

Desafiaments de la regulació del pluralisme als mitjans a la Unió Europea: el potencial de la regulació basada en el risc

PEGGY VALCKE¹

Professora investigadora i directora de l'Interdisciplinary Centre for Law & ICT a la Katholieke Universiteit Leuven

Peggy.Valcke@law.kuleuven.be

Resum

La Comissió Europea va reconèixer en seu document de treball de 16 de gener de 2007 la necessitat de monitorar de prop el pluralisme als mitjans. Aquest article explica en detall els instruments i els mètodes d'acompanyament que s'han desenvolupat com a punt de partida per exercir aquest monitoratge: el monitor de pluralisme als mitjans de la UE (Media Pluralism Monitor). Analitza el potencial i els límits del monitoratge a la llum dels diferents desafiaments politicoculturals, econòmics, jurídics i normatius amb què s'enfronta la Unió Europea en matèria de pluralisme als mitjans. S'argumenta que el monitor de pluralisme als mitjans de la UE pot convertir-se en un primer pas cap a un model de regulació basat en el risc que s'ajustaria a la regulació dels mercats moderns de mitjans a Europa.

Paraules clau

Pluralisme als mitjans, diversitat, regulació, monitoratge, Europa.

Abstract

The European Commission in its Working Document of 16 January 2007 acknowledged a necessity to closely monitor media pluralism. This article elaborates on the instrument and accompanying methods that have been developed as a starting point for such monitoring exercise: the EU Media Pluralism Monitor. It discusses the monitor's potential and limits in the light of the various politico-cultural, economic, legal and regulatory challenges with which the European Union is faced in the area of media pluralism. It argues that the EU Media Pluralism Monitor can be a first step towards a risk-based regulatory model that would be fit to regulate modern media markets in Europe.

Keywords

Media pluralism, diversity, regulation, monitoring, Europe.

Introducció

Si bé a Europa hi ha un consens ampli sobre la importància del pluralisme als mitjans de comunicació per a la democràcia i la formació de la identitat, encara hi ha opinions molt divergents respecte de la manera de regular aquesta qüestió. Els estats membres de la Unió Europea (UE) tenen diferents tradicions culturals, polítiques i reguladores, les quals expliquen els enfocaments de vegades contraposats respecte del pluralisme als mitjans. Però, sobretot, el pluralisme als mitjans de comunicació en si mateix és un concepte complex i multidimensional, que ha estat interpretat de maneres diferents en èpoques, zones geogràfiques, contextos i cercles polítics diferents. Aquest "xoc de racionalitats" –com l'anomena Klimkiewicz– està encara més polaritzat per l'impacte ambigu que els avenços tecnològics i econòmics recents tenen sobre el pluralisme als mitjans de comunicació. No sorprèn (sobretot tenint en compte l'intent fallit, a la dècada dels noranta, d'harmonitzar les normes nacionals de concentració dels mitjans) que la Comissió Europea hagi adoptat una postura prudent pel que fa al pluralisme als mitjans de comunicació en els darrers anys. En el seu document de treball de 16 de gener de 2007, va posar èmfasi en el fet que no seria con-

venient presentar una iniciativa comunitària sobre pluralisme, però, alhora, va reconèixer una necessitat de monitorar de prop la situació. El primer apartat d'aquest article tracta els diversos desafiaments politicoculturals, econòmics, jurídics i normatius amb què s'enfronta la Unió Europea en matèria de pluralisme als mitjans. El segon apartat se centra en el tema del monitoratge i descriu l'instrument que s'ha desenvolupat com a punt de partida per exercir aquest monitoratge: el monitor de pluralisme als mitjans de la UE (*Media Pluralism Monitor*). Al tercer apartat es formulen observacions conclusives sobre el tema.

1. Desafiaments per a la regulació del pluralisme als mitjans de la UE

a. Les divergències en els enfocaments politicocultural i normatiu

Els documents polítics i la literatura existent han centrat l'atenció en diversos aspectes i dimensions de la noció de pluralisme als mitjans. L'aproximació al pluralisme als mitjans no tan sols s'ha realitzat des de diversos nivells,² sinó que també s'interpreta a través de dicotomies conceptuals o alternatives, com ara exter-

na/interna, proporcional/oberta, organitzada/espontània, polaritzada/moderada, avaluativa/descriptiva o reactiva/interactiva/proactiva (Klimkiewicz 2009; McQuail 1992; Van Cuilenburg i Van der Wurff 2000). Més exhaustivament, la noció de pluralisme als mitjans ha estat examinada pel Consell d'Europa i els seus comitès assessors. La Recomanació núm. R (99) 1 sobre mesures per promoure el pluralisme als mitjans, que va ser aprovada pel Comitè de Ministres el 1999, descriu, en l'exposició de motius, la noció de pluralisme als mitjans com "la diversitat de l'oferta de mitjans, reflectida, per exemple, en l'existència d'una pluralitat de mitjans de comunicació independents i autònoms (generalment anomenada pluralisme estructural), així com una diversitat de tipus de mitjans i de continguts (idees i opinions) posada a disposició del públic". També remarca que "tant els aspectes estructurals/quantitatius i qualitatius són fonamentals per a la noció de pluralisme als mitjans" (Consell d'Europa 1999).

Aquesta distinció sovint establerta entre "la pluralitat dels mitjans de comunicació autònoms i independents" externa i la "diversitat de continguts dels mitjans disponibles per al públic" interna correspon –en certa mesura, però no absolutament– als dos principals enfocaments normatius destacats en els discursos polítics nacionals i europeus, així com a la literatura de les ciències socials: el mercat neoliberal del model de les idees, d'una banda, i l'enfocament a l'esfera pública neohabermasiana, que conté la noció de discurs públic unificador, de l'altra. Tots dos models depenen de racionalitats molt diferents en la interpretació de la diversitat i el pluralisme com a objectius de la política de mitjans. Mentre que el primer es basa en la competència i la llibertat d'elecció, el segon posa l'accent en una defensa més àmplia del "pluralisme basat en principis", un intent de servir a la societat en la seva totalitat amb diferents punts de vista polítics i valors culturals (Karppinen 2009, 15).

Aquesta dicotomia també pot ser entesa en termes d'enfocaments reguladors a la diversitat als mitjans: la competència o l'enfocament de mercat, donant suport a la regulació econòmica per evitar les fallades del mercat, i l'enfocament intervencionista o de regulació pública, que implica una política activa dels mitjans. En el primer enfocament s'equipara la diversitat amb la llibertat d'elecció, i es defensa el punt de vista que la diversitat s'assoleix millor quan les persones poden entrar lliurement al "mercat de les idees" sense cap tipus de restricció governamental, un concepte basat en la teoria clàssica del mercat econòmic. El segon enfocament es basa en una interpretació diferent de la diversitat, en què destaca la importància dels diferents punts de vista polítics i els valors culturals, el suport als quals pot requerir la intervenció de l'Estat, però que també es pot aconseguir a través d'una àmplia gamma d'enfocaments reguladors complementaris, incloent-hi la coregulació i l'autoregulació (Grisold 1996; Karppinen 2006; Puppis 2009).

Klimkiewicz argumenta de manera convincent que la divergència normativa –l'*asimetria*, com ella l'anomena– no rau exclusivament en una dicotomia entre el "promercat" (mesures desreguladores o negatives) i la "correcció de mercat" (mesures reguladores o positives), o una dicotomia entre els objectius

econòmics i els objectius polítics/culturals. La línia divisòria prové de dues formes diferents de percebre i conceptualitzar les xarxes de mitjans en un context de grans societats o sistemes polítics, cosa que dóna lloc a dos estàndards de racionalitat diferents: un que considera els mitjans de comunicació com un sistema cada cop més políticament autònom i diferenciat, que té un paper central en un procés de globalització competitiva, i un altre que percep els mitjans de comunicació com a part d'un sistema democràtic deliberatiu (Klimkiewicz 2009, 65-66). En el seu influent treball, Hallin i Mancini també van identificar connexions estables entre els sistemes de mitjans de comunicació i els sistemes polítics, demostrant que les tradicions politicoculturals tenen una gran influència en la manera com es desenvolupen i funcionen els mitjans, i com es veu el seu paper en la societat (i viceversa; Hallin i Mancini 2004).

Com ho il·lustra Klimkiewicz (2009), tant les institucions nacionals com les europees han aplicat diversos aspectes i dimensions del pluralisme als mitjans en diferents períodes i en diferents formulacions de polítiques (per exemple, la "diversitat cultural" a través de mesures de política audiovisual; "la pluralitat de mitjans", a través de la propietat i les normes de competència; el "pluralisme intern", a través de la radiodifusió de servei públic i les normes sobre ajudes estatals, etc.) Fins i tot la mateixa Comissió Europea ha evolucionat considerablement en el seu enfocament cap al pluralisme als mitjans, donant lloc a diferents centres de gravetat en la formulació de polítiques sobre mitjans en l'àmbit de la UE. Aquestes diferents maneres d'analitzar (en molts aspectes, conflictives) la problematització del pluralisme als mitjans van portar a esforços oscil·lants per introduir i abandonar les mesures reguladores del pluralisme als mitjans a escala europea (Klimkiewicz 2009). Seguirem debatent sobre això en l'apartat següent.

b. Una base jurídica precària

Mentre que el Consell d'Europa i el Tribunal Europeu de Drets Humans tenen una tradició forta i sòlida en la promoció de normes comunes per al pluralisme als mitjans (que consideren un requisit previ per al dret humà a la llibertat d'expressió garantit per l'article 10 del Conveni europeu de drets humans), l'actitud de la Unió Europea respecte al pluralisme de mitjans ha estat molt més precària. La política comunitària sobre els mitjans de comunicació s'ha caracteritzat, en general, des de finals dels anys vuitanta, quan va ser adoptada la primera Directiva "televisió sense fronteres", per una forta tensió entre la necessitat d'harmonització en algunes zones i el principi de subsidiarietat (Craufurd Smith 2004a, 19; Holmes 2004, 169). Pel que fa a alguns dels aspectes culturalment i políticament més sensibles de la regulació dels mitjans, els estats membres de la UE tradicionalment han tractat de limitar les iniciatives d'harmonització mitjançant el legislador europeu, en referència al principi de subsidiarietat per tal de conservar els poders màxims de la competència nacional. Aquest ha estat el cas especialment en l'àrea de pluralisme als mitjans.

Atès que la protecció del pluralisme als mitjans ha estat una

preocupació recurrent del Parlament Europeu, instant la Comissió en diverses ocasions a proposar mesures concretes per salvaguardar el pluralisme als mitjans (Parlament Europeu 1992, 1994, 1995, 2004, 2008a, 2011), la Comissió Europea ha adoptat una postura molt més prudent sobre el tema, especialment des de l'intent fallit de posar en marxa una directiva d'harmonització sobre el pluralisme i la propietat dels mitjans a mitjans de la dècada dels noranta (Comissió Europea 1992). L'assumpte era tan polèmic que la Comissió mai no va adoptar formalment cap proposta (Hitchens 1994; Iosifides 1997; Doyle 1997 i 1998). Això demostra la necessitat d'un enfocament equilibrat i realista que tingui en compte les especificitats dels mercats de mitjans en els diferents estats membres. Les ampliacions successives de la Unió Europea, durant les quals s'hi han adherit països de l'Europa central i de l'est –caracteritzats per uns mercats de mitjans relativament joves i unes intenses reformes dels mitjans–, han reduït encara més la viabilitat i la conveniència d'un enfocament uniforme al pluralisme als mitjans.

La mateixa Comissió ha subratllat en diverses ocasions que “la protecció del pluralisme als mitjans és una tasca central per als estats membres” (Comissió Europea 2003). Existeix, però, un potencial considerable per a la Unió per donar suport i, si escau, complementar les mesures dels estats membres sobre el pluralisme als mitjans. Tot i que els tractats fundacionals no preveuen expressament actuacions de la UE per garantir el pluralisme als mitjans, hi ha un seguit de fonaments jurídics en què es podrien basar aquestes accions (Craufurd Smith 2004b). Els drets fonamentals, inclosa la llibertat d'expressió (a la qual el pluralisme als mitjans està intrínsecament vinculada), han estat considerats pel Tribunal de Justícia com a principis bàsics del sistema jurídic europeu; així doncs, les institucions de la UE han de respectar aquests drets en l'exercici de les facultats i de les competències que els confereixen els tractats fundacionals. L'any 2000, el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió es van comprometre explícitament a respectar el pluralisme als mitjans a través de la proclamació de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, que estableix, en l'article 11, paràgraf 2, que “es respecten la llibertat dels mitjans de comunicació i el seu pluralisme”. L'article 167.4 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (antic article 151.4 del Tractat CE) també obliga la Unió a tenir “en compte els aspectes culturals en la seva actuació en virtut d'altres disposicions d'aquest Tractat, en particular, per tal de respectar i de fomentar la diversitat de les seves cultures”. Cal assenyalar, però, que aquesta disposició no proporciona una base sòlida per a la legislació de la UE sobre el pluralisme als mitjans. Els experts han posat de manifest la seva naturalesa dual, subratllant, alhora, el caràcter subsidiari del paper de la Unió en l'àmbit de la cultura i constituint una base potencial per a l'acció (Craufurd Smith 2004, 49-78).

En conseqüència, en adoptar mesures que afecten el sector dels mitjans sobre la base de, per exemple, la competència de la UE i les normes de control de concentracions, o per a la creació del mercat interior, les institucions de la UE almenys

haurien de tenir en compte el pluralisme als mitjans, i podrien, així mateix, donar suport directament o indirectament al pluralisme als mitjans als estats membres. Això explica i justifica mesures com ara la quota cultural de la Directiva de serveis de comunicació audiovisual (articles 13, 16 i 17),³ els programes MEDIA, les referències al pluralisme als mitjans en instruments del mercat intern i en el Reglament sobre el control de les concentracions,⁴ i les consideracions culturals en virtut de les altres normes de competència. Les directives sobre comunicacions electròniques, per exemple, es refereixen a diversos casos de pluralisme als mitjans com un objectiu d'interès general que s'ha de tenir en compte en el context de la regulació de la xarxa a Europa (vegeu, per exemple, els articles 8.1, 9.4 i 18.1, i els considerants 5, 6 i 31 de la Directiva marc).⁵ L'article 21.4 del Reglament sobre el control de les concentracions entre empreses fa referència explícita a la pluralitat dels mitjans com un interès legítim que pot justificar la revisió, per part d'un Estat membre, d'una proposta de concentració, aprovada per la Comissió. Tot i que les normes comunitàries de la competència (tant les normes de defensa de la competència previstes en els articles 101 i 102 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea i les normes de control de les concentracions) deixen cada cop menys marge per tenir en compte les consideracions no econòmiques (com es va fer de forma ocasional en el passat, Valcke 2004; Ariño 2004), en general es reconeix que la llei de la competència contribueix indirectament al pluralisme als mitjans mantenint els mercats oberts i competitius, evitant la concentració excessiva dels mercats i esmenant les conductes abusives.

Durant els treballs de preparació de la Directiva de serveis de comunicació audiovisual, que va ser aprovada el 2007, la qüestió del pluralisme als mitjans va tornar a sortir a la palestra. En el procés de consulta de la directiva, es va organitzar una sessió de treball sobre pluralisme als mitjans a la Conferència Audiovisual de Liverpool.⁶ D'aquesta sessió en va sorgir la idea d'un major monitoratge, cosa que dona origen a l'anomenat “enfocament en tres fases per avançar en el debat sobre el pluralisme als mitjans a tota la Unió Europea”, el qual va ser anunciat per l'aleshores comissària Viviane Reding i la vicepresidenta Margot Wallström, el gener de 2007.⁷ L'enfocament, les primeres dues fases del qual (un document de treball dels serveis de la Comissió i un estudi independent sobre els indicadors del pluralisme als mitjans), es van completar a finals de 2009, no es va centrar en la regulació, sinó en el monitoratge, com un mitjà per millorar la transparència i facilitar un debat més concret i racionalitzat sobre el pluralisme als mitjans. Cap al final del seu mandat anterior, la comissària Reding havia deixat molt clar que considerava que una directiva d'harmonització de la propietat era inapropiada en un període de canvi estructural (Reding 2009). De fet, un seguit de desenvolupaments econòmics i tecnològics van portar a una reestructuració radical del sector dels mitjans i al desafiament de les mesures tradicionals de l'Estat. Com es veurà en l'apartat següent, l'impacte d'aquests desenvolupaments sobre el pluralisme als mitjans de comunicació és sovint

ambigu. Segons la Comissió, això requereix d'una anàlisi sòlida de la situació abans d'adoptar qualsevol mesura (que, d'una altra manera, podria frenar la innovació), exposant la necessitat d'una eina de monitoratge que no se centri exclusivament en la propietat, sinó que també informi sobre la combinació del poder polític i mediàtic. La segona part d'aquest article aprofundirà més en aquesta eina.

c. Impacte ambigu de l'evolució econòmica i tecnològica

És obvi que les innovacions tecnològiques estan transformant el panorama dels mitjans de comunicació a passos de gegant. L'auge d'internet, l'aparició de les tecnologies sense fils, l'arribada de la convergència digital, la proliferació de dispositius per accedir al contingut dels mitjans i consumir-lo, així com la reducció sense precedents del límit de producció de continguts dels mitjans, plantegen molt bones perspectives per a un flux lliure i sense traves de la informació diversa i plural arreu del món. Les tecnologies basades en internet amplien la participació en l'esfera pública, amb la implicació dels ciutadans no tan sols com a consumidors, sinó també com a productors dels continguts dels mitjans. Aquestes formes de mitjans participatius, periodisme ciutadà o contingut generat per l'usuari ofereixen fòrums públics alternatius (i, sovint, una contrapartida a) als mitjans establerts. Tant els treballs acadèmics com els no acadèmics es refereixen a la "blosfera" com un indicador d'opinió pública. Alhora, nous intermediaris (com els cercadors d'internet) desbloquegen una gran quantitat d'informació a la qual els ciutadans mai no havien tingut accés en el món analògic.

No obstant això, aquestes noves tecnologies i les transformacions als mitjans que produeixen també han generat noves preocupacions respecte del pluralisme als mitjans. Un nombre creixent d'experts està exposant l'impacte ambigu dels nous mitjans i els nous actors en el flux lliure de la informació. En aquest sentit, els canvis que estem presenciant en l'actualitat en l'àmbit dels mitjans de comunicació no són diferents de la majoria dels altres canvis tecnològics que s'estenen al nostre paisatge econòmic, social i polític: presenten no tan sols oportunitats, sinó també desafiaments (Verhulst 2007), i les promeses de més pluralisme als mitjans es combinen amb els riscos. La preocupació per l'escassetat d'espectre se substitueix per la preocupació sobre les passarel·les digitals (Helberger 2005), el filtratge d'internet (especialment generat per la censura massiva d'internet en algunes parts del món, penseu en el "gran tallafoc de la Xina") i la (sovint oculta) manipulació per part dels cercadors (Van Eijk 2006). Les tecnologies poden augmentar la capacitat dels individus per buscar i adquirir el contingut que trien (i fins i tot contribuir-hi ells mateixos), però no ofereixen cap garantia que realment escolliran seleccionar i consumir contingut plural (Helberger *et al.* 2010). Un reguitzell constant de queixes sobre la individualització i la fragmentació de l'esfera pública, sobre el potencial d'internet per fomentar "cibercascades" d'opinions d'idees afins que fomentin i atin el discurs antidemocràtic (Sunstein 2001) i, recentment, també sobre l'impacte perjudicial del contingut generat pels usuaris en el

periodisme professional (atacant l'ascens de l'"amateur", vegeu, per exemple, Keen 2007) exigeixen precaució en la revisió de les polítiques dels mitjans. Els observadors dels mercats dels mitjans veuen els rebels d'ahir convertir-se en els dinosaures del demà, prenent part en el comportament monopolista similar com a actors dels mitjans tradicionals (Google/YouTube serveixen com a model en aquest sentit).

Això explica (almenys en part) per què els estats i els reguladors es mostren reticents a soltar les regnes de la regulació. En la seva Resolució de 25 de setembre de 2008 sobre la concentració i el pluralisme als mitjans de comunicació a la Unió Europea, el Parlament Europeu va instar a la prudència en la revisió de les polítiques dels mitjans de comunicació a la llum de les noves tecnologies:

"Atès que les noves tecnologies, i en particular el pas a la tecnologia digital pel que fa a la producció i la difusió de continguts audiovisuals, així com l'aparició al mercat de nous mitjans de comunicacions i serveis d'informació, han exercit una influència considerable pel que fa a la quantitat de productes disponibles i de formes de difusió; considerant, però, que l'augment de la quantitat de mitjans i de serveis no implica automàticament que se n'asseguri la diversitat de continguts; considerant que, per tant, són necessaris nous mitjans actualitzats per garantir el pluralisme als mitjans de comunicació i la diversitat cultural, així com la informació ràpida i objectiva als ciutadans [...] però, que el respecte del pluralisme de la informació i de la diversitat de continguts no està garantit automàticament pel desenvolupament tecnològic, sinó que ha de ser fruit d'una política activa, coherent i vigilant per part de les autoritats nacionals i europees, [...] que, encara que internet ha fet que augmenti de manera espectacular l'accés a diverses fonts d'informació, punts de vista i opinions, encara no ha substituït els mitjans de comunicació tradicionals com a determinants de la formació d'opinió pública".

Al Regne Unit, per exemple, la Cambra dels Lords va expressar clarament el 2008 la seva resistència a renunciar a la regulació de la propietat dels mitjans de comunicació ("No acceptem que l'augment de fonts de notícies invalidi l'argument d'un tracte especial dels mitjans a través de la regulació de la propietat", Cambra dels Lords 2008). Més recentment, l'Ofcom va determinar que l'adquisició de BSkyB per News Corp operaria en contra de l'interès públic i va aconsellar al secretari d'Estat que remetés el cas a la Comissió de la Competència per a una segona fase de revisió a fons.⁸ Sobre la base d'una anàlisi estàtica dels efectes de l'adquisició proposada, l'Ofcom va arribar a la conclusió que l'adquisició afectaria negativament l'existència d'una pluralitat suficient de persones amb control sobre les empreses de mitjans que proporcionen notícies i qüestions d'actualitat a les audiències de diferents mitjans de tot el Regne Unit. La pèrdua de pluralitat que resultaria de la transacció no podria ser compensada, d'acord amb l'Ofcom, per un augment de les múltiples fonts (o l'ús per part dels consumidors de diverses fonts de notícies) i l'ús de fonts de notícies en línia.

Es va observar que, en l'actualitat, les notícies en línia tendeixen a estendre l'abast dels proveïdors de notícies establerts en comptes d'afavorir l'ús de nous mercats que no estan presents als mitjans tradicionals (Ofcom 2010).

Atès que la línia entre la “destrucció creativa” (Schumpeter 1975) i la “disrupció” (Christensen 1997) és sovint molt prima (Verhulst 2007), els qui prenen les decisions tendeixen a conformar-se amb les velles solucions, en lloc d'experimentar amb nous instruments de regulació. L'apartat següent analitza un seguit de models reguladors alternatius que s'han descrit en la bibliografia o s'han introduït en altres sectors.

d. Tendències reguladores

Per tal de fer front a les preocupacions sobre la comercialització dels mitjans, la concentració de la propietat dels mitjans i els forts vincles entre la política i els mitjans de comunicació, amb el temps s'han adoptat un seguit de salvaguardes reglamentàries per tal de preservar el pluralisme als mitjans. L'atenció reguladora s'ha centrat tradicionalment en les amenaces derivades de la propietat dels mitjans, donant com a resultat unes normes anticoncentració estrictament definides, en combinació amb obligacions de contingut específic i garanties per a la independència editorial. Aquestes normes són criticades pel fet de ser una anomalia en una època d'abundància de mitjans (en què bàsicament tota la ciutadania pot esdevenir un proveïdor dels mitjans) –són considerades un llegat del passat que no s'hauria d'estendre al nou context dels mitjans, sinó, per contra, ser eliminades al més aviat possible.

Tot i que el pluralisme als mitjans, com una *finalitat normativa*, no es veu afectat per les evolucions tecnològiques i econòmiques recents en el sector dels mitjans de comunicació, els instruments normatius amb els quals es persegueix aquest objectiu hauran d'adaptar-s'hi necessàriament. Els instruments legals existents per promoure i garantir el pluralisme als mitjans són percebuts com a rígids, i generen condicions de competència desiguals, adreçant-se únicament als mitjans tradicionals. Se'ls acusa d'erigir barreres desproporcionades a l'expansió i d'obstaculitzar els projectes per obtenir tots els beneficis de les economies d'escala i d'abast, en detriment de l'eficiència econòmica i del benestar dels consumidors. Moltes de les normes vigents en l'actualitat encara tendeixen a explorar, d'una manera relativament simple de vegades, la concentració de la propietat o els índexs d'audiència.⁹ No tan sols les regles estructurals, sinó també les conductuals, se centren en general en categories d'un sol mitjà, com la televisió lineal –encara que només sigui per raons com que poden ser fàcilment monitoritzats o que tot-hom hi està acostumat. Com que les fronteres entre els mitjans impresos i audiovisuals, i entre els mitjans de comunicació, les telecomunicacions i la tecnologia de la informació es difuminen, les regulacions actuals del pluralisme unidimensional ja no semblen ser aptes per a un sector dels mitjans de comunicació dinàmic i convergent, i fins i tot poden anar en contra de l'interès públic, raó per la qual van ser imposades en el seu moment (en aquest cas, preservant el pluralisme als mitjans).

D'altra banda, existeix un consens ampli entorn de la idea que la regulació estatal tradicional està perdent el control sobre les xarxes de comunicació transfrontereres (no tan sols en l'àrea del pluralisme, sinó també pel que fa a altres objectius polítics, com la protecció dels menors). Les deficiències d'aquest tipus de regulació de “control i comandament” s'han identificat també fora del sector dels mitjans i inclouen errors d'operació, fallades d'informació i coneixement, d'implementació, de motivació i captura (Black 2002). Això ha posat en marxa el fet que es busquin solucions alternatives de regulació sota la forma d'instruments de coregulació i d'autoregulació més descentralitzats (Schulz i Held 2001) o solucions tècniques (Lessig 2003). La complexitat creixent de les demandes de la societat moderna exigeix nous enfocaments analítics que poden ajudar a millorar la qualitat jurídica i a evitar un excés de regulació que ofegaria el creixement econòmic i la innovació. En els darrers anys, s'han suggerit (i, fins a cert punt, s'han explorat) un bon nombre de tècniques innovadores per formular lleis i regulació.

Pel que fa a la regulació del mercat, s'han fomentat els enfocaments basats en els resultats, obligant els reguladors a considerar acuradament si hi ha una fallada de mercat que ha de ser abordada i, si és així, si una intervenció reguladora és la solució més adequada. Moltes autoritats europees i nacionals responsables d'adoptar decisions es veuen ara obligades a fonamentar les seves accions sobre la base de les anomenades “avaluacions d'impacte”, en què s'examinen els costos i els beneficis potencials de les opcions normatives. Una segona tendència és el canvi a una aproximació a la regulació més *basada en principis* (en lloc de basada en regles), és a dir, allunyant-se –sempre que sigui possible– de dictar a través de normes detallades i preceptives, i mesures de supervisió de com les empreses han de portar els seus negocis. En tercer lloc, la regulació *basada en el risc* –que tracta de prioritzar les activitats d'acord amb l'impacte i la probabilitat de riscos per a la societat, ja sigui per establir normes o amb finalitats de compliment (Rothstein *et al.*, 2006a)– ha rebut una atenció creixent en els darrers anys, amb l'argument, plantejat pels seus partidaris, que facilita una governabilitat sòlida, contribuint a un ús eficient i eficaç dels recursos normatius i realitzant intervencions en proporció al risc (per tant, maximitzant els beneficis de la regulació i reduint les càrregues sobre els “regulats” oferint intervencions ‘objectives’ i ‘proporcionades’).

Aquests nous models de regulació han estat descrits i analitzats críticament en la literatura acadèmica (Rothstein *et al.* 2006a i 2006b; Black 2008), però en general se centren en els sectors financers i d'assegurances, els serveis de salut i seguretat, i la política ambiental (on van sorgir per primer cop aquests models). El sector de les comunicacions electròniques a Europa té una certa experiència amb un enfocament de mercat basat en resultats des de l'adopció del paquet regulador de 2002, mentre que els enfocaments a la presa de decisions basats en el risc actualment estan sent promoguts més àmpliament en un seguit de països per ajudar a millorar l'eficiència reguladora en tots els dominis polítics (per exemple, al Regne Unit, però també a Austràlia, Nova Zelanda i Canadà).

Tot i que l'exploració d'estratègies de risc en l'àmbit dels mitjans de comunicació encara és prematura, hi ha prou motius per considerar la regulació basada en el risc en els mitjans de comunicació com un mitjà per superar les deficiències dels models reguladors existents i els processos que van donar lloc a agendes de "millor regulació" o "modernització governamental". En el proper apartat ho exposarem amb més detall.

2. Afrontar els desafiaments

a. Risc i regulació

El risc s'està convertint, cada cop més, en un concepte organitzatiu clau per als règims normatius i els sistemes de governança ampliat dins d'una extensa gamma d'àmbits de la política i els marcs institucionals (Beck 1992; Rothstein *et al.* 2006b). Mentre que la ciència del risc ha produït resultats significatius en la determinació de criteris i d'estratègies per gestionar perills i riscos en els àmbits de les finances, les assegurances, la tecnologia (per exemple, la nanotecnologia), les ciències naturals i la medicina (és a dir, àrees en què els riscos es poden mesurar en termes quantitativs, com ara dades financeres o rendiment físic), la seva aplicació als problemes de la societat (per exemple, societats envellides, terrorisme, condicions climàtiques extremes) és encara a les beceroles. Es requereixen esforços interdisciplinaris importants per comprendre i avaluar els 'riscos sistèmics' en tota la seva complexitat (OCDE 2003) i els investigadors sovint s'enfronten a dilemes ètics que requereixen un debat públic ampli. Això és igualment vàlid per a l'ús del risc com un mètode per organitzar l'activitat reguladora en el sector dels mitjans de comunicació actual, que es caracteritza pel seu caràcter dinàmic i global, i els valors en constant conflicte (la llibertat d'expressió individual vs. l'interès públic en la diversitat, la lliure expressió vs. la protecció dels menors, els estàndards de qualitat vs. la llibertat comercial, el servei públic vs. la competència no falsejada, la protecció del consumidor vs. la llibertat de comunicació comercial; la llibertat artística vs. la dignitat humana, el dret a la informació vs. la privacitat...).

L'aplicació de la gestió del risc a la regulació dels mitjans pot semblar, a primera vista, una idea poc ortodoxa, però pot comportar els beneficis següents: la regulació es mantindria oberta a nous desenvolupaments i solucions innovadores, malgrat el seu caràcter fonamentalment normatiu; té el potencial d'adaptar-se a conjunts molt diferents de circumstàncies (com els panorames dels mitjans de comunicació dels 27 estats membres de la UE) i que pot prendre en consideració la complexitat dels factors contribuint o menystenint els objectius polítics dels mitjans (en el nostre cas, el pluralisme als mitjans). Com Karstens (2008) ho va declarar:

"La regulació basada en el risc podria arribar a ser molt adequada per ajudar a integrar les filosofies polítiques divergents dins de la UE. Aquest enfocament és més aviat obert i planteja problemes molt més complicats amb l'auditabilitat —és a dir, la comprovació de si els estàndards acordats de fet es complei-

xen— que la forma clàssica i determinista de regulació. Mentre que l'enfocament convencional, que en el seu nucli està dissenyat per reduir la incertesa, es presta a mesures de control relativament senzilles [...], la regulació basada en el risc requereix l'aplicació d'un conjunt de criteris molt més diferenciats.[...] En lloc de contenir simplement perills, la regulació flexible basada en el risc busca la sostenibilitat i els poders autoregeneratius en les complexes estructures de la societat civil."

Un requisit previ important per adoptar un enfocament normatiu basat en el risc cap al pluralisme als mitjans és l'existència d'una base probatòria àmplia i forta per a la definició de prioritats i d'accions. Augmentar l'auditabilitat o la 'quantificabilitat' del pluralisme als mitjans requereix d'un mecanisme de monitoratge uniforme, sòlid i integral, que actualment no existeix a Europa. Com s'ha assenyalat anteriorment, la Comissió Europea ha prestat una atenció creixent en els darrers anys als sistemes de monitoratge com una solució a la necessitat creixent de més transparència i dades concretes en un panorama mediàtic que es desenvolupa ràpidament. Amb el monitoratge, té la voluntat d'assegurar un debat més de fons, basat en resultats, capaç d'identificar les preocupacions reals i d'enterrar els temors fora de lloc (De Cockborne 2009). Això implica el desenvolupament de noves eines de mesurament, permetre a les autoritats responsables de la presa de decisions detectar riscos per a una oferta de mitjans de comunicació diversos i pluralistes d'una forma més objectiva i concreta. Com a part de l'enfocament en tres fases abans esmentat del pluralisme als mitjans, la Comissió va sol·licitar un estudi més ampli, "Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach" ('indicadors per al pluralisme als mitjans en els estats membres - cap a un enfocament basat en el risc'), amb l'objectiu de desenvolupar una eina de monitoratge basada en el risc per al pluralisme als mitjans.

b. El monitor de pluralisme als mitjans de la UE

El monitor de pluralisme als mitjans que es va desenvolupar al llarg d'aquest estudi es descriu en detall en l'informe i els seus annexos (ICRI *et al.* 2009), i també s'ha presentat en el nostre article al *Journal of Media Law* (Valcke *et al.* 2010). Els apartats següents se centraran en aquells aspectes que són d'especial rellevància a la llum dels desafiaments que s'han plantejat a la primera part d'aquest article, i explicarà com el disseny del monitor i la seva funcionalitat van intentar fer front a aquests desafiaments.

i. Avaluació de riscos

Una característica específica del monitor de pluralisme als mitjans (MPM) de la Unió Europea que el distingeix dels mecanismes de control existents¹⁰ és que adopta un enfocament basat en riscos per avaluar el pluralisme en tots els estats membres. La preferència per aquest enfocament a través de sistemes alternatius basats en, per exemple, èxits, objectius, millors pràctiques o punts de referència té a veure amb el propòsit per al qual

es desenvolupa l'MPM, és a dir –citant els termes de referència per a l'estudi– per trobar enfocaments que “definiran i ajudaran a controlar l'amenaça de la societat al pluralisme”. El MPM es va construir, en conseqüència, com un instrument que detecta riscos per al pluralisme i mostra les causes subjacents, de manera que els responsables polítics poden prendre decisions informades en establir les prioritats i elaborar les polítiques. L'objectiu del MPM no és regular (*supra*), sinó recollir dades d'una manera més sistemàtica: ofereix un instrument poderós per orientar les iniciatives polítiques cap a un enfocament més basat en els resultats i basat en els riscos, garantint que la regulació només s'aplica on més es necessita, per tant, evitant un excés de regulació. També es va considerar més apropiat un enfocament basat en el risc per captar l'amplitud de les qüestions relacionades amb el pluralisme de mitjans i més adequat per a una aplicació del MPM en el nivell dels diferents estats membres. En contrast amb un enfocament d'avaluació comparativa, el MPM no requereix una implementació simultània en tota la UE.

En conseqüència, el MPM tracta d'incorporar estratègies per detectar i gestionar riscos. Situa els indicadors identificats (que es descriuran més endavant) en un marc d'anàlisi de riscos, amb valors que indiquen un perill més o menys elevat per al pluralisme. Aquest enfocament va tenir un impacte fonamental en el disseny del MPM, configurant la reflexió i la formulació dels indicadors. Les formes en què els indicadors es formulen, mesuren i avaluen sempre parteixen de la pregunta següent: quina situació podria representar riscos o amenaces per al pluralisme?

Això no implica que les oportunitats per a més pluralisme als mitjans, producte, per exemple, de les noves tecnologies, hagin estat ignorades. El MPM inclou indicadors sobre, per exemple, la cobertura de banda ampla (que pot ser vista com que ofereix un nou canal de distribució) i els serveis a la carta (que incrementen l'abast per a la diversitat i un contingut d'interès limitat). D'acord amb la metodologia i el format utilitzat per als altres indicadors, aquests també s'han formulat en termes d'amenaces –la baixa cobertura de la banda ampla representa un risc elevat, per exemple, alguna cosa que en aquest cas és sinònim d'una oportunitat perduda. Aquest enfocament és totalment compatible amb el reconeixement d'una contribució positiva que pot derivar de les noves tecnologies i plataformes de mitjans. Atesa la necessitat de mètodes de prova suficients per avaluar-ne adequadament el paper, el MPM adopta un enfocament prudent, en lloc d'un enfocament conjuntural, per incloure'ls. La prudència en aquest sentit, que es basa en la volatilitat d'aquests mercats i la manca de dades adequades (tots dos realitzen la valoració de la seva contribució al pluralisme com a difícil), no implica la ignorància, però. Per contra, per tal de salvaguardar la robustesa i la integritat del MPM, cal realitzar-ne actualitzacions de forma regular, les quals s'han de tenir en compte en el disseny del MPM. Això permetrà que puguin introduir-se mesures adequades com aquestes.

ii. Diagnòstic integral del pluralisme als mitjans

El desenvolupament d'una eina de monitoratge per al pluralisme

als mitjans implica que hi ha un nivell mínim d'acord sobre la noció de pluralisme als mitjans en si mateix. El “xoc de racionalitats” anteriorment esmentat fa que una eina de monitoratge estandarditzada per als estats membres de la UE esdevingui una il·lusió? Segons alguns experts, que consideren el concepte del pluralisme als mitjans en si mateix com un objecte de confrontació política, subjecte a processos de negociació social continus, qualsevol intent d'aconseguir el “consens pluralista” dins de la UE ha de ser considerat com a sospitós i indesitjable (Karpinen 2009).

No obstant això, el MPM parteix de la hipòtesi que és factible buscar criteris generals i substancials per mesurar els riscos del pluralisme als mitjans (per tant, no és el nivell real de pluralisme als mitjans) i per al desenvolupament d'eines per avaluar empíricament la diversitat en el sector dels mitjans, sense posar en perill el caràcter multifacètic i normatiu del pluralisme als mitjans. Per tal de ser compatible amb els diferents enfocaments respecte del pluralisme als mitjans a Europa, el monitor compleix dues condicions importants. La primera és que l'eina ofereix un grau suficient de sofisticació i no exclou les dimensions o els aspectes rellevants de pluralisme als mitjans. Restringir l'eina tan sols a qüestions de propietat, o limitar l'anàlisi de la diversitat de contingut a perspectives només polítiques, o deixant de banda certs tipus de mitjans, comportaria esbiaixar l'avaluació de pluralisme als mitjans. La segona és que l'eina es limita a proporcionar un diagnòstic de la situació, però no tracta de formular-ne les mesures correctives específiques.

Amplitud i exhaustivitat

Mentre que una anàlisi basada en un aspecte particular del pluralisme als mitjans, o limitada a una categoria específica de productes dels mitjans, pot ser adequada en el context de l'avaluació d'un cas individual en matèria de competència o de regulació del sector,¹¹ l'auditoria general a la qual el MPM aspira s'hauria de basar en conjunts diferenciats de criteris. En el seu enfocament en tres etapes cap al pluralisme als mitjans, la mateixa Comissió Europea descriu el pluralisme als mitjans com un concepte que abasta un seguit d'aspectes, com ara la diversitat de la propietat i la varietat en les fonts d'informació i en la gamma de continguts disponibles als diferents estats. Advoca per un enfocament que tingui en compte una àmplia gamma de factors i que combini indicadors que informen sobre les consideracions legals, econòmiques i socioculturals pertinents (Comissió Europea 2007).

Començant per la constatació que també existeixen similituds fonamentals en els estàndards de pluralisme als mitjans proposats bàsicament pel Parlament Europeu i el Consell d'Europa, el monitor adopta una noció àmplia de pluralisme als mitjans que s'inspira en els documents polítics d'aquestes institucions. A aquests documents s'adopta la perspectiva que, en les democràcies madures, el pluralisme als mitjans abasta les dimensions política, cultural, geogràfica, estructural i relacionada amb el contingut. També reconeix que els mitjans de tot tipus –serveis públics, mitjans de comunicació comercials i comunitaris–

tenen un paper important en la generació de pluralisme, així com que una àmplia gamma de tipus de mitjans i de canals (o títols) són un requisit previ per al pluralisme. Per tant, distingeix els àmbits de risc següents: propietat dels mitjans i/o control, tipus de mitjans i gèneres, pluralisme polític, pluralisme cultural, pluralisme geogràfic i àrees bàsiques que avaluen els factors generals que tenen un impacte important en el pluralisme, en particular, la llibertat d'expressió, la supervisió independent i l'alfabetització mediàtica. En cada un d'aquests dominis de risc, s'han identificat un seguit de riscos que s'avaluen mitjançant un o més dels indicadors següents:

- (1) indicadors jurídics per mesurar la presència i l'eficàcia de les polítiques i els instruments jurídics que donen suport al pluralisme als estats membres;
- (2) indicadors sociodemogràfics per mesurar l'abast dels mitjans a disposició de la ciutadania en els diferents estats membres en vista de factors sociodemogràfics, com ara la ubicació geogràfica, la classe social, l'edat i el sexe, i per definir els diferents tipus de mercats de mitjans des d'una perspectiva d'usuari final;
- (3) indicadors econòmics per avaluar l'amplitud i la diversitat dels mitjans, buscant en el camp de l'oferta i l'acompliment econòmic dels mitjans, com el nombre de companyies de mitjans i els índexs de concentració i de rendibilitat.

D'altra banda, aquests indicadors abasten les diferents etapes de la cadena de valor dels mitjans, en particular, el subministrament, la distribució i l'ús.

En altres paraules, el monitor adopta un *enfocament integral*, no tan sols mesurant la propietat i la concentració, sinó també altres forces restrictives, i examinant no tan sols el pluralisme extern, sinó també aspectes de pluralisme intern. En garantir que els indicadors constitueixen la base més objectiva possible, intenta combinar indicadors quantitatius i qualitatius per tal de donar compte dels diversos aspectes del pluralisme als mitjans. En resposta a les crítiques –expressades sobretot als Estats Units, arran de la proposta de la FCC per a un índex de diversitat (Howley 2005)– que la reducció del pluralisme a mesures quantitatives no té en compte les complexitats del panorama dels mitjans i substitueix els dispositius mecànics per una anàlisi rigorosa del poder dels mitjans, sinó que també deixa un marge ampli per a l'anàlisi qualitativa dels resultats.

El diagnòstic, no el tractament

Els resultats obtinguts a través de la puntuació dels diversos indicadors –166 en total– requereixen una interpretació acurada per a la qual la Guia de l'usuari, que acompanya el MPM, ofereix algunes pautes. El monitor ofereix deliberadament un diagnòstic, no pas una eina prescriptiva sobre la base de les estratègies de gestió de risc establertes. El seu propòsit és facilitar la recollida de dades empíriques sobre els diferents riscos per al pluralisme als mitjans, atesa la particular situació econòmica, sociodemogràfica i legal de cada estat membre. Tot i produir indicadors útils respecte de les àrees en què cal adoptar mesu-

res, l'eina com a tal no prescriu remeis específics o accions per als perfils de risc particulars. Així, mentre que insta a aplicar el mateix marc analític en tots els estats membres per tal de garantir la comparabilitat dels resultats obtinguts, no és una crida a l'harmonització de les polítiques en aquesta àrea. L'estudi durant el qual es va desenvolupar el monitor *no* tenia clarament com a objectiu proposar una definició harmonitzada del pluralisme als mitjans, ni formular un enfocament normatiu específic. Atès el gran abast de la importància sociocultural, econòmica i política dels mitjans per al funcionament de les democràcies europees, la delicada qüestió de com protegir el pluralisme als mitjans finalment es deixa a discreció dels estats membres i les seves autoritats que, en la definició del seu gust pel risc de les nacions, són lliures de considerar enfocaments a la diversitat basats en el mercat, així com enfocaments normatius.

Cal destacar que el monitor també ofereix una solució realista al problema de la conciliació de les demandes de comparabilitat entre els estats membres amb la necessitat de tenir en compte les especificitats nacionals: mentre que l'aplicació d'un conjunt idèntic d'indicadors a tots els països, al mateix temps és dissenyada per adaptar-se als perfils divergents dels paisatges dels mitjans a tota la UE, tenint en compte les diferències en la grandària del mercat, el desenvolupament de mitjans i les tradicions culturals i normatives. Inclou l'anomenada funcionalitat “d'establiment de perfils *ex ante*”, a través de la qual es pot donar compte de la repercussió que les realitats subjacents, com la grandària de la població i els nivells d'ingressos mitjans, tenen sobre el nivell de pluralisme als mitjans sostenibles a través de mitjans comercials (Valcke *et al.* 2010).

3. Observacions finals

Els escèptics han criticat l'enfocament en tres etapes de la Comissió, en considerar-lo un enfocament molt (massa) tou a la qüestió del pluralisme als mitjans, i l'han titllat de ser una via per emmudir les demandes del Parlament Europeu i similars de la Federació Europea de Periodistes, que continuen sol·licitant a la Comissió que adopti mesures sobre la qüestió del pluralisme als mitjans (Komorek 2009). No es pot negar que, en efecte, fins ara, el pla en tres etapes no ha donat cap resultat concret. Tot i unes grans expectatives i moltes esperances pel que fa a la tercera etapa –una comunicació de la Comissió sobre els indicadors concrets i un possible estudi de seguiment que sistemàticament aplicaria els indicadors a tots els estats membres de la UE–, la nova comissària de l'Agenda Digital, la senyora Neelie Kroes, encara no ha anunciat cap iniciativa en aquesta línia.

No sorprèn, doncs, que en la seva recent Resolució de 10 de març del 2011 sobre la llei de mitjans de comunicació hongaresa, el Parlament Europeu hagi apel·lat un cop més a la Comissió perquè prengui mesures contra els esdeveniments preocupants respecte de la llibertat de premsa i el pluralisme en un seguit d'estats membres. Insta la Comissió a:

“[...] que actuï sobre la base de l'article 265 del TFUE, presen-

tant abans de finals d'any una iniciativa legislativa de conformitat amb l'article 225 del TFUE relativa a la llibertat, el pluralisme i la governança independent dels mitjans de comunicació, per corregir les deficiències del marc legislatiu de la UE en matèria de mitjans de comunicació, fent ús de les seves competències en els àmbits del mercat interior, la política audiovisual, la política de competència, les telecomunicacions, les ajudes estatals, l'obligació de servei públic i els drets fonamentals de totes les persones que resideixin en territori de la UE, amb vista a definir com a mínim unes condicions essencials mínimes que tots els estats membres hagin de respectar en les legislacions nacionals a fi d'assegurar, garantir i promoure la llibertat d'informació, un nivell adequat de pluralisme en els mitjans de comunicació i la seva governança independent;

És molt poc probable que la Comissió respongui a aquesta crida amb una iniciativa legislativa per aprovar una directiva relativa a la llibertat de premsa i el pluralisme. Com s'analitza en aquest article, hi ha un seguit de desafiaments, com els enfocaments normatius divergents i les cultures reguladores, la manca d'una base jurídica sòlida o els ràpids desenvolupaments tecnològics i econòmics, que poden ser (massa) difícils de superar.

Un enfocament més realista podria ser la implementació – amb el suport de la Unió Europea, possiblement coordinat per l'Observatori Europeu del Sector Audiovisual, i en cooperació amb els reguladors nacionals dels mitjans de comunicació – del monitor de pluralisme als mitjans. Com s'ha argumentat en aquest article, el monitor ofereix una eina per auditar el pluralisme als mitjans que posa en relleu les àrees de risc actual i potencial, i permet comparar les situacions i les respostes adoptades. Està dissenyat per donar cabuda als perfils divergents dels contextos mediàtics a tota la UE, tenint en compte les diferències en la grandària del mercat, el desenvolupament dels mitjans de comunicació, les tradicions culturals i de reglamentació, i preveu l'impacte que les realitats subjacents, com la grandària de la població i els nivells d'ingressos mitjans, tenen en el nivell del pluralisme als mitjans sostenibles per mitjans comercials. El monitor de pluralisme als mitjans pot millorar l'auditabilitat del pluralisme als mitjans als estats membres i proporcionar als responsables de prendre les decisions, tant en l'àmbit polític com de la indústria, els mitjans per desenvolupar una base probatòria més àmplia i més forta per definir prioritats i accions en aquesta important àrea.

Com va assenyalar Klimkiewicz (2009) “el fet que el pluralisme als mitjans sigui racionalitzat de diferents formes, i que hi hagi tensió entre aquestes formes, no en disminueix el potencial o bloqueja la possibilitat de formular importants polítiques. La pregunta central és, però, si els ‘ponts polítics’ estan construïts entre pràctiques divergents arrelades en els diferents estàndards de racionalitat, i si, en conseqüència, activen el potencial del pluralisme als mitjans.” En ser el primer instrument que reuneix un seguit de preocupacions anteriorment disperses per oferir un enfocament multifacètic al pluralisme als mitjans, el monitor de pluralisme als mitjans constitueix, al nostre parer, una eina poderosa per construir aquests ponts polítics...

El text es va tancar l'1 de maig de 2011

Notes

1. La Dra. Peggy Valcke és professora investigadora a temps complet a la Université Catholique de Louvain, professora de Dret dels Mitjans de Comunicació a la Hogeschool - Universiteit Brussel i a l'European University Institute (Florence School of Regulation), i professora visitant a la University of Tilburg. És l'actual directora de l'Interdisciplinary Centre for Law & ICT (www.icri.be), al qual es va incorporar el 1996. El 2006 va ser professora visitant a la Central European University a Budapest (Hongria) i professora de l'Escola d'Estiu d'Oxford/Annenberg. És membre del regulador de mitjans de Flandes i consellera a temps parcial de l'autoritat de la competència belga.
2. Al nivell macro dels sistemes de mitjans de comunicació (propietat dels mitjans i estructures de serveis, costos d'entrada i condicions), al nivell meso de les institucions dels mitjans (acompliment dels mitjans, pràctiques professionals, accés dels usuaris i forma en què l'usuari interactua amb els continguts i els serveis), i al nivell micro dels continguts dels mitjans (Klimkiewicz 2009, 46).
3. Directiva 2010/13/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de març de 2010, sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual (Directiva de serveis de comunicació audiovisual), D. O. [2010] L 95/1. La directiva esmentada coordina la Directiva 89/552/CEE del Parlament Europeu i del Consell, de 3 d'octubre de 1989, sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual (D. O. [1989] L298/23), modificada per la Directiva 97/36/CE (D. O. [1997] L 202/60) i la Directiva 2007/65/CE (D. O. [2007] L 332 /27).
4. Reglament (CE) núm. 139/2004, de 20 de gener de 2004, sobre el control de les concentracions entre empreses, D. O. [2004] L24/1.
5. Directiva 2002/21/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de març de 2002, sobre un marc regulador comú de les xarxes de comunicacions electròniques i els serveis (Directiva marc), D. O. [2002] L 108/33), modificada per la Directiva 2009/140/CE (D. O. [2009] L 337/37) i el Reglament 544/2009 (D. O. [2009] L 167/12).
6. Conferència Audiovisual de Liverpool, ‘Between Culture and Commerce’ (‘entre la cultura i el comerç’, 20-22 de setembre de 2005, Grup de Treball 5.
<http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/liverpool_2005/uk-conference-report-en.pdf>.
7. <http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/index_en.htm>

8. Cal tenir en compte que Jeremy Hunt, secretari d'Estat de Cultura, no va seguir el consell de l'Ofcom. Al març d'aquell any, va aprovar la fusió amb la condició que Sky News s'escindiria en una nova empresa que continuaria sent controlada, en un 39%, per News Corporation, però la seva junta estaria integrada per una majoria de directors independents "per garantir la independència editorial i la integritat en la cobertura informativa".
9. Per a una perspectiva general dels diversos criteris i sistemes que s'utilitzen per a la regulació de la propietat dels mitjans a tot Europa, vegeu Valcke (2009).
10. Per exemple, l'IRES Media Sustainability Index (<<http://www.irex.org/msi/>>) o el Dutch Media Monitor (<<http://www.mediamonitor.nl/>>), vegeu ICRI [et al.] 2009, 14.
11. Com la fusió de News Corp i BSkyB al Regne Unit, anteriorment esmentada, en què l'Ofcom va concentrar la seva anàlisi de l'impacte de la fusió en la pluralitat dels mitjans de comunicació.

Referències

ARIÑO, M. "Competition Law and Pluralism in European Digital Broadcasting: Addressing the Gaps". *Communications & Strategies*, 54, 2004, p. 97-128.

BECK, U. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage, 1992.

BLACK, J. *Critical Reflections on Regulation*. Document de reflexió del Centre for the Analysis of Risk and Regulation, LSE DP 4, 2002.
<<http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper4.pdf>> (publicat a l'*Australian Journal of Legal Philosophy*, 27, p. 1-35).

BLACK, J. "Forms and Paradoxes of Principles-Based Regulation". *Capital Markets Law Journal*, 3, 2008, p. 425-457.

CAMBRA DELS LORDS (Regne Unit). "Select Committee on Communications. The Ownership of the Media" (primer informe de la sessió 2007-2008), 27 de juny de 2008.

CHRISTENSEN, C. *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1997.

COMISSIÓ EUROPEA. Llibre Verd "Pluralisme i concentració dels mitjans de comunicació al mercat interior – valoració de la necessitat d'una acció comunitària", COM (92) 480 final, 23 de desembre de 1992.

COMISSIÓ EUROPEA. Llibre Verd sobre els serveis d'interès general, COM (2003) 270 final, 2003.

COMISSIÓ EUROPEA. Document de treball dels serveis de la Comissió – Pluralisme als mitjans als estats membres de la Unió Europea, 16 de gener de 2007, SEC(2007) 32.

<http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf>

CONSELL D'EUROPA (Comitè de Ministres). Recomanació núm. R(99)1 sobre mesures per promoure el pluralisme als mitjans de comunicació.

<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>>

CRAUFURD SMITH, R. (ed.) *Culture and European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004a.

CRAUFURD SMITH, R. "Rethinking European Union Competence in the Field of Media Ownership: The Internal Market, Fundamental Rights and European Citizenship". *European Law Review*, 29(5), 2004b, p. 652-672.

DE COCKBORNE, J. E. Discurs inaugural l'Stakeholder Workshop sobre l'*Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach*. Brussel·les, 8 de juny de 2009.

DOYLE, G. "From "Pluralism" to "Ownership": Europe's Emergent Policy on Media Concentrations Navigates the Doldrums". *Journal of Information, Law & Technology (JILT)*, 3, 1997.
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/1997_3/doyle>

DOYLE, G. "Towards a Pan-European Directive? From "Concentrations and Pluralism" to "Media Ownership"". *Communications Law*, 1, 11, 1998.

GRISOLD, A. "Press Concentration and Media Policy in Small Countries: Austria and Ireland Compared". *European Journal of Communication*, 11, 1996, p. 485-509.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HELBERGER, N. *Controlling Access to Content – Regulating Conditional Access in Digital Broadcasting*. Information Law Series 15, Den Haag: Kluwer Law International, 2005.

HELBERGER, N.; LEURDIJK, A.; DE MUNCK, S. "User Generated Diversity – Some Reflections on How to Improve the Quality of Amateur Productions". *Communications & Strategies*, 77, 1, 2010, p. 55-77.

HITCHENS, L. "Media Ownership and Control: A European Approach". *Modern Law Review*, 57, 1994, p. 585.

HOLMES, J. "European Community Law and the Cultural Aspect of Television". A: CRAUFURD SMITH, R. (ed.). *Culture and European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 169.

HOWLEY, K. "Diversity, Localism and The Public Interest: The Politics of Assessing Media Performance". *International Journal of Media and Cultural Politics*, 1, 1, 2005, p. 103-106.

ICRI, JIBS, CEU. Ernst & Young [et al.] *Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach (Final Report and Annexes: User Guide, MPM, Country Reports)* ['indicadors per al pluralisme als mitjans als estats membres – cap a un enfocament basat en el risc (informe final i annexos: guia de l'usuari, MPM i informes del país)']. Brussel·les: Comissió Europea, juliol de 2009.

<http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm>

(impressió sota demanda a través de Lulu.com:

ISBN 978-1-4452-0769-8; ISBN 978-1-4452-2519-7)

IOSIFIDES, P. "Pluralism and Media Concentration Policy in the European Union". *Javnost The Public*, vol. 4, 1, 1997, p. 85-104.

KARPPINEN, K. "Media Diversity and the Politics of Criteria – Diversity Assessment and Technocratisation of European Media Policy". *Nordicom Review*, 27, 2006, p. 53-68.

KARPPINEN, K. "Making a Difference to Media Pluralism: A Critique of the Pluralistic Consensus in European Media Policy". A: CAMMAERTS, B.; CARPENTIER, N. (ed.). *Reclaiming the Media - Communication Rights and Democratic Media Roles (ECREA Series)*. Bristol: Intellect, 2009.

KARSTENS, E. "Risk Management in Media Policy: The Challenges of Diversity". *Magazine of the European Journalism Centre*, 11 de gener de 2008.

<http://www.ejc.net/magazine/article/risk_management_in_media_policy_the_challenges_of_diversity/>.

KEEN, A. *The Cult of the Amateur: How Today's Internet is Killing Our Culture and Assaulting Our Economy*. Londres/Boston: Nicholas Brealey Publishing, 2007.

KLIMKIEWICZ, B. "Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies". A: CZEPEK, A.; HELLWIG, M.; NOWAK, E. *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, Bristol: Intellect, 2009.

KOMOREK, E. "The European Commission's Three-Step Approach to Media Pluralism – A Conduit for the Protection of Expression in the European Union?". *Amsterdam Law Forum*, 2, 1, 2009. <<http://ojs.ubvu.vu.nl/alf/issue/view/15>>

LESSIG, L. *Code and Other Laws of Cyberspace*. Nova York: Basic Books, 1999.

OFCOM. *Report on Public Interest Test on The Proposed Acquisition of British Sky Broadcasting Group Plc by News Corporation*, 31 de desembre de 2010.

<<http://www.ofcom.org.uk/>>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Futures Project on Emerging Systemic Risks*, 2003 Report, 2003.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/23/56/19134071.pdf>>

PARLAMENT EUROPEU. Resolució sobre la concentració dels mitjans de comunicació i la diversitat d'opinions, D. O. [1992] C 284/44, 1992.

PARLAMENT EUROPEU. Resolució sobre la concentració dels mitjans i el pluralisme, D. O. [1994] C 323/157, 1994.

PARLAMENT EUROPEU. Resolució sobre el pluralisme i la concentració de mitjans, D. O. [1995] C166/133, 1995.

PARLAMENT EUROPEU. Resolució sobre el perill que corre a la UE i, particularment, a Itàlia, la llibertat d'expressió i d'informació, D. O. [2004] C 104 E/1026, 2004.

PARLAMENT EUROPEU. Resolució, de 25 de setembre de 2008, sobre la concentració i el pluralisme als mitjans de comunicació a la Unió Europea, D. O. [2010] C 8 E/85, 2008a.

PARLAMENT EUROPEU. Projecte d'informe sobre la concentració i el pluralisme als mitjans de comunicació a la Unió Europea (2007/2253(INI)), ponent: Marianne Mikko, 10 de juliol de 2008, 2008b.

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//NONSGML+COMPARL+PE-402.864+01+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>>

PARLAMENT EUROPEU. Resolució de 10 de març de 2011 sobre la Llei de mitjans de comunicació hongaresa, 2011.

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//ES>>

PUPPIS, M. "Media Regulation in Small States". *International Communication Gazette*, 71, 1-2, 2009, p. 7-17.

REDING, V. "Europe's Magazines and the New Media – Way Ahead". Discurs pronunciat a la recepció de gala de la FAEP 'Empowering Citizens – The Magazine Media'. Brussel·les, 7 d'octubre de 2009, SPEECH/09/452.

ROTHSTEIN, H.; HUBER, M.; GASKELL, G. "A Theory of Risk Colonization: The Spiraling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk". *Economy and Society*, 35 (1), 2006a, p. 91-112.

ROTHSTEIN, H.; IRVING, PH.; WALDEN, T.; YEARSLEY, R. "The Risks of Risk-based Regulation: Insights from the Environmental Policy Domain". *Environment International*, 32, 2006b, p. 1056-1065.

SCHULZ, W.; HELD, TH. *Regulated Self-regulation as a Form of Modern Government. Working Paper* del Hans-Bredow-Institute for Media Research, 2001.

<http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/38>

SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova York: Harper & Row, 1975.

SUNSTEIN, C. *Republic.com*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.

VALCKE, P. *Digitale Diversiteit – Convergentie van Media-, Telecommunicatie- en Mededingingsrecht* ['diversitat digital- convergència de la regulació dels mitjans, les telecomunicacions i la competència']. Brussel·les: Larcier, 2004.

VALCKE, P. "From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods". *Journal of Media Business Studies*, 6(3), 2009, p. 19-42.

VALCKE, P.; PICARD, R.; SÜKÖSD, M.; KLIMKIEWICZ, B.; PETKOVIC, B.; DAL ZOTTO, C.; KERREMANS, R. "The European Media Pluralism Monitor: Bridging Law, Economics and Media Studies as a First Step towards Risk-Based Regulation in Media Markets". *Journal of Media Law*, 2, 1, 2010, p. 85-113.

VAN CUILENBURG, J.; VAN DER WURFF, R. (ed.) *Media and Open Societies*. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000.

VAN EIJK, N. "Search Engines: Seek and Ye Shall Find? The Position of Search Engines in Law". *IRIS plus* 2006-7. Estrasburg: Observatori Europeu de l'Audiovisual, 2006.

<http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2006.pdf>

VERHULST, S. "Mediation, Mediators, and New Intermediaries: Implications for the Design of New Communications Policies". A: NAPOLI, P.M. *Media Diversity and Localism – Meaning and Metrics*. Mahwah, Nova Jersey, Londres: Lawrence Erlbaum Associates, 2007, p. 113-137.