión realizó en paralelo.

La [evaluación a posteriori](#) (2016) realizada en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión¹¹ abarca el periodo comprendido entre diciembre de 2007 y diciembre de 2015, y se basa en una gran variedad de fuentes, entre las que se incluyen consultas públicas, informes de aplicación, estudios¹² y cuestionarios. En ella se confirmó que los objetivos de la Directiva siguen siendo válidos. No obstante, los consumidores, y especialmente los espectadores jóvenes, cada vez ven más contenidos audiovisuales a la carta y en línea, con lo que ya no parece estar suficientemente garantizada su protección. De hecho, las plataformas de distribución de vídeos y los proveedores de servicios a la carta no están regulados o están sujetos a regímenes más laxos, lo que a su vez crea una situación de desventaja competitiva para los organismos de radiodifusión.

En una nota más positiva, el funcionamiento del «principio del país de origen» se ha percibido como eficaz. Este es también el caso de la diversidad cultural. No obstante, la evaluación reveló que hay margen para mejorar el apoyo a la promoción, la visibilidad y la distribución de obras europeas en los servicios a la carta si se comparan con los servicios de radiodifusión. Por contra, la evaluación señaló que la gran diversidad entre las estructuras regulatorias de los reguladores nacionales puede haber obstaculizado la aplicación efectiva de la DSCAV y tiene un impacto negativo sobre la pluralidad, la libertad de los medios de comunicación y la igualdad de condiciones.

En el contexto del programa REFIT, la evaluación identificó posibilidades de simplificación y liberalización, en particular de los procedimientos de apoyo a la aplicación del «principio del país de origen» y de algunas de las normas en materia de comunicaciones comerciales. También señaló la falta de un sistema eficaz para vigilar la aplicación de la Directiva y recomendó que en el futuro debía ponerse en marcha un sistema para ello.

Los cambios que traería la propuesta

En líneas generales, la Comisión ha intentado conseguir un equilibrio de intereses después de un exhaustivo proceso de revisión, y la [propuesta](#) actualizada refleja las demandas anteriores ya expresadas tanto por el Parlamento Europeo como por el Consejo. Utiliza distintas técnicas regulatorias, como la armonización mínima, mecanismos de cooperación, corregulación y autorregulación para lograr una aplicación más eficaz. La propuesta también complementa otras disposiciones legales europeas, como la [Directiva](#) sobre comercio electrónico y la [Directiva](#) sobre publicidad y patrocinio de los productos del tabaco.

País de origen

El elemento clave de la Directiva, el «principio del país de origen», se mantendrá y facilitará. Se reafirma el principio de la libertad de retransmisión, aunque la posibilidad de derogación se extiende a todos los servicios de comunicación audiovisual, y no solo a la radiodifusión, como es el caso actualmente. Se simplifican las normas que determinan qué país tiene jurisdicción sobre un proveedor. Se hace obligatorio para los países de la UE mantener una lista actualizada de los proveedores bajo su jurisdicción y proporcionar información sobre ellos. Además, la propuesta aclara los procedimientos de cooperación entre los países de la UE que deseen imponer una limitación al «principio del país de origen».

Comunicaciones comerciales

La Comisión propone desregularizar las comunicaciones comerciales. Concretamente, que el límite horario sea diario (entre las 7 y las 23 horas). No obstante, se mantiene el límite del 20 % para la publicidad, al mismo tiempo que se ofrece mayor flexibilidad en cuanto a cuándo se pueden emitir anuncios. También está previsto que se suavicen las normas sobre el emplazamiento de productos, pero al mismo tiempo la Comisión anima a que se adopten la autorregulación y la corregulación para las normas existentes que buscan proteger a los más vulnerables (publicidad de bebidas alcohólicas, comida con alto contenido en grasas, menores, etc.).

Protección del menor

El enfoque de dos niveles se sustituye por normas comunes válidas para todos los proveedores de servicios de comunicación audiovisual sin distinción en cuanto a contenidos que «puedan perjudicar». Los contenidos más nocivos estarán sujetos a las medidas más estrictas, como códigos PIN y cifrado. Esto se aplicará también a los servicios

a la carta. Además, los países de la UE tienen que garantizar que los proveedores de servicios de comunicación audiovisual den información suficiente a los espectadores sobre los contenidos perjudiciales para los menores.

Prohibición del discurso del odio

Los motivos para prohibir el discurso del odio se alinearán con los de la [Decisión marco](#) relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia que prohíbe la incitación a la violencia y al odio hacia un grupo de personas o un miembro de un grupo por razón de su sexo, raza, color, religión, ascendencia o el origen nacional o étnico.

Promoción de las obras europeas

La disposición que más atrajo la atención en la prensa fue la que imponía una cuota europea a los proveedores de servicios a la carta. Al menos el 20 % de la oferta de su catálogo debe dar visibilidad a obras europeas. Sin embargo, no se define la obligación de «visibilidad». Las empresas con poca facturación, los servicios temáticos y las empresas pequeñas y microempresas estarán exentos de estos requisitos. Además, los países de la UE podrán imponer contribuciones financieras a los proveedores de servicios a la carta establecidos en otros Estados miembros (pero solo sobre el volumen de negocio generado en el país impositivo).

Extensión del ámbito de aplicación material: plataformas de distribución de vídeos

La propuesta específica que la DSCAV debería referirse solo a «aquellos servicios cuyo objeto principal es suministrar programas con el fin de informar, entretener o educar», lo cual deja fuera muy poco. La definición de los servicios de plataformas de distribución de vídeos deja claro el carácter acumulativo de las condiciones, pero también que las características de la organización son más ilustrativas que excluyentes. Sin duda, la viabilidad de la definición y, en particular, de sus límites, generará mucho debate. El concepto de «responsabilidad editorial» parece estar perdiendo relevancia. De hecho, la Comisión considera que una gran parte de los contenidos almacenados en las plataformas de distribución de vídeos no está bajo la responsabilidad editorial del proveedor de la plataforma, pero al mismo tiempo reconoce que la intervención de estos proveedores no es simplemente el resultado de medios o algoritmos automáticos.

Resulta interesante señalar también la centralidad del concepto de «programa» como elemento clave para determinar el ámbito de la DSCAV. De hecho, la propuesta suprime la frase «cuya forma y contenido son comparables a la forma y el contenido de la radiodifusión televisiva», sugiriendo un cambio de paradigma que se aparta de la televisión tradicional como referencia y se orienta hacia un concepto más abierto y posiblemente más amplio de un «elemento unitario». Esta definición está más en consonancia con la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que confirma que los vídeos de un subdominio del sitio web de un periódico podrían caer bajo la definición de «programa», igual que los canales de una plataforma de distribución de vídeos. La radio, sin embargo, sigue estando fuera del ámbito de la DSCAV. Las plataformas de distribución de vídeos estarán cubiertas por la Directiva únicamente para el propósito de combatir el discurso del odio y la difusión de contenidos nocivos para los menores. Las plataformas que organizan y etiquetan una gran cantidad de videos tendrán que proteger a los menores frente a los contenidos nocivos y a todos los ciudadanos frente a la incitación al odio. Igual que la Directiva sobre comercio electrónico, este planteamiento se basa en los esfuerzos actuales del sector y se implementará mediante corregulación.

También se amplía el ámbito geográfico, ya que, como ya se ha mencionado, la propuesta permite imponer contribuciones financieras a los servicios a la carta establecidos en otros países de la UE.

Accesibilidad

Se suprimen las disposiciones sobre accesibilidad haciendo referencia a la propuesta de un [acta europea de accesibilidad](#) que establece los requisitos de accesibilidad para una gran variedad de productos y servicios, incluidos los servicios de comunicación audiovisual.

Reguladores audiovisuales

La independencia de los reguladores audiovisuales se verá reforzada si se garantiza que sean jurídicamente distintos y funcionalmente independientes de la industria y del gobierno, que funcionen de forma transparente y responsable estipulada en la ley y que tengan suficientes facultades. Con una lista no exhaustiva, la propuesta especifica las competencias de esos reguladores: el pluralismo de los medios de comunicación, la diversidad cultural, la protección de los consumidores, el mercado interior y el fomento de la competencia leal. Debe garantizarse el derecho de los espectadores a recurrir. Significativamente, este requisito es de aplicación a todos los proveedores de servicios de comunicación audiovisual, incluidas las plataformas de distribución de vídeos.

Grupo de entidades reguladoras europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA)

La propuesta también formaliza el Grupo de entidades reguladoras europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA) en respuesta a la necesidad percibida de que haya una mayor cooperación a nivel superior para el desarrollo de la política audiovisual europea. El Grupo tendrá un papel más importante en la conformación y preservación del mercado interior, por ejemplo, para evaluar los códigos de corregulación de la UE, y participará en los procedimientos que imponen una limitación al «principio del país de origen».

Comités consultivos

Aunque acoge bastante favorablemente la propuesta de la Comisión Europea, el [dictamen](#) del Comité Europeo de las Regiones elaborado por Jácint Horváth (PSE, Hungría), aprobado el 7 de diciembre de 2016, destacó la necesidad de garantizar la independencia de las autoridades reguladoras nacionales, tanto respecto de los poderes públicos como de los agentes audiovisuales y los partidos políticos, con el fin de garantizar la diversidad de la información. Por eso, el Comité apoya que el ERGA tenga un papel más importante. Asimismo, el dictamen subraya el papel de los proveedores de servicios de comunicación locales y nacionales para potenciar las identidades culturales europeas y la innovación creativa local. Por último, el Comité acoge con satisfacción la introducción de cuotas para apoyar las obras europeas, pero considera que el requisito mínimo del 20 % no es suficiente.

Opiniones de los interesados¹³

Asociación de televisión comercial europea (ACT)

La ACT [reconoció](#) que se ha dado un «paso en la dirección correcta», pero expresó su preocupación por el hecho de que la revisión propuesta no va lo suficientemente lejos y no refleja suficientemente el cambiante panorama mediático, caracterizado por una creciente oferta de plataformas en línea y a la carta. Con respecto a las cuotas para los

servicios no lineales, la ACT considera que la inversión en obras europeas debería depender de la demanda.

Cable Europe

Cable Europe [respaldó](#), en particular, la salvaguardia del «principio del país de origen», el estímulo para que las plataformas inviertan en tecnologías para la protección del espectador mediante regímenes de corregulación y autorregulación y la mayor flexibilidad en las normas sobre anuncios, emplazamiento de productos y patrocinio. No obstante, la asociación no comparte «los planteamientos prescriptivos basados en cuotas».

Grupo europeo de la publicidad en televisión (EGTA)

En una línea similar, el EGTA [acogió favorablemente](#) el giro positivo hacia unas normas más equilibradas para todos los actores del sector audiovisual, especialmente en lo que se refiere a la flexibilidad de las normas en materia de comunicaciones comerciales. No obstante, lamentó el hecho de que todavía hay demasiadas normas específicas que solo son de aplicación a los organismos de radiodifusión lineales.

Asociación de directores de las agencias cinematográficas europeas (EFADs)

La EFADs [acogió con satisfacción](#) la propuesta de la Comisión de extender el alcance de la Directiva a los nuevos actores digitales, como las plataformas de distribución de vídeos, y de introducir normas sobre la promoción de obras europeas en los servicios a la carta. También instó a las instituciones de la UE a que fueran más allá e impusieran una obligación de transparencia en los datos para fomentar el desarrollo de nuevos modelos de negocio y garantizar que los contratos entre diferentes actores del mercado sean claros.

Asociación europea de editores de revistas (EMMA) / Asociación europea de editores de periódicos (ENPA)

EMMA y ENPA [acogieron con agrado](#) el hecho de que el ámbito de la Directiva siga limitado a los servicios cuyo propósito principal es suministrar programas audiovisuales. No obstante, ambas asociaciones interesadas cuestionan la referencia que se hace en la propuesta a las partes autónomas de los periódicos en línea que ofrecen programas audiovisuales o vídeos generados por usuarios cuando esas partes pueden considerarse dissociables de su actividad principal. Otra preocupación es la propuesta de sustituir la actual limitación cuantitativa de la publicidad en televisión de 12 minutos por cada hora por un límite diario del 20 %. EMMA y ENPA temen que la propuesta de la Comisión ofrecerá más posibilidades para emitir publicidad en televisión en el horario de mayor audiencia, lo que, a su vez, puede hacer más difícil la financiación de los periódicos y las revistas.

Sociedad de autores audiovisuales (SAA)

La SAA [tomó nota](#) con satisfacción de las normas que impiden la búsqueda del foro jurisdiccional más ventajoso (es decir, cuando algunos distribuidores establecen su sede en países con menor regulación audiovisual) y de la exigencia de que los servicios de vídeo a la carta incluyan obras europeas en sus catálogos y garanticen su visibilidad. No obstante, insta al Parlamento Europeo y al Consejo a establecer cuotas mayores, argumentando que mientras que los organismos de radiodifusión están obligados a tener un 50 % de contenidos europeos, según un reciente estudio realizado por el Observatorio Audiovisual Europeo los catálogos de las plataformas de vídeo a la carta ya ofrecen un 30 % de obras europeas. Por último, la SAA se opone a la posibilidad de interrumpir las películas cada 20 minutos.

Proceso legislativo

Debates en el Consejo

En vista del debate inicial celebrado en el [Consejo](#) el 31 de mayo de 2016, los principales escollos parecen estar relacionados con la normativa sobre cuotas para obras europeas, publicidad y accesibilidad. Varios países, como Finlandia, Dinamarca y Suecia, dudaban del valor añadido de las cuotas para obras europeas. Francia, que ya aplica una cuota del 60 %, señaló que la propuesta no iba lo suficientemente lejos. España, Polonia y Rumanía apoyaron el cambio. Croacia pidió cuotas adicionales para promover la diversidad cultural y lingüística.

De forma similar, los países de la UE estuvieron divididos acerca de las nuevas normas sobre publicidad, a las que se opusieron Francia, Letonia y Rumanía, mientras que Alemania las apoyó. Varios países, como Bélgica, Francia, Dinamarca, Suecia y Austria, lamentaron el hecho de que la propuesta de la Comisión no incluyera requisitos de accesibilidad.

El 22 de noviembre de 2016, el Consejo examinó un [informe de situación](#) de la presidencia eslovaca. El comisario europeo Gunther Oettinger indicó que debería ser posible que el Consejo llegara a un planteamiento general durante la presidencia de Malta, que comenzó el 1 de enero de 2017.

Debates en la Comisión de Cultura y Educación (CULT)

La propuesta de la Comisión Europea se [remitió](#) a la Comisión de Cultura y Educación (CULT) del Parlamento Europeo el 9 de junio de 2016.

El [proyecto de informe](#) se presentó el 26 de septiembre de 2016. En general, las dos ponentes, Petra Kammerevert (S&D, Alemania) y Sabine Verheyen (PPE, Alemania), apoyan el principio de una mayor igualdad de condiciones para los servicios tradicionales de radiodifusión y los servicios de vídeo a la carta. No obstante, proponen una serie de enmiendas que reflejan los resultados de sus reuniones con más de 90 interesados. Además, sugieren que la cuota de contenidos europeos se aumente del 20 al 30 %, ya que la media actual en los países de la UE se sitúa en el 27 %. Las dos ponentes también proponen aumentar las disposiciones sobre publicidad aplicando más estrictamente la cuota diaria del 20 % durante las horas de más audiencia (entre las 20:00 y las 23:00 horas). Del mismo modo, respaldan las restricciones a la publicidad de bebidas alcohólicas, tabaco y medicamentos con receta, pero consideran que la publicidad sobre nutrición debería estar regulada por códigos de conducta profesionales. Por último, el proyecto de informe sugiere aplicar el principio de notificación y retirada previsto en la Directiva sobre comercio electrónico en los casos de vídeos que puedan ser perjudiciales para los menores.

La medida que más críticas recibió de las ponentes fue la de la toma de decisiones. Petra Kammerevert y Sabine Verheyen afirmaron que el comité de contacto —presidido por la Comisión y compuesto por representantes de las autoridades de los Estados miembros de la UE— debería ser quien tuviera exclusivamente las competencias para la toma de decisiones basándose en las opiniones facilitadas por el ERGA.

El 21 de noviembre de 2016, las dos ponentes compartieron sus ideas preliminares sobre las 950 enmiendas presentadas a la propuesta de la Comisión. En particular:

- Acogieron favorablemente el apoyo de los Miembros para reestructurar la Directiva con el fin de crear una verdadera igualdad de condiciones y para lograr una mayor convergencia entre los servicios lineales y no lineales en lo relativo a

la incitación a la violencia o al odio, la discriminación, la protección de los menores frente a contenidos nocivos, las comunicaciones comerciales audiovisuales, el patrocinio y emplazamiento de productos, la protección de las obras cinematográficas y la corrección y la autorregulación.

- Subrayaron las aclaraciones necesarias en sus enmiendas iniciales a la independencia de los reguladores nacionales y el ERGA.
- Destacaron que algunas de sus propuestas sobre las plataformas de distribución de vídeos no pretendían imponer una obligación a los proveedores de servicios de realizar controles previos del contenido.

El debate posterior mostró un cierto grado de convergencia (por ejemplo, sobre la necesidad de garantizar la promoción de las obras audiovisuales europeas mediante cuotas). No obstante, también evidenció la gran variedad de posturas, entre ellas sobre la necesidad de garantizar la independencia del ERGA y de los reguladores nacionales; respetar la primacía de la Directiva sobre comercio electrónico en lo que se refiere a la responsabilidad de las plataformas de distribución de vídeo; encontrar la mejor solución para garantizar la protección de los menores en los servicios en línea; seguir reflexionando sobre las normas cuantitativas para la publicidad en los servicios lineales (la mayoría de los miembros sugieren mantener el límite actual del 20 % por hora) y considerar si el ámbito de la Directiva debería extenderse a redes sociales como Facebook.

La votación en la Comisión está prevista para el 25 de abril de 2017.

Análisis complementarios del PE

L. Zandersone, [Initial Appraisal of the Commission Impact Assessment](#), EPRS, septiembre de 2016.

R. Osiac, M. Remac, [Implementation Appraisal](#), EPRS, junio de 2016.

I. Katsarova, [The Audiovisual Media Services Directive: state of play](#), EPRS, noviembre de 2015.

Otras fuentes

[Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual](#), Parlamento Europeo, Observatorio Legislativo (OEIL).

[Informes](#), Observatorio Europeo del Sector Audiovisual.

Notas

- ¹ El término se refiere a la distribución de películas y contenido de televisión a través de internet, sin necesidad de que los usuarios se abonen a un servicio tradicional de televisión de pago por cable o por satélite.
- ² Los contenidos generados por los usuarios, también llamados contenidos creados por los usuarios, [incluyen](#) blogs, wikis, foros de discusión, mensajes, chats, tweets, podcasts, imágenes digitales, vídeo, archivos de audio, anuncios y otros tipos de materiales creados por los usuarios de un sistema o servicio en línea y que a menudo se ponen a disposición de los demás en las redes sociales.
- ³ De no ser así, el servicio probablemente estará sujeto a la Directiva de comercio electrónico. La cuestión de qué marco normativo se aplica es esencial, ya que donde la DSCAV prevé una responsabilidad objetiva sobre cualquier contenido ofrecido en un catálogo, aunque sea por terceros, la Directiva sobre el comercio electrónico conlleva una exención de responsabilidad según la cual el proveedor únicamente tiene que intervenir cuando se le pida que lo haga. Estar sujeto a la DSCAV también implica una serie de obligaciones que no implica la Directiva de comercio electrónico.
- ⁴ Publicado como Anexo 7 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión [\(2016\) 170](#) final sujeto a evaluación REFIT.
- ⁵ El artículo 1(1) (k) define el patrocinio como «cualquier contribución que una empresa pública o privada o una persona física no vinculada a la prestación de servicios de comunicación audiovisual ni a la producción de obras audiovisuales haga a la financiación de servicios de comunicación audiovisual o programas, con la finalidad de promocionar su nombre, marca, imagen, actividades o productos».
- ⁶ El considerando 96 define la autopromoción como «una forma especial de publicidad mediante las cuales el organismo de radiodifusión televisiva promociona sus propios productos, servicios, programas o cadenas».

- ⁷ El artículo 1(1) (m) define el emplazamiento de productos como «toda forma de comunicación comercial audiovisual consistente en incluir o referirse a un producto, servicio o marca comercial de manera que figure en un programa, a cambio de una remuneración o contraprestación similar». Cabe señalar que el emplazamiento de productos, a diferencia de los mensajes de patrocinio, está integrado en la acción del programa, mientras que las referencias al patrocinador pueden aparecer durante el programa pero no forman parte del argumento.
- ⁸ Como medida de seguimiento, en 2014 la Comisión creó el Grupo de entidades reguladoras europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA). Este grupo de expertos está integrado por los dirigentes (o representantes de alto nivel) de los organismos reguladores nacionales. Las tareas del ERGA consisten en asesorar y ayudar a la Comisión en la aplicación de la DSCAV y otras áreas conexas. En este sentido, el ERGA aprobó tres informes que se incluyeron en el proceso de revisión de la DSCAV: sobre la independencia de las autoridades reguladoras nacionales (2016), sobre la protección del menor (2015) y sobre la jurisdicción material (2015).
- ⁹ Anteriormente se habían realizado otras dos consultas públicas, una sobre la independencia de los órganos reguladores del sector audiovisual (2013) y otra sobre el Libro Verde «Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores (2013). Sus resultados se utilizaron y reflejaron en la evaluación a posteriori de la Comisión (2016).
- ¹⁰ Se puede ver un análisis detallado de la evaluación del impacto en el *briefing* sobre la valoración inicial del EPRS que se publicará próximamente.
- ¹¹ REFIT es el programa de la Comisión para garantizar que la legislación de la UE siga siendo apropiada para sus fines y consiga los resultados que pretendían con ella los legisladores de la UE.
- ¹² Para una discusión detallada sobre los estudios, véase el *briefing* de EPRS sobre la valoración de la aplicación (2016).
- ¹³ Esta sección pretende dar una idea del debate sobre los temas que rodean el expediente legislativo y no puede dar cuenta exhaustivamente de todas las diferentes opiniones expresadas. Para ver la perspectiva institucional sobre la participación de los interesados, véase la sección de comités consultivos. También se puede encontrar información adicional en los *briefings* relacionados con esto que se indican más abajo en los análisis complementarios del PE.

Exención de responsabilidad y copyright

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y las opiniones expresadas en el mismo no representan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Está dirigido a los miembros y personal del PE para su trabajo parlamentario. Reproducción y traducción autorizadas, excepto a fines comerciales, mediante mención de la fuente y previa información previa y el envío de una copia al Parlamento europeo.

© Unión Europea, 2017.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)



Segunda edición. Los briefings de “EU Legislation in Progress” se actualizan en los momentos clave del procedimiento legislativo.

