



Bruselas, 30 de abril de 2015  
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9  
DIGIT 23  
COEST 127  
CONSOM 69  
JAI 256

**NOTA**

---

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. prec.:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Asunto:	Futura política audiovisual europea en el marco del mercado único digital: funcionamiento de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual en el contexto de la situación geopolítica actual – <i>Debate de orientación</i> (Debate público en virtud del artículo 8.2 de Reglamento interno del Consejo [a propuesta de la Presidencia])

---

A raíz de la consulta del Grupo «Sector Audiovisual», la Presidencia ha elaborado el documento de debate adjunto, para que sirva de base al debate de orientación en la sesión del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte de los días 18 y 19 de mayo de 2015.

**Futura política audiovisual europea en el marco del mercado único digital:  
funcionamiento de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual en el  
contexto de la situación geopolítica actual**

**Documento de debate de la Presidencia**

**Antecedentes**

1. La importancia de la transición al entorno digital y su efecto transformador en cualquier tipo de actividad humana se ha reconocido al más alto nivel político de la UE, lo que justifica la necesidad de elaborar una estrategia completa aprovechar al máximo esta evolución. La convergencia de los medios de comunicación avanza a gran velocidad, creando nuevas oportunidades para la industria y los consumidores, así como nuevos desafíos para los que conciben las políticas y para los reguladores.
2. El establecimiento del mercado único digital se ha convertido en una de las máximas prioridades para la Comisión. Esto se ve confirmado por la estrategia para un mercado único digital en Europa, cuya adopción la Comisión ha anunciado para el 6 de mayo. Como declaró el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, parte de este nuevo mercado único digital conectado y su estrategia es también una industria europea de los medios de comunicación y de los contenidos que se vea coronada por éxito. El entorno digital debe ser favorable al consumidor y estar basado en principios como la libertad de información, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, la apertura de Internet y la diversidad cultural y lingüística, al tiempo que asegura los objetivos de interés público de seguridad y estabilidad.
3. Ello significa facilitar el acceso de los ciudadanos a contenidos de calidad y ricos desde el punto de vista cultural, a servicios nuevos y diferentes que ofrezcan posibilidades de crecimiento a la industria al materializar los beneficios de la convergencia entre los medios de comunicación tradicionales y en red, e impidiendo al mismo tiempo el uso indebido de las libertades garantizadas por la reglamentación europea aplicable al mercado audiovisual, en particular la Directiva de servicios de comunicación audiovisual<sup>1</sup>.

---

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

4. La Comisión está procediendo en la actualidad a la revisión (evaluación REFIT)<sup>2</sup> de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, que concluirá a finales de 2015. Durante este ejercicio se examinará el funcionamiento efectivo de la Directiva en el entorno de la convergencia de los medios de comunicación, con inclusión de los desafíos planteados por la realidad geopolítica actual.

## Contexto

5. La libertad de expresión en Europa ocupa el centro de atención. Por una parte, se ve amenazada por los que querrían silenciar las voces críticas. Este año sin ir más lejos, hemos presenciado en enero los horribles asesinatos perpetrados contra los editores de la publicación *Charlie Hebdo* y, en abril, el ciberataque contra la red de la televisión pública francesa *TV5 Monde* por individuos que declaraban pertenecer a Da'esh. Por otra parte, la libertad de expresión está siendo explotada para propagar el discurso del odio y amenazar la seguridad nacional y el orden público.
6. La libertad de expresión no es absoluta. No solo conlleva derechos, sino también deberes y responsabilidades. El Derecho internacional prohíbe la propaganda en favor de la guerra y la incitación al odio. Los Estados tienen derecho a limitar el ejercicio de la libertad de expresión cuando constituya una amenaza para la seguridad nacional, la integridad territorial o el orden público.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión sobre el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), doc. 10648/14.

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 19 y 20. Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 10.

7. Los ministros recordarán la resolución del Consejo de Estado francés de 2004, por la que se obligaba a la compañía basada en Francia Eutelsat a cerrar el canal vinculado a Hezbollah *Al-Manar*<sup>4</sup> por la emisión de contenidos antisemitas. También tenemos el caso de *Roj TV*<sup>5</sup>, un canal kurdo con licencia danesa, pero orientado a las comunidades turca y kurda de Alemania: el Tribunal de Justicia Europeo estimó que no hay impedimento para que los Estados miembros adopten medidas contra un organismo de radiodifusión televisiva establecido en otro Estado miembro, con arreglo a una ley general, basándose en que las actividades y los objetivos de dicho organismo de radiodifusión televisiva vulneran la prohibición de menoscabo del entendimiento entre los pueblos. En 2014 el Tribunal Supremo danés mantuvo una resolución por la cual se revocaba la licencia del canal basándose en que es un cauce de expresión del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que está prohibido en Europa, Estados Unidos y Turquía.
8. A raíz de la agresión de Rusia contra Ucrania y su uso de los medios de comunicación propiedad directa o indirecta del gobierno a fines de consecución de objetivos militares y políticos, la UE se enfrenta ahora a una realidad en la que los medios de comunicación ya no sirven solo para informar, educar y entretener. También se utilizan como instrumentos para lograr objetivos políticos como la debilitación de la unidad europea y la cohesión social en los Estados miembros por medio de la manipulación de la opinión pública.
9. El Parlamento Europeo<sup>6</sup> ha condenado con firmeza la política agresiva y expansionista de Rusia, y la ve como una amenaza potencial para la propia UE. El Consejo, en su formación de Asuntos Exteriores, también ha reconocido el peligro de la desinformación propagada por Rusia.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, resolución de 13 de diciembre de 2004, n.º 274757 (disponible solo en francés).

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 22 de septiembre de 2011 en los asuntos acumulados C-244/10 y C-245/10.

<sup>6</sup> Resolución del PE de 15 de enero de 2015.

<sup>7</sup> Conclusiones del Consejo sobre Ucrania, de 29 de enero de 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. El Consejo Europeo ha destacado la necesidad de contrarrestar las actuales campañas de desinformación de Rusia y ha invitado a la Alta Representante a que prepare antes de junio un plan de acción sobre comunicación estratégica.<sup>8</sup>

### **Directiva de servicios de comunicación audiovisual, libre emisión y cuestión de la jurisdicción**

11. El preámbulo de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual declara expresamente que «[e]l principio del país de origen debe ser considerado como el núcleo de la presente Directiva, teniendo en cuenta que resulta esencial para la creación de un mercado interior» (considerando 33). En términos más simples, esto quiere decir que cada prestador de servicios de comunicación audiovisual se ha de someter a la jurisdicción de un Estado miembro de la UE y solo uno. Se trata de garantizar el libre flujo de información y programas audiovisuales en el mercado interior, así como la seguridad jurídica necesaria para que los prestadores de servicios puedan desarrollar nuevos modelos de negocio para los servicios transfronterizos.
12. La Directiva establece un conjunto de normas mínimas y corresponde a los Estados miembros adoptar normas nacionales más estrictas si así lo desean. No obstante, estas normas solo son aplicables a los prestadores de servicios bajo la jurisdicción de dichos Estados miembros. En casos excepcionales, bajo condiciones específicas y con arreglo a un procedimiento específico,<sup>9</sup> los Estados miembros pueden suspender provisionalmente la retransmisión de emisiones de radiodifusión televisiva procedentes de otro Estado miembro si infringen «de manera manifiesta, seria y grave» las normas sobre protección de los menores e incitación al odio.

---

<sup>8</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de marzo de 2015, EUCO 11/15.

<sup>9</sup> Artículo 3, apartado 2, de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual.

## Desafíos

13. Sin lugar a duda, el principio del país de origen ha fomentado en gran medida la libertad de prestación de servicios de comunicación audiovisual a través de las fronteras: hay 9.000 canales registrados en los Estados miembros y casi 2.000 canales están orientados a Estados distintos del de establecimiento<sup>10</sup>. Esto ha contribuido al aumento del pluralismo de los medios y de la elección para los consumidores. Sin embargo, la aplicación de la Directiva ha planteado, en ocasiones, algunos problemas.
14. El cambio producido en el entorno de la seguridad de la Unión ha hecho patentes dos aspectos de la Directiva: en primer lugar, la cuestión de la jurisdicción en el caso de servicios originarios de fuera de la UE con licencia en un Estado miembro pero orientados al público de otro Estado miembro y, en segundo lugar, el procedimiento que han de seguir los Estados miembros cuando sean el destino de contenidos inaceptables procedentes de otros Estados miembros.
15. El procedimiento contemplado en la Directiva no prevé una pronta respuesta en situaciones de emergencia en el ámbito de la radiodifusión televisiva y puede tardar hasta dos meses. La situación es diferente por lo que respecta a los servicios a petición, para los que se prevé un «procedimiento de urgencia» y los motivos para la acción por parte de los Estados de recepción son más amplios, por ejemplo, el orden público y la seguridad pública, incluida la salvaguarda de la seguridad y la defensa nacionales. Las Conclusiones del Consejo adoptadas en noviembre de 2014<sup>11</sup> también abordaron el fenómeno de la normativa diferenciada y en ellas se invitaba a la Comisión a que evaluara si la actual distinción normativa entre servicios de comunicación audiovisual lineales y no lineales sigue siendo adecuada en el contexto de la era digital.

---

<sup>10</sup> Observatorio Europeo del Sector Audiovisual. *Anuario 2014*, p.125.

<sup>11</sup> Conclusiones del Consejo sobre la política audiovisual europea en la era digital (DO C 433 de 3.12.2014, p. 2).

16. Se dan casos en que canales de terceros países reciben en un Estado miembro licencias concedidas a entidades que no son prestadores de servicios conforme a la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, es decir, que ni ejercen control efectivo sobre el contenido de estos canales ni se dedican a actividades de emisión; en realidad se trata de sociedades ficticias. La aplicación adecuada de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual por todos los Estados miembros es esencial para garantizar que solo los prestadores de servicios de comunicación auténticamente establecidos en la UE de conformidad con la legislación de la UE se beneficien de la libre prestación de servicios en el mercado único.
17. La Directiva de servicios de comunicación audiovisual presupone que los contenidos objeto de radiodifusión televisiva ya cumplen con la normativa del Estado que ha concedido la licencia y no han de pasar otros controles. De ello se desprende que la autoridad de reglamentación del Estado miembro de origen es responsable de garantizar y, en su caso, controlar<sup>12</sup> que los contenidos de todos los canales bajo su jurisdicción cumplan con la normativa nacional y la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, sea cual fuere la lengua. No obstante, en la práctica, puede que esto no sea siempre posible.
18. La situación se complica aún más cuando se ven afectadas las sensibilidades nacionales, y el contexto cultural e histórico puede no ser completamente comprendido por el Estado que tenga jurisdicción. Se ha sugerido que en el presente contexto geopolítico (y no solo), el contenido emitido por radiodifusión televisiva debería analizarse desde la perspectiva del Estado miembro de recepción así como del Estado miembro que tenga jurisdicción. En tales casos parece obvio que la cooperación estrecha y efectiva entre las autoridades de reglamentación correspondientes es de suprema importancia.

---

<sup>12</sup> En este contexto, por control se entiende el análisis del contenido ya emitido, y no ha de confundirse con la censura o restricción de carácter previo, que es la prohibición de contenidos aún por emitir. El control de los contenidos es necesario para garantizar el cumplimiento de, por ejemplo, las normas sobre publicidad, protección de los menores, cuotas de obras europeas, etc.

## Debate ministerial

19. Los Estados miembros han expresado su apoyo y su interés por debatir los aspectos importantes de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual que tengan repercusiones en el desarrollo del mercado único. La presidencia cree que es importante debatir a nivel político el funcionamiento de la Directiva en el contexto de los actuales cambios geopolíticos que afectan a la libertad de expresión y a los objetivos de interés público de seguridad y estabilidad.
20. Este debate es de particular importancia en la medida en que son los ministros responsables de las políticas audiovisuales de sus respectivos Estados miembros quienes han de establecer las principales orientaciones para la política reglamentaria europea en materia audiovisual.
21. La presidencia considera que es oportuno proceder en el Consejo a un debate de orientación, que ofrecerá una valiosa contribución a la evaluación REFIT actualmente en curso. Teniendo en cuenta las cuestiones esbozadas, se ruega a los ministros que respondan a la pregunta siguiente:

**En el contexto de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, ¿cómo podemos encontrar un equilibrio entre la libertad de expresión y los objetivos de interés público de seguridad y estabilidad, manteniendo al mismo tiempo la diversidad cultural y un elevado nivel de calidad del paisaje audiovisual europeo?**

22. Además, dado que la Comisión ha anunciado la puesta en marcha de la estrategia para un mercado único digital en Europa, se agradecería que los ministros abordaran, si lo desean, la cuestión siguiente:

**¿Qué habría que hacer para que en la ejecución de la estrategia para un mercado único digital se apoye la diversidad cultural y un elevado nivel de calidad de los contenidos audiovisuales?**

En sus intervenciones, los ministros deberían orientarse por las preguntas antes formuladas y se les anima a que intervengan con libertad, sin seguir un guion preestablecido, haciendo preguntas, formulando comentarios y presentando propuestas concretas de acciones futuras. Habrá una ronda de intervenciones para cubrir ambas preguntas.

Para que todos los ministros tengan oportunidad de presentar sus contribuciones, la duración de cada intervención se limitará a tres minutos como máximo.

---