

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO DE MINISTROS

## “POLÍTICA AUDIOVISUAL : LAS PRÓXIMAS ETAPAS”

### 1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Comisión realizó, el año pasado, una revisión general de la política audiovisual, incluyendo una serie de elementos, y en particular:

- la organización de un seminario de alto nivel en el marco de la Presidencia luxemburguesa sobre “la llegada de la radiodifusión digital”<sup>1</sup>
- la creación de un grupo de alto nivel sobre el futuro de la política audiovisual, presidido por un miembro de la Comisión (D. Marcelino Oreja)<sup>2</sup>
- la celebración de la Conferencia europea del sector audiovisual, en el marco de la Presidencia británica, titulada “Desafíos y oportunidades de la era digital”<sup>3</sup>.
- 

---

<sup>1</sup> Este seminario tuvo lugar los días 17 y 18 de noviembre de 1997 y las actas fueron publicadas.

<sup>2</sup> El informe final del grupo, que se transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo, debería adoptarse en julio de 1998.

<sup>3</sup> Esta Conferencia se desarrolló del 6 al 8 de abril de 1998 en Birmingham. En ella participaron varios miembros del Parlamento Europeo, y el Presidente de la comisión de medios de comunicación y cultura pronunció uno de los discursos de clausura. En el Consejo, los Ministros celebraron el 28 de mayo de 1998 un debate sobre los resultados y el seguimiento de la Conferencia, sobre la base de un documento de la Presidencia, y adoptaron conclusiones (véase infra).

- 1.2 Paralelamente, el Libro Verde adoptado por la Comisión el 3 de diciembre de 1997<sup>4</sup> analizó la amplitud y la rapidez de la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, de los medios de comunicación y las tecnologías de la información, así como sus repercusiones en materia de normativa. Posteriormente se realizó una amplia consulta incluyendo, en particular, audiencias de representantes de los sectores en cuestión y de los Estados miembros. Las contribuciones y los resultados obtenidos están en curso de análisis con la perspectiva de un seguimiento. El dictamen del Parlamento se espera para octubre de 1998.
- 1.3 Otro elemento importante es la evaluación intermedia del programa MEDIA II (Programa de estímulo al desarrollo y a la distribución de obras audiovisuales europeas (MEDIA II-Desarrollo y distribución). Este programa quinquenal culminó su primera mitad el 30 de junio de 1998. Las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo en las que se basa el programa establecen que la Comisión presentará un informe de evaluación, acompañado en caso necesario de propuestas pertinentes formuladas en el plazo de seis meses a partir de dicha fecha<sup>5</sup>.
- 1.4 El 28 de mayo de 1998, el Consejo adoptó, tras un debate sobre los resultados de la Conferencia de Birmingham y sobre las perspectivas de la política audiovisual, unas conclusiones en las que se invita a la Comisión y a la Presidencia austríaca a realizar con la mayor brevedad el seguimiento de la Conferencia de Birmingham, y en las que se destaca en particular la oportunidad que representa:
- El examen intermedio del programa MEDIA II, que debería explorar los medios para hacer a la industria de programas más fuerte y competitiva, teniendo en cuenta la diversidad cultural de Europa y la situación particular de las pequeñas regiones lingüísticas. (El Consejo también señaló que los profesionales expresaron su interés por la creación de instrumentos financieros destinados a atraer el capital privado y por la promoción de las producciones audiovisuales europeas en los mercados exteriores.)
  - La consulta sobre el Libro Verde de la Comisión sobre la convergencia, que permitirá a la Comisión elaborar el plan de acción anunciado a finales de 1998 teniendo en cuenta el marco reglamentario existente y, cuando proceda, las posibles necesidades de los nuevos servicios digitales que aparecen en el mercado.
- 1.5 La presente comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo tiene por objeto presentar, para un debate político en el Parlamento y el Consejo, las conclusiones preliminares de la Comisión con respecto al proceso de

---

<sup>4</sup> COM(97)623 de 3.12.1997.

<sup>5</sup> Apartado 4 del artículo 7 de la Decisión 95/563/CE y apartado 4 del artículo 6 de la Decisión 95/564/CE.

revisión anteriormente mencionado, así como su opinión sobre las próximas etapas.

La comunicación se centra principalmente en los aspectos relacionados con los mecanismos de ayuda y, en particular, en el futuro del programa MEDIA II, así como en la revisión de la propuesta de la Comisión destinada a atraer más inversiones privadas a la producción audiovisual<sup>6</sup>. Este es el enfoque adecuado, debido a lo siguiente:

- La Conferencia de Birmingham confirmó que el programa MEDIA II está en la vía correcta para lograr los objetivos fijados en 1995 y demostró que este programa es un componente esencial de la estrategia comunitaria en el sector audiovisual. No obstante, podría resultar necesario que la Comisión propusiese algunos ajustes, a la luz del informe de evaluación, de las consultas en curso tales como la que está teniendo lugar en el grupo de alto nivel, así como de las orientaciones políticas que se determinarán en el Parlamento y en el Consejo como resultado de esta comunicación (la principal decisión relativa a MEDIA II se basa en el artículo 130 del Tratado CE y requiere por tanto la unanimidad).
- Los resultados de la Conferencia de Birmingham han confirmado la necesidad de crear un instrumento financiero comunitario para fomentar las inversiones en la producción audiovisual (un ámbito no cubierto actualmente por MEDIA II), y de desarrollar otras ideas tales como la organización de una ceremonia europea de entrega de premios capaz de desempeñar el papel catalizador que desempeñan los Oscar en Estados Unidos.
- Las futuras cuestiones normativas se tratan en gran parte en el marco del proceso de consulta relativo al Libro Verde sobre la convergencia; la presente comunicación sólo aborda pues estos aspectos en la medida en que resulta necesario para presentar un panorama completo.

Conviene recordar que, de acuerdo con los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay que culminaron con la aprobación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), la Comunidad y sus Estados miembros siguen siendo libres para elaborar sus políticas en favor del desarrollo del sector audiovisual. La Comisión tuvo recientemente la ocasión de reafirmar su determinación de mantener este “acervo”.<sup>7</sup>

## **2. TENDENCIAS ECONÓMICAS**

2.1 La presente comunicación no tiene por objeto presentar un análisis exhaustivo de las tendencias observadas en el sector. Éstas ya se describieron

---

<sup>6</sup> La propuesta de la Comisión relativa a la creación de un fondo europeo de garantía (COM(95)546) sigue sobre la mesa, pero no ha obtenido la unanimidad requerida en el Consejo.

<sup>7</sup> Véase la Comunicación sobre el nuevo mercado transatlántico, COM(98)125, letra i) del punto 10 de la sección D.

ampliamente y se discutieron durante el proceso de revisión, en particular en los informes previos preparados para la Conferencia de Birmingham y en las conclusiones redactadas por los cuatro grupos de trabajo. Una de las principales características del sector es su rápida capacidad de desarrollo, en particular bajo el impulso de las nuevas tecnologías. Su propia naturaleza lo convierte en un sector con un especial impacto cultural. Esta industria presenta también un enorme potencial económico que es fácil apreciar habida cuenta del espectacular aumento del número de cadenas de televisión que surgieron incluso antes de la llegada de la transmisión digital. Un estudio sobre los futuros mercados audiovisuales, realizado para la Comisión en 1997, estimó que los ingresos globales de la industria aumentarían en un 70% de aquí a 2005.<sup>8</sup>

- 2.2 Este potencial se ve confirmado por recientes trabajos relativos al empleo en la industria audiovisual. Según un documento reciente de la Comisión<sup>9</sup>, en 1995 trabajaban un millón de personas en los sectores del cine y televisión en la Unión Europea. El mismo informe destaca el grado cualitativo de los empleos de este sector y concluye que su dinámica interna y externa, si se explotase plenamente, podría convertir a este sector en una fuente cada vez más importante de creación de empleos. El potencial del sector audiovisual también se ha confirmado en Estados Unidos, mediante un estudio publicado en abril de 1998 sobre el impacto económico de la industria del espectáculo en California<sup>10</sup>.

Estas observaciones son especialmente importantes a la luz de la prioridad que se otorga a la creación de empleos en la Unión Europea al más alto nivel, tal como confirmó la cumbre del empleo de Luxemburgo. Son especialmente relevantes en cuanto a las decisiones adoptadas por este Consejo Europeo particular, sobre todo en lo que respecta a la referencia al desarrollo de capacidades y cualificaciones, que son vitales para el crecimiento económico y la mejora del nivel de vida. También contribuyen a garantizar que las personas que trabajan en el sector no se vean confinadas a puestos de trabajo inestables. En su Comunicación sobre las políticas de ayuda comunitaria al empleo<sup>11</sup>, elaborada para el Consejo Europeo de

---

<sup>8</sup> Norcontel: "Economic Implications of New Communication Technologies on the Audiovisual Markets".

<sup>9</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Sec(1998)837 de 14.5.1998.

<sup>10</sup> "State of the Industry : the Economic Impact of the Entertainment Industry on California", Motion Picture Association of America (M.P.A.), abril de 1998. Este estudio puso de manifiesto que el empleo en el sector de la producción de espectáculos creció en un 38% entre 1992 y 1996, siete veces más rápido que el total de la economía de California. El sector contaba con más de 450.000 empleos, de los que 226.000 eran empleos directos. El estudio concluye diciendo que "ahora se trata de saber si la futura actividad económica que generará dicho crecimiento se producirá en California o en otro lugar. Un enfoque continuado y contributivo del sector público a la expansión del sector del espectáculo es esencial para garantizar que se continúen generando empleos, salarios, impuestos y otros beneficios económicos esenciales para California". Este estudio ha sido aprobado por el Gobernador de California.

<sup>11</sup> COM(1998)354 de 3.6.1998.

Cardiff, la Comisión destacó la importancia de explotar lo mejor posible las nuevas posibilidades ofrecidas por la digitalización, haciendo hincapié en la necesidad de un apoyo público destinado a facilitar el acceso a la financiación y a mejorar la formación.

- 2.3 El estudio americano previamente mencionado atribuye la explosión de la demanda de programas audiovisuales al crecimiento espectacular de las salidas, en particular las salas multicines, la televisión multicanal y los vídeos. En Europa se ha producido un crecimiento similar. Por ejemplo, en 1997, las entradas en los cines (748 millones) aumentaron en un 6,6 %, alcanzando su más alto nivel desde 1984 gracias al desarrollo de los multicines y al creciente éxito de las películas europeas en algunos mercados interiores clave<sup>12</sup>. Recientes investigaciones revelan que el número de entradas aumentará aún en un 30 % durante los cinco próximos años<sup>13</sup>.
- 2.4 Ello demuestra la importancia de una estrategia de producción orientada hacia la distribución. La industria americana es líder en estos dos ámbitos. En Europa, en cambio, mientras que la producción es satisfactoria en términos de cantidad, la capacidad de la industria audiovisual para distribuir sus productos deja mucho a desear. En 1996, se produjeron 669 películas (412 producciones nacionales y 242 coproducciones) en relación con 421 en Estados Unidos y 279 en Japón<sup>14</sup>. Sin embargo, las películas europeas encuentran considerables dificultades de distribución, sobre todo en el extranjero. Los índices de exportación en la Unión Europea (es decir, el porcentaje de entradas en los mercados exteriores en relación con las entradas de la Unión Europea en su conjunto, incluido el mercado nacional) son escasos en Alemania (8,8 %), en Francia (16,2 %) y en Italia (27,9 %). Por lo que se refiere a las películas británicas, en cambio, dos tercios de las entradas proceden de las exportaciones a otros países de la UE<sup>15</sup>. Paradójicamente, las películas británicas son más difíciles de distribuir en el propio Reino Unido, donde dominan los distribuidores americanos (las cinco principales productoras americanas se repartieron el 78% del total de los ingresos de taquilla en el Reino Unido en 1997)<sup>16</sup>. En general, el déficit comercial UE/EEUU está aumentando más rápidamente, con un crecimiento del 11% en 1995 al 18% en 1996. La balanza comercial negativa de películas, programas de televisión y vídeo alcanzó un total de 5,6 miles de millones de dólares en 1996 en favor de Estados Unidos<sup>17</sup>. En 1996, la industria cinematográfica americana obtuvo aún más beneficios en el mercado exterior (12.095 millones de USD) que en el mercado interior (9.083 millones de USD)<sup>18</sup>. **Estas cifras recientes revelan el potencial de**

---

<sup>12</sup> Observatorio europeo del sector audiovisual, Directorio de 1998.

<sup>13</sup> “Cinemasgoing in Europe”, Dodona Research, mayo de 1998.

<sup>14</sup> EUROSTAT “El sector audiovisual en el Espacio Económico Europeo en los años 1990” Estadísticas 98/2 de 10.2.1998.

<sup>15</sup> Fuente: Observatorio europeo del sector audiovisual, cifras de 1997.

<sup>16</sup> “A Bigger Picture: the Report of the Film Policy Review Group”, Ministerio de Cultura, Medios de Comunicación y Deportes, marzo de 1998.

<sup>17</sup> Observatorio europeo del sector audiovisual, Directorio de 1998.

<sup>18</sup> Observatorio europeo del sector audiovisual, Directorio de 1998.

**una industria de producción y distribución audiovisual integrada y exitosa, potencial que aún no se ha realizado en Europa. Estas cifras justifican tanto más la solicitud formulada con insistencia en la Conferencia del sector audiovisual de Birmingham en favor de un mayor apoyo público a la industria en Europa, y ponen de relieve la necesidad de sustituir las estructuras divididas y orientadas hacia la producción por un enfoque integrado y guiado por la distribución.**

### **3. LOS RESULTADOS DE LA CONFERENCIA DEL SECTOR AUDIOVISUAL DE BIRMINGHAM**

Los cuatro grupos de trabajo<sup>19</sup> de la Conferencia han aportado cada uno una contribución esencial a la elaboración de las orientaciones futuras de la política audiovisual, que están siendo estudiadas en profundidad por los servicios de la Comisión. Sus conclusiones se resumen detalladamente en el Anexo I.

No obstante, a efectos de la presente comunicación, conviene destacar que el grupo de trabajo 2 recomendó el refuerzo del programa MEDIA II, siendo el principal objetivo proceder al cambio estructural necesario para procurar que la industria audiovisual europea se vuelva competitiva a escala mundial, y contribuyendo al mismo tiempo a la conservación de la diversidad cultural en Europa. Los medios recomendados a tal efecto eran, en particular, concentrarse en los sistemas de ayuda automática a la distribución, hacer hincapié en el desarrollo y estimular las exportaciones. El grupo de trabajo 3 realizó una serie de recomendaciones, en particular, la necesidad de cambiar la normativa de manera progresiva, conservando al mismo tiempo una normativa específica del sector y señalando la distinción entre infraestructura y contenido. Otras recomendaciones importantes se referían a la televisión pública (los Estados miembros deberían definir la misión de servicio público y garantizar la transparencia financiera); a la necesidad de garantizar “pasarelas abiertas”, en particular, por lo que se refiere a los sistemas de acceso condicional, y a la utilidad de un enfoque de autorregulación por lo que se refiere a los servicios en línea.

Además de los resultados de los grupos de trabajo, en la Conferencia surgieron otras dos ideas:

- La industria audiovisual europea necesita un acontecimiento escaparate que contribuya a su desarrollo; en Estados Unidos, este papel es desempeñado por los Oscar para el cine y los Emmy para la televisión. Esta idea, aprobada por el Presidente Santer en su discurso de apertura en Birmingham, suscitó un considerable interés, y fue examinada en el Consejo de 28 de mayo sobre la base de un documento presentado por la delegación italiana. Se invitó a la Comisión a desarrollar esta idea en estrecha colaboración con los medios profesionales.

---

<sup>19</sup> GT1 “El empleo y la creación de empleo en el sector audiovisual”  
GT2 “Ayuda europea al desarrollo de la competitividad del sector audiovisual”  
GT3 “El marco reglamentario adecuado para una economía de los medios de comunicación creativa”  
GT4 “Propiedad intelectual”.

- La Conferencia ha demostrado la necesidad de consultar al sector y a otras partes interesadas, tales como asociaciones de espectadores, respecto a la evolución de las políticas, con una frecuencia mayor que una vez cada cuatro años, por medio de una gran conferencia, aunque a menor escala. Tales consultas regulares podrían tener lugar gracias a la instauración de un mecanismo consultivo formal que se reuniría bajo los auspicios de la Comisión, dependiendo la frecuencia de las reuniones de los imperativos del orden del día.

Deberían realizarse trabajos de seguimiento **en dos direcciones:**

- **el desarrollo de los mecanismos de ayuda, y**
- **la revisión del marco reglamentario.**

#### **4. DESARROLLO DE LOS MECANISMOS DE AYUDA**

4.1 Del examen de la política audiovisual se desprenden claramente algunos elementos por lo que se refiere a las orientaciones futuras para los mecanismos europeos de ayuda al sector. Los análisis muestran – lo que se confirmó en Birmingham – que el sector se caracteriza cada vez más por un desfase entre un reducido número de sociedades mucho más dotadas de capital que controlan los sistemas de distribución electrónica y que se orientan hacia la integración europea, y por otra parte una industria europea de producción y distribución que sigue estando fragmentada e infracapitalizada. Esta situación pone en duda la capacidad de Europa para responder al rápido desarrollo de nuevas salidas que ofrezcan una diversidad y una abundancia de programas. Se ha destacado la necesidad de proteger y promover la diversidad cultural de Europa. Por lo general, se tiende a pensar que las políticas comunitarias y nacionales pueden complementarse lo mejor posible entre sí, a escala comunitaria, haciendo un mayor énfasis en los objetivos industriales y estructurales y, a nivel nacional, en los objetivos culturales. Es necesario que la Comunidad siga teniendo en cuenta las necesidades específicas de los países dotados de una baja capacidad de producción audiovisual o situados en una zona geográfica y lingüística limitada. La opinión general, confirmada por la amplia aceptación del programa manifestada por los medios profesionales en Birmingham, es que MEDIA II está en camino de lograr los objetivos fijados en 1995. No obstante, en opinión de los profesionales, si se quiere que el programa tenga un efecto perceptible a largo plazo en las estructuras de la industria audiovisual europea, será necesario reforzarlo considerablemente.

4.2 La Comisión aprueba el punto de vista expresado en la Conferencia de Birmingham según el cual es importante reforzar la función de los sistemas automáticos, en particular para la distribución (cine, televisión, y vídeo) de las obras europeas. Estos sistemas de ayuda automática, que están estrechamente vinculados al éxito comercial, están en mejores condiciones para aportar mejoras estructurales que los sistemas selectivos.<sup>20</sup> Como se ha

---

<sup>20</sup> Los sistemas de ayuda automática son sistemas mediante los que se otorga ayuda financiera (cualquiera que sea su forma, subvenciones, préstamos, etc.) automáticamente a un productor o a un distribuidor o



visto en la parte consagrada a las tendencias económicas, es necesario mejorar las estructuras si se quiere que Europa garantice la adecuación entre su potencial de producción y un éxito comercial real mediante una distribución eficaz de sus productos, en particular, en mercados distintos al mercado interior. Además, los sistemas de ayuda automática son más rentables en materia de gestión. Estos tipos de sistemas existen a nivel nacional o regional en once países europeos. Por ejemplo, representan el 71% de la financiación total en Francia y el 47 % en España<sup>21</sup> (hay que tener en cuenta que el 3 de junio de 1998, la Comisión dio luz verde al sistema francés con arreglo a la letra d) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE).

- 4.3** El programa MEDIA II (la parte dedicada a la distribución) prevé también un sistema de ayuda automática. Dado que el objetivo es fomentar la difusión de películas europeas en Europa, se concede la ayuda en función de la audiencia de las películas fuera de su territorio nacional. Este sistema incluye un mecanismo de “discriminación positiva” destinado a compensar el hecho de que los pequeños Estados miembros tienden a producir menos películas. Establecido por un período experimental de dos años, el sistema ha resultado ser un éxito.<sup>22</sup> Su prórroga, así como la reasignación interna de los recursos entre los sistemas de ayuda selectiva y automática de MEDIA, puede decidirse sobre la base de una propuesta de la Comisión dirigida al Comité creado con arreglo al artículo 5 de la Decisión 95/563/CE del Consejo. Sin embargo, la extensión del alcance del sistema (actualmente, el sistema de ayuda automática se aplica únicamente al cine, pero parece deseable extenderlo a otros ámbitos de la distribución de contenidos, en particular, al vídeo y a la televisión) no puede obtenerse sin previa propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de una decisión que modifique la Decisión 95/563/CE. Además, el refuerzo del sistema mediante la asignación de más recursos dependería de la autoridad presupuestaria en el procedimiento presupuestario anual. A la luz de los resultados de las amplias consultas realizadas hasta ahora, la Comisión considera que tal propuesta puede ser necesaria para garantizar que el programa MEDIA II logre los objetivos estructurales que se le han asignado. En cualquier caso, el

---

a una película o una serie de películas o programas, en función de un conjunto objetivo de criterios. Un ejemplo sencillo es el caso en que una película logra un millón de entradas; si el sistema prevé, por ejemplo, una ayuda de un ecu por entrada, la sociedad de producción o distribución percibirá un millón de ecus que deberán invertirse en la producción de su próxima película. Los sistemas de ayuda automática recompensan el éxito.

<sup>21</sup> “Análisis comparativo de los sistemas de ayuda nacionales”, Observatorio europeo del sector audiovisual /Centre National du Cinéma, mayo de 1998.

<sup>22</sup> En 1997, 123 distribuidores declararon 29,5 millones de entradas para 245 películas europeas. Los distribuidores europeos generaron así una ayuda potencial de un valor de 8,6 millones de ecus, que puede volver a invertirse en la distribución o la producción de nuevas películas de aquí a finales de 1998 (a 30 de mayo de 1998 ya se habían invertido 4 millones de ecus). En 1998, los distribuidores declararon 54 millones de entradas, lo que representa un aumento del 86% de la audiencia de películas europeas no nacionales. La ayuda potencial generada en favor de los distribuidores europeos se estima en 9,5 millones de ecus, que podrán volver a invertirse hasta finales de 1999.

necesario refuerzo de la ayuda a la distribución a través de MEDIA II no debería hacerse en detrimento de la ayuda al desarrollo<sup>23</sup> y a la formación, dos aspectos que son esenciales para la capacidad de la industria, previamente al proceso de producción propiamente dicho, de crear películas y otras obras audiovisuales susceptibles de obtener éxito a nivel internacional.

- 4.4 Los profesionales en la Conferencia de Birmingham manifestaron un gran interés por la creación de instrumentos financieros destinados a atraer capitales privados a la producción audiovisual europea. Se trata de una referencia a la propuesta de la Comisión en favor de un fondo europeo de garantía<sup>24</sup>, que fue acogido con entusiasmo por la industria, el Parlamento Europeo y la mayoría de los Estados miembros, pero que no obtuvo la unanimidad necesaria en el Consejo. No obstante, la Comisión considera que incluso los Estados miembros que no se unieron a la mayoría que estaba a favor de su propuesta, manifestaron suficiente interés por el principio (de un instrumento comunitario destinado a atraer más inversiones privadas a la producción de obras europeas con un potencial de venta en el mercado internacional) para que la idea no se abandone pura y simplemente. Con motivo de la revisión de MEDIA II, deberían explorarse nuevas direcciones, manteniendo simultáneamente la propuesta a favor de un fondo europeo de garantía. Una posibilidad prometedora podría ser el llamado “plan de titulización”. Esencialmente, se trata de un medio de financiar una producción mediante la obtención, ante instituciones financieras, de anticipos sobre los ingresos futuros de una serie de películas (véase Anexo II).

**La Comisión proseguirá su análisis de la viabilidad de tales sistemas, así como de la posibilidad de recurrir a los mecanismos existentes, como el Fondo Europeo de Inversiones y el mecanismo de garantía PYME.<sup>25</sup>**

- 4.5 Otra reorientación estratégica resultante de las consultas es la necesidad de realizar un mayor esfuerzo en favor de la promoción de las películas y programas audiovisuales europeos en los mercados no europeos. El programa MEDIA II ya aportó ayuda financiera a la presencia colectiva de productores europeos en algunos grandes mercados no europeos (Toronto, Hong Kong, Los Ángeles) y a manifestaciones europeas destinadas a los

---

<sup>23</sup> En la industria audiovisual, se entiende por “desarrollo” la etapa en el ciclo de vida de una obra audiovisual que es previa a la producción propiamente dicha. Se incluye en particular la actividad esencial de la escritura de guiones (incluidas la adaptación y la redacción de los proyectos) así como la elaboración de los planes de explotación, la recogida de fondos para la producción y las estrategias de promoción y comercialización. Todos estos aspectos contribuyen a determinar el potencial de la producción para la distribución internacional.

<sup>24</sup> Véase la nota de pie de página nº 6.

<sup>25</sup> Véase COM(98)222 de 7.4.1998 “Fomentar el espíritu de empresa en Europa: prioridades para el futuro”, sección 2.4 “Mejorar el acceso a la financiación”.

mercados de exportación (por ejemplo, el MEDIA en Madrid). Más allá de esta ayuda tradicional a la promoción, las consultas han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas orientadas más hacia las estructuras, tales como:

- un sistema de garantías a la exportación con el fin de cubrir los riesgos vinculados a la promoción de las obras europeas en los mercados exteriores
- un régimen de seguro y préstamos para la instalación de oficinas de ventas y distribución en algunos mercados clave (por ejemplo en Norteamérica y Sudamérica)
- la creación de una base de datos en los principales mercados exteriores para los exportadores europeos<sup>26</sup>.

**La Comisión desarrollará estas ideas en el marco de la revisión de MEDIA II.**

---

<sup>26</sup> Directiva 93/83/CEE del Consejo, DO L 248/15 de 6.10.1993.

- 4.6 La parte 3 hace referencia a la necesidad de organizar un acontecimiento escaparate con el fin de contribuir al desarrollo de la industria audiovisual europea. La Comisión desarrollará esta idea en los próximos meses con el fin de informar al Consejo. Ya se puede anunciar que tal manifestación debería ser dirigida, organizada y financiada por el sector. La Comunidad podría sin embargo desempeñar un importante papel de catalizador. Las propuestas concretas podrían incluirse en la revisión del programa MEDIA II, al igual que de las propuestas destinadas a otorgar a las actividades promocionales existentes (como la ayuda a los festivales del cine) una base jurídica sólida.
- 4.7 En resumen, es obviamente deseable reforzar los sistemas de ayuda de la Comunidad en favor del desarrollo de su industria audiovisual. A estos efectos, ya están surgiendo distintos métodos en las extensas consultas que se están llevando a cabo. El objeto de la breve descripción de estos últimos en la presente comunicación es suscitar un debate político en el Consejo y el Parlamento previamente a cualquier propuesta concreta que la Comisión pueda estimar necesaria. La característica esencial en términos institucionales del enfoque de la Comisión es englobar tanto las medidas de refuerzo de los regímenes existentes como las nuevas medidas en el marco de la revisión del programa MEDIA II que se presentarán hacia finales de 1998. La Comisión también garantizará que se saque el máximo beneficio de la complementariedad entre MEDIA II y los demás programas comunitarios relevantes tales como el Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo (en especial el programa de tecnologías de la sociedad de la información) e INFO 2000.

## 5. EL MARCO REGLAMENTARIO

- 5.1 Si bien el marco reglamentario debe revisarse periódicamente, y en caso necesario, adaptarse, la Comisión considera que, en general, las necesidades reglamentarias actuales de la industria audiovisual ya están cubiertas a escala comunitaria por una serie de directivas (y en un caso por una recomendación) que se han adoptado recientemente o que están en proceso legislativo y necesitan su plena aplicación. Se trata de los siguientes textos:
- La nueva Directiva “televisión sin fronteras”, que entró en vigor el 30 de julio de 1997 y que debe incorporarse al Derecho nacional de aquí al 30 de diciembre de 1998,<sup>27</sup> y cuyo primer informe de evaluación está previsto para 2001.
  - La Directiva sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable, cuya fecha de

---

<sup>27</sup> Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva; DO L 202/60 de 30.7.1997.

aplicación era el 1 de enero de 1995 y cuyo primer informe de evaluación está previsto a más tardar para el 1 de enero de 2000<sup>28</sup>.

- La Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica por tercera vez la Directiva 83/189/CEE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, que extiende a “los servicios de la sociedad de la información” el mecanismo de transparencia reglamentario establecido en 1983, y que se adoptó el 29 de junio de 1998<sup>29</sup>.
- La propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso, con respecto a la cual el Consejo adoptó una posición común el 29 de junio de 1998<sup>30</sup>.
- La Directiva sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión<sup>31</sup>, cuya aplicación será próximamente objeto de un primer informe, prestándose especial atención a las evoluciones digitales. Los posibles cambios del ámbito de la Directiva ya son objeto de consultas en el contexto del Libro Verde sobre la convergencia.
- Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información<sup>32</sup>.

5.2. Esta serie de directivas y propuestas de directivas, basadas en los principios consolidados del mercado interior, fue enriquecida con la aprobación por parte del Consejo de 28 de mayo de 1998, de una recomendación “relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de los servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a garantizar un nivel comparable y eficaz de protección de los menores y de la dignidad humana”.<sup>33</sup> Esta recomendación supone un hito importante en el sentido de que se trata del primer acto comunitario que se refiere al contenido de los servicios de información en línea, en particular los accesibles por Internet, y que se basa en un enfoque autorregulador<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Directiva del Consejo 93/83/CEE; DO L 248/15 de 6.10.1993.

<sup>29</sup> COM(96)392.

<sup>30</sup> COM (97) 356.

<sup>31</sup> Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; DO L 281/51 de 23.11.1995.

<sup>32</sup> COM(97)628 de 10.12.1997.

<sup>33</sup> COM(97)570; aún no se ha publicado el texto adoptado por el Consejo.

<sup>34</sup> Complementaria a la Recomendación es la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un plan plurianual de acción comunitaria para fomentar la seguridad en la utilización de Internet COM (97)582 final.

5.3. Resulta claramente de lo que precede que el sector del sector audiovisual ya se beneficia de un amplio marco jurídico a escala comunitaria basado en el principio fundamental del mercado interior de la libre prestación transfronteriza de servicios y que cubre las necesidades de una actividad que consiste en la comunicación al público. La reflexión sobre las propuestas futuras que puedan ser necesarias para garantizar que el marco reglamentario sigue favoreciendo el desarrollo del mercado teniendo en cuenta al mismo tiempo plenamente los objetivos de interés general se realiza, en particular, en el marco del Libro Verde sobre la convergencia, sin perjuicio de la aplicación de la legislación comunitaria vigente y de las iniciativas actualmente en curso.<sup>35</sup> Esta reflexión engloba la cuestión del paso de la radiodifusión analógica a un medio de difusión enteramente digital (televisión y radio) en Europa. **La Comisión tiene la intención de publicar próximamente un informe que presente una síntesis de las respuestas obtenidas en el marco de la consulta sobre el Libro Verde, así como una nueva comunicación que contenga propuestas concretas para el seguimiento, hacia finales de 1998, tras recibir el dictamen del Parlamento Europeo.**

5.4. En conclusión, y según confirmó la Conferencia de Birmingham, el desarrollo del sector audiovisual no exige a corto plazo grandes iniciativas reglamentarias. El futuro marco reglamentario es actualmente objeto de una extensa consulta en el contexto del Libro Verde sobre la convergencia. Es aún demasiado pronto para sacar las conclusiones de este proceso, especialmente acerca de si se requiere la adaptación de las medidas presentadas en la sección 5.1, y en caso afirmativo, de qué manera. Mientras tanto, conviene velar por:

- garantizar la aplicación correcta de la legislación comunitaria existente así como la aplicación coherente de las disposiciones del Tratado con el fin de proporcionar el medio reglamentario estable y previsible que necesita el sector audiovisual para su desarrollo, y
- en el marco de las negociaciones sobre la ampliación, garantizar una armonización satisfactoria de la legislación de los países candidatos en este ámbito con el acervo comunitario.

Este proceso puede ser favorecido por una mayor cooperación a nivel europeo entre las autoridades reglamentarias nacionales, tal como se recomendó en la Conferencia de Birmingham.

## 6. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

6.1 La conclusión general que la Comisión extrae en esta fase es que la revisión de la política audiovisual, y en particular, los resultados de la Conferencia de Birmingham, pusieron de relieve la necesidad de un mayor apoyo público, en particular a escala comunitaria, con el fin de reforzar la competitividad del sector audiovisual europeo. Por ahora, debe hacerse hincapié en los

---

<sup>35</sup> Véase la introducción del Libro Verde.

mecanismos de ayuda que, a escala comunitaria, deben examinarse en el marco de la revisión del programa MEDIA II. Conviene desplegar esfuerzos para reforzar y extender el alcance de los sistemas de ayuda automática a la distribución de las obras europeas no nacionales, atraer más capital privado a la producción de obras audiovisuales europeas con fuerte potencial de distribución internacional, promover las producciones audiovisuales europeas en los mercados exteriores y animar al sector a que cree un acontecimiento escaparate de entrega de premios. La Comisión presentará todas las propuestas que estime necesarias junto con el informe de evaluación a finales de 1998. Ello podría dar lugar a una propuesta de adaptación del programa MEDIA II existente, que podría prever su extensión más allá del vencimiento actual fijado en el 31 de diciembre de 2000.

- 6.2 En materia reglamentaria, será necesario hacer hincapié en la aplicación de la legislación comunitaria existente o que será adoptada próximamente, así como en la aplicación coherente de las disposiciones del Tratado. Convendrá velar más concretamente por que existan condiciones adecuadas para el lanzamiento de la televisión digital en un medio competitivo. Las futuras necesidades en materia reglamentaria se examinarán en particular en el marco del Libro Verde sobre la convergencia. A este respecto, dos cuestiones revisten una importancia crucial: la disponibilidad de derechos en materia de programas y la apertura y la transparencia de pasarelas (sistemas de acceso condicional, guías electrónicas de programas-EPG e interfaces de programas de aplicación-API). La Comisión presentará un informe con un resumen de los resultados del proceso de consulta que irá seguido de un análisis completo y de propuestas concretas, tras la recepción del dictamen del Parlamento Europeo sobre el Libro Verde, que se espera para octubre de 1998.
- 6.3 En el marco de los procesos descritos, la Comisión procurará solicitar la opinión de los profesionales del sector audiovisual, en particular por medio del mecanismo de consulta que prevé crear con el fin de conservar el impulso generado por la Conferencia de Birmingham. Este proceso de consulta se verá facilitado en gran parte por las organizaciones cada vez mejor estructuradas representantes del sector audiovisual europeo.

**RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO  
DE LA CONFERENCIA EUROPEA DEL SECTOR AUDIOVISUAL DE  
BIRMINGHAM**

**Grupo de trabajo nº 1 : “El empleo y la creación de empleo en el sector audiovisual”**

La llegada de la radiodifusión digital es una gran oportunidad. Las plataformas de radiodifusión digital pueden constituir potentes “polos de atracción” en Europa, y crear empleos de forma directa. También generan muchas otras actividades especializadas. Las pequeñas empresas se desarrollan en torno a estos polos y ellas también crean empleo. Las principales actividades de estos polos son la presentación y la distribución del contenido y la canalización de las inversiones de nuevo hacia la producción. En la era digital, Europa requiere potentes plataformas de distribución digital capaces de constituir características esenciales del panorama audiovisual. Existen en la actualidad excelentes oportunidades para el establecimiento de plataformas viables en Europa. Los estudios realizados sobre el empleo también confirmaron que debe otorgarse prioridad a la formación en las iniciativas que se adopten a escala europea. La digitalización exige una mayor flexibilidad de la mano de obra, y la formación continua se hace cada vez más necesaria. Las iniciativas de formación deben adaptarse y reforzarse. La Comunidad puede contribuir a este proceso mediante iniciativas específicas con valor añadido en el marco de su política audiovisual:

- reforzando y adaptando las iniciativas de formación descentralizada apoyadas por el programa MEDIA II
- previendo la posibilidad de establecer “un centro de excelencia” europeo.

**Grupo de trabajo nº 2: “Ayuda europea al desarrollo de la competitividad del sector audiovisual”**

Se ha admitido que el mantenimiento de los sistemas de intervención pública europeos en favor del sector audiovisual es ahora más necesario que nunca. Más específicamente, se han definido siete medidas:

1. Refuerzo del programa MEDIA

El grupo reconoció que el programa MEDIA II había alcanzado en gran parte los objetivos definidos en 1995 y que había demostrado su utilidad como instrumento esencial de la estrategia audiovisual de la UE. Con el fin de obtener efectos a largo plazo sobre las estructuras de la actividad audiovisual europea, deben aumentarse sensiblemente los recursos financieros destinados al programa MEDIA y el programa debe establecerse sobre una base permanente.

El resultado global del programa MEDIA podría mejorarse :

- creando sistemas de gestión financiera a medida



- reforzando el personal
- velando por que el presupuesto actual logre el objetivo fijado anualmente.

El grupo de trabajo confirmó que las ramas principales del programa MEDIA (formación, desarrollo y distribución) son sólidas en principio y funcionan correctamente.

## 2. Cambios estructurales para una competitividad global

La idea es dirigir la intervención pública hacia sistemas que sean aptos para completar los efectos estructurales del programa MEDIA en el sector audiovisual europeo, especialmente permitiendo el desarrollo de actividades comerciales capaces de desarrollar, financiar y comercializar volúmenes importantes de contenidos europeos.

## 3. Conservación de la diversidad cultural

El apoyo al desarrollo en toda la UE se considera esencial en la medida en que contribuye a conectar proyectos procedentes de pequeños países con el resto de Europa, fomentando la colaboración entre los productores de los distintos Estados miembros.

## 4. Desarrollo de los sistemas de ayuda automática

Los profesionales se han declarado extremadamente satisfechos de los resultados obtenidos hasta ahora por el sistema piloto de ayuda automática a la distribución cinematográfica del programa MEDIA II. Se han formulado dos recomendaciones principales:

- que se mantenga el sistema actual y se asignen mayores recursos financieros con el fin de aumentar su impacto en las actividades de distribución en Europa
- que se extienda el mecanismo de ayuda automática a otros sectores de la distribución de contenidos como el vídeo y la televisión.

## 5. Hacer hincapié en el desarrollo

Existe un consenso en el conjunto de la profesión respecto a que la ayuda financiera a las actividades de desarrollo debe gozar de la misma prioridad a nivel nacional y europeo. Además, la profesión se ha mostrado muy favorable a la idea de construir puentes entre los sectores de desarrollo y de formación del programa MEDIA, en particular, en los ámbitos de la edición de guiones y la elaboración de guiones.

## 6. Favorecer las exportaciones

El grupo reconoce claramente la necesidad de favorecer la exportación de los productos audiovisuales de la UE a los mercados extranjeros (América del Norte y del Sur, Asia y Europa Central y Oriental).

Las iniciativas podrían tomar las siguientes formas:

- un sistema de garantías para la exportación coherente

- la reagrupación y la difusión a los exportadores de datos y hechos relativos a los mercados no pertenecientes a la UE
- la asunción de riesgos comerciales vinculados al establecimiento de servicios de distribución o venta en los principales territorios exteriores a la UE
- iniciativas de comercialización comunes tales como los mercados o acontecimientos especializados fuera de la UE.

#### 7. Favorecer la producción de los nuevos organismos de radiodifusión

Mientras que los ingresos de los nuevos organismos de radiodifusión se duplicaron durante el período de 1990-1996, el nivel de las inversiones realizadas en las nuevas producciones europeas apenas aumentó. El sentimiento general es que la futura política europea podría animar a estos nuevos proveedores de servicios a realizar inversiones más importantes en obras audiovisuales europeas. Los partidarios de las medidas de incentivo consideran que a largo plazo, la mayoría de los servicios de radiodifusión darán prioridad a los contenidos europeos, debido a la popularidad de los contenidos locales para los públicos locales.

#### **Grupo de trabajo nº 3 : “El marco reglamentario adecuado para una economía de los medios de comunicación creativa”**

Este grupo formuló varias recomendaciones que pueden resumirse del siguiente modo :

- En referencia a las opciones relativas al futuro marco reglamentario definido en el Libro Verde de la Comisión sobre la convergencia, el enfoque reglamentario debería, en un futuro próximo, combinar la opción 1 (sobre el marco existente) con la opción 2 (creación de nuevas categorías reglamentarias). Conviene conservar y ampliar las normativas específicas del sector, y debe hacerse hincapié, en materia reglamentaria, en la distinción entre infraestructura y contenido.
- La canalización de los ingresos hacia la creación y la producción de contenidos debe ser un objetivo prioritario. Una forma de lograr esto es la constitución de obligaciones equitativas y razonables en materia reglamentaria para la inversión en contenidos europeos. También deberán adoptarse medidas adecuadas para facilitar la disponibilidad de los derechos.
- Todos los Estados miembros deberán definir su función de televisión pública y garantizar una transparencia financiera respecto a los servicios comerciales prestados por los organismos de televisión pública.
- Cuando la autorregulación o la tecnología no permitan la apertura y la transparencia de pasarelas, en particular los sistemas de acceso condicional, los sistemas de navegación y las interfaces API (interfaces de programas de aplicación), deberá preverse una intervención reglamentaria.
- Por lo que se refiere a los servicios en línea, la autorregulación es probablemente el mejor enfoque, aunque su eficacia deberá garantizarse mediante medidas reglamentarias. También deberá fomentarse la autoprotección de los usuarios, por

ejemplo mediante el etiquetado de los contenidos y la utilización de sistemas de filtrado.

- La Comisión Europea deberá animar a los Estados miembros a adoptar un calendario para el abandono del sistema analógico (es decir, el paso a la difusión digital) cuanto antes y promover la coordinación en la UE por lo que se refiere a la atribución de las frecuencias. Los Estados miembros deberán velar por que los servicios analógicos existentes puedan migrar hacia las nuevas frecuencias digitales<sup>36</sup>.
- Los reguladores de la UE deberán cooperar sobre la base de las estructuras existentes con el fin de promover el intercambio de información, elaborar normas sobre prácticas correctas y velar por la coherencia de las acciones iniciadas por los Estados miembros.

#### **Grupo de trabajo nº 4 : “Propiedad intelectual”**

Los derechos de autor y los derechos afines representan la esencia económica de los creadores y la industria audiovisual. Estos derechos de propiedad intelectual son “la moneda de la era de la información”. Lejos ser factores de bloqueo, abren la vía a la competitividad del sector. En efecto, la protección de la propiedad intelectual desempeña un papel vital para el crecimiento, la creación de empleo y la diversidad cultural de la Unión Europea, y también se beneficia del mercado interior de la Comunidad por lo que se refiere a los nuevos servicios de la sociedad de la información. Concretamente, el grupo ha reconocido la importancia de la propuesta de directiva de la Comisión sobre los derechos de autor y los derechos afines en la sociedad de la información, así como de los trabajos realizados actualmente por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). En este contexto, se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de prestar una atención especial al refuerzo de los derechos de los artistas intérpretes y a la protección internacional de las emisiones. Los debates sobre la naturaleza de la autoría y la gestión de derechos dieron lugar a la recomendación destinada a fomentar y facilitar la creación de regímenes de concesión de licencias y sistemas de gestión de los derechos para las licencias tanto colectivas como individuales. Se examinaron también las cuestiones relativas a la territorialidad de la legislación aplicable y la responsabilidad en el medio digital. Se destacó la aplicabilidad del Derecho general. Debería fomentarse la tendencia hacia la realización de disposiciones contractuales de autorregulación.

---

<sup>36</sup> Esta cuestión es objeto de un examen continuo en el contexto del Libro Verde sobre la convergencia. Se abordará también en la próxima comunicación de la Comisión sobre política en materia de frecuencias.

**EL “RÉGIMEN DE TITULIZACIÓN” PROPUESTO**

La idea se propuso en primer lugar en el grupo de alto nivel, y posteriormente fue discutida en Birmingham. El plan propone que cuatro o cinco empresas de producción o distribución (o grupos compuestos por varias empresas menores) produzcan cada una una decena de películas comerciales a escala internacional en un período de tres años. La Comunidad proporcionaría un 4% de un fondo de 500 millones de ecus con el fin de negociar 475 millones de ecus que aportarían los bancos; el fondo estaría cubierto por compañías de seguros y sería objeto de una garantía distribuida entre las empresas; el dinero se distribuiría entre las cinco empresas o grupos que dispondrían de 100 millones de ecus para desarrollar, financiar y distribuir películas; tendrían que garantizar que aportarían, de sus propios recursos, un 60% de los costes negativos de las películas (es decir, los costes de producción reales) en anuncios y publicidad. Podría establecerse un seguro contra la pérdida de una parte del este 60%, debiendo pagar la prima del seguro la empresa o el grupo, con cargo a su asignación procedente del fondo. La financiación, relativamente ventajosa, estaría fuera del balance de las empresas en cuestión, lo que constituye una gran ventaja en términos de contabilidad (por ejemplo, al eliminar toda inquietud inútil por parte de los accionistas).

De este modo, se inyectaría un importe suplementario de 800 millones de ecus en la producción y la distribución europea, por una contribución comunitaria de 20 millones de ecus. Este tipo de régimen ya ha demostrado su eficacia en grandes empresas capaces de ofrecer el necesario conjunto de películas. Universal obtuvo recientemente 1.100 millones de USD, la Fox 1.000 millones de USD y Polygram 690 millones de USD. La principal pregunta relativa a su viabilidad en Europa consiste en saber si podrían crearse grupos, eventualmente compuestos por empresas de varios Estados miembros, que fueran capaces de ofrecer el potencial de producción y distribución requerido. En caso afirmativo, el impacto estructural de este régimen sería considerable y establecería una relación costes-beneficios muy interesante, sobre todo si la propia Comisión figurase entre los principales beneficiarios de los ingresos obtenidos por cada conjunto de películas, lo que le permitiría reconstituir su inversión inicial con el fin de asegurarse frente a pérdidas o reinversiones. Como el importe de la contribución comunitaria sería relativamente pequeño, podría prescindirse de una propuesta separada y las disposiciones necesarias podrían incluirse en una propuesta global relativa a la revisión del programa MEDIA II.