

Prevenir la captura de los medios en Europa: disposiciones de la EMFA sobre la propiedad de los medios y la publicidad estatal

Este artículo mapea el estado de la propiedad de los medios y la transparencia de la publicidad estatal en los Estados miembros de la UE, mediante el análisis de normas legales y su implementación práctica, alineando sus hallazgos con los principios establecidos en la **Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación**. Ambas cuestiones analizadas son factores clave para evaluar el grado de captura de los medios, ya que influyen significativamente en la **independencia editorial**, la **equidad del mercado** y el **pluralismo mediático**.

ADRIANA MUTU

Adriana Mutu (adriana.mutu@gmail.com) es profesora universitaria e investigadora especializada en sistemas mediáticos comparados, políticas de medios y procesos de gobernanza, con énfasis en la evaluación comparativa de los marcos regulatorios e institucionales de los medios audiovisuales*¹.

1. Contexto regulatorio

Los medios de comunicación independientes son esenciales para las sociedades democráticas². Salvaguardar la libertad de expresión y la libertad de prensa

son pilares fundamentales que definen el patrimonio constitucional de Europa, junto con los derechos humanos fundamentales, los procedimientos legales basados en el Estado de derecho y la democracia.

¹ Adriana Mutu es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciada en Periodismo y Ciencias de la Comunicación por la Universidad Alexandru Ioan Cuza de Iasi, de Rumanía. Investigadora visitante en la Universidad de Pensilvania y en la Universidad de Helsinki. Consultora experta del Consejo de Europa, de la Comisión Europea y del Centro de Investigación de Medios y Periodismo (MJRC). Miembro fundador de Mediterranean Europe and Africa (Medea), un grupo independiente de alto nivel impulsado desde la delegación italiana del Instituto Internacional de Comunicaciones.

² Mutu, A. (2018). "The Regulatory Independence of Audiovisual Media Regulators: A Cross-National Comparative Analysis". *European Journal of Communication*, 33(6), pp. 619-638.

En las últimas décadas, las principales prioridades políticas (*policy priorities*) en el ámbito europeo han incluido prevenir la captura de los medios (*media capture*) por parte de *stakeholders* públicos y privados, reducir la interferencia en la toma de decisiones editoriales, mejorar la independencia de las autoridades nacionales de regulación, abordar la falta de transparencia en la propiedad de los medios de comunicación y mejorar la transparencia en la asignación de publicidad estatal a las organizaciones mediáticas. Estas *policy priorities* han sido reconocidas en diversas leyes, recomendaciones y comunicaciones europeas, culminando en la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación² (EMFA, por sus siglas en inglés), que fue presentada en el Parlamento Europeo el 19 de abril de 2021 y entró en vigor el 7 de mayo de 2024.

Las nuevas normas se implementarán completamente a partir del 8 de agosto de 2025. La EMFA está diseñada para re-

forzar los esfuerzos en curso mediante el *Plan de Acción de los Medios* y el *Plan de Acción de la Democracia Europea*, ambos adoptados en diciembre de 2020. El *Plan de Acción de los Medios*³ tiene como objetivo fortalecer la libertad y el pluralismo de los medios en toda Europa, con un enfoque en la protección de los periodistas. El *Plan de Acción de la Democracia*⁴ incluye iniciativas para promover elecciones libres y justas, fortalecer la libertad de los medios, proteger a los periodistas de las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP), regular la publicidad política, combatir la desinformación y fortalecer la supervisión de las plataformas en línea.

La EMFA se basa en el Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵ (TFUE) e introduce un conjunto armonizado de normas que se aplican directamente en los Estados miembros, eliminando la necesidad de legislación nacional adicional para su aplicación. Según la Comisión Europea⁶, la Ley

3 Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act).

4 Comisión Europea (2020). *Década digital: la Comisión pone en marcha un plan de acción para apoyar la recuperación y la transformación de los sectores audiovisual y de los medios de comunicación*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2239

5 Comisión Europea (2020). *Plan de Acción de la Democracia Europea: reforzar las democracias de la UE*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2250

6 *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. EUR-Lex - 12016E114 - EN - EUR-Lex

Europea de Libertad de los Medios de Comunicación crea un entorno más predecible, transparente y competitivo para las empresas de medios, apoyando tanto su crecimiento como su independencia editorial. La EMFA tiene como objetivo abordar la captura de los medios, que ocurre cuando los Gobiernos utilizan las organizaciones de medios públicos como herramientas para promover propaganda estatal, controlan las autoridades nacionales de regulación, utilizan mal la publicidad estatal para premiar a los aliados mediáticos, silencian a las voces críticas y reducen el pluralismo de los medios⁷.

La ley europea crea un entorno más predecible, transparente y competitivo para las empresas de medios

El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación tendrá el propósito⁸ de proteger la independencia editorial, proteger las fuentes periodísticas, en particular frente al uso de programas espía, garantizar el funcionamiento independiente de los medios públicos,

aumentar la transparencia en cuanto a la propiedad de los medios, proteger a los medios de la eliminación injustificada de contenidos en línea por parte de plataformas en línea de muy gran tamaño, introducir un derecho de personalización de la oferta mediática en dispositivos e interfaces, garantizar la transparencia de la publicidad estatal para los prestadores de servicios de comunicación y las plataformas en línea, garantizar que los Estados miembros proporcionen una evaluación del impacto que tienen las concentraciones clave en el mercado de los medios sobre el pluralismo y la independencia editorial y ofrecer mayor transparencia en la medición de audiencias a los prestadores de servicios de comunicación y los anunciantes. Además, un nuevo Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación independiente sustituirá al Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA), establecido en el marco de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. Dicho Comité promoverá la aplicación efectiva y coherente del marco legislativo de la UE relativo a los medios de comunicación.

Antes de adoptar la EMFA, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta

⁷ Comisión Europea (2023). *Preguntas y respuestas: Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_5505

⁸ Media and Journalism Research Center (2024). *Media Capture Monitoring Report*. <https://journalismresearch.org/media-capture-monitoring-report/>

pública⁹ recopilando opiniones sobre el mercado interno (*internal media market*) de los medios de comunicación de la UE, en cuanto a independencia y pluralismo mediático. De las 917 respuestas recibidas, el 81 % de los participantes expresaron su insatisfacción con las salvaguardias existentes para la independencia de los medios y el pluralismo dentro de sus Estados miembros. En cuanto a la transparencia de la propiedad de los medios, la consulta mostró que el 94 % de los encuestados considera importante saber quién posee o controla las empresas de medios, pero el 81 % afirmó que esta información es inaccesible. En las respuestas relacionadas con la asignación justa de los recursos estatales en los mercados de los medios, la consulta destacó que el 79 % de los encuestados conocían casos de interferencia estatal en las operaciones de los medios de servicio público en algunos países de la UE, y el 70 % creía que esta interferencia impacta significativamente en la competencia en el mercado de los medios de la UE. Aproximadamente, el 75 % calificó como inadecuada la transparencia en la publicidad estatal tanto en el ámbito nacional como en el de la UE. Los problemas clave citados incluyeron la discriminación, la falta de criterios claros de asignación y

la fuerte dependencia de las empresas de medios de la publicidad estatal.

Aproximadamente, el 75 % de los encuestados calificó como inadecuada la transparencia en la publicidad estatal tanto en el ámbito nacional como en el de la UE

La propiedad de los medios y la publicidad estatal son factores clave para evaluar el grado de captura de los medios, ya que influyen significativamente en la independencia editorial, la equidad del mercado y el pluralismo mediático. Este artículo mapea el estado de la propiedad de los medios y la transparencia de la publicidad estatal, mediante el análisis de normas legales y su implementación práctica, alineando sus hallazgos con los principios establecidos en la EMFA. El análisis está respaldado por los principales hallazgos del *Media Capture Monitoring Report*, publicado por el International Press Institute y el Media and Journalism Research Center; los *Informes de Estado de Derecho*, de

⁹ Comisión Europea (2024). *Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_es

la Comisión Europea, y los *Media Pluralism Monitor Reports*, del Centre for Media Pluralism and Media Freedom (European University Institute, Italia). Estas fuentes ofrecen una perspectiva integral sobre cómo estos factores afectan al pluralismo y a la independencia de los medios en la práctica.

2. Transparencia en la propiedad de los medios de comunicación

La transparencia representa un principio constitucional de la UE y un instrumento para salvaguardar la diversidad de los medios¹⁰, siendo esencial para los principios del Estado de derecho y la democracia. La transparencia respecto a la propiedad de los medios de comunicación y el principio de sistemas de medios pluralistas está reconocida en el Artículo 10 de la Corte Europea de Derechos Humanos¹¹ (CEDH). El Artículo 6 de la EMFA exige que los proveedores de servicios de medios hagan accesible fácilmente cierta información a sus audiencias. Esto incluye su nombre legal y detalles de contacto, los nombres de sus propietarios directos o indirectos que puedan influir en la operación y la toma

de decisiones del servicio, incluyendo cualquier propiedad por parte del Estado o entidades públicas, los nombres de sus propietarios beneficiarios y la cantidad total de fondos públicos asignados para la publicidad estatal. Además, se exige la creación de bases de datos nacionales de propiedad de los medios por parte de las autoridades regulatorias u otros organismos competentes, que almacenarán y gestionarán esta información.

Bajo la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación, la evaluación de las concentraciones en el mercado de los medios de comunicación será realizada por los Estados miembros, que deberán establecer criterios previamente fijados que tengan en cuenta varios elementos, tales como los efectos sobre la configuración de la opinión pública, las salvaguardias de la independencia editorial, la sostenibilidad económica y los posibles compromisos que puedan ofrecer las partes en la concentración¹².

Un informe publicado por el Observatorio Europeo del Sector Audiovisual¹³ (*European Audiovisual Observatory*) destaca que en 2021 existían diferencias significativas en las reglas de transparen-

10 Cabrera Blázquez, F.J. (2022). *The proposal for a European Media Freedom Act*. European Audiovisual Observatory, Strasbourg. <https://rm.coe.int/note-emfa/1680a9af14>

11 Cappello, M. (ed.) (2021). *Transparency of media ownership*. IRIS Special, European Audiovisual Observatory.

12 European Court of Human Rights (2022). *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights. Freedom of expression*. <https://rm.coe.int/guide-on-article-10-freedom-of-expression-eng/native/1680ad61d6>

13 Comisión Europea (2023). *Preguntas y respuestas: Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_5505

cia de la propiedad de los medios en seis países de la UE -Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Polonia y España-, además del Reino Unido, Suiza y Rusia. El informe señala que Irlanda carece de disposiciones legales específicas sobre la transparencia de la propiedad de los medios, confiando en su lugar en la supervisión administrativa por parte de la autoridad responsable.

En cambio, otros países incorporan estas reglas dentro de las leyes de medios, competencia, antimonopolio, sociedades o comercio exterior. En Alemania, la legislación sobre los medios recae bajo la jurisdicción de los *Länder* (Gobiernos regionales), mientras que las leyes federales de negocios también se aplican, especialmente en el sector en línea.

En Suiza, la política de medios es gestionada en gran parte por los cantones, pero la ley federal requiere la divulgación de la propiedad para los medios impresos, con obligaciones adicionales bajo la ley penal y los códigos de ética de los medios.

El Reino Unido tiene pocas regulaciones específicas para los medios, pero las leyes generales imponen requisitos de divulgación indirectos o directos.

Italia aplica su transparencia en la propiedad de los medios mediante resoluciones de la autoridad supervisora, reforzando su marco regulatorio.

En Rumanía, la transparencia en la propiedad de los medios es limitada, solo las emisoras de radio y televisión están obligadas a divulgar los detalles públicamente. Como se señala en el *Media Capture Monitoring Report*, el Consejo Nacional del Sector Audiovisual (CNA) publica datos detallados de propiedad de las empresas de radiodifusión, incluidos los propietarios beneficiarios, como lo exige la ley para los accionistas que poseen al menos el 10% de las acciones. Si bien los datos de propiedad de todas las empresas rumanas son accesibles a través del Registro Comercial Nacional, la tarifa y la complejidad de la búsqueda limitan el acceso público. No existen regulaciones que obliguen a los medios a divulgar la propiedad estatal o de autoridades públicas, lo que deja vacíos de transparencia fuera del sector de la radiodifusión¹⁵.

En Hungría¹⁶, las leyes de medios solo se alinean parcialmente con los Artículos 6 y 22 de la EMFA, que abordan el pluralismo de los medios y la influencia política. Si bien se requiere una transparencia

¹⁴ Cappello, M. (ed.) (2021). *Transparency of media ownership*. IRIS Special, European Audiovisual Observatory.

¹⁵ Media and Journalism Research Center (2024). *Media Capture Monitoring Report. Country Report Romania*. <https://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2024/11/Romania-Media-Capture-Monitoring-Report.pdf> (p. 24).

¹⁶ Media and Journalism Research Center (2024). *Media capture monitoring report: Country report Hungary*. <https://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2024/11/Hungary-Media-Capture-Monitoring-Report-Final-1.pdf> (p. 27)

operativa básica, no existe la obligación de divulgar en detalle la propiedad, lo que reduce la rendición de cuentas. Aunque existen salvaguardias legales para evitar la concentración excesiva de los medios, su aplicación es inconsistente. Las autoridades bloquean selectivamente algunas fusiones (*mergers*), mientras permiten adquisiciones gubernamentales. Este enfoque sesgado compromete la independencia editorial y la diversidad de contenidos, quedando por debajo de los objetivos de la EMFA en cuanto a transparencia y pluralismo en el sector de los medios.

En Eslovaquia, bajo la Ley de Servicios de Medios, las emisoras, los proveedores de servicios audiovisuales bajo demanda, las plataformas de comparación de vídeos y los financiadores de contenido deben divulgar su nombre legal y detalles de contacto. Los propietarios con más del 20% de participación en los medios impresos deben informar al Ministerio de Cultura, que publica la información en línea. Sin embargo, en actualidad, el registro nacional de me-

dios destinado a consolidar estos datos no funciona¹⁷.

El *Media Pluralism Report* del año 2024¹⁸ ofrece un análisis completo sobre la transparencia de la propiedad de los medios -considerada un requisito fundamental para garantizar mercados pluralistas y abiertos- en 27 Estados miembros de la UE y cinco países candidatos. Los resultados muestran que la transparencia de la propiedad de los medios sigue siendo de riesgo medio (51%)¹⁹. Algunos países candidatos, como Macedonia del Norte y Serbia, han modificado sus leyes de medios para alinearse con la legislación de la UE, introduciendo nuevas disposiciones de transparencia.

En Estonia, la puntuación disminuyó en 22 puntos porcentuales, del 60% en 2023 al 38% en 2024, debido a la mayor disponibilidad de información sobre la propiedad de los medios.

Seis países se clasifican en el grupo de bajo riesgo en la transparencia de la propiedad de los medios: Bulgaria, Alemania, Grecia, Lituania, Portugal y Eslovaquia. Alemania es considerada como

¹⁷ Media and Journalism Research Center (2024). *Media capture monitoring report: Country report Slovakia*. <https://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2024/11/Slovakia-Media-Capture-Monitoring-Report.pdf>

¹⁸ Bleyer-Simon, K., et al. (2024). *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023* (EUI, RSC, Research Project Report). Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF). <https://hdl.handle.net/1814/77028>

¹⁹ Bleyer-Simon, K., et al. (2024). *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023* (EUI, RSC, Research Project Report). Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF). <https://hdl.handle.net/1814/77028> (p. 67).

un país con “un marco regulatorio bien estructurado sobre la libertad de los medios y el pluralismo”, mientras que “el grado de independencia de los medios y las autoridades regulatorias correspondientes sigue siendo alto. La ley alemana garantiza un buen nivel de transparencia sobre la propiedad de los medios”²⁰. Grecia mejoró su puntuación después de que entrara en vigor la nueva legislación sobre transparencia de los medios (Ley 5005/2022) en 2023.

Países de alto riesgo en la transparencia de la propiedad de los medios: Albania, Chipre, Finlandia, Hungría, Rumanía, Eslovenia, España, la República Checa y los Países Bajos

Diecisiete países se encuentran en el riesgo medio: Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta,

Montenegro, Polonia, Serbia, Suecia, Macedonia del Norte y Turquía.

Los países de alto riesgo son los siguientes: Albania, Chipre, Finlandia, Hungría, Rumanía, Eslovenia, España, la República Checa y los Países Bajos.

En cuanto al marco legal existente sobre la transparencia en la propiedad de los medios, los *Informes del Estado de Derecho* de la Comisión Europea ofrecen perspectivas interesantes. Según el *Informe de Estado de Derecho* del año 2024²¹, en Bélgica no ha habido desarrollos nuevos sobre la transparencia de la propiedad de los medios desde 2023²². El regulador de medios flamenco publica un informe anual y completo sobre la concentración de los medios en todos los sectores, y cada uno de los tres reguladores de medios ofrece resúmenes en línea de las ofertas audiovisuales disponibles. Sin embargo, estos informes solo incluyen parcialmente información sobre la propiedad beneficiaria. Existen protecciones legales para evitar la interferencia gubernamental o política en el sector audiovisual.

En Italia²³, la transparencia de la pro-

20 European Commission (2021). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Germany*. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/de-input.pdf>

21 European Commission (2024). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Belgium*. https://commission.europa.eu/document/download/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_en?filename=7_1_52566_coun_chap_belgium_en.pdf

22 European Commission (2023). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Belgium*. https://commission.europa.eu/document/download/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_en?filename=7_1_52566_coun_chap_belgium_en.pdf

piedad de los medios, el pluralismo y las regulaciones específicas están regidos por el Artículo 51 del Código de Medios Audiovisuales Italiano. Este artículo prohíbe las posiciones dominantes de mercado que perjudiquen el pluralismo en los medios y los servicios de información. El regulador nacional de medios, AGCOM, publica informes anuales detallando el valor económico general del sistema, el poder de mercado de los participantes activos y los riesgos potenciales para el pluralismo. La evaluación de AGCOM incluye ingresos de diversas fuentes, como financiación de radiodifusión de servicio público, publicidad nacional y local, televenta, patrocinios, acuerdos continuos con entidades públicas, servicios audiovisuales y de radio de pago, suscripciones, venta de periódicos y revistas y publicidad en línea. También considera los ingresos de agencias de noticias nacionales, publicaciones electrónicas (incluidas plataformas

de internet), redes sociales, motores de búsqueda y el uso de obras audiovisuales y cinematográficas en contextos públicos.

En Alemania²⁴, la transparencia de la propiedad de los medios sigue siendo sólida. Se garantiza la transparencia para las emisoras comerciales, los medios en línea y la prensa a través de una base de datos pública de la Comisión de Concentración en los Medios (KEK).

En Grecia²⁵, la transparencia en la propiedad de los medios y la disponibilidad pública de la información relacionada, incluidos los detalles sobre los propietarios directos, indirectos y beneficiarios, están bien establecidas, en línea con la Ley Europea de Libertad de los Medios (EMFA).

En Dinamarca²⁶ no existen leyes específicas que aborden la concentración de medios, la transparencia de la propiedad de los medios, la asignación de publicidad estatal, la independencia editorial y

23 European Commission (2024). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Italy*. https://commission.europa.eu/document/download/811614d6-508a-42ac-9b05-6b51b704fb8a_en?filename=83_1_58152_input_mem_italy_en_it.pdf

24 European Commission (2023). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Germany*. https://commission.europa.eu/document/download/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_en?filename=16_1_52572_coun_chap_germany_en.pdf

25 European Commission (2023). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Greece*. https://commission.europa.eu/document/download/ad34ea12-297a-487f-83c1-f79cde1b6acb_en?filename=77_1_58156_input_mem_greece_en.pdf

26 European Commission (2023). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Denmark*. https://commission.europa.eu/document/download/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_en?filename=14_1_52571_coun_chap_denmark_en.pdf

la propiedad de las empresas de medios. El *Media Pluralism Report* del año 2023 destaca un alto riesgo en el pluralismo de los medios, debido a la ausencia de regulaciones específicas para prevenir o limitar la concentración en el sector.

En Suecia²⁷, tras una revisión durante la transposición de la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales, se introdujeron en marzo de 2023 enmiendas a la Ley de Radio y Televisión, que exigen a todos los proveedores de servicios de medios audiovisuales y de radio que revelen información adicional sobre la propiedad. Aunque la constitución de Suecia define claramente el derecho a la información, no existe una legislación específica que aborde la concentración de los medios, lo que ha llevado a un mercado altamente concentrado, especialmente en el sector audiovisual.

En Finlandia²⁸, el Gobierno ha iniciado un proyecto de investigación para examinar el estado de la concentración de la propiedad de los medios en el país. No existen reglas específicas sobre los

medios que regulen la transparencia de la propiedad de los medios ni la concentración de los medios. La mayoría de las empresas divulgan voluntariamente su propiedad en su sitio web²⁹.

La distribución de la publicidad estatal es un factor de riesgo importante: la mayoría de los países obtienen malas puntuaciones

3. Publicidad estatal

Según la Comisión Europea³⁰, la publicidad estatal es una fuente importante de ingresos para el sector de los medios de comunicación, y los actores del mercado deben acceder a ella en igualdad de condiciones. El Artículo 25 de la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación exige que los criterios y procedimientos de asignación de dicha publicidad estatal a los prestadores de

²⁷ European Commission (2024). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Sweden*. https://commission.europa.eu/document/download/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_en?filename=61_1_52635_coun_chap_sweden_en.pdf

²⁸ European Commission (2024). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Finland*. https://commission.europa.eu/document/download/fc4f7d67-c67d-4008-a606-f32876e9821f_en?filename=2024%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20input%20from%20Member%20States%20-%20Finland.pdf

²⁹ European Commission (2020). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Finland*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0325>

³⁰ Comisión Europea (2023). *Preguntas y respuestas: Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_5505

servicios de comunicación y plataformas en línea (así como los contratos de suministro o de servicios con ellos) respeten principios como la proporcionalidad y la no discriminación. Además, las autoridades públicas y las empresas estatales deberán publicar anualmente información sobre los gastos publicitarios que asignen a los prestadores de servicios de comunicación y plataformas en línea, como la identidad de aquellos a quienes se les hayan encargado servicios de publicidad y los importes desembolsados. Esto busca minimizar el riesgo de que los fondos públicos y otros recursos estatales se utilicen en beneficio de intereses partidistas, y fomentar la competencia leal en el mercado interior de los medios de comunicación. La asignación de publicidad estatal será supervisada por las autoridades u organismos reguladores nacionales u otros organismos independientes competentes de los Estados miembros.

En muchos Estados miembros no existe legislación específica sobre la distribución de la publicidad estatal a los medios de comunicación³¹. En Dinamarca,

por ejemplo, no existen leyes específicas sobre la asignación de publicidad estatal, excepto por la obligación de cumplir con las reglas generales de la Ley de Radiodifusión de Radio y Televisión y la legislación secundaria relacionada con la misma. En Irlanda y Luxemburgo no hay reglas específicas sobre la publicidad estatal en los medios. En Croacia, la asignación de publicidad estatal está regulada para la Administración estatal y las entidades predominantemente propiedad del Estado. En Francia, la asignación de publicidad estatal está regulada por la Ley de Contratación Pública y la Ley sobre el Servicio de Información del Gobierno. La asignación y distribución del apoyo estatal a las empresas de medios francesas se realiza de manera justa y transparente, pues “la transparencia de la política se basa en la información del presupuesto anexada al proyecto de ley de finanzas, que aclara el método de cálculo”³².

El *Media Pluralism Report* del año 2024³³ ofrece un análisis detallado de la regulación de la publicidad estatal en la Unión Europea. El informe evalúa el marco legal para distribuir los recursos

31 Mutu, A. (2023). “The allocation of state advertising to private media corporations in Europe: Legal and regulatory frameworks”. *Yearbook of the German Communication Association*, 4. <https://doi.org/10.21241/ssoar:90871>

32 European Commission (2021). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in France*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/fr_input.pdf

33 Bleyer-Simon, K., et al. (2024). *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023* (EUI, RSC, Research Project Report). Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF). <https://hdl.handle.net/1814/77028> (pp. 122-127)

gestionados por el Estado a los medios, destacando las preocupaciones por la falta de reglas claras y transparentes, lo que puede llevar a favoritismos y dependencia política. La ausencia de datos sobre cómo se asignan estos recursos también es un riesgo significativo, porque puede ocultar prácticas de financiación sesgadas. El informe revela que la distribución de la publicidad estatal es un factor de riesgo importante, con la mayoría de los países obteniendo altas puntuaciones, y la mitad de ellos recibiendo la puntuación más alta de riesgo (97%). Tres países -Grecia, Finlandia y los Países Bajos- se consideran de riesgo medio, mientras que solo seis tienen puntuaciones de bajo riesgo. En comparación con años anteriores, el nivel de riesgo de la UE ha disminuido ligeramente, en gran parte debido a las mejoras en Austria, Dinamarca y Eslovenia, que redujeron sus puntuaciones de riesgo. En muchos países, las regulaciones claras están ausentes o son insuficientes. Por ejemplo, Croacia tiene algunas disposiciones, pero se consideran inadecuadas, mientras que Luxemburgo carece tanto de reglas como de datos. Estonia, aunque no es propensa al mal uso, tie-

ne regulaciones débiles, lo que dificulta identificar quién recibe los contratos de publicidad estatal.

El *Informe de Estado de Derecho* de 2024 en Austria³⁴ reitera la recomendación de 2023 de reformar el marco para la asignación de publicidad estatal, haciendo hincapié en la necesidad de mejorar la equidad y la transparencia. En respuesta, se aprobó una enmienda a la Ley Federal sobre la Transparencia de la Cooperación y Financiación de los Medios en abril de 2023, y fue publicada en el Boletín Oficial de Leyes el 19 de mayo de 2023. Además, el informe menciona un nuevo proyecto de ley para financiar el periodismo de calidad en los medios impresos y en línea, que fue aprobado por el Parlamento después de que la Comisión Europea no planteara objeciones. Esta norma asigna fondos anuales de 20 millones de euros, incluidos 230.000 euros para apoyar los mecanismos de autorregulación y 62.500 euros para el Consejo de la Prensa. En 2022, las autoridades públicas austriacas gastaron 20 millones de euros en publicidad (una disminución del 10% respecto al año anterior), con 29,6 millones dirigidos a un solo grupo mediático, lo cual los in-

34 European Commission (2024). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Austria*. https://commission.europa.eu/document/download/9395be67-3e7f-4893-a439-7fa1b9f18d1c_en?filename=99_1_58546_input_mem_austria_additional_en.pdf

teresados consideran un riesgo potencial para la independencia de los medios³⁵.

El *Informe de Estado de Derecho* de 2024 para Bélgica³⁶ señala que, desde 2013, el Gobierno flamenco ha mantenido un contrato marco con una agencia de medios para gestionar la compra de espacios publicitarios en diversos tipos de medios.

En Italia³⁷, el Artículo 49 del Código AVMS (Decreto Legislativo N.º 208/2021) mantiene las disposiciones del Artículo 41 del anterior Decreto de 2005, que exige que aproximadamente 24.000 entidades de la Administración pública que compran publicidad en los medios informen sobre su gasto anual en publicidad a AGCOM. Cada año, del 1 al 30 de septiembre, estas entidades deben presentar estos datos a través del sitio web de AGCOM. El Artículo 49 también establece que el gasto público en publicidad debe ajustarse a criterios específicos: al menos, el 15% debe des-

tinarse a anuncios en televisión y radio privadas locales dentro de los territorios de la UE; y, al menos, el 50% debe asignarse a periódicos y revistas. AGCOM, con el apoyo de CO.RE.COM (Comités Regionales), supervisa el cumplimiento de estas directrices.

El *Media Capture Monitoring Report* en Rumanía³⁸ destaca importantes problemas en la asignación de fondos de publicidad estatal. La legislación carece de salvaguardias adecuadas de transparencia y equidad, lo que permite a las autoridades locales y regionales otorgar fondos de manera preferencial a medios que se alinean con sus intereses políticos o financieros. Las autoridades explotan vacíos legales para eludir las reglas de contratación pública, a menudo utilizando intermediarios como empresas públicas que controlan. Estas prácticas utilizan mal los recursos públicos, consolidan la propiedad de los medios y debilitan los medios independientes.

35 European Commission (2023). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Austria*. https://commission.europa.eu/document/download/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_en?filename=46_1_52626_coun_chap_austria_en.pdf

36 European Commission (2024). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Belgium*. https://commission.europa.eu/document/download/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_en?filename=7_1_52566_coun_chap_belgium_en.pdf

37 European Commission (2024). *Rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Italy*. https://commission.europa.eu/document/download/811614d6-508a-42ac-9b05-6b51b704fb8a_en?filename=83_1_58152_input_mem_italy_en_it.pdf

38 Media and Journalism Research Center. (2024). *Media capture monitoring report: Country report Romania*. <https://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2024/11/Romania-Media-Capture-Monitoring-Report.pdf> (p. 5).v

Además, los partidos políticos canalizan legalmente fondos estatales a los medios para promover sus actividades, entrelazando aún más los medios con intereses políticos. Este sistema distorsiona el mercado de los medios, fomentando la dependencia y presiones comerciales que debilitan la independencia editorial.

Los resultados esperados de la implementación de la EMFA podrían verse desafiados por la complejidad de los contextos mediáticos nacionales

En Hungría³⁹, no existe un mecanismo independiente o transparente específicamente para supervisar el gasto publicitario estatal. Aunque organizaciones independientes y ONG como Mérték Media Monitor, Átlátszó y Szabad Európa investigan activamente y reportan sobre cómo se asignan los fondos de publicidad estatal a los proveedores de medios, sus esfuerzos han tenido un impacto mínimo en mejorar la transparencia o la rendición de cuentas. Las contribuciones

de la sociedad civil, aunque valiosas, carecen del apoyo institucional necesario para impulsar un cambio significativo.

En Eslovaquia⁴⁰, no existe una supervisión regulatoria ni un registro completo que haga un seguimiento de la asignación de los presupuestos de publicidad estatal a los proveedores de medios. La información disponible es fragmentada, generalmente apareciendo en artículos de medios o informes de ONG. El monitoreo del gasto estatal en los medios es laborioso, dificultado por conjuntos de datos incompletos y poco fiables. La falta de un análisis integral se ve agravada por las alegaciones de que los fondos de publicidad estatal se utilizan a menudo para promover las agendas del Gobierno o de sus aliados, alimentando la controversia.

4. Conclusión

En los próximos años, las disposiciones de la EMFA influirán en el entorno legal en que operarán los periodistas, las organizaciones de medios de comunicación, las autoridades reguladoras, los *stakeholders* políticos y el mercado digital. Si bien la legislación es sólida, su implementación efectiva requiere voluntad política, una cooperación y coordinación estrechas entre los Estados miembros y

³⁹ Media and Journalism Research Center (2024). *Media capture monitoring report: Country report Hungary*. <https://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2024/11/Hungary-Media-Capture-Monitoring-Report-Final-1.pdf> (p. 26).

⁴⁰ Media and Journalism Research Center (2024). *Media capture monitoring report: Country report Slovakia*. <https://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2024/11/Slovakia-Media-Capture-Monitoring-Report.pdf> (p. 17).

la adhesión a prácticas mediáticas y periodísticas transparentes y responsables.

Los resultados esperados de la implementación de la EMFA podrían verse desafiados por la complejidad de los contextos mediáticos nacionales específicos, puesto que las nuevas disposiciones deben aplicarse bajo consideraciones sociales, políticas, económicas y culturales particulares. Los posibles desafíos en la implementación de la EMFA consisten en armonizar los criterios para la independencia institucional de las autoridades nacionales de regulación, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas periodística para disminuir la captura de los medios por los Gobiernos, reducir

el paralelismo político, asegurar la transparencia en la propiedad de los medios y reducir las concentraciones del mercado de medios que puedan afectar negativamente el pluralismo mediático, promover la transparencia en la asignación de ayudas estatales y proteger los derechos de las audiencias y los periodistas. Existen prácticas diferentes en los Estados miembros, que disfrutaban de un margen de discreción en cuanto a la implementación de las nuevas disposiciones. Más investigación es necesaria para evaluar el grado en que los Estados adoptan medidas específicas para proteger un panorama mediático independiente y profesional. ■