

Propuestas de cambio en la normativa europea

POR ALEJANDRO PERALES ALBERT

La Directiva de Televisión sin Fronteras, norma básica de la Unión Europea en el campo audiovisual, se encuentra en proceso de revisión. La reforma incluye especialmente cambios importantes en la regulación de la publicidad televisiva.

Desde 1989, la Directiva Televisión sin Fronteras (1) ha sido el marco de referencia para la actuación de los operadores europeos en el ámbito de la radiodifusión televisiva. Un marco que abarca aspectos tan diversos como el porcentaje de obras audiovisuales europeas y de productores independientes a emitir por las cadenas, la regulación de los contenidos, la protección del menor, la cantidad de publicidad que puede emitirse o los formatos de publicidad permitidos.

Con el Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza como antecedente inmediato, la Directiva de 1989 ha sido en estos años incorporada al ordenamiento jurídico de los estados miembros como una ?directiva de mínimos? (es decir, que permite la adopción de medidas más rigurosas en cada país), modificándose en el año 1997 (2) con el fin de aclarar algunos conceptos que se habían revelado ambiguos en su aplicación y adaptarla a la evolución del mercado televisivo.

El pasado 13 de diciembre de 2005, la Comisión Europea presentó una propuesta de modificación de esta Directiva de mucho más calado, dirigida a convertirla en la norma marco para el nuevo entorno de convergencia tecnológica en el que los contenidos y servicios exceden ya con mucho el alcance y conformación tradicional de la radiodifusión televisiva. Se pretende, en este sentido, extender la regulación a todo tipo de ?servicios de medios audiovisuales?, aunque con niveles regulatorios diferentes según la naturaleza de cada servicio.

Básicamente, la nueva Directiva vendría a diferenciar entre servicios de comunicación audiovisuales lineales, cuando el usuario debe adecuarse a las condiciones temporales de difusión de los servicios o contenidos establecidos por el proveedor, sea cual sea el canal de difusión (televisión terrestre, por satélite o cable; Internet; telefonía móvil; etc.), y no lineales, cuando el usuario decide en qué momento acceder al servicio o contenido específico disponible en la oferta del proveedor. La radiodifusión televisiva queda así entendida como un tipo de servicio de medios de comunicación audiovisuales lineal, y el organismo u operador televisivo como el proveedor que ofrece dicho servicio lineal y organiza la programación.

En coherencia con esta ampliación del ámbito de aplicación, la propuesta de modificación de la Directiva introduce el concepto global de 'comunicación comercial audiovisual', de modo que la publicidad televisada se convierte en una parte de dicha comunicación comercial audiovisual caracterizada por la emisión de mensajes para la promoción de bienes y servicios a cambio de remuneración, o bien a efectos de autopromoción del operador.

Publicidad y autoridades audiovisuales

Uno de los aspectos más controvertidos de la nueva Directiva, y el que más documentos previos y recabación de pareceres ha merecido hasta ahora en el proceso de modificación, es el de la modificación de la actual regulación publicitaria. La nueva Directiva, de aprobarse en el Parlamento la propuesta de la Comisión, extendería la prohibición de promocionar el tabaco a todo tipo de comunicación; seguiría proscribiendo la publicidad engañosa y subliminal; mantendría las limitaciones a la publicidad de alcohol y de medicamentos, y confirmaría la ilicitud de determinados argumentos, especialmente desde el punto de vista axiológico (discriminación, protección del menor, dignidad de la persona, etc.). Al mismo tiempo, vendría a simplificar las actuales reglas de cómputo publicitario con un criterio que supone en la práctica una flexibilización de dichas reglas, e introduciría como formato publicitario regulado el llamado 'emplazamiento de producto', limitando así la actual prohibición *in extenso* de la publicidad encubierta.

La propuesta de modificación avanza en la consolidación del principio de legislación en origen, lo que garantiza a cualquier operador la emisión de contenidos en cualquier estado miembro siempre que cumpla con la 'versión incorporada' de la Directiva en el país en el que se encuentra radicado. Este es un aspecto también muy controvertido, especialmente dado su carácter de 'directiva de mínimos'. A él se opone, por ejemplo, la posición también europea en el ámbito de la protección de consumidores y usuarios, y en todo caso quedaría sometido a determinadas excepciones como las referidas a la protección del menor.

Se avanza también en el derecho de acceso a los eventos de interés general, de modo que pueda garantizarse no sólo dicho acceso por parte de los espectadores a través de cadenas en abierto y cobertura nacional, sino también el derecho de otros operadores distintos del emisor, incluso radicados en otros estados miembros, de emitir resúmenes de esos eventos.

La propuesta de Directiva se ve claramente influida por el actual interés de la Comisión sobre los sistemas de regulación voluntaria. Los principios conceptuales del acuerdo interministerial

¿legislar mejor? (2003) pueden rastrearse claramente en el documento, tanto en el establecimiento de una normativa más flexible y básica ¿y menos casuística? que la actual como en la promoción de sistemas de correulación para la interpretación y aplicación de la normativa, en los que deben participar las principales partes interesadas incluyendo los espectadores a través de sus organizaciones representativas. Los estados miembros tendrían la competencia y la obligación de garantizar la implementación efectiva de estos sistemas de correulación y, como en otros casos, tanto la autoridad europea como el Tribunal Superior de Justicia se mantienen como instancia de actuación supranacional en caso de dejación por parte del estado miembro o de conflictos que excedan al ámbito estatal.

La figura de la institución reguladora nacional, es decir, de los consejos superiores de lo audiovisual o similares, queda también expresamente recogida en el articulado de la propuesta de modificación de la Directiva y no sólo en los considerandos (como en la actualidad). Se insta a los estados miembros a informar adecuadamente a los usuarios sobre la existencia de dichos organismos e incluso previendo para éstos un papel clave en la armonización interpretativa y de aplicación de la Directiva, antecedente de la propuesta de una autoridad reguladora audiovisual a nivel europeo.

