

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN

CÁTEDRA COIT EN REGULACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ETSI TELECOMUNICACIÓN - UPM

# El Sector Audiovisual y su Evolución

La Televisión. Retos y Oportunidades



colegio oficial  
**ingenieros de telecomunicación**

Edita: COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN

C/ Almagro, 2. 28010 Madrid

<http://www.coit.es>

Depósito Legal: M-4134-2005

ISBN: 84-934124-0-6

Fotocomposición: Inforama, S.A.

C/ Príncipe de Vergara, 210. 28002 Madrid

Impresión: Ibergraphi 2002, S.L.L.

C/ Mar Tirreno , 7bis. 28830 San Fernando de Henares (Madrid).

## Presentación del GRETEL

El Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL) del COIT/AEIT se constituyó en junio de 1997, a iniciativa de sus Juntas de Gobierno, como foro de análisis sobre la regulación de los sectores de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet. Su objetivo básico es difundir en el entorno profesional y en la sociedad en general el conocimiento necesario para entender las cuestiones de importancia en estos sectores, y en particular su evolución y el marco en el que se desenvuelven. Desde esa fecha ha procurado contribuir con sus actividades y documentos de referencia a la construcción de un ámbito de actividad mejor, más transparente, más innovador y con mayores oportunidades. El GRETEL está constituido por un grupo multidisciplinar de profesionales de reconocida experiencia que, muy generosamente y de forma independiente, contribuyen con su conocimiento al avance y la comprensión de los sectores de las comunicaciones, el audiovisual e Internet.

Desde su creación, el GRETEL ha participado en numerosas tareas: estudio de los dos últimos proyectos de leyes de las telecomunicaciones, también el correspondiente a los servicios en la sociedad de la información y, ahora, el audiovisual, incluyendo el análisis de las distintas enmiendas parlamentarias en Congreso y Senado; comentarios a numerosos proyectos de normativas, reglamentos y órdenes ministeriales; comentarios a sucesivos libros verdes de la Comisión Europea; contribuciones a diversas consultas públicas tanto de la Comisión Europea como de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; publicación de artículos en revistas especializadas y, particularmente, en la revista BIT en una sección creada con el fin de recoger en sus páginas colaboraciones sobre la temática regulatoria; y soporte a las Juntas de Gobierno del COIT/AEIT para el análisis del sector.

Como resultado del esfuerzo de este colectivo, en 1998 se publicó el libro *Competencia y Regulación en los Mercados de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*, el primer intento de presentar una visión integral de la regulación incorporando aspectos de mercado, empresariales, tecnológicos, legislativos y sociales. Así, se analizaba desde esta perspectiva el nuevo entorno regulador que acababa de ser configurado con la nueva Ley 11/1998, de 24 de Abril, General de Telecomunicaciones.

En la primavera de 1999, el GRETEL decidió comenzar a trabajar en la actualización de aquel libro buscando incorporar además el fenómeno de la convergencia de Internet, con los sectores de Telecomunicaciones y Audiovisual. Todo este trabajo desembocó en la publicación en el año 2000 de una nueva visión de estos sectores a través de los dos volúmenes del libro *Convergencia, Competencia y Regulación en los Mercados de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*, que en su momento fue reconocido como la expresión máxima del objetivo de difusión del GRETEL.

Por otra parte, a diferencia de las obras anteriores que centraban su interés en el ámbito de España, *GRETEL 2002: Nuevo Diseño Europeo de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*, proporciona una visión integrada sobre el futuro inmediato de la regulación europea de los sectores básicos sobre los que se soporta la construcción de la Sociedad de la Información. En este libro, presentado en la Reunión Ministerial de la Unión Europea, América Latina y Caribe sobre la Sociedad de la Información en Sevilla durante la Presidencia española de la UE, se recoge el resultado de los análisis y reflexiones realizados por el GRETEL sobre el "Nuevo Marco Regulador para las Comunicaciones Electrónicas en la UE" y, siguiendo con el "enfoque convergente" que caracteriza el trabajo del GRETEL, se extiende el estudio a la regulación europea de los sectores del audiovisual e Internet.

Más recientemente, a lo largo de 2004, el GRETEL ha presentado sus últimos trabajos en el ámbito de la regulación del sector de la información y las comunicaciones con formato de cuaderno para hacerlos más sencillos de manejar y más cercanos a las cuestiones de actualidad. Así, el primero de ellos, *"El Nuevo Marco Europeo de las Comunicaciones Electrónicas y su Implantación en España"*, está dividido en tres partes diferenciadas con el objetivo de abordar de una manera ágil todos los elementos clave de la aplicación práctica del nuevo esquema regulatorio. En la primera se describen sus implicaciones generales y los enfoques seguidos en los diferentes países de la Unión Europea ("*Cuaderno 1. Análisis de la Nueva Regulación Europea de las Comunicaciones Electrónicas*"). El segundo se dedica a la transposición de la nueva regulación al ordenamiento jurídico español ("*Cuaderno 2. La Transposición del Nuevo Marco Regulador Europeo de las Comunicaciones Electrónicas en España*"), mientras que el tercero describe la principal y novedosa herramienta que el nuevo marco introduce sobre los mercados de referencia ("*Cuaderno 3. Revisión de la Definición y Análisis de los Mercados de Referencia*"). Finalmente, el último trabajo publicado previo a éste que nos ocupa, titulado *"El Desarrollo de la VoIP y sus Implicaciones Regulatorias"*, analiza el impacto de los diferentes modelos regulatorios para la VoIP en un momento en que ésta se hace realidad y puede adquirir una importancia decisiva, especialmente si se considera su relación con el despliegue de la banda ancha.



# GRETEL

Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones

Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación

## Miembros

Manuel Alonso Wehrli

Raúl Cabanes Martínez

Claudio Feijóo González (Coordinador)

José Fernández Beaumont

Francisco Javier Gabiola Ondarra

Francisco Javier García Díaz

José Luis Gómez Barroso

Jesús González Barahona

Ana González Laguía

Carlos González Mateos

Valeriano de las Heras Vega

Iñigo Herguera García

José Luis Machota Vadillo

Francisco Mellado García

Alberto Moreno Rebollo

Santiago Moreno Fernández

Vicente Ortega Castro

Joaquín Osa Buendía

Jorge Pérez Martínez

Miguel Pérez Subías

Sergio Ramos Villaverde

Reinaldo Rodríguez Illera

David Rojo Alonso

Juan Ignacio Sánchez Piñole

Julián Seseña Navarro

José Luis Sevillano Romero

Jon Sustatxa Landa

Manuel Tarazona Cano



# PRÓLOGO

**Enrique Gutiérrez Bueno**

Decano Presidente del COIT / AEIT

*Desde su nacimiento en 1997 a iniciativa de las Juntas de Gobierno del COIT/AEIT, el Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL) investiga el avance en las políticas públicas y la regulación de los sectores convergentes de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet, incorporando aspectos de mercado, económicos, empresariales, tecnológicos, legislativos y sociales. El objetivo del COIT, a través del GRETEL, no es otro que aprovechar el conocimiento y la experiencia profesional que tiene a su alcance para extender en la sociedad el conocimiento de estos sectores y anticipar su evolución, de forma que se pueda construir el marco más adecuado para su desarrollo.*

*La ya larga trayectoria del GRETEL se ha concretado en diversas actividades que incluyen de forma destacada la publicación de libros, estudios, artículos y contribuciones públicas, y que han convertido al COIT en una referencia clave para comprender y desarrollar las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet. Así, a lo largo de 2004 se han publicado tres trabajos dedicados a los aspectos prácticos de la implantación del nuevo marco regulatorio europeo de las comunicaciones electrónicas y un cuarto sobre las implicaciones que puede tener el modelo regulatorio para el desarrollo de la VoIP.*

*Así, en la nueva y crucial etapa hacia la que se encamina el audiovisual, el COIT, por medio del GRETEL, desea aportar sus reflexiones y propuestas publicando una nueva serie de trabajos en relación con el mismo, en los que se describan y analicen las principales cuestiones que afectan a este macro-sector, atendiendo especialmente a cuestiones tecnológicas, de negocio y de mercado, aunque sin obviar otras de índole social presentes en este ámbito. Por tanto, se inicia con este cuaderno titulado "La Televisión. Retos y oportunidades" una obra más amplia dedicada a "El sector audiovisual y su evolución".*

*Concretamente, en este trabajo se considera una parte de lo que tradicionalmente se entiende por sector audiovisual –la radio, la televisión y sus contenidos- y que desempeña un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad española, tanto por su influencia política, social y cultural, como por el volumen de su mercado.*

*En el presente cuaderno se revisan las principales cuestiones que se necesitan resolver para proceder a una ordenación del sector con vistas al futuro, y las implicaciones que éstas tienen sobre la esperada ley del audiovisual, el modelo de televisión pública y su financiación, el modelo de prestación de servicios audiovisuales en competencia, la creación de un consejo superior del audiovisual y la transición a la plena digitalización de la televisión, con su consecuente y posible implicación en el fomento y desarrollo de la Sociedad de la Información.*

*En definitiva, a través de este cuaderno se pretende aportar criterios para afrontar los cambios urgentes que, a juicio de este colectivo de reflexión, exige el sector audiovisual español en el momento actual de reordenación que vive. En este sentido, el COIT espera que esta aportación sirva al menos para ordenar las cuestiones más importantes que están en discusión, para explicar cómo se relacionan con el desarrollo de este macro-sector audiovisual y para enfocar los principales criterios que sería deseable tener en cuenta durante su revisión regulatoria.*

*Por último, quisiera dar las gracias a los expertos que componen el GRETEL, un verdadero grupo multidisciplinar de amplísima experiencia, por su generosa aportación y, asimismo, a la Cátedra del COIT en la Universidad Politécnica de Madrid como coordinadora de los trabajos del GRETEL y punto de encuentro y debate de los expertos del sector.*



# RESUMEN EJECUTIVO

Este Cuaderno, que inicia una nueva serie de trabajos del GRETEL dedicados al audiovisual, presenta los principales retos y oportunidades de un macro-sector altamente complejo que engloba parcialmente en unos casos, y globalmente en otros, aspectos y peculiaridades de mundos tan dispares como el de la producción de contenidos, el de las telecomunicaciones, el de los medios de comunicación social y, recientemente, el de Internet y los servicios de la Sociedad de la Información. Por tratarse, sin duda, de un tema amplio y complejo, difícilmente abarcable en un único documento de este estilo, el GRETEL se centra en este cuaderno sobre “La Televisión. Retos y Oportunidades” en los aspectos relativos a la televisión en general entendida de forma clásica –la producción, la difusión, el empaquetamiento-, su regulación, los componentes del mercado y la televisión de servicio público.

## Consideraciones generales

El sector audiovisual español vive en este momento una etapa crucial por cuatro razones fundamentales. En primer lugar, porque no se han acometido los cambios necesarios en una legislación básica que se mantiene anclada en conceptos de servicio con veinticinco años de antigüedad y que desconocen las transformaciones ocurridas desde entonces. En segundo lugar, porque el actual panorama regulatorio es también el resultado de una multitud de medidas tomadas a lo largo de estos años, fundamentalmente por motivos coyunturales, que han conducido a una situación particularmente confusa y compleja del sector. En tercer lugar, porque la inadaptación del marco normativo a la realidad ha fomentado situaciones de segmentos de actividad no amparados por la legalidad vigente y de estructuras financieras cada vez más insostenibles. Y finalmente, porque el audiovisual forma parte de un macro-sector cuyo dinamismo le arrastra de forma imparable, de manera tal que puede quedar arrinconado si no se toman las medidas que permitan aprovechar las oportunidades que esta rápida evolución hacia la digitalización y la interactividad presenta. Así, el GRETEL tiene el convencimiento de que cuestiones tales como establecer las reglas de juego del mercado del audiovisual, definir los objetivos de servicio público, solucionar la crisis financiera de RTVE y establecer las formas de gestión y financiación apropiadas, o aprovechar la convergencia tecnológica para la mejora del sector, no deberían ser aplazadas por más tiempo.

Al mismo tiempo, esta etapa presenta una serie de oportunidades, entre las que se pueden destacar la existencia, quizá coyuntural, de una situación económica del sector audiovisual mejor que la de años anteriores y la constatación de que existe un consenso entre las fuerzas políticas y todos los agentes significativos del sector sobre la necesidad de una urgente intervención regulatoria encaminada, en primera instancia, a poner orden en un caos actual que a nadie beneficia.

## **Sobre la evolución del sector audiovisual**

Esta evolución se produce sobre tres dimensiones: la dimensión social, relacionada con la protección de derechos básicos y la garantía efectiva sobre estos derechos y donde es necesaria la definición de los objetivos de servicio público; la dimensión de mercado, dirigida hacia un mayor y más transparente nivel de competencia en un marco abierto, y donde se plantea la financiación del servicio público, así como la diferenciación entre éste y los servicios de interés general; y la dimensión tecnológica y de negocio, dirigida hacia los nuevos modelos de negocio que ya no serán, exclusivamente, la publicidad o el pago por contenidos, y que conducirá a la televisión digital interactiva.

De estas dimensiones, el GRETEL va a ocuparse fundamentalmente de la relación entre mercado, negocio y evolución tecnológica, como una manera de aprovechar las oportunidades que una reestructuración del audiovisual permite. No obstante, el GRETEL reconoce que antes de este examen es necesario plantear (y resolver) las cuestiones previas alrededor de las garantías sobre una serie de derechos básicos de interés público y que, desde luego, prevalecen sobre los intereses de la competencia y los mercados, aunque ello no signifique que en el marco conceptual no haya que definir el audiovisual como un mercado en competencia abierta en el que se introduce la excepción del cumplimiento de una serie de objetivos de servicio público.

De esta manera, el GRETEL interpreta que el audiovisual en general deberá evolucionar, inevitablemente, desde su actual situación a otra más acorde con la realidad del mercado y en la que el nivel de competencia y la transparencia de la misma, sea mucho mayor que el actual.

## **Sobre el servicio público como garantía de derechos fundamentales**

El primer paso de la revisión del sector audiovisual consiste en definir, claramente y con detalle, el servicio público tradicionalmente asociado a la base de la regulación del audiovisual. De esta manera, para intentar objetivar todo el proceso y al mismo tiempo compatibilizar los conceptos de rentabilidad social y eficacia económica, el GRETEL considera recomendable adoptar una aproximación de análisis sistemático del problema. En primer lugar, si se pretende que una intervención pública en el mercado audiovisual, consistente en garantizar una oferta de contenidos, responda a una necesidad interiorizada por los ciudadanos como un derecho y ésta no esté cubierta por la oferta normal presente en el mercado, lo primero será definir cuáles son dichos contenidos y sus criterios de calidad, lo que constituiría la definición de los objetivos de servicio público. Una vez definidos los contenidos objeto de intervención sería preciso analizar la forma más eficaz para que dicha oferta llegue a todos los ciudadanos, eficacia que debería ser cuantificada en términos económicos y en términos cualitativos. Dicho análisis incluiría, entre otras, las soluciones de gestión directa por los poderes públicos de un servicio de difusión pero podría también incluir su gestión indirecta, o incluso la contratación de dicha difusión por parte de un agente ya establecido en el mercado. Finalmente y como última fase de la metodología, sería necesario determinar la forma de financiación de dicha intervención pública, financiación que admite un amplio juego de posibilidades, desde la presupuestaria hasta la contributiva por parte de todos los agentes del mercado o incluso una solución mixta. Es indudable que una característica irrenunciable del procedimiento de financiación sería la de la transparencia, con todas sus implicaciones.

También los mencionados pasos para la definición, valoración y prestación de las obligaciones de servicio público serían aplicables para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Hay que señalar que las obligaciones de servicio público están directamente asociadas a la protección de derechos básicos recogidos en la Constitución. En este sentido, el GRETEL considera que, en cualquier caso, la revisión de las obligaciones de servicio público que se establezca debe dirigirse a aumentar las garantías sobre estos derechos, que resultan estar todos ellos relacionados con el ámbito de los "contenidos". A este respecto, podría decirse que la regulación básica del audiovisual es una regulación sobre los contenidos. De aquí se deriva la cuestión de definir qué contenidos se consideran dentro de los objetivos de servicio público, sobre la que el GRETEL opina que además de que se pudiera revisar cada cierto tiempo la lista de contenidos sujetos a esta protección, no es menos importante definir aquellos parámetros y criterios específicos de calidad que deben llevar al órgano regulador a evaluar la eficacia y éxito de los requisitos fijados.

Al mismo tiempo, el GRETEL también considera que es interesante recordar que nos dirigimos hacia un entorno de mayor competencia en el ámbito audiovisual por lo que es necesario reconocer que las obligaciones de servicio público pueden ser revisadas a la luz de este mayor nivel de competencia. De esta manera, puede suceder que la regulación del audiovisual que ahora se está generando sea tan sólo una regulación de "transición" hasta que se consoliden nuevas formas de servicio audiovisual. También hay que reconocer que algunas de las obligaciones de servicio público tienen un sentido de igualdad de oportunidades, en el sentido de otorgar la misma libertad de elección para los usuarios, independientemente de la ubicación, y, por tanto, pueden revisarse en función de que se alcancen la igualdad y libertad mencionadas.

### **Sobre el modelo de prestación de servicios audiovisuales en competencia**

El GRETEL considera que el primer paso que debe darse en la revisión en curso de la regulación del sector audiovisual es reconocer que el modelo "natural" de prestación de estos servicios se basa en la competencia en un mercado abierto. Y solamente después de este reconocimiento, hacer la correspondiente excepción y reserva de recursos necesarios para el modelo de servicio público. De esta manera el GRETEL propone que se supere la discusión entre servicios de interés general y servicio público, y se introduzca la "normalidad" del mecanismo de competencia en el sector audiovisual.

El GRETEL opina que este modelo de prestación de servicios permite abundar en toda la batería de medidas que conlleva un mercado abierto en competencia como son la neutralidad tecnológica y la eliminación de las barreras de entrada al mercado.

También, el GRETEL considera que este marco regulatorio sólo sería necesario para los servicios tradicionales de difusión, es decir, los servicios de televisión terrestre, por entender que otros servicios audiovisuales ya se encuentran en un marco de competencia abierta. A este respecto, la actual oferta de televisiones nacionales en abierto en España es insuficiente y refleja una de las menores de toda Europa, y habría que considerar el diseño político y las posibilidades tecnológicas para evaluar cuántos canales y por qué medios serían posibles para la consecución de una competencia sostenible, en la que también se debe fomentar la innovación en el mercado.

Asimismo, el GRETEL considera que no es posible acometer un modelo de competencia en un mercado abierto sin un análisis del mercado de contenidos y, en particular, de las condiciones de acceso al mismo. Por ello se considera que la regulación del audiovisual bajo el modelo que aquí se propone debe dejar los instrumentos reguladores suficientes para que mercados conexos, particularmente en los mercados “aguas arriba”, no se constituyan en una fuerte limitación a la competencia real en el mercado audiovisual.

Por último, hay que notar que una de las bases de la regulación tradicional del sector audiovisual, que era la consideración de utilizar un recurso escaso como el espectro radioeléctrico, queda bastante en cuestión con la evolución tecnológica.

### **Sobre la transición hacia la televisión digital**

El impacto de la transición hacia la televisión digital no es sólo de carácter técnico y/o económico, sino que está ligado al modelo y nivel de competencia alcanzable en el sector audiovisual. Así, el GRETEL considera que es necesario tratar con detalle dicha transición para poder completar el marco regulatorio del sector audiovisual. Sin embargo, habiendo sido España un país pionero en apostar por el paso a la televisión digital terrestre, ahora, en opinión del GRETEL, se ha quedado bastante retrasado, aún cuando el impacto de la transición hacia la televisión digital es mucho más grande en España que en otros países europeos.

El GRETEL quiere señalar que a pesar de las enormes ventajas que presenta la digitalización de la televisión terrestre para usuarios, Administración, industria y para los operadores, el hecho de que no se haya desarrollado hasta ahora de forma espontánea, al contrario de lo que ha pasado en la televisión por satélite, dice mucho de la inadecuación del marco regulatorio actual.

A este respecto, el GRETEL considera que, independientemente de la regulación como marco de actuación, se requiere sin duda un pacto entre todos los agentes del sector para impulsar la digitalización en todos los frentes: el de la cobertura, el de los contenidos, el de la tecnología y el de los equipos.

En cuanto a las medidas concretas para facilitar el paso hacia la televisión digital terrenal, en primer lugar, el GRETEL opina que se puede aprovechar la evolución del propio mercado de terminales, a pesar de que algunas de sus implicaciones afectan al mercado único europeo. En segundo lugar, se puede acometer un proceso que facilite la competencia abierta y que permita a los operadores aumentar su oferta audiovisual sin limitación a los modelos de negocio, sin exclusiones de los operadores presentes en el mercado, permitiendo el cambio de titularidad en las condiciones oportunas y absteniéndose de usar formatos antinaturales en la concesión como es la compartición de los múltiplex.

Dentro de esta medida, también está pendiente la función que puede o debe desempeñar la televisión pública en el proceso de asentamiento de la televisión digital terrestre contribuyendo con nuevos canales/programas digitales. En este escenario donde la televisión pública estatal es el primer motor de la digitalización, el GRETEL considera interesante preguntarse en qué medida dicho papel sería compatible con un proceso parcial de privatización de la televisión pública a corto o medio plazo. En cualquier caso, el GRETEL entiende que este papel adicional de la televisión pública como promotora de tecnologías debería estar estrictamente separado y ser realizado de forma tan transparente como el original (suministrador del servicio público).

En cualquier caso, el GRETEL opina que es necesario plantearse quién gana con la digitalización en el caso de los operadores y que no es posible llevar a cabo la transición hacia la televisión digital sin unas condiciones atractivas para los agentes del mercado presentes que trasciendan del actual modelo de negocio de las cadenas en abierto basado en el reparto de la "tarta publicitaria". De hecho, sólo utilizando una adecuada combinación de todas las medidas señaladas, y siempre y cuando exista una gran mayoría de receptores de TV digitalizados (condición necesaria), se podría anticipar el apagón analógico a fechas anteriores a 2012.

Adicionalmente, el GRETEL considera que la adopción de un estándar o API único para la prestación de servicios interactivos, aún reconociendo que las esperanzas depositadas en torno a algunos estándares puede que nunca lleguen a materializarse, sigue siendo un objetivo deseable. También el GRETEL aboga porque se facilite el despliegue de programas en formato de alta definición en los distintos medios de difusión, como uno de los grandes incentivos innovadores para la presentación del contenido audiovisual al telespectador.

### **Sobre la regulación pendiente en el sector audiovisual**

La regulación pendiente en el sector audiovisual se resume, básicamente, en: una ley del audiovisual que unifique la actual dispersión normativa; en segundo lugar, el rediseño del actual modelo de televisión pública (sobre todo en lo que a la financiación se refiere); y, en tercer lugar, la consideración de las características que debería reunir un "Consejo Superior del Audiovisual". Del desarrollo de las medidas que estos puntos básicos conlleve dependerá la solución que pueda aportarse a muchos de los problemas actuales del sector audiovisual.

En primer lugar, el GRETEL considera evidente que el futuro proyecto de la ley del audiovisual unificará la multitud de normas legales y reglamentarias que existen en la actualidad, sin distinguir entre el medio y el modo de transmisión de los servicios de radio y televisión. Conviene que el proyecto, en su intención de unificar conceptos (entre otros los de servicio público, servicio de interés general, servicios audiovisuales, medios de difusión, obligaciones de los operadores, ...), los defina y clarifique con suficiencia para aportar seguridad jurídica al sector y mayor racionalidad al mercado. Como ya se ha apuntado anteriormente, el GRETEL opina que el modo natural de prestación de los servicios de difusión audiovisual tiene que ser el de competencia en un mercado abierto, y por tanto estos servicios pueden dejar de ser considerados "servicios públicos esenciales" para pasar a considerarse "servicios de interés general", salvo en la excepción que significa lo relativo a la prestación de las obligaciones de servicio público que puedan definirse.

El GRETEL entiende que la ley del audiovisual debe tener una parte fundamental de legislación sobre contenidos, ya que es en ellos en donde más puede materializarse la preocupación y/o el interés público. Además, y no menos importante, el GRETEL considera que la ley del audiovisual debería incluir y aclarar el conjunto de las "reglas del juego" de la competencia audiovisual en un mercado abierto.

El segundo de los elementos que es necesario definir es un nuevo modelo de televisión pública y su financiación, que debe tratar el soporte de las actividades públicas y por tanto de "no mercado". Según el GRETEL, los pasos a seguir deben incluir, en primer lugar, la definición de las obligaciones de servicio público,

la valoración de las mismas siguiendo el principio de proporcionalidad y, a partir de aquí, seleccionar el modelo de prestación (y de gestión) del servicio público resultante, imponiendo las condiciones de transparencia que garanticen la menor distorsión posible sobre el conjunto del mercado audiovisual. Las mismas medidas (o similares reformas) que se adopten para la televisión pública estatal deberán ser aplicadas a las televisiones autonómicas.

Adicionalmente, el GRETEL considera que si se mantiene un servicio público fuerte habría que definir con meridiana claridad tanto sus fuentes de financiación como los contenidos de servicio público para que exista seguridad jurídica y no se produzcan distorsiones estructurales en el mercado y en la competencia. Por otra parte, si se decidiera adelgazar el servicio público e, incluso, trasladarlo, bien sea en forma de paquetes de programas o de contratación de tramos horarios, al sector privado, también habría que definir con exactitud las condiciones económicas y de contenidos que enmarcarían esos programas de servicio público. En cualquier caso, el GRETEL considera que, de acuerdo con la realidad del desarrollo del mercado del audiovisual, en la medida en que se liberalizan las redes y los servicios de telecomunicaciones, resulta razonable pensar que los operadores públicos tienden a tener cada vez menos peso en el mercado, y el grueso de la discusión se desplaza, por tanto, a asegurar que la carga de servicio público que tienen los servicios audiovisuales consiga ser preservada por medios que encajen en el libre desarrollo del mercado.

En cualquier caso, el GRETEL comparte el principio que circula entre juristas y expertos de la Unión Europea de que la concepción de servicio público en la era digital debe vincularse a criterios de rentabilidad social (garantía de derechos básicos), eficacia económica, calidad, excelencia en sus programas, información equilibrada, capacidad de innovación, creatividad, independencia y promoción de la diversidad cultural y lingüística.

Finalmente, respecto a la probable creación de un consejo superior del audiovisual de ámbito estatal, lo primero que debería tenerse en cuenta sería la definición clara de sus funciones y competencias, atendiendo a lo que tradicionalmente se considera como de ámbito exclusivamente "audiovisual". Después, sería necesario establecer cuáles serían las zonas de solape competencial entre un regulador audiovisual de este tipo y uno clásico de telecomunicaciones, y tratar cómo se podría resolver esta cuestión, si con un regulador convergente, o con un reparto competencial adecuado y unos procedimientos de coordinación reglados.

En cuanto a sus funciones, el GRETEL considera que existen claramente dos conjuntos que responden a dos orientaciones muy distintas: la de protección del mercado (indirectamente en beneficio de los usuarios) y la de protección directa de los derechos de los usuarios.

Para el caso del audiovisual, la diferencia entre un regulador convergente (que además tuviera competencias en telecomunicaciones) y otro que fuera específico (aunque integral –con competencias en ambos grupos de funciones-) debería entenderse en términos del reparto competencial siguiente. Por un lado, un regulador específico e integral del audiovisual tendría la totalidad de las competencias anteriores, lo que en opinión del GRETEL, daría lugar a un cierto conflicto de intereses entre la protección del propio mercado y el interés del usuario. EL GRETEL entiende que, en este caso,

probablemente se desentendería del mercado para reforzar sus funciones protectoras y promotoras de los contenidos y de la cultura nacional (o regional en su caso). Por otro lado, un regulador del audiovisual convergente que recibiera todas las competencias anteriores también sufriría el mismo conflicto de intereses, y si se tratase de la CMT, seguramente, se decantaría más a favor de los aspectos de mercado, limitándose al cumplimiento estricto de las normas en los temas de derechos y promoción cultural.

Por todo lo anterior, el GRETEL considera que la solución más adecuada sería la creación de un regulador convergente con competencias en la protección del mercado (probablemente, la mejor opción sería la CMT), y configurar un regulador de audiovisual limitado y vigilante de la defensa de los derechos protegibles. Obviamente, el régimen sancionador (incluyendo la posibilidad de cancelar la licencia) estaría distribuido entre los dos.

En cualquier caso, se constituya un regulador convergente o específico, se precisaría habilitar en dicho regulador (y en los autonómicos) los órganos y procedimientos consultivos necesarios para coordinar las acciones del Consejo de ámbito estatal con las de los Consejos autonómicos.

Por último, y ha de tenerse muy en cuenta, el nuevo Consejo Estatal del Audiovisual deberá seguir estrechamente las recomendaciones que ha hecho la UE sobre transparencia en su funcionamiento, funciones y financiación, sus poderes y deberes, elementos todos que deben quedar establecidos claramente en una ley; independencia tanto de los Gobiernos y de los poderes económicos y por tanto, el nombramiento de los miembros debe hacerse de manera democrática y transparente y el proceso de destitución ha de quedar bien establecido para que no se convierta en arma de presión política; y, para finalizar, actividad de información ya que deberá publicar informes relacionados con sus actividades y poner a disposición del público todas sus decisiones debidamente justificadas.





# ÍNDICE DETALLADO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>2. EL SECTOR AUDIOVISUAL. DELIMITACIÓN Y PERSPECTIVAS .....</b>	<b>9</b>
2.1 LA PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES .....	10
2.2 EL EMPAQUETAMIENTO Y LA EDICIÓN.....	11
2.3 LA DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTENIDOS AUDIOVISUALES .....	13
2.4 EL SECTOR AUDIOVISUAL “CLÁSICO”.....	14
<b>3. PRINCIPALES RETOS DEL SECTOR AUDIOVISUAL.....</b>	<b>17</b>
<b>4. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL AUDIOVISUAL .....</b>	<b>19</b>
4.1 CONTEXTO COMUNITARIO .....	19
4.2 REGULACIÓN AUDIOVISUAL EN ESPAÑA.....	21
4.3 COMPETENCIAS EN MATERIA DE AUDIOVISUAL .....	23
4.4 ÓRGANOS REGULADORES.....	25
<b>5. EL MERCADO DE LA TELEVISIÓN.....</b>	<b>29</b>
5.1 LA TELEVISIÓN EN ABIERTO .....	30
5.2 LA PUBLICIDAD AUDIOVISUAL.....	32
5.3 EL NACIMIENTO DE NUEVOS NEGOCIOS ASOCIADOS.....	33
5.4 LA TELEVISIÓN DE PAGO .....	34
5.5 LA TELEVISIÓN DIGITAL POR SATÉLITE .....	36
5.6 LA TELEVISIÓN POR CABLE .....	37
5.7 LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE .....	38
5.8 LA TELEVISIÓN DE ALTA DEFINICIÓN .....	39
5.9 LA TELEVISIÓN EN LOS NUEVOS MEDIOS DIGITALES .....	41
5.10 LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL.....	41
<b>6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS AUDIOVISUALES .....</b>	<b>45</b>
6.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	45
6.2 LA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA.....	47

---

<b>7. COMENTARIOS GRETEL.....</b>	<b>49</b>
7.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	49
7.2 SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR AUDIOVISUAL .....	50
7.3 EL SERVICIO PÚBLICO COMO GARANTÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES.....	52
<i>Sobre las obligaciones de servicio público.....</i>	<i>53</i>
<i>Sobre la valoración y prestación de las obligaciones de servicio público ....</i>	<i>56</i>
7.4 MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS AUDIOVISUALES EN COMPETENCIA .....	57
7.5 LA TRANSICIÓN HACIA LA TELEVISIÓN DIGITAL .....	59
7.6 LA REGULACIÓN PENDIENTE EN EL SECTOR AUDIOVISUAL.....	63
7.7 LA LEY DEL AUDIOVISUAL.....	64
7.8 UN NUEVO MODELO DE TELEVISIÓN PÚBLICA Y SU FINANCIACIÓN .....	66
7.9 EL CONSEJO SUPERIOR DEL AUDIOVISUAL .....	69

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. El macro-sector audiovisual. ....	9
Figura 2. Sector audiovisual "clásico" .....	15
Figura 3. Evolución del mercado de operadores de TV digital por satélite según número de abonados en España (1998-2004). ....	37
Figura 4. Evolución del sector audiovisual: dimensiones. ....	51
Figura 5. Posible esquema de regulador del audiovisual .....	72

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Televisiones autonómicas. ....	25
Tabla 2. Ingresos totales de las TV en abierto y de pago (en millones de Euros), con/sin subvenciones. ....	31
Tabla 3. Ventanas de explotación de la obra audiovisual (película).....	43



# 1. INTRODUCCIÓN

El *audiovisual*<sup>1</sup> puede considerarse como un “macro-sector” altamente complejo que engloba, parcialmente en unos casos, y globalmente en otros, aspectos y peculiaridades de sectores de actividad tan diversos y dispares como el de la producción de contenidos (con una clara orientación cultural, artística y divulgativa), el de las telecomunicaciones (con sus facetas de cambio tecnológico, fuerte competencia y obligaciones de servicio público), el de los medios de comunicación social (con su incidencia en la protección de los derechos y libertades públicas) y, recientemente, el de Internet y los servicios de la Sociedad de la Información (con su vocación de universalidad).

En cualquier caso, lo que tradicionalmente se entiende por sector *audiovisual* –la radio, la televisión y sus contenidos– desempeña un papel muy relevante en el desarrollo de la sociedad española, tanto por su influencia política, social y cultural, como por el volumen de su mercado.

Al mismo tiempo, actualmente el audiovisual se encuentra en una etapa de encrucijada, tan importante como fue en su día la introducción del color en la televisión. Se trata del proceso de *digitalización*, una compleja cuestión estructural que afecta, aunque de manera desigual, a todos los países de la Unión Europea y que puede tardar varios años en desarrollarse de forma plena y satisfactoria.

También el audiovisual se caracteriza por poseer, particularmente en España, una serie de indefiniciones, debilidades y amenazas, todavía transformables en oportunidades, que se consideran someramente a continuación.

El origen de las dificultades del audiovisual español se puede situar en 1980, cuando se aprobó el Estatuto de Radio Televisión<sup>2</sup> y en donde se definió específicamente la provisión del servicio de difusión como servicio público.

---

<sup>1</sup> Ver siguiente apartado para la delimitación precisa del sector audiovisual

<sup>2</sup> Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión.

Estas dificultades se hicieron patentes con la entrada en funcionamiento de las televisiones autonómicas y las denominadas televisiones privadas sobre el modelo existente. De esta manera, en el lado positivo, se introdujo un cierto nivel de competencia en un ámbito donde hasta ese momento se había mantenido una televisión pública de grandes dimensiones que acaparaba el mercado disponible. Sin embargo, el modelo resultante no se reajustó satisfactoriamente para acomodar una nueva realidad del audiovisual donde coexistían, y coexisten, las obligaciones de servicio público y la competencia, sin una clara línea de separación entre ambos.

Estas disfunciones sin duda continúan aún vigentes apoyadas en una legislación dispersa y en el hecho de que no haya cuajado un modelo de televisión pública claro y suficientemente definido.

Al mismo tiempo, hay que notar la necesidad que tiene el audiovisual de adaptarse a las reglas de mercado de la UE, pero con la falta de un referente europeo de validez universal<sup>3</sup>. Además, en el caso particular de España el audiovisual se enfrenta con la peculiaridad de la distribución competencial fijada por la Constitución.

Afortunadamente, cualquier análisis que pretenda hacerse sobre el audiovisual debe partir de la consideración de que existe actualmente un amplio consenso entre las fuerzas políticas, empresariales y profesionales para que, con los naturales y diferentes matices, se haga frente en el corto-medio plazo a las siguientes cuestiones:

- una nueva regulación que podría concretarse en una Ley del Audiovisual que unificara la normativa existente y que posibilitara el nacimiento del Consejo del Audiovisual de ámbito nacional, y que cubriría tanto los aspectos relacionados con la ordenación del mercado audiovisual en competencia, como las obligaciones de servicio público;
- la definición de un marco de funcionamiento y financiación del espacio público audiovisual, y
- el paso de la televisión analógica a la televisión digital.

---

<sup>3</sup> Como se apunta en un apartado posterior, el sector audiovisual tiene una serie de características concretas en cada Estado miembro de la Unión Europea, así como diferentes modelos de prestación de los servicios audiovisuales tradicionales (mecanismos de financiación, número de agentes, etc.).

En cualquier caso, sea cual sea la orientación de esta nueva y crucial etapa del audiovisual, el GRETEL se propone, en una serie de trabajos<sup>4</sup> en relación con el audiovisual<sup>5</sup>, describir y analizar las principales cuestiones que afectan a este macro-sector; entre ellas, la legislación actual sobre el audiovisual, los mercados sectoriales, el servicio público y los procesos de digitalización e interactividad. Al mismo tiempo, se pretenden aportar criterios para afrontar los cambios urgentes que, a juicio de este colectivo de reflexión, exige el sector audiovisual español en la actualidad.

Por tratarse de un tema amplio y complejo, difícilmente abarcable en un solo documento de este estilo, el GRETEL se centra en este Cuaderno en los aspectos relativos a la televisión en general, entendida de forma clásica (producción, difusión y empaquetamiento), su regulación, los componentes del mercado y, en especial, la televisión de servicio público, así como la relación de los elementos anteriores con los planes y procesos de digitalización. Se deja para posteriores cuadernos la consideración de las nuevas formas de televisión y que configurarán un escenario que se presiente muy diferente al actual. También se ha dejado fuera del ámbito de este cuaderno todo lo relativo a la radiodifusión sonora dado que, aunque introduce una serie de cuestiones muy interesantes y, a veces, muy distintas de las correspondientes a la televisión, hacía mucho más extenso este trabajo y lo separaba de su principal objetivo.

---

<sup>4</sup> Estos trabajos adoptarán la forma de "Cuadernos".

<sup>5</sup> Como se explica en el siguiente apartado, el "Audiovisual", en su acepción más amplia, no se ciñe exclusivamente a los servicios tradicionales de difusión de radio y televisión.

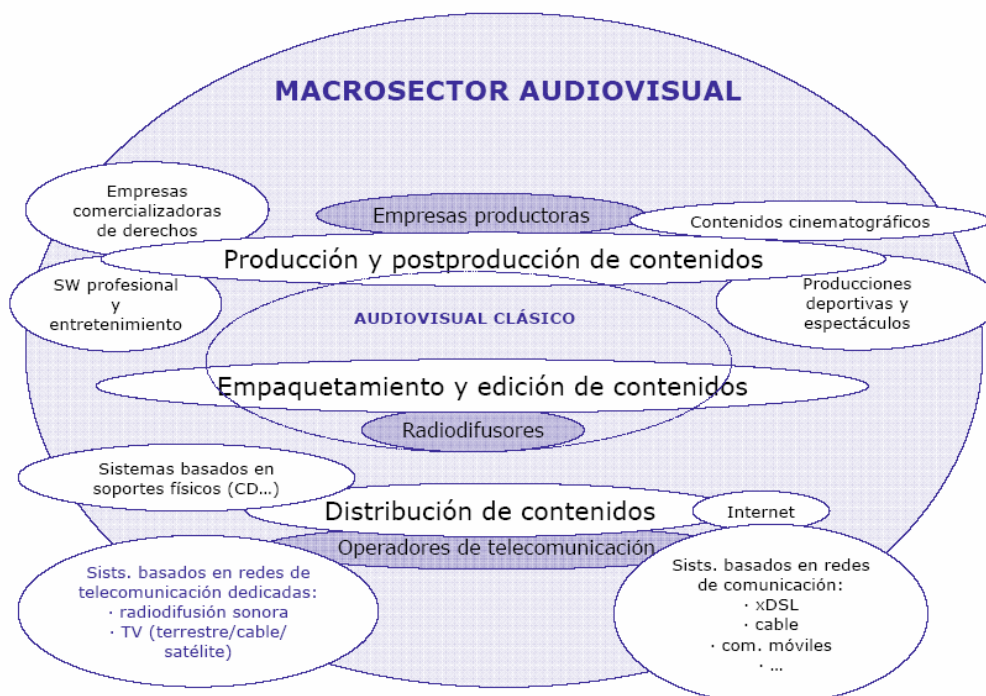




## 2. EL SECTOR AUDIOVISUAL. DELIMITACIÓN Y PERSPECTIVAS

Ante las características señaladas en el apartado anterior sobre el sector audiovisual, el planteamiento de analizar e, incluso, de emitir una opinión sobre un nuevo marco regulador requiere un ejercicio previo de calificación y delimitación de lo que se entiende por "sector audiovisual". De esta manera se puede simplificar el conjunto separándolo en aquellas partes que contemplen actuaciones definidas y suficientemente independientes para poder analizar los problemas y proponer los remedios correspondientes.

Una primera delimitación clarificadora del audiovisual pudiera referirse a la separación de actividades obviamente diferenciadas, aunque, en muchas ocasiones, dependen de forma inseparable de la empresa concesionaria de televisión, como son la producción de los contenidos, su empaquetamiento y edición, y su distribución.



**Figura 1. El macro-sector audiovisual.**

*Fuente: GRETEL 2005.*

La producción y postproducción de contenidos es típicamente la actividad de las empresas productoras<sup>6</sup>. Por su parte, la preparación de uno o varios programas por medio del empaquetamiento y la edición, en España lo hacen normalmente los difusores. Finalmente, los operadores de telecomunicación realizan la distribución. Hay que señalar que, con frecuencia, el difusor produce también contenidos en mayor o menor cuantía, denominados de producción propia en contraposición con la que es ajena.

## 2.1 LA PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES

Esta actividad, tradicionalmente, se ha tratado como un sector sin una regulación específica<sup>7</sup> y está protegida por el derecho de libertad de expresión y de propiedad intelectual. Los subsectores más conocidos serían los de producción de contenidos de ficción, los de producciones deportivas y de espectáculos y las empresas comercializadoras de derechos. También hay que incluir en este grupo las producciones de software profesional y de entretenimiento.

A grandes rasgos, este subsector se enfrenta con significativos retos para su desarrollo:

- El alto grado de concentración de la industria, tanto horizontal como verticalmente, y particularmente con respecto a los detentadores de los derechos<sup>8</sup>, lo que en ocasiones choca con el Derecho de la Competencia, pues existe una tendencia a exportar las posiciones de dominio a otros eslabones de la cadena de valor o, incluso, a otros mercados conexos.
- La debilidad de la industria nacional (en especial en el ámbito cinematográfico) y su dependencia de las subvenciones, ya que falta por encontrar un modelo productivo y comercial en el que los contenidos audiovisuales tradicionales adquieran las características necesarias para su sostenimiento independiente como industria.

---

<sup>6</sup> Según el Anuario GECA de 2004 operan en este mercado 134 productoras independientes, aunque en algunas de ellas participan con un considerable porcentaje de propiedad las cadenas de televisión. El año pasado las seis principales productoras independientes (Globomedia, Gestmusic, Videomedia, Europroducciones, Bocaboca y Zeppelin TV) facturaron por encima de 200 millones de euros y obtuvieron unos beneficios de 13,2 millones de euros.

<sup>7</sup> Salvo la regulación genérica sobre contenidos y publicidad.

<sup>8</sup> Adicionalmente hay que considerar que existen pocos derechos que sean claramente interesantes desde un punto de vista económico.

- La incertidumbre en cuanto a procedimientos de protección real, y no sólo legal, de los derechos de Propiedad Intelectual como consecuencia de la digitalización, particularmente con el desarrollo de la distribución de contenidos por Internet.
- La falta de ventanas de exposición, en todos los ámbitos (cinematográfico o televisivo) para exhibir contenidos fuera de la norma o moda vigente. Este hecho limita de forma radical la creatividad emergente y los proyectos innovadores.
- La crisis, que presumiblemente no va a tardar en llegar, del modelo de distribución sobre soportes físicos como consecuencia del desarrollo de Internet, paradigma de la convergencia tecnológica.

Sin embargo, desde el punto de vista de la regulación, este conjunto de actividades del sector audiovisual requiere casi exclusivamente un tratamiento basado en el Derecho de la Competencia y en la normativa de Propiedad Intelectual. Cuando además dichos contenidos formen parte de una oferta televisiva (servicio de difusión de televisión), sería de aplicación la regulación específica europea de carácter sectorial (Directiva de Televisión Sin Fronteras<sup>9</sup>).

## 2.2 EL EMPAQUETAMIENTO Y LA EDICIÓN

La actividad de empaquetar y editar<sup>10</sup> los contenidos puede considerarse como una actividad con entidad propia en un mundo en el que la externalización es cada vez más importante. De hecho, en el actual sector audiovisual clásico<sup>11</sup>, esta actividad es la que caracteriza a los llamados difusores o prestadores de servicios de difusión, sobre todo desde que a raíz de la liberalización de las telecomunicaciones el transporte y la difusión de las señales audiovisuales se ofrece de forma competitiva a través de diversas redes (p.ej. satélite, cable, etc.) o por combinación de ellas.

---

<sup>9</sup> Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (Directiva "Televisión sin Fronteras").

<sup>10</sup> El término edición se entiende aquí no en la acepción profesional de tareas de posproducción o de dar un orden al material en bruto recibido, sino a la acción de una empresa difusora de unificar contenidos en forma de paquetes o de programación fluida para difundirla o comercializarla.

<sup>11</sup> Que se define en el final de este apartado.

Este hecho trae consigo algunos desajustes regulatorios producidos por la antigüedad de unas normas diseñadas para un entorno de integración vertical entre la actividad de empaquetamiento y de distribución, integración que ya no existe en muchos casos.

Así cuando la Constitución Española se refiere al régimen de las telecomunicaciones (art. 149.21ª CE) y al de la radio y televisión (art. 149.27ª CE), ésta utiliza términos basados en acepciones que han quedado obsoletas por la evolución tecnológica, lo cual fuerza a una reinterpretación (no exenta de dificultades debido a que afecta a la distribución competencial entre el Estado y las CCAA). Y esto es así porque en el año 1978 (cuando se redactó la CE) la radio y la televisión eran simultáneamente servicios de telecomunicación y medios de comunicación social. Además, dicha actividad estaba, y permanece, fuertemente restringida por su dependencia tecnológica del medio radioeléctrico terrestre (bandas de VHF y UHF), a su vez claramente limitado.

Esta dependencia de un recurso limitado supone la razón de fondo para que la radio y la televisión hayan sido consideradas servicio público, con una importante presencia del sector público, cuando otros medios de comunicación (por ejemplo, prensa escrita) dejaron de estar intervenidos con la llegada de la democracia.

Sin embargo, 26 años después, la tutela, la capacidad de intervención, la presencia pública en el sector y la dispersión competencial en materia regulatoria siguen estando presentes.

Es cierto que, en la actualidad, el impacto en la opinión pública de la televisión terrestre sigue siendo suficientemente importante como para justificar la existencia del concepto de servicio público; sin embargo, dicho concepto va “flaqueando” en la medida en que la televisión terrestre pierde peso en las audiencias a favor de otros medios y en la medida en que el desarrollo tecnológico y las nuevas redes van alcanzando la universalidad en el suministro de acceso al ciudadano<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Es preciso hacer notar que a pesar del carácter de servicio público y de la presencia de operadores públicos en el audiovisual clásico, la cobertura de la televisión y de radio no es integral para toda la población, al contrario de lo que sucede con el servicio telefónico (que no es servicio público, sino servicio de interés general, figura jurídica que todavía no está claramente consensuada por el Derecho Administrativo) y de lo que sucederá con el acceso a Internet una vez finalicen los programas de extensión del mismo.

## 2.3 LA DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTENIDOS AUDIOVISUALES

La distribución, al contrario que en el caso de otros productos más tangibles, no sólo admite una amplia variedad de posibilidades sino que, con frecuencia, el método elegido constituye en la práctica una actividad autónoma con nuevos condicionantes, tanto de explotación, como sociales y regulatorios. Así, el canal de distribución va asociado, a veces, a tecnologías específicas que condicionan el propio *contenido*, favoreciendo unos en detrimento de otros, y pudiendo ser en unos casos la base de su éxito, mientras que en otros plantear graves dificultades al contenido o a su modelo de negocio hasta ponerlo en crisis o, incluso, hacerlo desaparecer.

En este sentido, el cambio tecnológico<sup>13</sup> en relación con el almacenamiento, el procesado y la distribución de la información impacta tanto en la industria de los contenidos como en la de distribución de los mismos<sup>14</sup>. En lo que respecta a esto último, y con el objeto de clarificar el alcance, se puede intentar realizar una clasificación en subgrupos suficientemente coherentes como para permitir un estudio individualizado, aunque no independiente, ya que el impacto tecnológico tiene la virtud (o el defecto) de arrinconar, por obsoletos, los sistemas de distribución que hoy son líderes en el mercado y de encumbrar en su lugar nuevos modelos de negocio que sustituyan a los primeros. Ello afecta a la regulación en la medida en que, como suele ser el caso, ésta responde de forma específica a los sistemas/modelos de distribución y, por tanto, se queda desfasada a la vez que el modelo de negocio regulado.

De esta manera, la clasificación siguiente muestra una situación de transición entre un mundo tradicional y un mundo nuevo (del tipo IP), donde existen soluciones actuales que evolucionarán y desaparecerán. Así, una visión general de los sistemas de distribución de contenidos actualmente operativos o tecnológicamente disponibles lleva a la siguiente agrupación:

- Los sistemas tradicionales basados bien en la exhibición cinematográfica de contenidos de ficción, o bien en la distribución de soportes físicos (cintas de video, DVDs, videodiscos digitales, etc.) y cuyos contenidos no sólo son estrictamente audiovisuales (música y video) sino también informáticos (software) o, cada vez más, contenidos multimedia (videojuegos, etc.).

---

<sup>13</sup> Producto de la digitalización y de la interactividad.

<sup>14</sup> Sobre todo si se considera la distribución de contenidos audiovisuales a través de Internet.

- Los sistemas basados en redes de telecomunicación dedicadas, bajo la forma de servicios de radiodifusión sonora o de televisión (terrenal, por satélite o por cable), y que constituyen lo que tradicionalmente se ha considerado como el soporte de la difusión del “audiovisual” por excelencia.
- Los sistemas basados en redes de comunicaciones originalmente dirigidas a telefonía o acceso a datos que, con su evolución, adquieren la capacidad de ofrecer contenidos audiovisuales a los usuarios y se convierten en sistemas integrados<sup>15</sup> (xDSL), o los sistemas directamente diseñados para ofrecer una agrupación/integración de servicios a partir del audiovisual (cable). Entre ellos, también se encuentran de forma particularmente destacada los sistemas de comunicaciones móviles (3G).
- Por último, y como método de distribución más novedoso y versátil<sup>16</sup>, se encuentra *Internet* como paradigma de un sistema integrado y cuya universalidad, flexibilidad, estandarización y desarrollo acelerado lo convierten no sólo en un factor de cambio social sino en un candidato firme a convivir en el corto plazo con, y quizás a sustituir<sup>17</sup> en el medio, a los sistemas de distribución antes citados.

Teniendo en cuenta que tanto por motivos de oportunidad como por el hecho de que el llamado “audiovisual clásico” conforma aún en términos económicos la parte más sustancial de los actuales mercados de distribución de contenidos audiovisuales en nuestro país, el presente cuaderno se centra en el análisis de dicho subsector, dejando para una futura edición el análisis del resto de sistemas de distribución, particularmente de los dos últimos tipos señalados.

## 2.4 EL SECTOR AUDIOVISUAL “CLÁSICO”

El sector audiovisual clásico puede catalogarse como aquel que está compuesto por las actividades de prestación de a) servicios de difusión tradicionales, es decir, la Radio y la Televisión Terrestre en abierto, b) la Televisión Terrestre codificada, c) la Televisión de distribución directa por satélite, abiertas o codificadas, y d) la de cable, en donde la diferencia entre abierta o codificada deja de tener sentido.

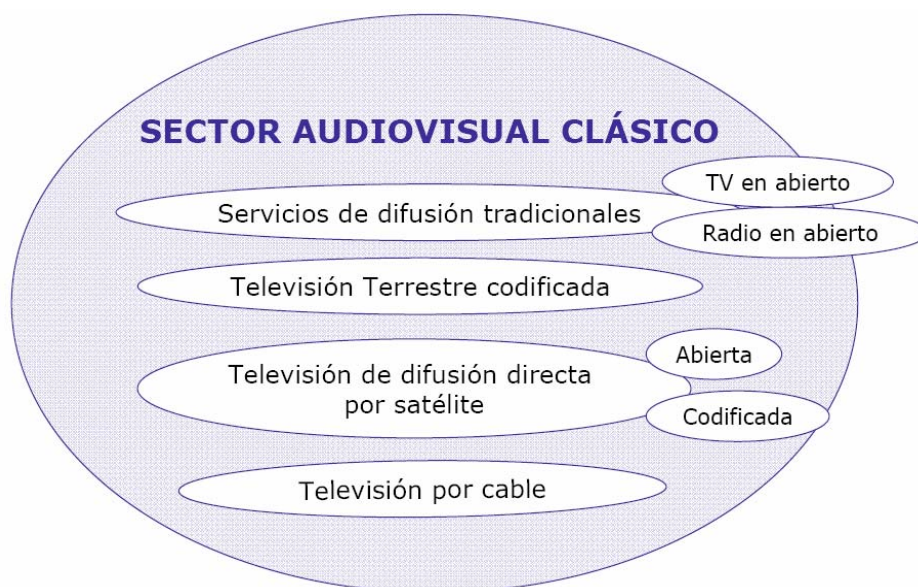
---

<sup>15</sup> Lo que se ha venido a denominar “triple play” y que cubre la telefonía, el acceso a Internet y el audiovisual (televisión).

<sup>16</sup> Que puede ser compatible y/o estar soportado por los sistemas anteriores. En este sentido, existen expertos que consideran que Internet, dentro del entorno audiovisual, puede ser un servicio final, alcanzable y compatible en su totalidad con los medios de distribución actuales existentes, y no como un mero medio de distribución en competencia.

<sup>17</sup> Salvando el problema de la retribución legítima de los derechos de propiedad intelectual, que será necesario resolver, el enorme desarrollo de las redes de intercambio entre pares (Redes P2P) convierte esta previsión de sustitución en algo más que una profecía.

Como se ha dicho anteriormente, la actividad del audiovisual clásico cubre el empaquetamiento y la edición de los programas para su difusión y también, de forma parcial, la producción de los mismos.



**Figura 2. Sector audiovisual "clásico".**

*Fuente: GRETEL 2005.*

A este conjunto, se le añadiría el sector audiovisual "no-clásico", compuesto por la difusión de señales audiovisuales a través de los nuevos medios digitales (comunicaciones móviles de tercera generación e Internet, fundamentalmente). En este documento no se entra en su análisis detallado, pero tampoco conviene perderlos de vista a pesar de su bisoño estado de desarrollo y de que su naturaleza sea tan diferente que está en la frontera entre el concepto de servicio y el de producto.





### 3. PRINCIPALES RETOS DEL SECTOR AUDIOVISUAL

En el entorno descrito en el anterior apartado, los principales aspectos a considerar en el sector audiovisual clásico, tanto en materia de regulación como en la viabilidad de los distintos modelos de explotación, se resumen en las siguientes cuestiones y consideraciones:

- Cómo diseñar un modelo de intervención pública que tenga en cuenta las nuevas condiciones en que se desenvuelve la actividad audiovisual y, en particular, la protección de los derechos individuales. Esto lleva a definir, cuantitativa y cualitativamente, el concepto de obligaciones de servicio público audiovisual, su forma más eficiente de prestación y su financiación. Un corolario de lo anterior sería el análisis de la conveniencia de redefinir el papel del sector público en la prestación de servicios de difusión audiovisuales.
- El análisis de los distintos modelos de explotación de los servicios de difusión audiovisual considerando, entre otros conceptos, los distintos grados de integración vertical, la forma de remuneración de las actividades (por publicidad, por abono, o por un *mix* de ellas), el acceso generalizado o no del público a dichos servicios -lo que tendrá una mayor incidencia en la defensa de los derechos constitucionales protegibles que establece la Constitución como protección a la infancia, a la salud, a la pluralidad etc. En esta línea habría que evaluar, a la luz de las barreras de entrada, del grado de concentración y del nivel de audiencias, cuáles son los niveles razonables de regulación pública en relación con los derechos protegibles y, de ellos, cuáles requieren una regulación *ex-ante* y cuáles *ex-post*.
- El análisis de la posibilidad de regular la actividad de difusión con óptica de regulación de mercado similar a la del sector de las telecomunicaciones, si no en su totalidad, sí al menos en aquellos aspectos que no tengan incidencia en los derechos protegibles. En particular, estudiar la posibilidad de limitar la regulación específica del audiovisual a aquellas situaciones en las que, bien por su carácter de medio de comunicación (actividad editorial del contenido) o por el carácter restringido de la actividad debido a la escasez de los recursos (espectro radioeléctrico), sea absolutamente imprescindible.

- También sería preciso analizar el impacto que sobre el sector audiovisual terrestre tiene la introducción de la tecnología digital, su mayor o menor importancia a corto y medio plazo y, en su caso, la mejor estrategia a seguir para fomentar su desarrollo desde los poderes públicos y desde el sector privado a la vista de las fallidas experiencias del pasado reciente.
- Sería preciso analizar, asimismo, las distintas alternativas sobre el marco regulador que afectan, principalmente, al tipo de regulación básica con respecto al ámbito competencial autonómico y con respecto a las distintas tecnologías involucradas.
- Finalmente, se plantea la conveniencia de tener en cuenta, siquiera parcialmente, modelos basados en las medidas de corregulación y autorregulación<sup>18</sup>.

Al tiempo que se editan estos comentarios, se está produciendo un importante punto de inflexión en el seno de la Unión Europea con la integración de todas las competencias de telecomunicaciones, sociedad de la información y medios en un solo Comisariado: "Sociedad de la Información, Política Audiovisual y Economía de los Medios de Comunicación". Esto parece conllevar un intento de provocar en la práctica política, aunque no en la regulatoria, una verdadera convergencia (sin duda, un reto aún pendiente) incluso desde el nivel europeo, aglutinando innovación, inclusión social y creatividad. Probablemente, la regulación del audiovisual se vea enriquecida desde la nueva perspectiva con que se afrontan las clasificaciones tradicionales.

Por otro lado, hay que señalar que no se analizan en este cuaderno las regulaciones que, en materia de propiedad intelectual, afectan al sector audiovisual clásico, bien desde la visión de los emisores/difusores como usuarios de contenidos, bien desde la visión de los emisores/difusores como creadores de contenidos protegidos (ambos cubiertos por la ley actual de propiedad intelectual).

---

<sup>18</sup> Una cuestión de actualidad alrededor de los horarios en los que se pueden emitir contenidos no adecuados para la infancia y la juventud, y también a propósito de la llamada "telebasura".

# 4. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL AUDIOVISUAL

En este apartado específico dedicado a la regulación del audiovisual, el GRETEL pretende describir su situación actual, a partir de una evolución histórica, además de señalar la principal problemática asociada a la misma.

## 4.1 CONTEXTO COMUNITARIO

El nuevo marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas<sup>19</sup> básicamente se refiere a la regulación de todas las infraestructuras de transmisión, independientemente de los tipos de servicios que éstas soportan. Sin embargo, los contenidos en sí transmitidos quedan fuera de dicha regulación. En este sentido, el audiovisual prácticamente no tiene cabida en este diseño, aunque sí se regulan aspectos claramente relacionados con el mismo como puede ser la gestión del espectro radioeléctrico y sus condiciones de asignación, los *servicios de acceso condicional*, la imperativa interoperabilidad de servicios y aplicaciones, o las propias redes soporte de los servicios audiovisuales.

Dejando a un lado la nueva regulación de las comunicaciones electrónicas y considerando específicamente la regulación de los contenidos, el instrumento básico que configura la política de regulación comunitaria del audiovisual es la Directiva 89/552/CEE modificada por la Directiva 97/36/CE Televisión sin Fronteras (DTSF)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Para un análisis detallado del nuevo marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas y su transposición al ordenamiento jurídico español, véase la obra (formada por tres Cuadernos) *GRETEL 2004. El Nuevo Marco Europeo de las Comunicaciones Electrónicas y su Implantación en España*. Asimismo, para un análisis detallado de la regulación del sector audiovisual en la Unión Europea, véase el Capítulo 11 de *GRETEL 2002. Nuevo Diseño Europeo de las Telecomunicaciones, Audiovisual e Internet*

<sup>20</sup> Official Journal L 202 , 30/07/1997 P. 0060 – 0070.

Es importante notar que en la actualidad se está llevando a cabo una revisión de esta directiva, que podría ser modificada para incluir aspectos como el impacto de la radiodifusión digital, la mayor gama de cadenas que ofrece o la incorporación de nuevas formas de publicidad<sup>21</sup>.

Además de la DTSF, existen un conjunto de leyes horizontales que afectan en cierta medida a determinadas actividades del audiovisual, entre las que se incluyen las normas de Propiedad Intelectual y las normas sobre Publicidad<sup>22</sup>.

No obstante lo anterior, no existe un modelo regulador europeo sobre el sector audiovisual tan claro y definido como el de las telecomunicaciones, y ello pese a que desde hace tiempo se ha registrado una nítida tendencia hacia la "convergencia" en la práctica de los servicios de telecomunicaciones y audiovisual<sup>23</sup>. Así, pese a que hubo en 1997 un intento serio de regular sobre la base de la Convergencia<sup>24</sup>, el gran reto europeo y asignatura pendiente, sigue estando todavía en la posibilidad de plantear una regulación desde la perspectiva del proceso de la convergencia en sí.

Asimismo, ni siquiera la actuación de las autoridades nacionales reguladoras independientes (Consejos del Audiovisual) que existen en todos los países, salvo en España, ha logrado que se desarrolle una política coherente en materia de contenidos.

Respecto al ámbito de la televisión pública y su papel tanto en el entorno actual como en otro futuro, puede decirse que la regulación comunitaria tampoco ha resuelto este "espinoso" tema. En este sentido, la Unión Europea no ha establecido aún una doctrina precisa sobre las funciones de las televisiones públicas y sus prácticas reales en un mercado liberalizado y en competencia.

---

<sup>21</sup> "Las autoridades reguladoras europeas analizan, junto a la Comisión Europea, los cambios de la directiva de la TV sin Fronteras" ([http://www.porlared.com/cinered/noticias/i\\_act04032901.html](http://www.porlared.com/cinered/noticias/i_act04032901.html)). O también "La Comisión Europea presenta un nuevo programa para la actualización a corto y medio plazo de la política audiovisual de la Unión Europea" (<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1732&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=fr>).

<sup>22</sup> Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo del 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información

Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 1997 por la que se modifica la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa, a fin de incluir en la misma la publicidad comparativa.

<sup>23</sup> La convergencia *tecnológica* y de *mercado* es ya un hecho innegable, pero la convergencia en el plano *regulatorio* aún está claramente en un estadio inicial.

<sup>24</sup> Libro Verde sobre la Convergencia de los Mercados de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Audiovisual (COM(97)623).

De hecho, con respecto a la valoración y modelo de prestación de las obligaciones de servicio público, hay que indicar que ya en el Tratado de Ámsterdam, que modifica el Tratado de la UE, se incluía un anexo sobre el “Protocolo de los sistemas públicos de difusión en los Estados miembros” en el que se reconoce que “el sistema público de difusión está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada Estado y con la necesidad de preservar el pluralismo en los medios”.

En este sentido, en el mencionado Protocolo se expresa que los Estados miembros son competentes para subvencionar el servicio público de difusión en la medida en que dicha subvención vaya destinada al servicio público, definido y organizado por cada Estado miembro y no altere las condiciones de mercado y la competencia en el ámbito comunitario<sup>25</sup>.

Por todo lo anterior, puede decirse que la legislación actual europea sobre el audiovisual es coyuntural y no estratégica, presentando serias dificultades para ser puesta en práctica (véase el caso de la DTSF).

Muy recientemente, en el marco de los trabajos tendentes a la preparación del séptimo programa marco de investigación y desarrollo de la Comisión Europea, se ha lanzado la plataforma “Networked and Electronic Media (NEM)”, que incluye un énfasis especial en la necesidad de enlazar más estrechamente la investigación e innovación con la regulación del sector. La Iniciativa NEM<sup>26</sup> pretende que los esfuerzos de innovación en el sector tengan un horizonte acordado por todos los actores: radiodifusores, proveedores de contenidos, operadores de telecomunicaciones y de servicios, fabricantes, reguladores, organismos de normalización, usuarios, etc. Se espera que la existencia de NEM provoque una activación de la regulación en el sector tendente a facilitar la actividad económica en el mismo.

## 4.2 REGULACIÓN AUDIOVISUAL EN ESPAÑA

Como ya se ha mencionado previamente, en España no existe un marco jurídico único para el sector audiovisual. Es necesario diferenciar entre leyes de radio y una serie de leyes específicas asociadas a la televisión, que se distribuyen según se refieran a contenidos audiovisuales o a los servicios de difusión. En este segundo caso se dividen según la titularidad (televisión pública-privada),

---

<sup>25</sup> Cuando se escriben estas líneas, hay indicios de que en el proyecto de Constitución Europea el audiovisual entra dentro del juego de competencia establecido por la UE.

<sup>26</sup> Hay que destacar que esta iniciativa europea está coordinada a través de un proyecto liderado por compañías españolas. Más información en <http://www.rose.es/navshp> y <http://www.nem-initiative.org>

territorialidad (de cobertura estatal, regional o local) y tecnología de difusión (analógica-digital, por cable, por satélite, o terrestre).

Las normas básicas de la actividad de la radiodifusión y televisión se definen en el artículo 1.3. de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión y se completan con otras normas posteriores, tanto estatales como autonómicas; entre ellas, se encuentran la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión; la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; y la Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales, así como todo un conjunto de planes técnicos nacionales y pliegos de concursos.

Por lo que respecta a la televisión, tal como se ha señalado, cada modalidad televisiva, bien sea por su ámbito territorial, por el carácter público o privado de sus gestores o por el sistema técnico utilizado para su difusión, tiene su propia regulación.

La regulación sobre contenidos audiovisuales arranca del artículo 20 de la Constitución Española y se sustenta en la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE de Televisión sin Fronteras, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio. Esta Ley incorpora la libre difusión y recepción entre los Estados miembros, el fomento del desarrollo de producciones europeas, la regulación de la publicidad televisiva en todas sus formas, la regulación del patrocinio televisivo, y la defensa de los usuarios, en especial, de los menores para preservar su correcto desarrollo físico, mental y moral.

También hay que tener en cuenta en materia de contenidos la Ley 21/1997, de 3 de julio, de emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, así como el Real Decreto 1462/1999, de 17 de septiembre, sobre derechos de los usuarios a ser informados de la programación.

En materia de servicios de difusión de televisión y salvaguardia del pluralismo informativo, se pueden destacar distintas normas que se comentan a continuación.

El Estatuto de Radio y Televisión nació con la pretensión de regular toda la radio y la televisión de España, como así lo manifiesta su artículo 1º: "Los medios de comunicación social a que se refiere el presente Estatuto son la radiodifusión y la televisión". La principal característica de esta ley es que en ella se califica a la televisión (y también a la radio) como servicio público de titularidad estatal.

Sin embargo, el propósito de regular toda la televisión se vio pronto superado por la legislación posterior: la Ley del Tercer Canal; la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones; la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local terrestre; el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y su respectiva Orden; la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable y el Real Decreto 2066/1996, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de prestación del servicio de telecomunicaciones por cable; la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite; la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones; y por último la nueva Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

Es necesario destacar que, aunque el régimen básico de radio y televisión queda excluido del ámbito competencial de esta última Ley General de Telecomunicaciones, sí están sujetas a esta ley las infraestructuras de red que se utilicen como soporte de los servicios audiovisuales (en especial en lo que se refiere a interconexión y acceso)<sup>27</sup>.

Recientemente se ha incorporado a este elenco normativo el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local. Entre las consecuencias de esta norma cabe destacar que se abre un plazo para legalizar 1064 emisoras de televisión digital local que en la actualidad son consideradas ilegales.

A la vista de lo expuesto parece claro que el panorama regulatorio audiovisual en España responde a un esquema disperso y de reglamentación excesiva.

### **4.3 COMPETENCIAS EN MATERIA DE AUDIOVISUAL**

A diferencia de lo que ocurre con las telecomunicaciones, que son competencia exclusiva del Estado<sup>28</sup>, para la radio y la televisión las competencias se comparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>29</sup>, atribuyéndose al Estado en exclusividad tan sólo la regulación de las normas básicas, y correspondiendo a las Comunidades Autónomas las facultades de desarrollo legislativo y ejecución.

---

<sup>27</sup> Atendiendo a lo establecido, asimismo, por la normativa comunitaria.

<sup>28</sup> Véase el artículo 149.1.21 de la Constitución Española.

No obstante, esta frontera de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se encuentra claramente delimitada y a medida que aparecen nuevos servicios, como consecuencia del proceso de convergencia, dicha frontera se difumina aún más.

Asimismo, el segundo paso en la determinación de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia se encuadra en los propios Estatutos de Autonomía. En este sentido, el proceso de asunción de competencias en materia de televisión por parte de los Estatutos ha sido complejo y polémico.

Hay que distinguir entre las CC.AA. que accedieron a ella por la vía del art. 151 CE de aquellas que lo hicieron por la vía del art. 143 CE.

Las primeras, salvo el País Vasco, remitieron en sus Estatutos respectivos a la ley reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión, es decir, a la normativa básica estatal, que sólo reconoce a las Comunidades Autónomas (art. 2.2 del ERTV) la gestión de un "tercer canal regional" de titularidad estatal. El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en cambio, asume una mayor competencia: la de crear su propia televisión, además de la de gestionar el canal de televisión de titularidad estatal que el Estado le atribuya<sup>30</sup>.

Por lo que respecta a las CC.AA. del art. 143 CE, hasta que no entró en vigor la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a estas Comunidades, no pudieron, de acuerdo con la Constitución, asumir competencias en materia de televisión, aunque algunas lo previeran de hecho en sus Estatutos.

Como resumen, tanto el País Vasco como Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía han creado su segundo canal autonómico (sería el "cuarto canal"), aparte del que por vía concesional les atribuyó el Estado. Además existen otras cuatro autonomías con su correspondiente canal autonómico (Galicia, Madrid, Canarias y Castilla La Mancha). Finalmente otras cuatro se encuentran en la "parrilla de salida" (Aragón, Asturias, Extremadura e Islas Baleares).

---

<sup>29</sup> Véase el artículo 149.1.27 de la Constitución Española.

<sup>30</sup> La mayoría de la doctrina considera que la ley vasca no hizo más que asumir el techo de competencias que le permitía la Constitución.



Comunidad	Canal	Año de creación
País Vasco	ETB 1	1982
	ETB 2	1986
Cataluña	TV 3	1984
	Canal 33	1989
Galicia	TVG	1985
Madrid	Telemadrid	1989
Valencia	Canal 9	1989
	Punt 2	1990
Andalucía	Canal Sur	1989
	Canal 2	1998
Canarias	TVC	2000
Castilla La Mancha	CMT	2001

**Tabla 1. Televisiones autonómicas.**

*Fuente: Elaboración propia.*

El último desarrollo competencial que afecta a las CC.AA. puede encontrarse en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local<sup>31</sup>, en el que se contempla precisamente que serán las CC.AA. las que convocarán los concursos concesionales de las más de mil emisoras locales.

Es evidente, a la vista de lo expuesto anteriormente, que el problema de la dispersión competencial entre diferentes estamentos es un hecho. Por tanto, queda pendiente, a fin de unificar y recomponer la normativa del sector audiovisual, un complicado trabajo político y jurídico en materia de competencias estatales y autonómicas.

## 4.4 ÓRGANOS REGULADORES

Como ya es sabido, y al igual que ocurre en el sector de las telecomunicaciones, en un mercado donde hay competencia abierta, a partir de una situación previa donde ésta no existía, resulta esencial la existencia de la figura del organismo regulador o autoridad nacional de regulación (ANR), independiente del Poder Ejecutivo.

<sup>31</sup> Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local.

Así ocurre en el sector audiovisual de todos los países de la Unión Europea; incluso, en algunos de estos países, las ANR tienen carácter convergente<sup>32</sup>, es decir, asumen competencias en el área de las telecomunicaciones, el audiovisual y los nuevos servicios interactivos asociados a Internet. Hay países que encuadran su ANR directamente en el seno de un Ministerio (Gobierno nacional) o en un Gobierno regional (Alemania) y otros que han creado una autoridad independiente, aunque siempre de carácter público (como el Consejo Superior del Audiovisual francés, CSA)<sup>33</sup>.

No obstante, existe un consenso claro a la hora de señalar las características que deben tener las ANR para su "correcto" funcionamiento, entre éstas: independencia, personalidad jurídica propia, no partidistas y con conocimientos técnicos especializados. En esta línea se sitúan las recomendaciones que hizo en el año 2000 el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre independencia y funciones de las autoridades reguladoras<sup>34</sup>.

Sin embargo y frente a lo expuesto anteriormente, en España, prácticamente la totalidad de las competencias en materia audiovisual son asumidas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Concretamente, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI), dependiente de este Ministerio, se encarga de los aspectos más esenciales e importantes relacionados con el audiovisual.

En particular a través de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información<sup>35</sup> se ocupa de:

- La propuesta de planificación, la gestión y la administración del dominio público radioeléctrico.
- La elaboración de la normativa técnica referente a la regulación de los sistemas de radiodifusión y televisión, cualquiera que sea su soporte técnico.
- La elaboración de proyectos y desarrollo de los planes técnicos nacionales de radiodifusión y televisión.

---

<sup>32</sup> El ejemplo paradigmático de estos reguladores es OFCOM en el Reino Unido.

<sup>33</sup> Para una lista completa de ejemplos, véase GRETEL 2002 "Nuevo Diseño Europeo de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet".

<sup>34</sup> El 20 de diciembre del 2000, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la Recomendación Rec(2000)23, relativa a la independencia y las funciones de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión.

<sup>35</sup> Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, por el se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Por su parte, corresponde a la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información<sup>36</sup>:

- La elaboración y gestión de programas para promover el uso de las nuevas tecnologías y la implantación de la sociedad de la información en todos los ámbitos de la actividad económica y social, en especial en el ámbito de la educación, la cultura y la sanidad, en coordinación con otros departamentos y Administraciones públicas.
- La propuesta de normativa relativa al régimen jurídico de la radiodifusión sonora y la televisión, de los contenidos y de protección de la propiedad industrial en los medios audiovisuales.
- El seguimiento y control de los operadores del sector audiovisual y la tramitación de sus títulos habilitantes, en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado.
- El ejercicio de las facultades de control e inspección en los medios audiovisuales.
- La instrucción de los procedimientos sancionadores en los medios audiovisuales.
- La elaboración de estudios, estadísticas y propuestas de actuación en el sector de los medios audiovisuales.
- La comunicación con los sectores profesionales e industriales de producción y difusión en el ámbito de los medios audiovisuales.
- Cualesquiera otras que el ordenamiento jurídico atribuya al departamento y que no estén específicamente asignadas a otras autoridades en lo relativo al sector audiovisual y sus contenidos.

En particular, hay que destacar que el control del proceso de migración de la televisión analógica a la digital recae en la Subdirección General de Medios Audiovisuales de esta última Dirección General.

Por otro parte, se encuentra la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), como regulador al margen del Gobierno<sup>37</sup>,

---

<sup>36</sup> Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, por el se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

<sup>37</sup> En la LGTel 2003 se recoge en la Disposición transitoria octava sobre Competencias de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en materia de fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales que: *"La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones seguirá ejerciendo las funciones en materia de fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales que le atribuye la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, en los términos previstos en la misma, en tanto no entre en vigor la nueva legislación del sector audiovisual."*

pero con competencias limitadas en el audiovisual, fundamentalmente:

- Controlar el registro de operadores
- Hacer el seguimiento en la fusión de las plataformas en el área de la TVD de pago, aunque en este caso se trata de un hecho puntual que afecta fundamentalmente a la concentración de detentadores de derechos sobre contenidos.

Al mismo tiempo, y como ya se ha señalado anteriormente, existen otros organismos que tienen competencias sobre cuestiones horizontales relacionadas directamente con el sector audiovisual, como puede ser el caso del Ministerio de Cultura en todo lo relativo a la producción de contenidos audiovisuales y los derechos de propiedad intelectual o, por poner un ejemplo diferente, la Agencia de Protección de Datos en el caso de uso de datos personales por parte de los difusores (o productores relacionados) en el ámbito de concursos y servicios similares que usan la difusión audiovisual clásica como base de la actividad.

También el Servicio de Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía tiene evidentemente competencias "ex post" sobre las condiciones de competencia en el ámbito audiovisual y mercados relacionados.

En cualquier caso, y por todo lo anterior, el regulador principal del audiovisual en España sigue siendo el propio Gobierno, que ejerce de esa manera como legislador, promotor de acciones de apoyo al desarrollo del audiovisual, árbitro, autoridad sancionadora y, además en el caso de la televisión pública, forma parte del mercado como agente interesado.

De esta manera, aunque debería existir un regulador independiente de cobertura nacional, se han desarrollado antes los reguladores de carácter regional, como por ejemplo, el de Cataluña (Consell de l'Audiovisual de Catalunya) y Navarra (Consejo Audiovisual de Navarra)<sup>38</sup>.

Así las cosas, se entiende que el anuncio de la creación de un organismo regulador de ámbito estatal del sector audiovisual puede constituir una oportunidad para hacer una reordenación racional de las funciones regulatorias existentes. En el apartado correspondiente de los Comentarios GRETEL se discuten todas las posibles opciones para el diseño de este organismo.

---

<sup>38</sup> En Madrid también existe un Consejo del Audiovisual pero no se halla aún operativo. Otras Comunidades Autónomas –la más avanzada es Andalucía– preparan la próxima creación de este tipo de organismo (aprobada el 9 de diciembre de 2004).

## 5. EL MERCADO DE LA TELEVISIÓN

Durante los últimos cinco años, el mercado de los servicios audiovisuales ha estado marcado por varios factores entre los que destacan: un crecimiento en lo que al mercado de televisión en abierto se refiere; una cierta incertidumbre en el submercado de la televisión de pago; una fuerte polémica y enfrentamiento entre anunciantes y difusores en relación con la publicidad, principal fuente de financiación del audiovisual; y un proceso de renovación tecnológica y digitalización que no ha encontrado aún un punto de equilibrio.

En términos absolutos el mercado global de los servicios audiovisuales alcanzó, en el año 2003, los 4.415 M€, con un crecimiento del 11% respecto al año anterior<sup>39</sup>, con la presencia de más de 1.100 empresas del sector radio y televisión y una cifra de empleo en torno a 30.000 personas<sup>40</sup>. En cuanto al mercado de la televisión en concreto, éste generó unos ingresos totales a lo largo del año 2003 de 4.092 M€, lo que implica un incremento de alrededor del 12% respecto al año 2002. Dentro de esta cifra, es destacable el crecimiento del peso de la televisión de pago frente a la televisión en abierto, con fuerte presencia de la televisión por satélite.

En los siguientes apartados se ofrece un sencillo análisis no exhaustivo de la situación actual del mercado audiovisual, pero necesario para comprender los retos del modelo regulatorio sobre el sector. Se trata de un análisis fundamentalmente cualitativo al que se han añadido algunos datos básicos. En cualquier caso, es importante notar que los siguientes apartados no tratan de sub-mercados del audiovisual, y por tanto no pretenden ser en absoluto una clasificación del mercado audiovisual. Más bien se trata de examinar los principales aspectos que lo componen, teniendo muy en cuenta que estos aspectos no son excluyentes entre sí, y que solamente su consideración conjunta ofrece una verdadera medida de lo que actualmente es el mercado audiovisual.

---

<sup>39</sup> Informe anual CMT 2003.

<sup>40</sup> Aunque al mismo tiempo ha sido un año de fuertes reajustes laborales, casos de Antena 3 y Sogecable, por ejemplo, con importantes cambios estructurales, ya sea de accionistas (Antena 3) o de fusión de plataformas (Sogecable). Las regulaciones de plantilla obedecen en general a políticas empresariales de sanear las cuentas de empresa reduciendo los costes de explotación.

## 5.1 LA TELEVISIÓN EN ABIERTO

La oferta de servicios de televisión en abierto proviene en primer lugar del ámbito nacional, donde compiten los programas de las cadenas privadas Antena 3 y Telecinco (también Canal+, aunque sólo en una pequeña parte por tratarse de un canal de pago) con la cadena pública TVE (La Primera y La 2). Además, hay que tener en cuenta la existencia de las televisiones autonómicas (doce canales públicos generalistas explotados por ocho Comunidades Autónomas agrupados en la FORTA<sup>41</sup>) y otras dos cadenas privadas digitales, Veo TV y Net TV, con una audiencia prácticamente inexistente en la actualidad, a la que se suman también algunas emisoras autonómicas digitales (por ejemplo, La Otra, Comunidad de Madrid). Finalmente existen una serie de cadenas locales, cuyo volumen de negocio es aún poco significativo, aunque comienzan a organizarse de alguna forma entre ellas, dando lugar a una cobertura que excede en mucho su pretensión inicial (caso de Localia).

En lo que se refiere a la estructura de mercado de la televisión en abierto, se registra, por encima de todo, la hegemonía de las cadenas privadas de difusión nacional en manos de los grandes grupos de comunicación<sup>42</sup> y que han renovado su concesión (analógica y digital, desde 2002 hasta 2012).

Los aspectos principales, en cuanto a la descripción del mercado de la televisión en abierto, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Existe una presencia significativa del sector público en este mercado con la consiguiente consideración de si existen suficiente separación entre las fuentes de financiación básicas, publicidad y subvenciones.
- La modalidad de difusión está fundamentalmente basada en ondas hertzianas (terrestre).
- Hay una muy alta penetración en los hogares.
- Las empresas privadas que comercializan televisión en abierto<sup>43</sup> cotizan en bolsa.

---

<sup>41</sup> Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos.

<sup>42</sup> Por ejemplo, en el primer semestre de 2004 Telecinco ha liderado el mercado publicitario con una cuota del 29,7%, mientras que el porcentaje de TVE1 y La 2 corresponde al 28,5% y el 26,2% a Antena 3 TV; en cuanto a la audiencia acumulada del año, Telecinco se sitúa en primera posición con un 22,5% de *share* frente al 22,3% de TVE1 y al 20,3% de Antena 3 TV.

<sup>43</sup> Antena 3 salió a Bolsa en octubre de 2003 y Telecinco lo hizo más recientemente, concretamente en junio de 2004.

Los ingresos de estas cadenas provienen fundamentalmente de subvenciones (en el caso de las televisiones públicas), publicidad, venta de producciones propias y, últimamente también aunque en una cantidad aún poco significativa, del negocio de los mensajes cortos y de la utilización de los números de tarificación adicional. De todos ellos, la publicidad convencional se afianza como la principal fuente de ingresos. En el año 2003 las televisiones en abierto ingresaron un total de 3558 millones de euros, y de estos el 36% fueron subvenciones a las televisiones públicas (nacional y autonómicas). De los ingresos de las televisiones en abierto privadas, que no reciben subvenciones directas, y que ascendieron a 2255 millones de euros en 2003, el 92% correspondieron a ingresos derivados de la publicidad emitida. Los ingresos de publicidad en televisión en abierto se dividen entre los canales públicos y privados casi en la misma proporción. La cuantía de la subvención a las televisiones públicas en 2003 ascendió a más de 1300 millones de euros. La televisión de pago, por el contrario, tiene evidentemente muy pocos ingresos derivados de la publicidad, ya que básicamente se financia con las cuotas de abono y la demanda de pago por visión.

	2001	2001	2002	2002	2003	2003
	Ing+ subv	Ingresos	Ing+ subv	Ingresos	Ing+subv	Ingresos
TV abierto	3281	2162	3528	2188	3558	2255
TV pago	1387	1387	1466	1466	1835	1835
Total	4668	3549	4994	3654	5393	4090

**Tabla 2. Ingresos totales de las TV en abierto y de pago (en millones de Euros), con/sin subvenciones.**

*Fuente: Informe Anual CMT 2003.*

A lo largo del año 2003, las televisiones en abierto optaron por aplicar una serie de ajustes económicos y financieros con el objetivo básico de sanear sus ejercicios. Este hecho es válido también para el Ente Público RTVE que ha seguido aplicando el plan de saneamiento parcial marcado por la SEPI<sup>44</sup>.

En general, el mercado de la televisión en abierto puede considerarse como un mercado maduro, que funciona con ciertas perturbaciones desde la aparición de las cadenas privadas, sobre todo en lo que a la contratación de la publicidad se refiere.

<sup>44</sup> Plan Marco para la viabilidad de RTVE para el trienio 2002-2004, firmado entre la SEPI y RTVE en 2001.

A su vez, el asunto de las subvenciones a las televisiones públicas, en ligero aumento, es una cuestión de plena actualidad y con evidentes implicaciones en el modelo de competencia entre agentes públicos y privados, que no se olvide que poseen diferentes objetivos empresariales.

## 5.2 LA PUBLICIDAD AUDIOVISUAL

La legislación actual sobre publicidad se centra en la Ley 25/1994, de aplicación de la Directiva Televisión Sin Fronteras que establece qué tipo de publicidad por televisión se considera prohibida, las normas para su identificación y particularmente el tiempo máximo dedicado a la misma<sup>45</sup>.

Pese a todo lo anterior, cada vez existe más cantidad de publicidad y muchos anuncios se quedan fuera del circuito de inversión por falta de oferta de espacios televisivos, y de hecho este efecto se ha agravado recientemente. Al mismo tiempo, este aumento de la demanda conlleva un aumento de la saturación publicitaria y una subida de los precios<sup>46</sup>. La saturación de anuncios en las cadenas de televisión produce cada vez mayor hastío en el telespectador, lo que sin duda, es malo tanto para el consumidor como para el anunciante, por el menor impacto de los mensajes (aunque sin duda la "creatividad" de los mensajes ha aumentado como contrapartida).

En la actualidad, año 2003, el sector audiovisual (televisión y radio) ingresa 2.413 millones de euros al año en concepto de publicidad, de los que 2095 millones de euros corresponden a las televisiones (públicas y privadas). La Asociación Española de Anunciantes publicó en febrero de 2004 un informe<sup>47</sup> en el que se señala que las cuatro cadenas de ámbito nacional han emitido en 2003 un 3% menos de programación que hace tres años, mientras que ha aumentado en un 13% el tiempo dedicado al resto de emisiones (spots, avances, autopromociones, televenta, ...), es decir, el dedicado a la publicidad.

Pese a la existencia de límites legales a los tiempos de emisión de publicidad, la mayor parte de las cadenas los tensan al máximo e, incluso, los sobrepasan, hasta el punto que se ha convertido en una práctica habitual que los difusores prefieran pagar las multas que les impone la Administración por exceso de publicidad a ajustarse a lo estipulado en la ley<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Siendo el 20% del tiempo diario de emisión el límite del tiempo total dedicado a la emisión de publicidad y a la televenta.

<sup>46</sup> Informe Anual CMT 2003.

<sup>47</sup> "Informe anual del Observatorio aea de la publicidad" ([www.anunciantes.com](http://www.anunciantes.com)).

<sup>48</sup> Comunicado de prensa: "La contraprogramación y el exceso de publicidad son las causas principales



Pese a estas cifras, en España la inversión publicitaria por habitante es de las más bajas de Europa<sup>49</sup>. Al mismo tiempo, los ingresos publicitarios del sector audiovisual aumentaron en 2003 un 6% y según las previsiones de varias agencias en 2004 este incremento superará el 10%<sup>50</sup>.

Al mismo tiempo, y desde la posición opuesta, se puede señalar que la cuarta parte de los contenidos que se emiten en televisión en horario de máxima audiencia (de 21.00 h a 24.00 h) son anuncios<sup>51</sup> (lo que dispara los índices de "zapping"), o que las tres grandes cadenas generalistas en abierto dedicaron un 22,5% del total de sus emisiones a la publicidad. O también el revelador hecho de que TVE es la tercera televisión pública con más publicidad de Europa.

Por su parte, las televisiones autonómicas han tenido en 2003 una facturación de 1017 millones de euros, de los cuales 320 provienen de publicidad. Finalmente los canales temáticos, que representan las televisiones por cable y por satélite, han facturado 11,1 millones de euros en publicidad durante el primer semestre de este año, lo que supone un incremento de un 72,7% en relación con el mismo periodo del año anterior.

Las consideraciones sobre el mercado de la publicidad no son baladíes porque se trata de la principal fuente de financiación del audiovisual y, dado que no se cumplen con claridad las normas de la competencia, la situación enfrenta a quienes generan la demanda, es decir los anunciantes, con las cadenas de televisión, que disponen de las condiciones de oferta.

### 5.3 EL NACIMIENTO DE NUEVOS NEGOCIOS ASOCIADOS

Las empresas productoras de servicios audiovisuales han comenzado a experimentar con una nueva fuente de ingresos que han incorporado a determinados programas. Se trata de los mensajes cortos enviados desde los teléfonos móviles y fijos<sup>52</sup>.

---

de las multas del 2004" ([http://www.min.es/ministerio\\_informa/notas\\_prensa/np13-10-04.htm](http://www.min.es/ministerio_informa/notas_prensa/np13-10-04.htm)).

<sup>49</sup> "Folleto informativo completo presentado en la Comisión Nacional del Mercado de Valores" Telecinco. Junio 2004.

<sup>50</sup> Véase en especial el estudio de Zoom Vigía, de Zenith Media (octubre de 2004).

<sup>51</sup> El Anuario de la Televisión 2003. GECA.

<sup>52</sup> Aunque con éxito moderado, los sms *premium* se pueden enviar también desde un teléfono fijo.

El principal nuevo modelo de negocio se basa en la utilización de los SMS tipo *premium*, consistente en el pago de 0.9/0.6/0.3 euros por solicitud de un servicio vía SMS (en general el precio suele ser el más alto) por el usuario. De dicha cantidad, el operador móvil (Movistar, Amena o Vodafone) percibe la mitad y el resto se reparte normalmente a partes iguales entre el WASP (proveedor de aplicaciones móviles) y el cliente final (un editor de contenido o empresa que ofrezca sus servicios en el móvil).

En concepto de publicidad en SMS y líneas "906", las televisiones facturaron 17,9 millones de euros en 2003 (Antena 3 alcanzó 6,6 millones; Telecinco, 5,9; y TVE, 4,3 millones de euros).

Por otra parte, los servicios de tipo tele-votos, sms o "905" y el envío de mensajes participativos, que permiten un cierto grado de interactividad, suponen una financiación complementaria para el productor.

Además la distribución de contenidos audiovisuales (videostream o televisión), particularmente a través de los sistemas de comunicaciones móviles de nueva generación, empieza a constituirse como una fuente de financiación adicional para las productoras.

## 5.4 LA TELEVISIÓN DE PAGO

La televisión de pago supone una aproximación radicalmente distinta a la utilizada por los operadores de televisión en abierto o generalista, puesto que permite no basar el modelo de negocio en la publicidad directa (anuncios) sino hacerlo en el atractivo de los propios contenidos para los usuarios. Evidentemente, este modelo de negocio implica que los contenidos suministrados por la televisión de pago poseen algún elemento diferencial (interés, oportunidad temporal, ...) con respecto a los difundidos por la televisión en abierto.

Por tanto, asociados a la televisión de pago adquieren especial importancia otros mercados conexos como son el de la difusión de películas, el de la retransmisión de eventos deportivos, el de la producción y distribución de canales temáticos y el de los servicios técnicos para los servicios de televisión digital interactiva y de pago.

La cadena de comercialización de productos de la televisión de pago considera típicamente la diferenciación entre paquetes básicos, canales premium, pago por visión, NVoD / VoD, y paquetes temáticos. En el caso de las plataformas que lo permiten (cable, xDSL, ...) habría que sumar a esta oferta los paquetes que incluyen la típica oferta "triple-play" (televisión + Internet + telefonía).

Los datos básicos de la televisión de pago son:

- El mercado de la televisión de pago creció un 25% en el año 2003<sup>53</sup>.
- La televisión digital por satélite domina la televisión de pago (51.3%), seguida por la televisión por cable (28.5%)<sup>54</sup>.
- El principal agente de la televisión de pago es Sogecable que en el año 2003 incluía Canal Plus y Canal Satélite Digital. Según los resultados del primer semestre de 2004<sup>55</sup>, Sogecable ha duplicado en este periodo su resultado bruto de explotación (EBITDA) alcanzando los 139,4 millones de euros. El crecimiento en relación al mismo semestre de 2003 (previo a la integración de Vía Digital y Audiovisual Sport) es de aproximadamente el 104%.<sup>56</sup>
- Cuenta con los contratos exclusivos para la explotación de contenidos de las proveedoras de contenidos más importantes, tanto las conocidas como las "majors" (Universal, MGM, Paramount, Columbia (Sony), Disney, Twenty Century Fox, Dreamworks, Warner), como con Audiovisual Sport (derechos asociados al fútbol en España).

Los hechos más significativos que se han registrado últimamente en el mercado de la televisión de pago español ha sido la fusión de las dos plataformas digitales: Canal Satélite Digital y Vía Digital, que ha dado lugar a una nueva plataforma llamada Digital +, y la aparición de un nuevo servicio, Imagenio, que presta Telefónica, actualmente a través de ADSL. Ambas cuestiones se tratan en detalle en los siguientes apartados, además de la televisión por cable. Asimismo hay que señalar que en 2002 se produjo la desaparición de la primera plataforma de TDT en España, Quiero TV, después de aproximadamente 2 años de emisión. A la cuestión de la televisión digital terrestre también se le dedica un apartado específico.

---

<sup>53</sup> Ingresos por operaciones de televisión de pago, Informe Anual CMT 2003

<sup>54</sup> Estos datos se refieren a número de abonados a la televisión de pago por tecnología, Informe Anual CMT 2003

<sup>55</sup> <http://www.sogecable.es/Media/pdfs/2004/financiero/SGC%201H04%20resultados.pdf>

<sup>56</sup> Como consecuencia de la fusión Sogecable, en el primer semestre de 2004, obtuvo unas pérdidas de 82 millones de euros frente a las pérdidas de 7,3 millones de euros del mismo periodo del año anterior. En este mismo periodo su cifra de negocio era de 720 millones de euros y el número de abonados ascendía a 2.154.000, todo ello según los datos que la propia compañía entregó a la CNMV.

## 5.5 LA TELEVISIÓN DIGITAL POR SATÉLITE

Como se ha señalado uno de los acontecimientos más significativo de estos dos últimos años en el área de la televisión de pago ha sido la fusión de las dos plataformas de televisión digital por satélite, Canal Satélite Digital (Sogecable) y Vía Digital (Telefónica)<sup>57</sup>, y cuya nueva programación comenzó a materializarse a partir del último trimestre del año 2003 bajo el nombre comercial de Digital+<sup>58</sup> (con participación mayoritaria de Sogecable<sup>59</sup>), aunque la fusión como tal fue aprobada a finales de 2002.

La fusión se hizo sujeta a determinadas restricciones<sup>60</sup>, que afectan entre otras a las condiciones<sup>61</sup> sobre los derechos exclusivos de películas, los canales temáticos, la retransmisión de eventos deportivos y sobre los servicios interactivos de pago.

Como era de prever, desde la fusión han surgido algunos conflictos en relación con el monopolio de facto de Digital+. En 2003, la CMT, encargada por ley de hacer el seguimiento de las condiciones de fusión, inició el estudio de determinados conflictos planteados por operadores que comenzaron a resolverse en 2004 mediante arbitraje obligatorio<sup>62</sup>.

En definitiva, si el mercado de la televisión en su conjunto no ha registrado índices relevantes de concentración, no ha sucedido lo mismo en el mercado de la televisión de pago, ya que la integración de las dos plataformas de televisión digital por satélite ha elevado sensiblemente el índice de concentración.

---

<sup>57</sup> Ambas plataformas existían desde 1997, no llegando a ser rentables en ningún momento desde sus inicios.

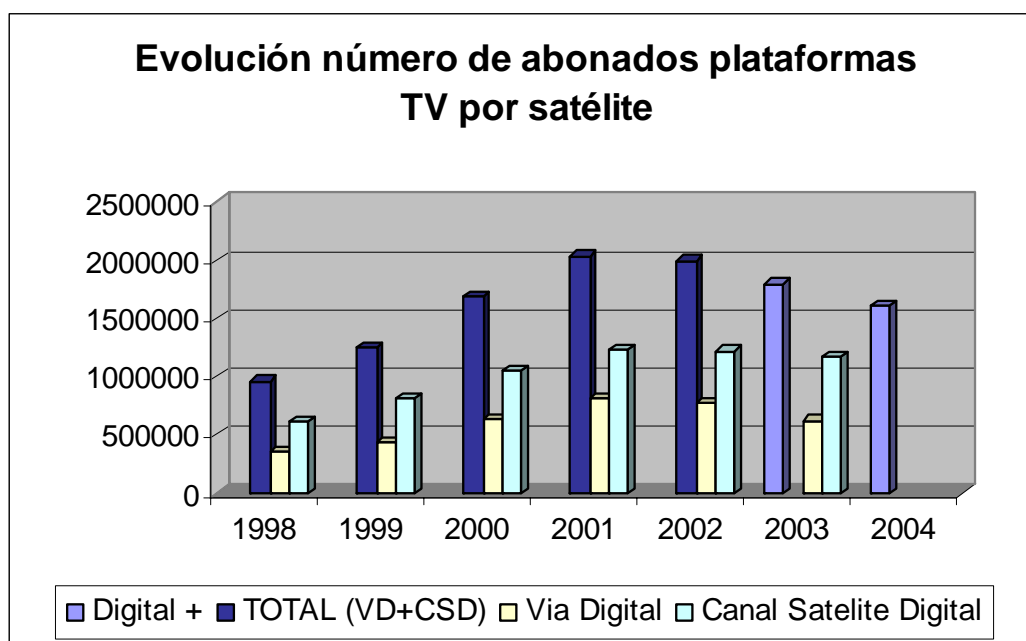
<sup>58</sup> Como consecuencia de la fusión, se produjo un cambio de accionariado en Antena 3 (debido a la imposibilidad legal de que Telefónica fuera propietaria simultáneamente tanto de Antena 3 y Digital+; el grupo editorial Planeta reemplaza a Telefónica como accionista de referencia en Antena 3).

<sup>59</sup> Integración de Vía Digital en Sogecable mediante una ampliación de capital. PRISA y Canal Plus tendrán derecho de veto en las decisiones respecto a Telefónica, con posible laudo de la CMT.

<sup>60</sup> Acuerdo Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2002 (<http://www.la-moncloa.es/web/asp/muestraDocImp.asp?Codigo=c2911020>)

<sup>61</sup> Como ya se ha señalado, la CMT tiene competencias para hacer un seguimiento del cumplimiento de las condiciones impuestas a la fusión.

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, la resolución de laudo arbitral en el expediente de arbitraje entre SOGECABLE, S.A. y EHS, S.L. (Expediente MTZ - 2003/1200).



**Figura 3. Evolución del mercado de operadores de TV digital por satélite según número de abonados en España (1998-2004).**

Fuente: Informes anuales CMT 1998, 2002 y 2003 e información [www.sogecable.es](http://www.sogecable.es) (2004).

NOTA: 2004 se refiere sólo al número de abonados a fecha 30 de septiembre de 2004.

## 5.6 LA TELEVISIÓN POR CABLE

Una parte del negocio de los operadores de cable proviene de la explotación por prestación de servicios de televisión, actividad que tiene algunas características propias. Por una parte, los operadores de cable parten con la ventaja de que los servicios de televisión que ofrecen pueden comercializarse como parte de un paquete integrado (generalmente incluyendo telefonía, Internet y televisión), pero por otra necesitan para su oferta de televisión tener acceso al mercado de la producción de contenidos, especialmente el cinematográfico<sup>63</sup>, aunque sea en segundas contrataciones. De esta manera se puede decir que, desde el punto de vista de la televisión, los operadores de cable compiten en el segmento de la televisión de pago y en el de los derechos exclusivos.

<sup>63</sup> Sin duda, una cuestión fundamental para el éxito del modelo de negocio de los operadores de cable es la posibilidad de comercialización de contenidos atractivos para los abonados. En este aspecto, juegan un decisivo papel los derechos exclusivos sobre determinados contenidos.

En cualquier caso, también hay que notar que los operadores de cable tienen unos costes fijos iniciales muy elevados debido a la inversión necesaria para desplegar sus infraestructuras de red. Sin duda, ello supone una gran barrera de entrada para nuevos operadores al mismo tiempo que un problema de cara al incremento de su "mercado objetivo" y número de clientes. A esto habría que añadir las cuestiones relativas a los permisos y licencias de despliegue de red, tanto en dominio público como privado.

El número total de accesos de cable instalados en 2003 asciende a 5.488.396, lo que supone alrededor del 40 % de hogares españoles<sup>64</sup>, de los que estaban conectados alrededor de 1.400.000<sup>65</sup> a los dos principales operadores Ono y Auna<sup>66</sup> a finales de 2003. Además, se puede decir que existe una lenta penetración de la televisión por cable frente a la mayor aceptación de la contratación de Internet y/o servicios de voz<sup>67</sup>.

## 5.7 LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE

España fue, después de Reino Unido, un país pionero en apostar por el paso a la televisión digital terrestre (TDT), con todo lo que ello implica, desde las oportunas concesiones (Quiero TV, y más tarde Veo TV y Net TV), hasta el impulso de una industria alrededor de la televisión digital. Sin embargo, después del fiasco de Quiero TV<sup>68</sup>, y los diversos retrasos en los planes para el desarrollo de la TDT, los datos actualmente disponibles son reveladores del estado de "impasse" que existe en este ámbito.

Desde abril de 2003 emiten en el sistema digital terrestre al menos cinco televisiones en abierto de cobertura estatal, puesto que además de las ya señaladas, las televisiones privadas fueron obligadas a emitir su programación en digital como condición para la renovación de su concesión (año 2002).

---

<sup>64</sup> Consulta Pública sobre definición y análisis del mercado de servicios de acceso y tráfico a redes de datos mediante conexión permanente desde ubicación fija, CMT julio 2004. Hay que notar que, en principio, estos accesos se refieren a "accesos comercializables", es decir, hogares pasados a los que puede activarse el servicio en un tiempo relativamente "corto".

<sup>65</sup> A partir de la información disponible en las páginas web de ONO, AUNA y ASTEL.

<sup>66</sup> A estos habría que sumar los conectados a los operadores que no pertenecen a ninguno de los dos anteriores (R, Telecable, Euskaltel, etc).

<sup>67</sup> Informe Anual 2003. CMT

<sup>68</sup> Quiero Televisión inició sus emisiones en Madrid y Barcelona, cubriendo un 20% de la población (2,6 millones de hogares potenciales) y llegó a cubrir el 65% de la población española (ciudades de más de 100.000 habitantes). Su oferta incluía programas de pago de diferentes géneros (cine, documentales, series, juveniles, deportes) y permitía además la recepción de otras ofertas digitales (televisiones estatales y autonómicas, digitales privadas en abierto). También ofrecía conexión de acceso a Internet. Fuente: "Los desafíos de la televisión digital terrestre" (Fideca).

También existen asimismo varias televisiones de cobertura autonómica. Por si fuera poco, la infraestructura de red digital ya tiene una cobertura del 85%, según fuentes del sector<sup>69</sup>.

Sin embargo, la emisión no ha resuelto el problema de implantación del nuevo sistema ya que no se ha producido un enriquecimiento destacable de servicios o contenidos (las cadenas que ya existían ofrecen en digital prácticamente la misma programación que en analógico).

Como resumen, hay que señalar que son pocos los receptores de TDT disponibles en los hogares españoles, incluidos los que tienen un descodificador integrado y aquellos a los que se les ha añadido el descodificador necesario para recibir la señal digital<sup>70</sup>.

El resultado es que la intención de adelantar el apagón analógico previsto inicialmente para el comienzo del año 2012 sigue pendiente de los planes para el desarrollo de la televisión digital. En el apartado de Comentarios GRETEL se trata la cuestión de la televisión digital terrestre en extenso, puesto que está muy ligada al modelo de competencia en el sector audiovisual y al modelo de servicio público audiovisual.

## 5.8 LA TELEVISIÓN DE ALTA DEFINICIÓN

Cuando se habla de televisión digital en Europa es conveniente recordar que los progresos que ha conseguido la industria de la producción y distribución de televisión en el mundo digital se originaron gracias a los esfuerzos de muchas entidades europeas en su empeño de desarrollar la televisión de alta definición<sup>71</sup>.

Cabe preguntarse por qué este tipo de televisión digital no tuvo el éxito esperado a pesar de los logros tecnológicos, los esfuerzos de marketing y el apoyo regulatorio. Parece que una de las razones estriba en el dispositivo de presentación de la imagen. Por entonces (primeros de los años 90) no se disponía más que televisores de definición mejorada (enormemente grandes en su volumen físico).

---

<sup>69</sup> Forum TDT Catalunya: <http://www.tdtcat.net>

<sup>70</sup> Los últimos datos disponibles señalan la cifra de decodificadores comercializados en 120.000 (EBU).

<sup>71</sup> A finales de los años 80, Europa visionó un futuro ligado a los formatos de televisión analógica D2MAC y televisión de alta definición HDMAC. Incluso se llegó a incluir el uso obligatorio de estas normas en la regulación correspondiente. La norma D2MAC no llegó a tener un mínimo éxito comercial porque su introducción se vio absorbida por el progreso de la televisión digital convencional. La norma HDMAC culminó su mayor éxito en las transmisiones experimentales y demostradoras de los Juegos Olímpicos de Barcelona 92, pero de ahí no alcanzó al mercado. El progreso tecnológico amparado por los desarrollos HDMAC dio lugar a un sistema eficiente de codificación y transmisión de televisión digital con definición normal que supo aprovechar el DVB para diseñar el paquete de normas de difusión de televisión digital que actualmente se utilizan.

A principios de este nuevo siglo, la irrupción en el mercado de monitores de televisión basados en pantallas planas de gran panorámica a precios que una parte significativa del mercado ha comenzado a aceptar, supone un cambio de orientación muy importante hacia el futuro de la televisión.

De hecho, los fabricantes perciben que los tradicionales televisores de tubos de rayos catódicos se están quedando obsoletos. Sólo en España, en el último año se vendieron 25.000 unidades de televisores de plasma y 60.000 de la tecnología LCD<sup>72</sup>. Sin embargo, es cifras modestas en principio no deben despreciar el efecto que tendrá esta tecnología en el mercado; se esperan incrementos de ventas de estas pantallas con ratios del 300 % de incremento cada año.

Las ferias recientes del sector<sup>73</sup> han centrado gran parte de su actividad en productos relativos a la alta definición. De hecho en Europa ya existen servicios comerciales de televisión digital alta definición por satélite<sup>74</sup>. En principio, no existen mayores problemas para que la televisión digital de alta definición sea ofertada por los operadores mediante sistemas de satélite o cable por cuanto son servicios liberalizados y en los que el ancho de banda es gestionado directamente por el operador. La distribución/difusión vía sistemas basados en la línea telefónica probablemente requiera alguna evolución tecnológica que optimice el ancho de banda disponible. Sin embargo, para el caso de la difusión terrenal existe el problema de la cantidad de espectro disponible para el radiodifusor.

En cualquier caso, es importante considerar que la carrera por los servicios comerciales de televisión de alta definición ya ha comenzado<sup>75</sup>, y hay que considerar que prácticamente todos los radiodifusores del mundo están equipados con capacidad, mayor o menor, de producción en alta definición.

En cualquier caso, hay que insistir en que la adopción de la televisión de alta definición también parece unida al éxito en el desarrollo de la televisión digital.

---

<sup>72</sup> Abril 2004. "Las pantallas de plasma rompen el mercado". GFK Consultores.  
[http://www.telcommunity.com/visor.php?id\\_noticia=10191](http://www.telcommunity.com/visor.php?id_noticia=10191)

<sup>73</sup> NAB, IBC, IFA, etc.

<sup>74</sup> Euro 1080 (HD 1), de pago y cuya señal es recibida por casi 20.000 usuarios.

<sup>75</sup> Como referencia, en USA DirecTV ha lanzado/va a lanzar cuatro nuevos satélites, orientados a la expansión de canales nacionales y locales de TVAD. Los dos primeros satélites, Spaceway 1 y 2, estarán en servicio a mediados del año 2005 con una capacidad de hasta 500 canales TVAD. Los siguientes dos satélites, DirecTV 10 y 11, disponibles a partir de 2007 tendrán una capacidad de otros 1.000 canales TVAD adicionales. En Europa, además del lanzamiento del Euro 1080 (HD 1) en el sistema SES-Astra, el grupo alemán Premiere lanzará 3 canales TVAD en el año 2005 para deportes, cine y documentales. Asimismo, la discusión en Latinoamérica sobre las normas de televisión digital terrenal a utilizar, por ejemplo en Brasil, trata, entre otras cuestiones, sobre las características del sistema americano ATSC y el europeo DVB, en el terreno de la alta definición.



## 5.9 LA TELEVISIÓN EN LOS NUEVOS MEDIOS DIGITALES

En este apartado se incluyen un número de servicios incipientes como la televisión sobre conexiones de banda ancha tipo xDSL, sobre las comunicaciones móviles de nueva generación, sobre Internet (incluyendo las redes P2P) y otros similares<sup>76</sup>.

Existen muy pocos datos sobre estos servicios, debido a su estadio inicial de desarrollo. Por todo ello, se ha seleccionado como ejemplo relevante el sistema Imagenio de Telefónica, que además está muy relacionado con el desarrollo de la banda ancha. En este sentido, hay que señalar que en muchos países, particularmente europeos, comienzan a ofrecerse este tipo de servicios sobre conexiones de banda ancha<sup>77</sup>.

Imagenio se puede considerar como una modalidad interactiva de explotación de televisión de pago, que se transmite inicialmente sobre ADSL y que incluye<sup>78</sup> el "servicio Imagenio TV" que tiene televisión y audio digital, además de acceso a Internet, y contenidos bajo demanda (audio y video), y el "servicio Imagenio sin TV" , solamente con acceso a Internet y contenidos bajo demanda (audio y video).

Indudablemente, la televisión configurada en torno a las redes de banda ancha, que posibilita además la prestación de servicios interactivos, provoca de momento una clara competencia entre los operadores de cable y Telefónica, aunque todavía es pronto para pronunciarse sobre el efecto que pueden tener estos nuevos servicios.

## 5.10 LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL

Existen algunos servicios relacionados con el audiovisual que suelen considerarse como mercados conexos, pudiéndose llamar mercados audiovisuales mayoristas, y que se refieren a la adquisición de contenidos audiovisuales, infraestructuras de transporte y acceso al cliente, explotación del sistema de acceso condicional y otros servicios técnicos relacionados con la explotación de los descodificadores.

---

<sup>76</sup> Hay que notar que la nomenclatura sobre estos servicios es inmadura, y muchas veces los términos aún no tienen un amplio respaldo. De hecho, en general para estos servicios no se habla de televisión, sino de video sobre el sistema en cuestión (vídeo sobre ADSL, por ejemplo).

<sup>77</sup> Estas ofertas ya existen, entre otros, en Francia (con operadores como Free [www.free.fr](http://www.free.fr) o France Telecom <http://www.francetelecom.com>) e Italia (<http://www.rossoalice.it>). Por otra parte, Microsoft y la compañía de telecomunicaciones Swisscom, desde el pasado septiembre de pruebas comerciales, tendrán una oferta completa de televisión a través de Internet en Suiza en 2005. También recientemente el grupo de telecomunicaciones TeliaSonera anunció que esperaba lanzar próximamente la televisión vía Internet en Suecia.

<sup>78</sup> Resolución de 12 de diciembre de 2003, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información relativa a la prestación de la oferta de servicios "Línea Imagenio" por

De todos estos mercados se va a considerar específicamente el de la producción audiovisual, por ser el más cercano al objeto de este trabajo<sup>79</sup>.

La producción audiovisual suele ser una parte de la cadena de valor que ha estado siempre apartada de los circuitos habituales de medida de mercado. Por sus especiales características y su vinculación al cine, sólo ha comenzado a figurar en los anuarios en los últimos años. Sin embargo, conviene tenerla en cuenta porque está relacionada directamente con los contenidos de las televisiones, es decir, con la confección de sus parrillas de programación que, a la vez, atraen audiencia, y ésta atrae publicidad. Asimismo, la publicidad aporta dinero que se emplea en la producción cerrándose el círculo del negocio de la televisión.

Desde el punto de vista regulatorio, además de la regulación ya mencionada en un apartado anterior, este año se ha distinguido por la aprobación, por parte de los Ministerios de Industria y Cultura de un Real Decreto que desarrolla el reglamento del destino que tienen que dar las cadenas de televisión del 5% de sus ingresos para la producción de cine europeo<sup>80</sup>.

Es una medida que afecta a un subsector cada vez más relevante como lo demuestra el hecho de que desde 1999 haya crecido un 40%. No obstante, se puede hablar de una situación de incertidumbre económica y hasta jurídica, caracterizada por prácticas poco transparentes.

En la industria audiovisual funcionan dos grandes bloques de empresas o líneas de generación y financiación de programas o de contenidos. Por una parte, las dedicadas a hacer y distribuir películas y, por otra, las que producen la mayor parte de la programación de televisión (series, *talk shows*, *infoshows*, etc.). Al final ambas confluyen en el área de la televisión, que en la actual configuración de los medios se constituye como uno de los grandes pilares de financiación del cine.

Esta financiación procede de una doble vía: por una parte, las cadenas deben destinar un porcentaje de sus ingresos (el ya referido 5%) y, por otra, producen o coproducen directamente películas y contratan derechos de emisión de obras cinematográficas destinadas a alimentar (junto con la cuota de entretenimiento, series de ficción, deportes e informativos) una buena parte de su parrilla de programación, como es la destinada al cine.

---

Telefónica de España, S.A U. <http://www.setsi.mcyt.es/legisla/tarifas/re121203.htm>

<sup>79</sup> En cualquier caso, un próximo trabajo del GRETEL tratará específicamente la producción y explotación de contenidos audiovisuales, y se remite al lector al mismo para mayor detalle.

<sup>80</sup> Real Decreto 1652/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles.

Por otra parte, hay que señalar que los costes de producción han disminuido significativamente debido a la digitalización. Ello permite, por ejemplo, que ahora sea económicamente razonable producir un canal de noticias 24 horas. Evidentemente esta disminución de costes de producción tiene un notorio impacto en la posibilidad de aumentar el número de canales y programas disponibles para los difusores, un elemento fundamental en el nuevo entorno digital.

Como conclusión, es evidente que no es posible ordenar el sector audiovisual sin comprender perfectamente cuáles son y cómo funcionan los mercados conexos y, en particular, el de la producción de contenidos.

Como ilustración de la complejidad que ha adquirido el sector audiovisual, y de la profunda relación que existe entre la producción de contenidos y el mercado audiovisual, en la siguiente tabla se ofrece, a modo de ejemplo, la duración aproximada y estimativa de las ventanas de explotación de un contenido audiovisual específico como una película.

VENTANAS DE EXPLOTACIÓN DE LA OBRA AUDIOVISUAL (PELÍCULA)	Comienzo (duración)
Salas de cine	Inmediata (6-8 meses)
DVD y alquiler	6-8 meses (3-6 meses)
Pay per view. Plataforma inicial	9-14 meses (3 meses)
TV de pago (1ª ventana)	12-17 meses (6 meses)
TV de pago (2ª ventana)	18-23 meses (6 meses)
TV en abierto	Indefinida

**Tabla 3. Ventanas de explotación de la obra audiovisual (película).**

*Fuente: Informe Anual CMT 2003.*



# 6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS AUDIOVISUALES

## 6.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley de Acompañamiento de 2001 para 2002<sup>81</sup> modificó determinados artículos del Estatuto de la Radio y Televisión, vinculando orgánica y funcionalmente la organización, atribución y definición del servicio público y el control parlamentario de las televisiones públicas autonómicas, a lo dispuesto para la televisión pública estatal; y encomendando al ente público Radio y Televisión Española (RTVE) la función de servicio público derivada de la gestión directa de los servicios de radiodifusión sonora y televisión.

Se trata de una actualización normativa, pero los problemas regulatorios y de mercado del servicio público provienen de más lejos.

Existe unanimidad en la consideración de que la cuestión de la televisión de servicio público es una de las asignaturas pendientes más importantes que tiene el sistema de medios audiovisuales español y que, además, ésta debe resolverse cuanto antes. Pero a la vez es una de las cuestiones más espinosas y difíciles de abordar.

En esta carrera hacia un nuevo modelo, España ni siquiera puede acudir a la mera adaptación de una norma europea ya que la UE deja plena libertad<sup>82</sup> a cada país para organizar el modelo que estimen más oportuno de televisión pública y, de hecho, pueden encontrarse diversos modelos en los países de la Unión.

En resumidas palabras, el modelo de televisión pública, regido por el Estatuto de Radio y Televisión de 1980, no convence a nadie, entre otras razones porque mantiene una deuda millonaria, distorsiona la competencia y el mercado y porque, además, ha venido ofreciendo unos contenidos que en muy poco se diferencian de los contenidos de las televisiones privadas<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

<sup>82</sup> Basada en la denominada "excepción cultural".

<sup>83</sup> Que en repetidas ocasiones son acusadas de emitir programas "basura".

En este contexto se ha creado una comisión de expertos, el "Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal", que como misión principal tiene la de emitir un informe al Gobierno proponiendo un modelo sostenible de televisión pública. Estas premisas servirán de base para la posterior discusión parlamentaria acerca de la adopción de medidas que hayan de aplicarse a los medios públicos (esencialmente, RTVE y la Agencia EFE).

En cualquier caso, el propio concepto de servicio público televisivo en la era digital está cambiando. Tradicionalmente, y a ello responde el marco normativo actual, se consideraba que toda la actividad televisiva era servicio público esencial de titularidad estatal si bien ello no respondía a justificación alguna sino que se asumía *ex lege*. La aparición de las televisiones autonómicas y privadas puso en evidencia la ausencia de diferenciación entre la gestión directa y la indirecta y con ello la necesidad de regular una diferenciación que justificase el mantenimiento de la gestión directa por parte de los operadores públicos tradicionales. Sin embargo, el intento de regular la diferencia traería como consecuencia la necesidad de desregular a los operadores privados (algo de lo que no se habla), la de reconocer jurídicamente la existencia de un mercado televisivo y la de introducir transparencia en la intervención pública en dicho mercado. Además actualmente los actores comunitarios y españoles del sector (juristas, reguladores y cadenas difusoras) lo vinculan ahora a criterios de rentabilidad social (es decir, a que exista una proporcionalidad entre el esfuerzo público realizado y el bien común garantizado), eficacia económica, calidad y excelencia en sus programas, información equilibrada, capacidad de innovación y creatividad, independencia, promoción de la diversidad cultural y lingüística. En definitiva, como consecuencia de la consideración de servicio público audiovisual ha de poderse acceder de forma gratuita a un conjunto equilibrado de contenidos informativos, culturales, educativos y de entretenimiento.

Sin embargo dicho concepto de servicio público no responde a una intervención pública necesaria para corregir un fallo del mercado que afecta a derechos del ciudadano. Al contrario de otros servicios públicos (como la educación, la sanidad o el servicio universal de telecomunicaciones), los servicios públicos audiovisuales responden a un punto de vista subjetivo sobre el tipo de contenidos a garantizar, la existencia de una demanda insatisfecha de dicho contenido (que el mercado no sería capaz de suministrar), y la asunción de que el acceso a dichos contenidos conforma un derecho.

En cualquier caso, de momento y hasta que se tomen las medidas adecuadas de clarificación, se ha de considerar que la definición fáctica de servicio público audiovisual en España incluye "la totalidad de las actividades del Ente Público RTVE", lo que obviamente plantea el mencionado y grave problema de distorsión del mercado de radiodifusión y televisión español.

## 6.2 LA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA

Como se ha explicado, la actual (in)definición del servicio público, plantea la cuestión de la distorsión que puede provocar la doble financiación (publicidad y subvenciones) de la televisión pública con respecto al desarrollo de la competencia que se establece entre esas empresas y las privadas (cuya fundamental vía de financiación es la publicitaria).

Así, las circunstancias del caso español en relación con la financiación de los servicios públicos audiovisuales son las siguientes. Como ya se ha indicado Televisión Española es el canal que más publicidad factura y es previsible que lo siga haciendo, al menos hasta que no se limite su capacidad para contratar publicidad. Del total de 2.315,2 millones de euros invertidos en 2003 en publicidad televisiva, RTVE ingresó 697,2 millones. Al mismo tiempo, las televisiones públicas tienen unos ingresos en subvenciones oficiales de entre 1.500 y 1.800 millones de euros al año, según estimaciones de la CMT<sup>84</sup>, con un crecimiento del 8,7% con respecto al ejercicio anterior. De esta forma, los ingresos por subvenciones superaron en cerca de 500 millones a las ventas publicitarias de RTVE y de las televisiones autonómicas que alcanzaron 1.016 millones de euros en 2003. En particular, RTVE recibió 756 millones en concepto de subvenciones.

Por tanto, en el caso de RTVE, el actual sistema de financiación conlleva en la práctica que la publicidad aporte alrededor de un 50% de la financiación necesaria, mientras que aproximadamente el otro 50% lo recibe del dinero público. Según este sistema, en la práctica se autoriza en la Ley de Presupuestos Generales del Estado endeudamientos anuales acumulativos.

En cualquier caso, las fuentes posibles de financiación de una televisión pública de ámbito nacional que no pretenda distorsionar un mercado audiovisual en competencia abierta y al mismo tiempo atienda a sus obligaciones de servicio público, son:

- las subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado;
- la comercialización y venta de sus productos y servicios;
- una participación limitada en el mercado de la publicidad;
- y/o una tasa o canon sobre la tenencia de receptores.

---

<sup>84</sup> Informe Anual CMT 2003.

De hecho, con el fin de evitar la distorsión de la competencia, en diversos países europeos se imponen límites a la participación pública en el mercado de la publicidad televisiva. Así, las autoridades con competencias en el audiovisual han optado por imponer límites a la participación en la "tarta publicitaria". Algunas cadenas, como la inglesa BBC, tienen prohibida la emisión de publicidad y otras, como las públicas alemanas, están sometidas a fuertes restricciones. Como contrapartida a la renuncia de estos ingresos, en estos y otros países los ciudadanos pagan un canon por tenencia de aparato receptor. Sin embargo, la cuestión en España sería si el ciudadano español estaría dispuesto a pagar una cantidad anual de entre 100 y 200 euros por poseer y usar un televisor, como sucede en el Reino Unido, Italia o Alemania.

En cuanto a la comercialización y venta de sus productos, dado su actual volumen de negocio puede considerarse más como una ayuda que como una fuente de financiación.

Las cadenas autonómicas se rigen por mecanismos similares.



# 7. COMENTARIOS GRETEL

## 7.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El sector audiovisual español vive en este momento una etapa crucial por cuatro razones fundamentales<sup>85</sup>. En primer lugar, porque no se han acometido los cambios necesarios en una legislación básica que se mantiene anclada en conceptos de servicio con veinticinco años de antigüedad y que desconocen las transformaciones ocurridas desde entonces. En segundo lugar, porque el actual panorama regulatorio es también el resultado de una multitud de medidas tomadas a lo largo de estos años, fundamentalmente por motivos coyunturales, que han conducido a una situación particularmente confusa y compleja del sector. En tercer lugar porque la inadaptación del marco normativo a la realidad ha fomentado situaciones de segmentos de actividad no amparados por la legalidad vigente y de estructuras financieras cada vez más insostenibles. Y en cuarto lugar, porque el audiovisual forma parte de un hiper-sector, conocido en el mundo financiero como "sector TMT" (por Tecnología, Medios y Telecomunicaciones) cuyo dinamismo le arrastra de forma imparable y de manera tal que el audiovisual puede quedar arrinconado (obsolescencia de servicio, técnica y de negocio) si no se toman las medidas que permitan aprovechar las oportunidades que esta rápida evolución presenta.

De hecho, se puede decir que este sector ha registrado, como el de las telecomunicaciones y el de la Sociedad de la Información, cambios vertiginosos tecnológicos, económicos y sociales a los que no se ha sabido dar, la mayoría de las veces, respuestas satisfactorias. Así, el GRETEL tiene el convencimiento de que cuestiones tales como establecer las reglas de juego del mercado del audiovisual, definir los objetivos de servicio público, solucionar la crisis financiera de RTVE y establecer las formas de gestión y financiación apropiadas, o aprovechar la convergencia tecnológica para la mejora del sector, no deberían ser aplazadas por más tiempo.

---

<sup>85</sup> Como indicador de la persistencia de los problemas del sector audiovisual, ya en el primer trabajo del GRETEL "Competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet" publicado en el año 1998, se apuntaban todas las cuestiones que hoy, más de seis años después, siguen de completa actualidad.

Al mismo tiempo, esta etapa, como todas las sacudidas por importantes cambios, presenta una serie de oportunidades, entre las que se pueden destacar:

- La existencia, quizá coyuntural, de una situación económica del sector audiovisual mejor que la de años anteriores debido, sobre todo, a la mejora de las perspectivas sobre la publicidad, principal fuente de financiación de la televisión en abierto. De hecho se puede hablar de la existencia actual de un segmento de publicidad insatisfecha.
- La constatación de que existe un consenso entre las fuerzas políticas, las empresas difusoras, asociaciones profesionales y, en general, todos los agentes significativos del sector, sobre la necesidad de una urgente intervención regulatoria encaminada en primera instancia a poner orden en un caos actual que a nadie beneficia.

El actual Gobierno, al igual que durante la última etapa del anterior, parece ser consciente de esta situación. En este sentido, una de las primeras medidas que ha tomado ha sido la de crear, como se ha mencionado, un consejo de expertos<sup>86</sup> que diseñará las líneas maestras de un nuevo servicio público de televisión y su modo de financiación, uno de los pilares sobre los que descansa la renovación del sector.

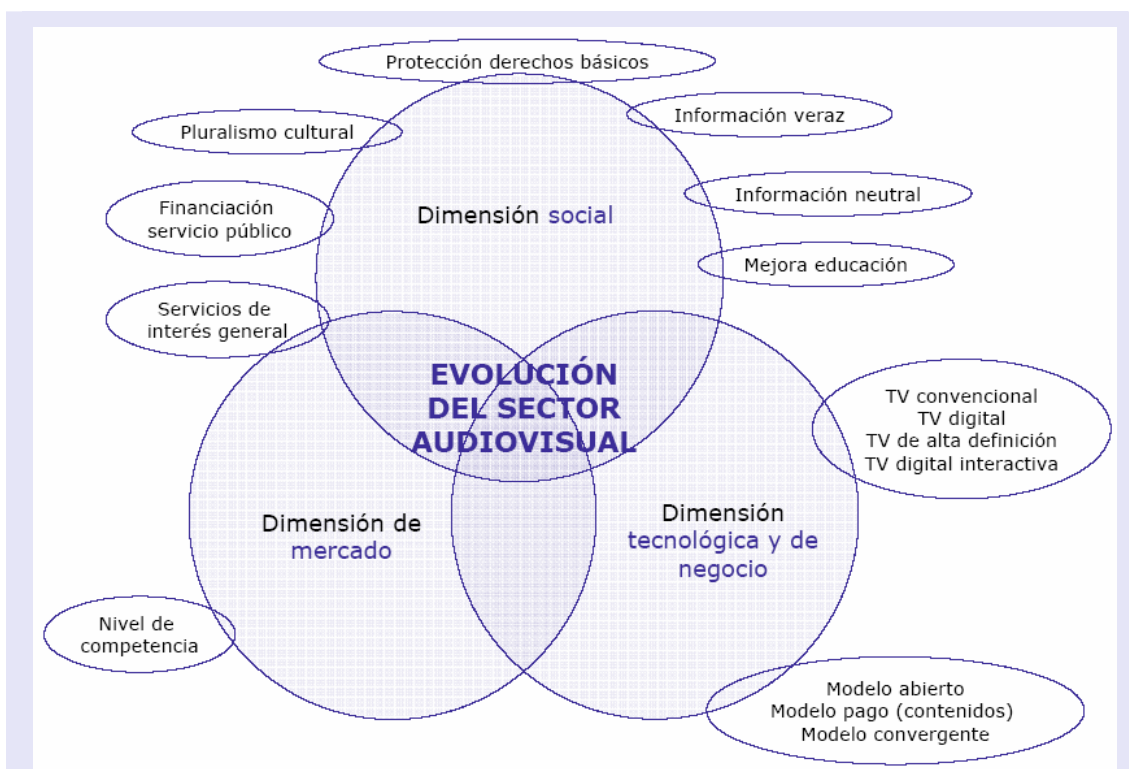
## 7.2 SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR AUDIOVISUAL

Tres son las dimensiones sobre las que tiene lugar la evolución del sector audiovisual:

- La dimensión social, relacionada con la protección de derechos básicos y la garantía efectiva sobre estos derechos (pluralismo cultural, información veraz, neutral, contribución a la mejora del nivel de educación, ...) y donde es necesaria la definición de los objetivos de servicio público.
- La dimensión de mercado, dirigida hacia un mayor y más transparente nivel de competencia, donde se plantea la financiación del servicio público, así como la diferenciación entre éste y los servicios de interés general prestados en un marco competencial abierto.
- La dimensión tecnológica y de negocio, dirigida hacia los nuevos modelos de negocio que ya no serán, exclusivamente, la publicidad o el pago por contenidos, y que conducirá a la televisión digital interactiva.

---

<sup>86</sup> El llamado "Consejo de Sabios".



**Figura 4. Evolución del sector audiovisual: dimensiones.**

*Fuente: GRETEL 2005.*

Evidentemente, la resultante de la evolución del sector es una combinación de la evolución sobre cada una de estas dimensiones. Además hay que considerar que cada una de estas dimensiones no es independiente de las demás. Como ejemplo, piénsese en que la evolución tecnológica hacia la digitalización permite disponer de un mayor número de canales de televisión, por tanto, con la capacidad de elevar el grado de competencia posible, o también como esta evolución permite, a su vez, abaratar los costes de producción audiovisual, lo que también facilita la aparición de contenidos para estos nuevos canales.

De estas dimensiones el GRETEL va a ocuparse fundamentalmente de la relación entre mercado, negocio y evolución tecnológica, como una manera de aprovechar las oportunidades que una reestructuración del audiovisual permite. No obstante, el GRETEL reconoce que antes de este examen es necesario plantear (y resolver) las cuestiones previas alrededor de las garantías sobre una serie de derechos básicos de interés público y que, desde luego, prevalecen sobre los intereses de la competencia y los mercados, aunque ello no signifique, como más adelante se detalla, que en el marco conceptual no haya que definir el audiovisual como un mercado en competencia abierta en el que se introduce la excepción del cumplimiento de una serie de objetivos de servicio público.

De esta manera, el GRETEL interpreta que, una vez establecida la defensa y garantía de los intereses sociales, las fuerzas de los vectores competencia/mercado y tecnología/negocio van a coincidir a medio plazo en el ámbito de la televisión digital. Por tanto, e inevitablemente, el audiovisual en general deberá evolucionar desde su actual situación a otra más acorde con la realidad del mercado y en la que el nivel de competencia y la transparencia de la misma sean mucho mayores que los actuales.

### **7.3 EL SERVICIO PÚBLICO COMO GARANTÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES**

Como se ha señalado, el primer paso de la revisión del sector audiovisual consiste en definir, claramente y con detalle, el servicio público tradicionalmente asociado a la base de la regulación del audiovisual.

De esta manera, para intentar objetivizar todo el proceso y al mismo tiempo compatibilizar los conceptos de rentabilidad social y eficacia económica, el GRETEL considera recomendable adoptar una aproximación de análisis sistemático del problema.

En primer lugar, si se pretende que una intervención pública en el mercado audiovisual, consistente en garantizar una oferta de contenidos, responda a una necesidad interiorizada por los ciudadanos como un derecho y ésta no esté cubierta por la oferta normal presente en el mercado, lo primero será definir cuáles son dichos contenidos y sus criterios de calidad.

Una vez definidos los contenidos objeto de intervención sería preciso analizar la forma más eficaz para que dicha oferta llegue a todos los ciudadanos, eficacia que debería ser cuantificada en términos económicos y en términos cualitativos. Dicho análisis incluiría, entre otras, las soluciones de gestión directa por los poderes públicos de un servicio de difusión pero podría también incluir su gestión indirecta, o incluso la contratación de dicha difusión por parte de un agente ya establecido en el mercado.

Por último y como última fase de la metodología, sería necesario determinar la forma de financiación de dicha intervención pública, financiación que admite un amplio juego de posibilidades, desde la presupuestaria hasta la contributiva por parte de todos los agentes del mercado o incluso una solución mixta. Es indudable que una característica irrenunciable del procedimiento de financiación sería el de la transparencia.

Para ello, siguiendo los principios establecidos en la sentencia *Altmark* del Tribunal Europeo de Justicia<sup>87</sup>, el GRETEL considera que se deben seguir los siguientes pasos prácticos con respecto a la revisión del servicio público:

1. Definir las obligaciones de servicio público
2. Valorar las obligaciones establecidas, incluyendo la consideración del principio de proporcionalidad
3. Decidir cuál va a ser el modelo de prestación de las obligaciones establecidas en función de la eficiencia del mismo, incluyendo el modelo de gestión en su caso.
4. Establecer cuál es la influencia del modelo de prestación escogido en el comportamiento del mercado e instituir las correspondientes obligaciones de transparencia.

En este sentido, el realizar dicho análisis y encontrar la solución adecuada es el núcleo de la tarea a realizar por el citado consejo de expertos.

Para la aplicación práctica de esta metodología hay que considerar que, desafortunadamente como ya se ha comentado, el análisis de los modelos de televisión pública instaurado en los países europeos no conduce a un modelo común cuya eficacia esté homologada. Es verdad que en todos estos países existe televisión pública pero se aplican diferentes modelos de organización y financiación, probablemente porque responden a conceptos diferentes (y casi siempre no explicitados con suficiente detalle) y objetivos distintos de servicio público.

A continuación se hacen algunos comentarios generales sobre los anteriores pasos desde el punto de vista de GRETEL, sin perjuicio de considerar detalles adicionales en los apartados siguientes, dedicados específicamente a la regulación pendiente en el audiovisual español.

## **SOBRE LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO**

En primer lugar, hay que señalar que las obligaciones de servicio público están asociadas a la protección de derechos básicos recogidos en la Constitución, lo que se podría denominar principios constitucionales, que son los siguientes:

---

<sup>87</sup> Sentencia, de 24 de Julio de 2003, del Caso C-280/00, *Altmark Trans*. De acuerdo a la misma, una compensación por una obligación de servicio público no constituye una ayuda del Estado si un número de criterios en relación con la definición y financiación de este servicio son satisfechos.

- Pluralismo político, social y cultural, particularmente en el sentido de preservar la diversidad cultural y lingüística (... la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España ...) <sup>88</sup>. El GRETEL considera que esta obligación sería interesante ampliarla en un sentido proactivo para el fomento de la educación y la cultura, promoviendo las ventanas de exhibición accesibles a contenidos innovadores, emergentes o alternativos.
- Acceso a información veraz y neutral (... a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión ...) <sup>89</sup>
- Protección de los usuarios / consumidores, en el sentido de poner límites a las libertades de expresión y comunicación, lo que incluye el respeto a los derechos y libertades fundamentales, en especial, el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia <sup>90</sup>.

Esta enumeración de algunas de las obligaciones básicas de servicio público audiovisual también está soportada por la “excepción cultural” europea del audiovisual con respecto a los sectores en competencia y por la Directiva de Televisión sin Fronteras.

El GRETEL considera que, en cualquier caso, la revisión de las obligaciones de servicio público que se establezca debe dirigirse hacia el aumento de las garantías sobre los derechos que se han mencionado.

Un aspecto muy interesante de la anterior enumeración de obligaciones de servicio público es el que resulta de considerar que todas estas obligaciones se refieren al ámbito de los “contenidos”. Por consiguiente, se podría decir que la regulación de servicio público del audiovisual es una regulación en realidad sobre los contenidos. Este hecho hace que aparezcan algunas cuestiones de difícil respuesta y que se salen del ámbito de este trabajo. La primera es por qué hace falta regular el caso de la televisión y no el de los medios de comunicación escritos (prensa), por ejemplo. En este sentido, podría considerarse que la prensa está en un estadio más avanzado de evolución y que la televisión (y quizás antes la radio) podrían seguir un camino parecido para finalmente no necesitar de la

---

<sup>88</sup> Art 20.3 Constitución Española.

<sup>89</sup> Art 20.1 d) Constitución Española.

<sup>90</sup> Art 20.4 Constitución Española.

protección que significan las obligaciones de un servicio público explícito<sup>91</sup>. La segunda es si hace falta especificar en detalle si algunos contenidos (extrañamente llamados “contenidos de interés general”, en lugar de “contenidos de interés público”) deben estar incluidos entre las obligaciones de servicio público. Desde luego, parece que las actuales listas de estos contenidos incluyen algunos de dudoso encaje con el fomento de la cultura y el pluralismo. De hecho, algunos de estos contenidos son de tan “interés general” que no parece difícil que sean ofrecidos por agentes privados en un entorno de mercado. Por supuesto, existen otros contenidos que sí se pueden considerar de “interés público”, aunque la lista en detalle de los mismos no sea fácil de consensuar, por lo que debería permanecer la posibilidad de que dicha lista pudiera ser revisada cada cierto tiempo.

De cualquier manera, el GRETEL considera que nada de esto es suficiente si no se consigue definir, además de la lista de contenidos, aquellos parámetros y criterios específicos de calidad que deben llevar al órgano regulador a evaluar la eficacia y éxito de los requisitos fijados.

En cualquier caso, el GRETEL recuerda que las necesidades derivadas de las obligaciones de servicio público prevalecen sobre los intereses de la competencia y los mercados.

Sin embargo, el GRETEL también considera que es interesante recordar que nos dirigimos hacia un entorno de mayor competencia en el ámbito audiovisual por lo que es necesario reconocer que las obligaciones de servicio público pueden ser revisadas a la luz de este mayor nivel de competencia. De esta manera, puede suceder que la regulación del audiovisual que ahora se está generando sea tan sólo una regulación de “transición” hasta que se consoliden nuevas formas de servicio audiovisual, en particular si no se considera muy cuidadosamente la evolución previsible del sector audiovisual.

También hay que reconocer que algunas de las obligaciones de servicio público tienen un sentido de igualdad de oportunidades, en el sentido de otorgar la misma libertad de elección para los usuarios, independientemente de la ubicación, y, por tanto, pueden revisarse en función de que se alcancen la igualdad y libertad mencionadas.

---

<sup>91</sup> No hay que obviar el hecho de que la televisión, en parte debido a su forma de uso, su penetración e índices de audiencia, es uno de los medios de comunicación clave que tiene una enorme capacidad de conformación de la opinión pública.

Asimismo, y también relacionado con lo anterior, hay una ligazón entre las obligaciones de servicio público mencionadas y algunas que podrían ser parecidas a las obligaciones de servicio universal (en parte futuro) de las comunicaciones electrónicas, como cobertura (accesibilidad), capacidad (calidad), asequibilidad, etc. Esta relación entre ambas obligaciones aumentará con la evolución del sector y la creciente convergencia entre sectores. De esta manera, parte de las obligaciones relacionadas con la pluralidad y el acceso a la información podrían irse transformando en un futuro no muy lejano. Incluso podría considerarse el mantener las obligaciones como tales en algunas zonas del territorio (o para algunos usuarios con características particulares) y no en otras, tal como sucede con el propio servicio universal de las comunicaciones electrónicas.

### **SOBRE LA VALORACIÓN Y PRESTACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO**

Con respecto a la valoración y modelo de prestación de estas obligaciones de servicio público, hay que indicar que ya en el Tratado de Ámsterdam, que modifica el Tratado de la UE, se incluía un anexo sobre el “Protocolo de los sistemas públicos de difusión en los Estados miembros” en el que se reconoce que “el sistema público de difusión está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada Estado y con la necesidad de preservar el pluralismo en los medios”.

En este sentido, en el mencionado Protocolo se expresa que los Estados miembros son competentes para subvencionar el servicio público de difusión en la medida en que dicha subvención vaya destinada al servicio público, definido y organizado por cada Estado miembro y no altere las condiciones de mercado y la competencia en el ámbito comunitario.

El GRETEL considera, además, que el modelo de prestación (y gestión en su caso) debe tener en cuenta la mayor eficiencia posible y que han de evaluarse en detalle las opciones posibles en aras de la transparencia. Las opciones incluyen tanto el procedimiento para otorgar la correspondiente concesión, si ha lugar, así como el tipo de entidad que llevará a cabo las obligaciones de servicio público (entidad pública, entidad privada).

Con respecto al último paso de transparencia<sup>92</sup>, el GRETEL considera necesario extender esta obligación a las obligaciones de servicio público que se definan y que afecten a los mercados de producción de contenidos o los de gestión de derechos de la propiedad intelectual por parte de los prestadores de las obligaciones públicas.

---

<sup>92</sup> Que puede adoptar muy diferentes formas, incluyendo una contabilidad analítica.



También, de una forma muy interesante, los mencionados pasos para la definición, valoración y prestación de las obligaciones de servicio público son aplicables para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En este sentido, hay que recordar que en el sector audiovisual la competencia se reparte entre el Estado y las Comunidades Autónomas según el artículo 149.1.27 de la Constitución, que atribuye al Estado en exclusividad tan sólo la regulación de las normas básicas sobre los medios de comunicación social de televisión y radio, correspondiendo a las CCAA facultades de desarrollo legislativo y ejecución<sup>93</sup> en su ámbito territorial. Todo ello sin perjuicio de que las funciones de defensa de los mercados en competencia cuando dichos mercados son de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma recaiga en las autoridades nacionales responsables de la competencia (ANC) o en caso de asignación específica en las sectoriales (ANR).

## 7.4 MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS AUDIOVISUALES EN COMPETENCIA

El GRETEL considera tal como se ha señalado anteriormente que el marco conceptual que se debe dar en la revisión en curso de la regulación del sector audiovisual es reconocer que el modelo de prestación de servicios se basa en la competencia en un mercado abierto. Y solamente, después de este reconocimiento, hacer la correspondiente excepción y reserva de recursos necesarios para el modelo de servicio público (la prestación de las obligaciones de servicio público del anterior apartado).

De esta manera el GRETEL propone que se supere la discusión entre servicios de interés general y servicio público, y se introduzca la “normalidad” del mercado en competencia en el sector audiovisual<sup>94</sup>.

De hecho, la propia Constitución reconoce este modo de proceder de la iniciativa pública en la actividad económica (... mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales ...) <sup>95</sup>, y que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y los comunales (... es preciso tener en cuenta la utilización que la radio y la televisión por ondas hertzianas hacen de las frecuencias radioeléctricas, que son dominio público ...) <sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> De forma muy reveladora el Tribunal Constitucional (sentencia 168/1993 de 27 de mayo) ha establecido que “los aspectos de la radiodifusión en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medios de comunicación social, o aspectos de contenido, conectados con los derechos y libertades del artículo 20 CE, son competencia compartida del artículo 149.1.27 CE”.

<sup>94</sup> También de acuerdo con lo que han pedido algunos agentes del sector como anunciantes, operadores de la red de transporte de señales e industria de fabricación de equipos.

<sup>95</sup> Art 128.2 Constitución Española.

<sup>96</sup> Art. 132.1 Constitución Española.

Evidentemente, el GRETEL considera que este modelo de prestación de servicios permite abundar en toda la batería de medidas que conlleva un mercado abierto en competencia como son:

- La neutralidad tecnológica, particularmente importante en la actual situación de transición entre servicios de difusión audiovisual prestados con tecnología analógica y los prestados con tecnología digital
- La eliminación de las barreras de entrada al mercado, tales como el régimen concesional actual, aún reconociendo las dificultades que entraña no contar en el sector audiovisual con un “instrumento” similar a la Directiva Marco de las comunicaciones electrónicas

Hay que insistir en que la actual oferta de televisiones nacionales en abierto en España es insuficiente y refleja una de las menores de toda Europa. Por tanto, entre los males que un nivel de competencia saludable podría limitar, y que están causados básicamente porque la condición de oligopolio de la televisión causa todo tipo de tensiones y problemas, están la anómala situación de exceso de demanda de espacios televisivos para la publicidad, una “opulenta” y, a la vez, extraña situación que se caracteriza por la saturación, contraprogramación, incremento significativo de precios de los anuncios e incertidumbre en la planificación de las campañas.

Por supuesto, este diseño de competencia en un mercado abierto también lleva aparejado una serie de cuestiones adicionales que se consideran en los siguientes párrafos.

En primer lugar, el GRETEL considera que este marco regulatorio sólo sería necesario para los servicios tradicionales de difusión, es decir, los servicios de televisión terrestre, por entender que otros servicios audiovisuales ya se encuentran en un marco de competencia abierta.

De aquí, habría que considerar el diseño competencial y las posibilidades tecnológicas para evaluar cuántos canales y por qué medios serían posibles. La consecución de una competencia sostenible depende fuertemente de este diseño, que está ligado con la introducción de nuevos agentes en el sector y con la transición hacia la televisión digital que se trata en el siguiente apartado.

El diseño competencial también habría de fomentar la innovación en el mercado, de tal manera que los agentes que promuevan nuevas soluciones de interés para los usuarios no se vean penalizados. A este respecto, tal como se comenta también en el siguiente apartado, puede resultar que la iniciativa pública sea clave para la transición hacia la televisión digital.

Asimismo el GRETEL considera que no es posible llevar a cabo un modelo de competencia en un mercado abierto sin un análisis del mercado de contenidos y, en particular, de las condiciones de acceso al mismo. Por ello se considera que la regulación del audiovisual bajo el modelo que aquí se propone debe dejar los instrumentos (independientes) reguladores suficientes para que mercados conexos, particularmente en los mercados “aguas arriba”, no se constituyan en una fuerte limitación a la competencia real en el mercado audiovisual.

Por último, y como introducción del siguiente apartado, nótese que una de las bases de la regulación tradicional del sector audiovisual, que era la consideración de utilizar un recurso escaso como el espectro radioeléctrico, queda bastante en cuestión con la evolución tecnológica<sup>97</sup>. Así, la digitalización supone una multiplicación típicamente por un factor de cuatro en el número de canales terrestres disponibles (denominados “programas” en el entorno digital), a lo que hay que sumar las ventajas de eficiencia (por tanto, de más canales disponibles) que suponen las nuevas redes de difusión de frecuencia única, aún en un país como el nuestro donde existe la tradición de las denominadas “desconexiones territoriales”.

## 7.5 LA TRANSICIÓN HACIA LA TELEVISIÓN DIGITAL<sup>98</sup>

Tal como se ha señalado anteriormente, el audiovisual en general, y particularmente el español, se encuentra también en un momento crucial contemplado desde la perspectiva tecnológica. Como el resto de los países de la Unión Europea, España ha iniciado un proceso de conversión de la tecnología analógica a la digital que deberá acabar antes de 2012. El impacto de esta conversión no es sólo técnico (transformación y creación de nuevas redes) o económico (entrada de nuevos operadores, sustitución de un millonario parque de receptores y llegada de nuevos servicios y nuevos modelos de negocio), sino que está ligado al modelo y nivel de competencia alcanzable en el sector audiovisual. Por consiguiente, el GRETEL considera que es necesario tratar con detalle esta transición hacia la televisión digital para poder completar el marco regulatorio del sector audiovisual.

---

<sup>97</sup> Aun utilizando la misma tecnología convencional piénsese en el salto competencial que se está planteando actualmente con propuestas como la de que Canal + emita en abierto (por tanto con un modelo de negocio basado en la publicidad), la privatización de alguno de los canales nacionales públicos, o la posibilidad de que emisoras locales (como por ejemplo Localia) puedan funcionar en cadena.

<sup>98</sup> En el apartado de Comentarios GRETEL nos referiremos fundamentalmente a la televisión digital terrestre, es decir, a la televisión digital que sustituye a la televisión convencional.

Como se ha dicho, España fue, después de Reino Unido, un país pionero en apostar por el paso a la televisión digital terrestre. Pero ahora el GRETEL considera que se ha quedado bastante retrasado, aún cuando el impacto de la transición hacia la televisión digital es mucho más grande en España que en otros países europeos debido a la preeminencia de la televisión convencional en nuestro país.

Sin embargo, hay que reconocer que no existen fórmulas o patrones homogéneos en los países europeos a la hora de afrontar este paso a lo digital. Y el tiempo se ha echado encima. Se ha demostrado que la mera emisión no resuelve el problema de implantación del nuevo sistema, ya que no se ha producido un enriquecimiento destacable de servicios o contenidos (las cadenas que ya existían ofrecen en digital prácticamente la misma programación que en analógico) que suponga un acicate a la digitalización de la cadena de recepción, es decir los televisores y las antenas colectivas.

La digitalización de la televisión terrestre presenta como principales ventajas para el usuario una mejora de la calidad y un incremento de la oferta; para la Administración supone la posibilidad de incrementar el nivel de competencia y de pluralidad, incluyendo la posibilidad de dar entrada en la legalidad a un amplio número de agentes que ahora se desenvuelven en situaciones alegales o claramente ilegales. Además, para la industria representa una clara oportunidad de negocio en lo que supone un proceso de sustitución de la cadena de recepción así como la ampliación de sus actividades a una nueva gama de electrodomésticos relacionados con los formatos digitales y la informática, en un segmento claramente convergente. Por último, para los operadores la nueva tecnología representa la posibilidad de incrementar su oferta de forma que permita la fidelización de sus audiencias, la especialización de sus ofertas y, con ello, la diversificación de sus ingresos (por abono y por publicidad), así como la posibilidad de ampliar su negocio a nuevos campos como puede ser la publicidad selectiva, etc. Es obvio que estas ventajas vienen acompañadas de los correspondientes riesgos, y en la medida en que la regulación consiga un equilibrio suficiente entre oportunidades y riesgos, dicha regulación será incentivadora de la digitalización o una barrera a la misma.

El hecho de que la tecnología digital en la televisión terrenal no se haya desarrollado hasta ahora de forma espontánea, al contrario de lo que ha pasado en la televisión por satélite, dice mucho de la inadecuación del marco regulatorio actual. A este respecto cabría preguntarse si, como se ha señalado anteriormente, la nueva tecnología no debería ir acompañada de un proceso que situara el audiovisual en un régimen de competencia abierta y que hiciera más atractiva su adopción por los radiodifusores.

Además de todo esto, no conviene perder de vista que nuevas posibilidades tecnológicas, alternativas para el usuario final, comienzan su andadura: la transmisión de televisión y el vídeo por ADSL, el vídeo por UMTS y la televisión por Internet como medio de transporte<sup>99</sup>, a través de conexiones de banda ancha, o la incipiente distribución de contenidos vía las redes eléctricas, que pueden interferir con el desarrollo de la TDT.

A este respecto, el GRETEL considera que, independientemente de la regulación, como marco de actuación, se requiere sin duda un pacto entre todos los agentes del sector -fabricantes, operadores, *transportistas*, Administración- para impulsar la digitalización en todos los frentes: el de la cobertura, el de los contenidos, el de la tecnología y el de los equipos.

En cuanto a las medidas concretas para facilitar el paso hacia la televisión digital terrenal se examinan a continuación.

En primer lugar, el GRETEL considera que se puede aprovechar la evolución del propio mercado de terminales y su formidable tasa de renovación anual del 20%. Así se podría aprovechar la llegada de la televisión de alta definición y el éxito del "home cinema", o también tomar medidas radicales como la emprendida por la FCC y obligar a que todos los nuevos aparatos en el mercado sean multi-norma. En cualquier caso, una solución como ésta debe ser tomada desde Bruselas puesto que afecta al mercado único.

Tampoco, a este respecto, hay que olvidar la necesidad de adecuar las instalaciones de distribución de televisión en el interior de los edificios.

En segundo lugar, como se ha señalado, se puede acometer un proceso que facilite la competencia abierta y que permita a los operadores aumentar su oferta audiovisual sin limitación a los modelos de negocio, sin exclusiones de los operadores presentes en el mercado, permitiendo el cambio de titularidad sin restricciones (salvo en lo relativo al mantenimiento de las obligaciones de servicio público y las normas de la competencia, evidentemente) y absteniéndose de usar formatos antinaturales en la concesión como es la compartición de los múltiplex<sup>100</sup>. No en vano, la televisión digital puede permitir una situación competencial envidiable en cuanto al número de operadores posibles, más aún si se tienen en cuenta las emisoras autonómicas y locales.

---

<sup>99</sup> Nótese que hay otra visión que considera Internet como servicio final y que puede ser accedido desde cualquiera de los otros medios de distribución existentes (TV, UMTS, etc.)

<sup>100</sup> Aunque podrían existir algunas dificultades técnicas hasta que no se libere el espectro de la televisión analógica, de tal manera que se puede decir que la mayor parte de los problemas de asignación están en la fase de "transición" entre la televisión analógica y la digital terrenal.

A este respecto el GRETEL considera que para desbloquear la situación habría que empezar por la reasignación urgente de los canales de Quiero TV. Esta asignación debería comportar una serie de contrapartidas por parte de los difusores como la puesta en marcha inmediata de nuevos contenidos y servicios interactivos.

Dentro de esta medida, también está pendiente la función que puede o debe desempeñar la televisión pública en el proceso de asentamiento de la televisión digital terrestre contribuyendo con nuevos canales/programas digitales, a la manera que lo ha hecho en el Reino Unido la BBC. Así, aparece un principio de incremento de la complejidad de conseguir un equilibrio entre la viabilidad del proceso de racionalización de la actividad de RTVE, tendente a definir y garantizar su papel como prestador de un servicio público de televisión y la asignación de un nuevo papel como promotor de nuevos servicios de televisión con tecnología digital, que en coherencia con lo dicho anteriormente, debería ser un papel de intervención pública transitoria que dejaría de tener sentido una vez finalizado el proceso de digitalización y realizado el apagón analógico.

Este escenario donde la televisión pública estatal es el primer motor de la digitalización, el GRETEL considera interesante preguntarse en qué medida dicho papel sería compatible con un proceso parcial de privatización de la televisión pública a corto o medio plazo. En cualquier caso, como resumen, el GRETEL entiende que este papel adicional de la televisión pública como promotora de tecnologías debería estar estrictamente separado y ser realizado de forma tan transparente como el original (suministrador del servicio público).

En cualquier caso, el GRETEL opina que es necesario plantearse quién gana con la digitalización en el caso de los operadores y que no es posible llevar a cabo la transición hacia la televisión digital sin unas condiciones atractivas para los agentes del mercado presentes que trasciendan del actual modelo de negocio de las cadenas en abierto basado en el reparto de la "tarta publicitaria". De hecho, solo utilizando una adecuada combinación de todas las medidas señaladas, y siempre y cuando exista una gran mayoría de receptores de TV digitalizados (condición necesaria), se podría anticipar el apagón analógico a fechas anteriores a 2012.

Adicionalmente el GRETEL considera que la adopción de un estándar o API único para la prestación de servicios interactivos, aún reconociendo que las esperanzas depositadas en torno a estándares como MHP puede que nunca lleguen a materializarse<sup>101</sup>, sigue siendo un objetivo deseable.

---

<sup>101</sup> En relación con lo anterior, la Comisión Europea encargó al ETSI y CENELEC un informe sobre la

También considera que siguen siendo necesarias diversas actividades de promoción para el desarrollo del mercado (incluidas algunas ayudas de tipo económico y campañas informativas al consumidor), y una medición de audiencia de forma transparente y eficaz.

Por último, además de la televisión digital con todos sus formatos y servicios asociados, incluidos los interactivos, y la evolución de la televisión analógica a la digital en cuanto al medio de difusión terrestre, se plantea otro reto regulatorio sobre la consideración de determinados servicios basados en la alta definición de la imagen. En este sentido, el GRETEL aboga porque se facilite el despliegue de programas en formato de alta definición en los distintos medios de difusión, como uno de los grandes incentivos innovadores para la presentación del contenido audiovisual al telespectador. Las características intrínsecas de los recursos que emplea la alta definición no deberían ser equiparadas simplemente a un formato alternativo, pero bajo la misma regulación de asignación de canales o multiplex, sino que debería considerarse la posibilidad de que hubiera un estímulo de recursos de espectro suficientes para la provisión efectiva de esta modalidad de televisión.

## **7.6 LA REGULACIÓN PENDIENTE EN EL SECTOR AUDIOVISUAL**

Una vez señaladas las decisiones previas, garantías sobre derechos fundamentales, modelo de prestación de servicios y transición a la televisión digital, que es necesario tomar en el ámbito del rediseño de la regulación del audiovisual, se está en condiciones de considerar cada una de las piezas que van a constituir la normativa del mismo.

Por una parte, se requiere una ley del audiovisual que unifique la actual dispersión normativa; en segundo lugar, hay que rediseñar el actual modelo de televisión pública, sobre todo en lo que a la financiación se refiere; y, en tercer lugar, es conveniente considerar las características que debería reunir un "Consejo Superior del Audiovisual".

---

televisión digital interactiva y las necesidades de estandarización (*Standardization Work Programme in support of digital interactive television and the effective implementation of article 18 of the Directive 2002/21/EC*. CENELEC, ETSI ). En dicho informe se concluyó que hay varias áreas donde se deben desarrollar estándares no existiendo la necesidad de imponer un determinado estándar, sino que se dispone de varias herramientas estandarizadas para componer una solución óptima y eficiente para cada mercado. Éste es el caso de requisitos mínimos funcionales de los descodificadores interactivos, portabilidad de contenidos, información de servicio armonizada, etc.

De la formulación y asentamiento de estos puntos básicos y del desarrollo de las medidas que ello conlleve dependerá la solución que pueda aportarse a muchos de los problemas actuales del sector audiovisual. En los siguientes apartados, el GRETEL señalará los principios sobre los que, en su opinión, podrían basarse cada uno de estos elementos en la línea de los anteriores apartados.

## 7.7 LA LEY DEL AUDIOVISUAL

Descartada por ahora<sup>102</sup>, en la línea de la doctrina comunitaria, una regulación convergente entre las telecomunicaciones, el audiovisual y los servicios de la Sociedad de la Información, es preciso plantearse la conveniencia de un código general del Audiovisual que unifique la actual legislación que resulta, cuando menos, dispersa y confusa a la hora de su aplicación.

El GRETEL considera evidente que el futuro proyecto de ley del Audiovisual unificará la multitud de normas legales y reglamentarias en materia de radio y televisión que existen en la actualidad, sin distinguir entre el medio y el modo de transmisión (principio de neutralidad tecnológica) de los servicios de radio y televisión.

Conviene, en este sentido, que el proyecto, en su intención de unificar conceptos (entre otros los de servicio público, servicio de interés general, servicios audiovisuales, medios de difusión, obligaciones de los operadores, ...), los defina y clarifique con suficiencia para aportar seguridad jurídica al sector y mayor racionalidad al mercado<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Aunque más bien pronto que tarde la evolución de la convergencia planteará esta cuestión.

<sup>103</sup> Atendiendo a la nomenclatura Comunitaria, los conceptos básicos se definen a continuación:

- *Servicio público*

La noción de servicio público posee un doble sentido: unas veces designa el organismo productor del servicio y otras se refiere a la misión de interés general que se confía al organismo. Es precisamente con el propósito de favorecer o permitir el cumplimiento de la misión de interés general para lo que los poderes públicos pueden imponer obligaciones de servicio público específico al organismo productor del servicio, por ejemplo en materia de transporte terrestre, aéreo o ferroviario, o en materia de energía. Tales obligaciones pueden ser ejercidas a escala nacional o regional. Obsérvese que se confunde con frecuencia erróneamente servicio público con sector público (incluida la función pública), es decir, misión y estatuto, destinatario y propietario.

- *Servicio universal*

El concepto de servicio universal ha sido desarrollado por las instituciones de la Comunidad. Define un conjunto de exigencias de interés general a las que deberían someterse, en toda la Comunidad, las actividades de telecomunicaciones o correo, por ejemplo. Las obligaciones que se derivan del mismo van dirigidas a garantizar el acceso de todos en todas partes a determinadas prestaciones esenciales, de calidad y por un precio asequible.



También, como ya se ha señalado, el GRETEL considera que el modo de prestación de los servicios de difusión audiovisual tiene que ser el de competencia en un mercado abierto, y por tanto estos servicios puedan dejar de ser considerados “servicios públicos esenciales” para pasar a considerarse “servicios de interés general”, salvo en la excepción que significa lo relativo a la prestación de las obligaciones de servicio público que se definan.

Asimismo, en la misma línea doctrinal de la CMT, el GRETEL entiende que debe identificarse con claridad cuál es el objeto del audiovisual sin perder de vista que, dentro de la cadena de valor de estos servicios, se incluyen desde los servicios de red hasta los relacionados con la propiedad intelectual y producción de contenidos o la venta y explotación de terminales<sup>104</sup>.

En cualquier caso el GRETEL cree que la ley del audiovisual debe tener una parte fundamental de ley sobre contenidos, en la línea de lo que propone la Comisión Europea, ya que es en ellos en donde más puede materializarse la preocupación y/o el interés público. También, y de acuerdo con la evolución tecnológica, económica y jurídica, es en el ámbito de los contenidos, donde se concentran gran parte de los problemas que aquejan a este sector, al menos en España, como son los contenidos violentos, particularmente en horario inadecuado, los contenidos basura, la saturación publicitaria, o la contraprogramación, entre otros.

- *Servicios de interés económico general*

Los servicios de interés económico general son actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y están por ello sometidas a obligaciones específicas de servicio público (artículo 86, antiguo artículo 90, del Tratado CE) por parte de los Estados miembros. Es el caso concreto de las redes de transporte, energía y comunicación.

El Tratado de Amsterdam ha introducido un nuevo artículo 16 en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Dicho artículo reconoce el lugar ocupado por los servicios de interés económico general dentro de los valores comunes de la Unión Europea, así como su papel en el fomento de la cohesión social y territorial de la Unión. Estos servicios deben funcionar con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir sus cometidos.

- *Servicios de interés general*

Los servicios de interés general son actividades de servicio, comercial o no, consideradas de interés general por las autoridades públicas y sometidas por ello a obligaciones específicas de servicio público. Agrupan las actividades de servicio no económico (sistema de escolaridad obligatoria, protección social, etc.), las funciones llamadas «de regalía» (seguridad, justicia, etc.) y los servicios de interés económico general (energía, comunicaciones, etc.). Recuérdese que las condiciones del artículo 86 -antiguo artículo 90- del Tratado no son de aplicación a las dos categorías primeras (actividades de servicio no económico y funciones «de regalía»).

<sup>104</sup> A este respecto, véase el apartado 2 de este trabajo sobre la delimitación del sector audiovisual.

Finalmente, y no menos importante, el GRETEL considera que la ley del audiovisual debería incluir todas las “reglas del juego” de la competencia audiovisual en un mercado abierto, tal como se ha señalado anteriormente. Entre ellas las obligaciones y limitaciones de los operadores privados dentro de un marco lo más parejo posible al correspondiente al derecho de la competencia, en particular en todo lo relativo a concentraciones y poder de mercado. Entre estas “reglas del juego” estaría evidentemente las provisiones al respecto de las obligaciones de servicio público, que darían pie al nuevo modelo de televisión pública.

## **7.8 UN NUEVO MODELO DE TELEVISIÓN PÚBLICA Y SU FINANCIACIÓN**

El segundo de los elementos que es necesario definir consiste fundamentalmente en el sistema de financiación de la televisión pública, y que debe recoger al menos los límites a la participación en la tarta publicitaria de las televisiones públicas. De alguna manera, tras lo comentado en los puntos anteriores, este elemento, que puede ir separado o en la propia ley del audiovisual, debe tratar el soporte de las actividades públicas y por tanto de “no mercado”. En este sentido, si se hace de forma separada a la ley del audiovisual, ésta sería una ley sobre el mercado constituida por las reglas del juego en el mismo para los agentes, incluyendo las obligaciones de servicio público, y la normativa sobre contenidos en este mercado.

Aunque el Gobierno se encuentra a la espera de las propuestas que sobre este tema haga el Comité de Expertos para la Reforma de los Medios Públicos, que entregará su informe antes del mes de febrero de 2005, el GRETEL manifiesta su acuerdo con las ideas de partida del mismo en el sentido de que aspira a que en España existan unos medios de comunicación públicos “libres, plurales y de calidad”.

Para ello, el GRETEL ya ha señalado que los pasos a seguir deben incluir, en primer lugar, la definición de las obligaciones de servicio público, la valoración de las mismas siguiendo el principio de proporcionalidad y, a partir de aquí, seleccionar el modelo de prestación (y de gestión) del servicio público resultante, imponiendo las condiciones de transparencia que garanticen la menor distorsión posible del mercado audiovisual.

Es muy importante señalar que el GRETEL considera fundamental que las medidas que se adopten para la televisión pública estatal deberán ser tenidas en cuenta, lógicamente, por las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, de entre los anteriores pasos, ya se han tratado las obligaciones de servicio público y, en este apartado se van a considerar<sup>105</sup>, por tener una mayor influencia en el mercado y la evolución del mismo, los relativos al modelo de financiación de los medios públicos de difusión audiovisual y a los modelos de prestación y gestión.

En primer lugar, hay que notar que la Unión Europea deja a cada país miembro la definición, organización y gestión de la televisión pública, aunque bajo unas recomendaciones genéricas para todos. En particular, el Derecho Comunitario determina que las ayudas o subvenciones públicas para financiar las televisiones de titularidad pública sólo se admiten en la medida en que sean estrictamente necesarias para llevar a cabo la función de servicio público que se les encomiende (funciones a las que no están obligadas otras televisiones que operan en régimen de libre mercado). Desafortunadamente, el análisis de cómo está la situación en los países del entorno es un paso previo necesario pero no aporta una solución transferible al caso español. No se puede aplicar en este caso un automatismo, puesto que las circunstancias de partida son muy diferentes.

A partir de esta determinación, existen diferentes elecciones posibles para el modelo de financiación de la televisión pública.

El modelo actual, que podría clasificarse como un primer “no modelo”, no convence a nadie porque, además de distorsionar el mercado, ya que se nutre sin medida de la doble financiación (publicidad más subvenciones), arrastra un alto endeudamiento<sup>106</sup>. En parecidas condiciones se encuentran las televisiones autonómicas, que siguen el mismo formato de gestión y funcionamiento de RTVE<sup>107</sup>.

El GRETEL considera que si se mantiene un servicio público fuerte habrá que definir con meridiana claridad tanto las fuentes de financiación como los contenidos de servicio público para que exista seguridad jurídica y no se produzcan distorsiones estructurales en el mercado y en la competencia. Habrá que definir con exactitud, por ejemplo, cuánta será la aportación del Estado y cuánta la participación en la tarta publicitaria de las cadenas públicas.

---

<sup>105</sup> El modelo de televisión pública incluye otros elementos como la elección de los órganos directivos de la entidad que lo provea, pero no son objeto de este trabajo.

<sup>106</sup> Con alta probabilidad superará los 7.000 millones de euros a finales de 2004.

<sup>107</sup> En este caso, la deuda alcanzarán a finales de 2004 los 2.000 millones de euros entre todas ellas.

Por otra parte, si se decidiera adelgazar el servicio público e, incluso, trasladarlo, bien sea en forma de paquetes de programas o de contratación de tramos horarios, al sector privado, también habría que definir con exactitud las condiciones económicas y de contenidos que enmarcarían esos programas de servicio público. En el contexto actual el GRETEL considera que ésta no es probablemente una opción viable, ya que conllevaría, muy probablemente, un aumento de los procedimientos administrativos y de control de dichas obligaciones, que podría conllevar una instrumentación más ineficiente que la propia gestión de un ente público. Sin embargo, ello no es obstáculo para que se considere como alternativa y/o no pudiera llegar a ser una mejor opción en algún momento futuro.

En este sentido, el GRETEL considera, de acuerdo con la realidad del desarrollo del mercado del audiovisual, que, en la medida en que se liberalizan las redes y los servicios de telecomunicaciones y descansan cada vez más en la iniciativa privada, resulta razonable pensar que los operadores públicos tienden a tener cada vez menos peso y el grueso de la discusión se desplaza, por tanto, a asegurar que la carga de servicio público que tienen los servicios audiovisuales consiga ser preservada por medios que encajen en el libre desarrollo del mercado. En este sentido, conviene tener en cuenta, a la hora de redactar la nueva legislación que la gestión privada del audiovisual va ganando terreno a la tradicional gestión pública en la medida en la que se va liberalizando este mercado, avanzan y se extienden las nuevas tecnologías y la globalización es un hecho cada vez más palpable.

El GRETEL no dispone tampoco en este caso de una fórmula mágica para definir el nuevo modelo de televisión pública, pero comparte el principio que circula entre juristas y expertos de la Unión Europea de que la concepción de servicio público en la era digital debe vincularse a criterios de rentabilidad social, eficacia económica, calidad, excelencia en sus programas, información equilibrada, capacidad de innovación, creatividad, independencia y promoción de la diversidad cultural y lingüística. Y, desde esta perspectiva, la TV pública no debe estar en la carrera comercial "del todo vale" sino en la de la calidad de sus contenidos.

El GRETEL llama la atención sobre los problemas que pueden surgir si, de forma paralela a la adopción de un nuevo modelo de televisión pública de cobertura nacional, no se aplican las misma o similares reformas a las televisiones autonómicas porque, de lo contrario, se habrá conseguido, por ejemplo, un nuevo modelo racional de televisión pública de ámbito estatal y seguirá funcionando el viejo modelo de televisión pública autonómica que se había calcado del modelo RTVE que tantos problemas ha ocasionado. En cualquier caso, como ya se ha señalado, deberá arbitrarse alguna forma de coordinar la teoría y la práctica de las relaciones entre servicio público estatal y autonómico en el área audiovisual.

Finalmente hay que señalar que para las empresas difusoras, la solución de la financiación de la televisión pública es una de las llaves que puede abrir las demás puertas que conducen a otras soluciones. Los difusores entienden que es esencial establecer nuevas formas de financiación para la televisión pública “una vez que se limite drásticamente su acceso al mercado publicitario”.

## 7.9 EL CONSEJO SUPERIOR DEL AUDIOVISUAL

España es el único país de la Unión Europea, incluidos los de reciente incorporación, que carece de un Consejo Estatal del Audiovisual. Sin embargo, se da la circunstancia de que existe desde hace años uno de cobertura regional, el Consell de l’Audiovisual de Catalunya. Y más recientemente se ha creado otro en la Comunidad Foral de Navarra. También lo hay en Madrid, pero no se encuentra operativo; y, por último, está recién creado el de Andalucía.

Los partidos políticos, los difusores y los profesionales también apuestan, aunque con algunas diferencias, por la creación de un Consejo Estatal del Audiovisual como organismo regulador. Según una encuesta elaborada este año por la Academia de la Televisión, por encargo de la SEPI<sup>108</sup>, el 96% de los encuestados (empresarios, profesionales y universitarios) considera necesario un Consejo Audiovisual de ámbito estatal, que sea independiente del Gobierno y ejerza como órgano regulador de este sector tan relevante.

En este sentido, el Gobierno se propone crear por ley el Consejo Superior de Medios Audiovisuales, que se constituirá “como organismo público independiente en cuanto a régimen jurídico y patrimonial” y velará por el cumplimiento de las normas y de los fines que rigen la actuación de los medios de comunicación. El GRETEL considera que este propósito es encomiable, pero no puede quedar en el vacío. Debe sustanciarse lo antes posible, de forma simultánea a la revisión de la regulación del audiovisual.

---

<sup>108</sup> “¿Queréis un buen Consejo? El sector ante el Consejo Audiovisual” (Academia de Televisión, coordinadores Carlos M. Arnanz, Ángel García Castillejo y Bibiana González, mayo de 2004). Patrocinado por la SEPI y en colaboración con Corporación Multimedia. Recoge la opinión de más de medio centenar de expertos (convocados por la Academia de Televisión) sobre la creación de un Consejo Estatal del Audiovisual.

Lo primero que debería tenerse en cuenta a la hora de crear este organismo sería la definición clara de sus funciones y competencias, atendiendo a lo que tradicionalmente se considera como de ámbito exclusivamente "audiovisual" (lo que podría denominarse regulador audiovisual *específico*<sup>109</sup>). Después, sería necesario establecer cuales serían las zonas de solape competencial entre un regulador audiovisual de este tipo y uno clásico de telecomunicaciones, y tratar cómo se podría resolver esta cuestión (si con un regulador convergente o con un reparto competencial adecuado y unos procedimientos de coordinación reglados).

Partiendo de lo anterior, el GRETEL considera que, de manera general, las principales funciones de un regulador de audiovisual *específico* serían las siguientes. Por una parte:

- Otorgar licencias (y cancelarlas)
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de cobertura (competencia actual no claramente asignada a nadie)
- Vigilar el cumplimiento del servicio público (competencia actual de los Consejos de los Entes).
- Calcular el coste del servicio público, la financiación del mismo y evitar su uso para obtener ventajas competitivas (competencia actual no claramente asignada a nadie).
- Velar por la competencia en el mercado audiovisual y de los contenidos. (competencia actual parcialmente asignada a la CMT).

Y por otra parte:

- Monitorizar administrativamente el cumplimiento de las obligaciones de servicio público relativas a derechos protegibles (infancia, juventud, usuarios, salud, ...), pluralidad, propaganda electoral, etc.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley de TV sin fronteras (competencia actual de la SETSI) sobre publicidad y sobre cuotas de producción nacional.
- Régimen sancionador

Como puede observarse, existen claramente dos conjuntos muy diferenciados de funciones que responden a dos filosofías absolutamente distintas: la de *protección del mercado* y la de *protección de los derechos de los usuarios*.

---

<sup>109</sup> Sin cuestionar la conveniencia de constituirse como un ente convergente que, a su vez, regule el ámbito de las telecomunicaciones.

En el caso de las telecomunicaciones, y excepcionalmente, este reparto (no completamente coherente) se hace de forma que la CMT, por una parte, vigila los aspectos relativos al mercado y la SETSI, por otra, promueve los servicios y defiende los derechos de los usuarios. Obviamente, las sensibilidades de los órganos reguladores son muy diferentes y, en este caso, ello produce a veces discrepancias aunque no excesivas.

A pesar de la excepcionalidad antes mencionada, el derecho de los consumidores y usuarios es un derecho de marcado carácter horizontal (afectado por cualquier sector de actividad) por lo que no debería haber un regulador específico sectorial.

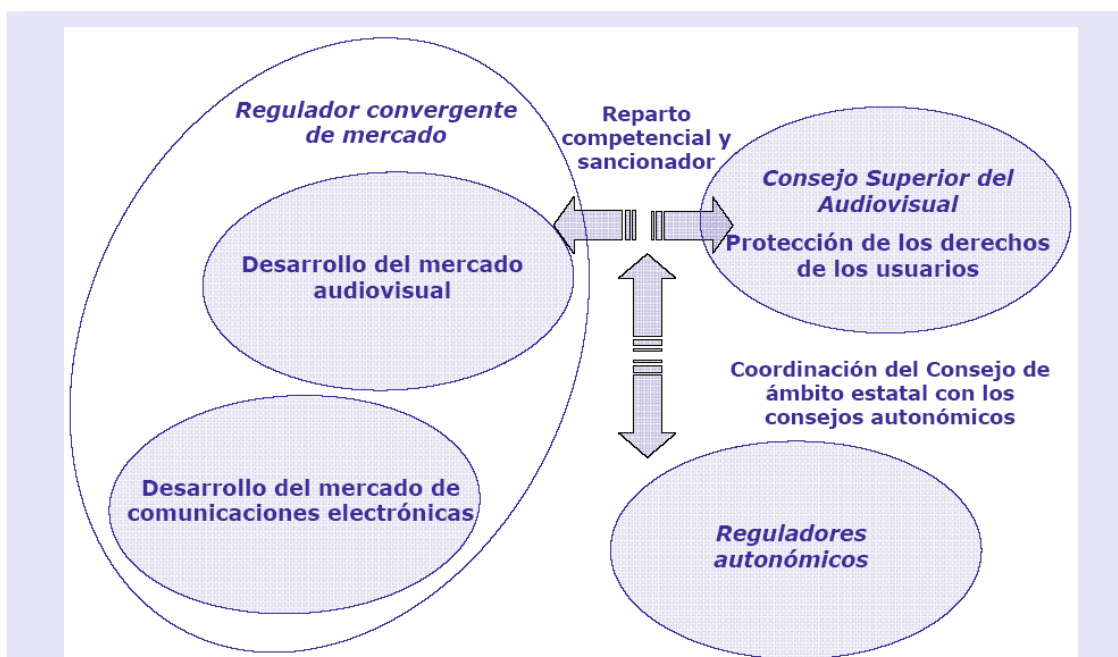
Para el caso del audiovisual, la diferencia entre un regulador *convergente* (que además tuviera competencias en telecomunicaciones)<sup>110</sup> y otro que fuera *específico* (aunque integral –con competencias en ambos grupos de funciones-) debería entenderse en términos del reparto competencial siguiente:

- Un *regulador específico e integral del audiovisual* tendría, como se ha apuntado, la totalidad de las competencias anteriores, lo que en opinión del GRETEL, daría lugar a un cierto *conflicto de intereses* entre la protección del propio mercado y el interés del usuario. EL GRETEL entiende que, en este caso, probablemente se desentendería del mercado para reforzar sus funciones protectoras y promotoras de los contenidos y de la cultura nacional (o regional en su caso).
- Un *regulador del audiovisual convergente* que recibiera todas las competencias anteriores también sufriría el mismo *conflicto de intereses*, y si se tratase de la CMT, seguramente, se decantaría más a favor de los aspectos de mercado, limitándose al cumplimiento estricto de las normas en los temas de derechos y promoción cultural.

Por todo lo anterior, el GRETEL considera que la solución más adecuada sería la creación de un regulador convergente con competencias en la protección del mercado (probablemente, la mejor opción sería la CMT), y configurar un regulador de audiovisual *limitado* y vigilante de la defensa de los derechos protegibles. Obviamente el régimen sancionador (incluyendo la posibilidad de cancelar la licencia) estaría distribuido entre los dos.

---

<sup>110</sup> Como son los casos de Reino Unido, Italia, Finlandia, Suiza, Austria y Eslovenia, por ejemplo.



**Figura 5. Posible esquema de regulador del audiovisual**

Fuente: GRETEL 2005.

No obstante lo anterior, el establecimiento de un regulador neutral e independiente en nuestro país que pueda cumplir con su papel plantea otras dificultades de diversa índole, no siendo de ellas la menor el reparto competencial que sobre medios de comunicación establece la Constitución Española.

Si a este respecto se analiza someramente el papel de los reguladores autonómicos observamos que todavía no tienen el debido campo de maniobra, ya que los operadores más potentes escapan a su jurisdicción. Por otro lado, al regulador actual de ámbito estatal (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) se le escapan a su disciplina los radiodifusores de ámbito autonómico y local.

Existen varios formatos de reguladores del audiovisual de ámbito estatal en la Unión Europea que marcan más o menos las tintas en la independencia de los Gobiernos. La solución de un Consejo Audiovisual de extracción Parlamentaria y de duración mayor y no coincidente en el tiempo con los periodos legislativos es el tipo de solución más común en el ámbito europeo para regular el Audiovisual.



En el caso español esta solución no bastaría, ya que la distribución competencial exigiría la habilitación de procedimientos de consulta y coordinación entre el regulador estatal y los reguladores autonómicos y ello, junto con la necesidad de someter a las televisiones públicas a una disciplina común con las privadas, exige un consenso entre fuerzas políticas y administraciones autonómicas imposible de alcanzar sin mucho debate y mucha renuncia por parte de las distintas fuerzas políticas<sup>111</sup>.

En cualquier caso, se constituya un regulador convergente o específico, se precisaría habilitar en dicho regulador (y en los autonómicos) los órganos y procedimientos consultivos necesarios para coordinar las acciones del Consejo de ámbito estatal con las de los Consejos autonómicos.

Por último, y ha de tenerse muy en cuenta, el nuevo Consejo Estatal del Audiovisual deberá seguir estrechamente las recomendaciones que ha hecho la UE y que se concentran en los siguientes puntos:

- **Transparencia:** su funcionamiento, funciones y financiación, sus poderes y deberes, deben quedar establecidos claramente en una ley;
- **Independencia:** debe quedar garantizada su independencia de los Gobiernos y de los poderes económicos. El nombramiento de los miembros debe hacerse de manera democrática y transparente y el proceso de destitución ha de quedar bien establecido para que no se convierta en arma de presión política;
- **Actividad de información:** deberá publicar informes relacionados con sus actividades. Además pondrán a disposición del público todas sus decisiones debidamente justificadas.

---

<sup>111</sup> Reinaldo Rodríguez Illera. "La regulación de la televisión. El eterno impedimento". BIT 140, agosto-septiembre 2003. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.