

La implantación de la TDT y la política europea: un análisis del marco regulador y de las principales tendencias

1. Introducción

La Televisión Digital Terrestre (TDT) es considerada uno de los principales motores del crecimiento digital en Europa, un crecimiento vinculado fundamentalmente, en el terreno del discurso, con la extensión de las posibilidades de acceso de la población a los contenidos audiovisuales y a la Sociedad de la Información (SI). Sin embargo, las razones del tránsito hacia el digital, y de la insistencia en su aceleración, se vinculan, antes bien, con la urgencia de liberar el espectro para habilitar su explotación en otros usos y servicios.

La digitalización ha permitido a la industria audiovisual, y particularmente a la televisiva, abaratar costos e incrementar la productividad y el rendimiento de los productos. Pero además de los efectos en el tejido industrial de los medios audiovisuales y en las perspectivas de expansión del sector de las telecomunicaciones, este proceso tiene implicancias sociales y culturales, dimensiones que han sido relegadas por la política audiovisual europea.

En este trabajo nos proponemos analizar, a partir del estudio de la normativa y de documentos no vinculantes referidos a la temática, las políticas europeas que afectan la implantación de la TDT, haciendo énfasis en la regulación reciente y señalando los procesos de revisión en curso. Esta comunicación tiene por objetivos específicos, actualizar el “mapa” de la regulación que tiene impacto sobre la transición, identificar las prioridades y estrategias que pueden deducirse de la normativa europea y, cuando resulte pertinente, poner en relación estas pautas con las experiencias de implementación de algunos países del entorno.

Adelantemos sucintamente que las bases de la digitalización televisiva se establecieron con la adopción de la Directiva 95/47/CE *sobre el uso de normas para la*

* Doctoranda en Ciencias de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), becaria de la *Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca* (AGAUR) de la *Generalitat de Catalunya*, en el Programa de Becas de Cooperación y Desarrollo (DEBEQ). La presente comunicación ha sido elaborada principalmente a partir de la información colectada en el marco de la investigación “*Les polítiques d'impuls a la TDT a Europa*” (Las políticas de impulso a la TDT en Europa), desarrollada por el *Institut de la Comunicació* de la *Universitat Autònoma de Barcelona* (Incom-UAB) durante 2007, como fruto de un convenio entre el Incom-UAB y la *Generalitat de Catalunya*. El equipo de investigación estuvo formado por Isabel Fernández Alonso (directora), María Capurro Robles, Julián Sanmartín Navarro y José Joaquín Blasco. Dejo constancia, no obstante, de que las valoraciones vertidas en estas páginas no coinciden necesariamente con las de ese trabajo de investigación.

transmisión de señales de televisión, a partir de la cual se elaboraron diferentes documentos que analizaron la evolución de los procesos a nivel de los Estados y ampliaron el repertorio de pautas para la gestión de la transición y la implantación de la televisión digital. El marco regulatorio se completa con las normas del denominado “paquete de comunicaciones electrónicas”, que contiene las directivas referidas a las infraestructuras y servicios, con las magras pautas sobre contenidos plasmadas en la nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales, resultado de la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras, y con las normas europeas del derecho de la competencia. En el proceso impactan también las normas y documentos sobre SI que incluyen a la televisión y a la radio digital como componentes del nuevo entorno¹.

Más allá de estos marcos generales, y tal como ocurrió en la conformación de los modelos televisivos en analógico, factores macro estructurales están incidiendo en las características que presenta el desarrollo de la TDT en cada país (HUMPHREYS, 1996). Entre estos factores destacan la historia, la estructura socio-política (incluyendo la conformación lingüística), las dinámicas institucionales, la tradición de las políticas de comunicación, y el tamaño y características del mercado audiovisual y de telecomunicaciones de los distintos Estados. El impacto de estos factores explica que no se haya configurado un modelo único para el desarrollo de la TDT en los países del entorno, sino modelos diferentes, fuertemente condicionados por los rasgos particulares. Explica, también, que los países se encuentren en etapas diferentes en el proceso de implantación.

De acuerdo con proyecciones para el año 2009, el *ranking* de penetración de televisión digital (incluyendo las tres redes, satélite, cable y terrestre) muestra el liderazgo de Reino Unido (93.8%) seguido por Suecia (92.0%) y Noruega (91.2%). Alemania, Italia y Francia presentarán, en ese mismo tiempo, índices de penetración del 64.0%, 53.2% y 51.3% respectivamente. De acuerdo con la misma fuente, España (36.3%) se encuentra en la decimosexta posición, seguida por Grecia (SCREEN DIGEST, 2005: 103). Es importante tener en cuenta, sin embargo, que el fin de las emisiones analógicas puede no significar necesariamente la digitalización de la totalidad de los hogares. Ése debiera ser el reto principal para las políticas de comunicación, a nivel

¹ Destacan, la Directiva 2000/31/CE *Relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior*, y, entre las comunicaciones, la COM (2005) 757, *desafíos para la Sociedad de la Información en Europa* (conocida como Comunicación sobre Sociedad de la Información).

europeo y de los Estados, que deben hacer realidad el objetivo de universalizar los servicios (y no sólo en cuanto buen negocio para las industrias involucradas).

Con respecto a la penetración de la TDT, ésta alcanza, según los datos correspondientes a distintos momentos del año 2007, el 31.7% en Reino Unido (IMPULSA, junio 2007), el 23.8% en España (IMPULSA, noviembre 2007), el 19.2% en Italia (IMPULSA, junio 2007) y el 21.7% en Suecia (SCREEN DIGEST, 2007b: 136), para mencionar los contextos que presentan mayor desarrollo. Casos como el de Alemania, con un índice del 9.9% (ALM, junio 2007) o Países Bajos, con 3.8% (SCREEN DIGEST, 2007b: 136), se explican por la escasa dependencia respecto de las redes terrestres y la alta penetración del cable, aunque en el primer caso las medidas de impulso a la TDT y las características de la oferta en esa plataforma han permitido el crecimiento de sus niveles de penetración y audiencia².

2. Valoración de las tendencias de la política audiovisual europea desde los '80

En los párrafos que siguen organizaremos una serie de reflexiones sobre el cariz de las políticas europeas en relación con el sector audiovisual desde la década de 1980 hasta nuestros días. Se trata de consideraciones generales que es preciso tener en cuenta al momento de poner en contexto las medidas específicas que son objeto de estas páginas y los datos apuntados en el acápite anterior.

En un análisis sobre la regulación europea de la televisión digital, Pertti NÄRÄNEN (2005) sitúa en los 80 el inicio de los impactos de la tendencia internacional en sentido neo-liberal, orientada a la desregulación en muchas áreas de la política pública. En el ámbito de las *media policy* estas tendencias se desarrollan, en ese momento, fundamentalmente a partir de las decisiones de los Estados, que abrieron el mercado audiovisual a la competencia comercial dando por finalizado el monopolio estatal que había caracterizado a casi todos los países europeos. En los 90, la profundización de esa tendencia se vuelve prioridad de la Unión Europea (UE) con un énfasis puesto inicialmente en la comercialización del sector de las telecomunicaciones, más rentable y, al mismo tiempo, clave en el desarrollo de la SI que, como discurso y como política, se instala en esos años. En ambas dimensiones, las políticas de SI se enlazan con el nuevo contexto de convergencia tecnológica y económica.

² En Alemania, donde se escogió el sistema de apagón “por islas”, algunas demarcaciones han concretado ya el apagón, y Países Bajos ha sido el primer país en dar por finalizadas sus transmisiones analógicas.

VAN CIULENBURG Y MCQUAIL (2003: 197) advierten, en este punto, que detrás de la identificación de la convergencia de las infraestructuras y los servicios en las comunicaciones como la causa principal del cambio de paradigma, se oculta el verdadero motor del cambio, que han sido las ambiciones de las corporaciones de medios y de los gobiernos por beneficiarse de las oportunidades tecnológicas abiertas a partir de dichos cambios tecnológicos. Antes que un cambio exclusivamente tecnológico, argumenta HUMPHREYS, se verifica un cambio de paradigma: “de un modelo de servicio público hacia un modelo comercial de medios electrónicos” (HUMPHREYS, 1996: 15).

La posibilidad de una Europa competitiva y fuerte en el mercado global, negociando y compitiendo como “bloque”, fundamentalmente con Estados Unidos y con Japón, se transformó en la apuesta de la Unión Europea, que desarrolló dos líneas fundamentales de política: apoyo al desarrollo de grandes conglomerados multimedia y regulación de las conductas anti-competitivas en los mercados nacionales (NÄRÄNEN, 2005: 44)³.

Aparecen, entonces, como líneas prioritarias en la política europea: la normativa sobre *competencia*, en un mercado de fronteras abiertas; la estipulación de *obligaciones mínimas* para los operadores; la *armonización* de la normativa de los Estados, que sigue presentando diferencias que condicionan el desarrollo del mercado audiovisual tal como lo concibe y proyecta la UE; la *universalización* del servicio; y el incentivo a la creación de *autoridades reguladoras* independientes a nivel nacional; y el desarrollo de regulaciones *específicas* para los sectores involucrados, más allá del contexto de convergencia económica y de infraestructura (VAN CIULENBURG Y MCQUAIL, 2003: 197).

Éste es el marco que debe tenerse en cuenta para entender la regulación europea de la televisión digital y particularmente las cuestiones que afectan la digitalización de la red terrestre. En primer lugar, esta regulación no representa un campo separado del

³ Los acuerdos no surgieron sencillamente en el seno de la Unión y no todos los países han sido partidarios de la liberalización, en los términos en que se propuso y ejecutó. La discusión se ha planteado, por ejemplo, en relación con las medidas de protección que algunos Estados han defendido en las últimas décadas y a propósito de la redefinición del papel de los medios públicos de comunicación en el nuevo contexto y el sostenimiento de estos medios por los Estados, cuestión que en los últimos días (enero de 2008) vuelve a discutirse por impulso de la Comisión Europea (Véase, entre otros, “La UE vigilará el contenido de las televisiones públicas”, *El País*, 11/01/2008

[en línea
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/UE/vigilara/contenido/televisiones/publicas/elpepisoc/20080111/elpepisoc_10/Tes] [consulta enero 2008])

resto de la regulación del sector. En efecto, en el nuevo entorno de convergencia de medios, la política audiovisual, la política sobre telecomunicaciones, sobre SI, sobre competencia y estándares, todas ellas han afectado, como veremos, la aparición de la televisión digital en Europa. En segundo término, distintos actores han intervenido en la definición de esta política, fundamentalmente, la UE y los gobiernos de los Estados miembros, pero también las empresas y los grupos del sector audiovisual y de telecomunicaciones (NÄRÄNEN, 2005:37). A su vez, la velocidad de los cambios tecnológicos, la profundización de la convergencia y la expansión de las empresas, entre otros factores, han colaborado en el carácter provisorio de los marcos propuestos. En este sentido, es preciso advertir que la mayoría de las pautas que comentaremos a continuación no constituyen un bloque estable sino que se encuentran sometidas a una revisión, sino permanente cuanto menos periódica, de su contenido.

3. Lineamientos de la política europea para la implantación de la TDT

3.1 Bases y principales documentos de seguimiento

A partir de la Directiva 95/47/CE *sobre el uso de normas de transmisión de señales de televisión*, se organizó un consorcio con fuerte presencia de las empresas del sector, que estableció el *Digital Video Broadcasting (DVB)* como norma común de transmisión. De acuerdo con los considerandos de la directiva, la necesidad de establecer normas comunes para la transmisión digital tuvo por objeto “favorecer eficazmente la libre competencia”, interés que marcaría centralmente la política europea en relación con la digitalización.

En 1999 se inició la revisión de la normativa comunitaria en el ámbito de las comunicaciones, proceso del que forman parte, entre otros documentos la COM (1999)540⁴, la COM (1999)539⁵ y la COM (1999)657 final⁶.

La COM (1999)540 sostiene la insuficiencia de la Directiva 95/47/CE para el desarrollo de los mercados y la tecnología de la televisión digital. En el análisis de los primeros años de introducción de la TDT en los países miembros, destaca que “la decisión de los gobiernos de apoyar el desarrollo de la TVDT [televisión digital

⁴ COM (1999)540, *El desarrollo del mercado de televisión digital en Europa. Informe en el contexto de la Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión.* °

⁵ COM (1999)539, *Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones.*

⁶ COM (1999)657 final, *sobre principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital.*

terrestre] ha sido el motor de su recuperación. La TVDT no sería posible si las autoridades públicas no estuviesen dispuestas a asignarle [en la mayoría de los casos gratuitamente] suficiente espacio del espectro para permitir la radiodifusión simultánea de servicios digitales y analógicos”. Sin embargo, la comunicación insta a que se fijen fechas para el cese de las emisiones analógicas de cara al aprovechamiento del espectro, y advierte sobre la necesidad de prevenir afectaciones a la competencia que pudieran perjudicar al cable o al satélite. Luego la COM (1999)539 se presenta como la puesta en marcha de la revisión de la legislación comunitaria en materia de telecomunicaciones, que había iniciado la liberalización de todos los servicios y redes tan sólo un año antes. Se propone la elaboración de un marco único para la infraestructura de comunicaciones y los servicios asociados —una Directiva marco y cuatro directivas particulares, además de medidas de acompañamiento no vinculantes— que quedará aprobado finalmente en 2002. Este nuevo panorama regulador aspira a ser “de mínimos” alcances, orientado a brindar seguridad jurídica para favorecer las inversiones pero con un nivel de flexibilidad que le permita adecuarse a la evolución del mercado, y orientado además por la aspiración a la neutralidad tecnológica que evite discriminaciones a favor de algún tipo de tecnología. Por último, la COM (1999)657 final, aboga por “nuevos enfoques legislativos y nuevas técnicas de reglamentación”. El argumento central son los cambios que la tecnología digital ha representado para el sector audiovisual y la necesidad de éste de contar con un entorno previsible para su desarrollo. En este documento la Comisión profundiza la propuesta de enfoques separados para la regulación de los contenidos y de las infraestructuras de transmisión, lo que implica reconocer, en los medios audiovisuales, únicamente una dimensión de mercado, y negar su papel en la transmisión de valores simbólicos y en la satisfacción de necesidades culturales.

A medida que la digitalización de la televisión avanzaba en los Estados miembros, fundamentalmente la Comisión pero también el Parlamento Europeo elaboraron distintos documentos destinados a orientar los procesos en curso, procurando alinearlos en los marcos de las políticas europeas. Las cuestiones de preocupación fundamental han sido los límites a las intervenciones públicas, el impulso de la aceleración de la transición y la utilización del denominado “dividendo digital” una vez que se concrete el apagón analógico.

La COM (2003)541 final *sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre analógico)* analiza las principales

dificultades que plantea la migración “desde una perspectiva política y de mercado”, a partir de la valoración de los procesos desarrollados en los Estados miembros, y ofrece una serie de recomendaciones para la etapa de cierre analógico⁷. El documento reconoce que las “rutas de conversión” dependen de las condiciones locales y de la red de que se trate, y recomienda que las fechas de cierre se estipulen una vez que pueda garantizarse una penetración amplia del digital para evitar “impactos socialmente negativos”, es decir, la existencia de hogares sin servicio. En este punto, es interesante mencionar que se trata de un documento que, aunque sea en el plano del discurso, reconoce ciertos impactos sociales y políticos —y no exclusivamente económicos o de mercado— del proceso de conversión. Sin embargo, el tipo de intervenciones estatales que propone y admite parece desentenderse de ese reconocimiento, al tiempo que distintos pasajes del documento insisten en que son las fuerzas del mercado y la demanda de los consumidores, a partir de una oferta atractiva de servicios, quienes deben impulsar la digitalización. En tal sentido, si tenemos en cuenta que este documento se publica en 2003, luego de las frustradas experiencias de lanzamiento de la TDT en Reino Unido y España, y si consideramos el éxito de la propuesta *Freeview* y de las ofertas en abierto o mixtas como modelo de negocio para la TDT, las propuestas del documento aparecen, cuanto menos, desconectadas de las experiencias concretas y las medidas adoptadas hasta ese momento por los Estados.

La conversión se encuentra, admite el documento, con el reto central de lograr que los usuarios cuenten con receptores digitales a fin de obtener una penetración generalizada de la televisión digital. La cuestión no presenta mayores problemas en el caso de los servicios de pago. Con respecto a los servicios gratuitos, la Comisión plantea que el reto principal es “la creación de mercados ‘horizontales’, con receptores *no subvencionados* y orientados a la recepción de servicios de televisión digital gratuita, *en los que los consumidores asuman íntegramente los costes desde el primer día*” (los destacados son propios). Como comentaremos en el subepígrafe 3.3, algunos países como Alemania han debido desarrollar políticas específicas para compensar la evidente imposibilidad de ciertos sectores de la población para hacer frente a la totalidad de los costos del proceso e, incluso, estas ayudas, cuando no vulneran las reglas de la competencia, han sido admitidas por la Comisión Europea.

⁷ Una comunicación emitida un año antes requería a los Estados informar periódicamente sobre los planes relacionados con la transición digital (COM (2002)263 final *eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*). Véanse especialmente en ese documento los mecanismos de coordinación de las políticas digitales.

La COM (2003)541 dejaba constancia de que no se propondría una fecha común para el cierre de la radiodifusión analógica, sin embargo, dos años más tarde, la COM (2005)204 final *sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital* recomendó la aceleración de la transición y estipuló el cese coordinado de emisiones analógicas en todos los Estados miembros a comienzos de 2012. La reutilización del espectro dedicado a la radiodifusión terrenal es el interés que explica la aceleración del proceso en esta instancia. El documento insta a que las medidas estatales referidas a la gestión del espectro liberado sean “flexibles” para permitir la introducción de servicios nuevos o mejorados de radiodifusión, de servicios convergentes que combinen la telefonía móvil con la radiodifusión terrenal, de otros servicios de comunicación electrónica tales como redes inalámbricas locales y redes inalámbricas metropolitanas, y de servicios paneuropeos y transfronterizos.

La política de impulso a la pronta liberación del espectro quedó plasmada, también, en la resolución *sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital* del Parlamento Europeo⁸. Entre los considerandos del texto se deja claro que “es crucial que la UE no quede rezagada con respecto a sus principales competidores”, que avanzan hacia sus respectivas fechas de cierre de emisiones analógicas. La preocupación del Parlamento es que algunos países europeos se encuentran aun en estadios embrionarios en la conversión. Si bien la resolución reafirma que se trata de un proceso que debe impulsar el mercado, al mismo tiempo considera “deseable una intervención política pública”, siempre que ésta se encuentren justificada y no se vulnere el principio de neutralidad tecnológica de la Directiva marco⁹.

Al mismo tiempo, pide a los Estados “que aseguren que las intervenciones políticas destinadas a garantizar y acelerar la conversión digital sean transparentes, justificadas, proporcionadas y no discriminatorias”, una cuestión que cobra sentido si tenemos en cuenta que ya tramitaban en la Comisión Europea procesos de investigación sobre la legalidad de medidas de impulso adoptadas por algunos Estados. Al mismo tiempo, es interesante destacar que el Parlamento solicita a los Estados medidas concretas, como la subvención de receptores digitales.

La perspectiva del Parlamento se profundiza en 2006 a partir de la adopción de la resolución *sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital ¿una*

⁸ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital* (P6_TA(2005)0431).

⁹ Directiva 2002/21/CE, *relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*.

*oportunidad para la política europea de lo audiovisual y la diversidad cultural?*¹⁰ En este documento el Parlamento advierte que la multiplicación de canales a partir de la digitalización “no garantizará automáticamente el respeto del pluralismo de la información y la diversidad de los contenidos, y que éste deberá alcanzarse con la aplicación de una *política activa y constante* por parte de los *poderes públicos*” (el destacado es propio). El Parlamento reconoce que la dimensión social y cultural del proceso, relegada de la política europea sobre digitalización de la radiodifusión, no puede quedar librada a las fuerzas del mercado. Los considerandos reflejan, en este sentido, una preocupación sobre la posibilidad de alcanzar una igualdad universal de acceso a raíz de las disparidades en la cobertura territorial entre Estados y dentro de sus respectivos territorios. Además, la resolución recupera, al menos en el plano del discurso, la idea de un “modelo audiovisual europeo” basado no sólo en el sector comercial sino también en un “servicio público fuerte e independiente”, modelo cuya pervivencia “debe garantizarse [...] cuando se empleen las técnicas digitales”.

El Parlamento “considera fundamental que la sociedad de la información en su conjunto, incluidos los servicios audiovisuales, siga un *desarrollo social, regional, cultural y lingüístico* equilibrado y que, para evitar nuevas formas de exclusión, en particular la fractura digital, se garantice a todos los ciudadanos poder beneficiarse de sus efectos positivos”. A continuación reconoce que “las decisiones técnicas y legislativas de la transición *no deben ser sólo de orden económico* sino también de carácter social, cultural y político con el fin de proteger, en particular, el servicio público audiovisual europeo” (los destacados son propios).

Si bien estas afirmaciones no permiten augurar un cambio de tendencia, los aportes de esta resolución cobran relevancia a la luz del perfil mercantilista de las intervenciones de la Comisión, una de cuyas preocupaciones fundamentales es actualmente el desarrollo de la televisión móvil. La implantación de la TDT es un componente estratégico para la expansión de estos servicios, entre otras cuestiones, por lo que representa la liberación del espectro para la multiplicación de las posibilidades y la oferta. De acuerdo con declaraciones de la Comisaria de Medios de Comunicación, Viviane REDING, “la disponibilidad del servicio en todas partes y a todas horas, unas ofertas comerciales atractivas, la interoperabilidad de los dispositivos, la disponibilidad de espectro y una regulación «ligera» de las licencias son ingredientes vitales para

¹⁰ Parlamento Europeo. *Resolución sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital: ¿Una oportunidad para la política europea de lo audiovisual y la diversidad cultural?* (P6_TA(2006)0154).

impulsar la demanda de la televisión móvil en Europa” (COMISIÓN EUROPEA, IP/07/340, 16/3/07). Estas prioridades quedaron plasmadas en la COM (2007)409 final, *reforzar el mercado interior de la televisión móvil*, aprobada en julio de 2007, cuyo contenido presenta el mismo enfoque —y adolece de las mismas ausencias— de la política audiovisual europea en la temática que comentamos. La estrategia de impulso de la Comisión se complementó a finales de noviembre de 2007, con la decisión del Consejo Europeo de publicar el estándar DVB-H en el listado de estándares oficiales de la UE (COMISIÓN EUROPEA, IP/07/1815, 29/11/07). A partir de esta publicación, los Estados estarán obligados a apoyar e impulsar el uso del DVB-H, lo cual planteará conflictos en aquellos que están utilizando otras normas para desarrollar la oferta de servicios.

3.2 Las directivas sobre infraestructuras y servicios, y sobre contenidos

Además de estos lineamientos políticos para el desarrollo del proceso de conversión al nivel de los Estados, hemos comentado que el marco regulador se completa con las normativas sobre contenidos y las referidas a los servicios y las infraestructuras. Esta lógica bipolar ha supuesto el tratamiento de la TDT, y de la televisión digital en general, sólo como mero soporte, como una plataforma más. Esta visión ha marcado el desenvolvimiento del proceso de migración, a partir de actuaciones centradas en la oferta mercantil de la televisión digital y las funciones técnico-económicas que puede desempeñar al interior del sector audiovisual, principalmente generar nuevos negocios y liberar espectro para acelerar la migración, relegando a un segundo plano la cuestión de los contenidos (GARCÍA LEIVA, 2006: 146).

Con relación a éstos últimos, el 29 de noviembre de 2007, el Parlamento Europeo aprobó la directiva de Servicios de Medios Audiovisuales sin Fronteras, resultado de la revisión de la Directiva Televisión Sin Fronteras, iniciado a finales de 2005. Si bien no profundizaremos en el contenido de esta norma, baste mencionar que, de acuerdo con la Comisión, la directiva “moderniza las normas de la industria audiovisual europea y ofrece un marco jurídico completo que cubre todos los servicios de los medios audiovisuales, incluso los servicios a la carta¹¹. Las normas (*menos detalladas, más flexibles* y orientadas al futuro) sobre la publicidad televisiva permitirán

¹¹ La Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales sin Fronteras, tal su nueva denominación, distingue entre los servicios del *broadcasting* tradicional (servicios lineales) y los servicios *on demand* o similares (no lineales). Éstos últimos estarán sujetos a una regulación mínima ya que están habilitados para implementar la auto-regulación, una cuestión que fue resistida por países como Francia. Los defensores de este marco mínimo sostenían que mayores regulaciones en estos servicios inhibirían su desarrollo (SCREEN DIGEST, 2007a: 8).

una mejor financiación de los contenidos audiovisuales [...] La Directiva es coherente con otras iniciativas recientes de la Comisión, como la estrategia europea propuesta sobre la televisión móvil, el plan para aumentar al máximo los beneficios de los dividendos digitales y el nuevo programa de apoyo MEDIA 2007” (COMISIÓN EUROPEA, IP/07/1809, 29/11/07) (los destacados son propios). Es decir que la “nueva” directiva no hace sino profundizar el carácter de su antecesora, que plasmó la agenda neoliberal de la EU en el sector del audiovisual.

La decisión de escindir los contenidos de los servicios y las infraestructuras desembocó en la aprobación, en 2002, de las directivas del denominado “paquete de comunicaciones electrónicas”. El objeto de estas directivas ha sido, según NÄRÄNEN (2005), hacer de las reglas de la competencia el principal instrumento para la regulación de todas las comunicaciones electrónicas. Con esta línea avanzan en la determinación de derechos y obligaciones de los distintos actores involucrados en la prestación y consumo de los servicios y la gestión de las redes. Se proponen como “bloque”, que intenta abarcar todas las aristas del desarrollo y los intercambios comerciales involucrados. A este grupo pertenecen la Directiva Marco (2002/21/CE)¹², la Directiva Autorización (2002/20/CE)¹³, la Directiva Servicio Universal (2002/22/CE)¹⁴, la Directiva Acceso e Interconexión (2002/19/CE)¹⁵, la Directiva sobre Privacidad (2002/58/CE)¹⁶ y la Decisión Espectro Radioeléctrico (676/2002/CE)¹⁷.

En 2006 se inició un proceso de revisión de este marco regulador —COM (2006)334 final¹⁸— y el 13 de noviembre de 2007 la Comisión presentó al Parlamento la propuesta de un “paquete de reformas de las telecomunicaciones” que se convertiría en ley a finales de 2009.

3.3 La implantación de la TDT y la normativa sobre competencia. Apuntes sobre las investigaciones de las medidas de impulso en Alemania e Italia.

¹² La Directiva 2002/21/CE, *relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*.

¹³ *Directiva relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas*.

¹⁴ *Directiva relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*.

¹⁵ *Directiva relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión*.

¹⁶ *Directiva relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas*.

¹⁷ *Decisión sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea*.

¹⁸ COM (2006)334 final, *Revisión del marco regulador de la UE de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*.

En este subepígrafe comentaremos algunas intervenciones sobre los procesos de implantación de la TDT en los Estados miembros, basadas las normas europeas sobre competencia. La Comisión Europea ha declarado ilegales algunas medidas de impulso desarrolladas por los Estados, directamente o a través de organismos del audiovisual, por considerar que distorsionan la competencia. Por sus atribuciones y el carácter de sus decisiones, se trata del organismo que ejerce un control más fuerte y permanente sobre la forma en que los Estados llevan a cabo el proceso.

La Comisión ha tramitado tres investigaciones por ayudas otorgadas por las autoridades audiovisuales alemanas de Berlín-Brandenburg, Baviera y Renania del Norte-Westfalia.

La audiovisual de Berlín-Brandenburg, el MABB, desarrolló dos líneas de subsidios para promover el desarrollo de la TDT. La política de subsidios a los hogares de bajos ingresos para la compra de equipamiento, que no fue cuestionada, instrumentada juntamente con la Oficina del Bienestar Social de Berlín. La otra línea de apoyo consistió en una ayuda financiera a las cadenas privadas que les permitiera enfrentar el incremento de los costos derivados de la transición, una cuestión importante en un entorno en que las cadenas comerciales se han excluido del lanzamiento de la TDT en aquellas zonas menos densamente pobladas, la mayoría de las cuales reciben actualmente sólo la oferta pública. Contra esta ayuda estatal se pronunció la Comisión en noviembre de 2005, a raíz de un reclamo presentado por la Asociación de Operadores Privados de Cable en 2002. Luego del análisis de las ventajas que, según la Comisión, supusieron las ayudas tanto para los beneficiarios directos (las cadenas comerciales) como para los indirectos (la empresa operadora de la red), los subsidios fueron declarados ilegales, en los términos del artículo 87.1 del Tratado EC. Según la Comisión, las subvenciones supusieron una distorsión de la competencia, en la medida en que beneficiaron a la plataforma terrestre en detrimento del cable y el satélite. Además, las ayudas no habían sido oportunamente informadas a la Comisión y los procesos de adjudicación de licencias alegados por Alemania no cumplían, a criterio de la Comisión, con las condiciones que hubieran permitido eliminar la ventaja selectiva derivada de las ayudas. Por estos motivos, se ordenó a Alemania la adopción de todas las medidas necesarias para recuperar la ayuda, lo cual muestra la trascendencia que, también en términos económicos, revisten las decisiones en esta instancia, más allá de la posibilidad de recurso. En esta Decisión, la Comisión incluyó una serie de apartados destinados a formular indicaciones, tanto a los agentes públicos como a los privados,

sobre la aplicación práctica de su política en lo referido a ayudas públicas a la conversión digital¹⁹.

La Comisión inició asimismo una investigación sobre las políticas de introducción de la TDT en Baviera, donde la autoridad audiovisual había destinado un total de 2.4 millones de euros para la introducción de la DVB-T (300.000 se utilizaron en campañas de información a los consumidores y 2.1 millones a las cadenas comerciales para apoyar la transmisión en digital de sus canales). La Comisión cerró esta investigación luego de que las autoridades alemanas decidieran reducir el monto de las subvenciones al umbral admitido por la normativa europea (EC/ 1998/2006).

En cuanto a las ayudas otorgadas a las radiodifusoras comerciales por la autoridad audiovisual de Renania del Norte-Westfalia, la Comisión decidió en el mes de octubre de 2007 su incompatibilidad con las reglas europeas sobre ayudas estatales. Tanto en este caso como en el que involucró a la autoridad audiovisual de Baviera, Alemania argumentó que las ayudas eran las apropiadas y necesarias para garantizar la pluralidad de los medios, promover el desarrollo de nuevos servicios y fomentar la competencia entre las distintas plataformas de transmisión, argumentos en los cuales pueden justificarse las ayudas estatales de acuerdo con el Tratado. Sin embargo, la Comisión entendió que la política no resultaba apropiada para enfrentar los problemas planteados por la digitalización. Al mismo tiempo, consideró que la autoridad audiovisual no había demostrado que la financiación resultara un medio apto para producir un cambio en la conducta de los operadores que se tradujera en un incentivo para su involucramiento en el proceso de conversión, uno de los principales problemas que se presenta en ese país en razón de la organización de su estructura de medios y que profundiza la dependencia respecto de las plataformas de pago. Además, de acuerdo con la Comisión y los denunciantes, la ayuda estatal no cumplía con el principio de neutralidad tecnológica en la medida en que sólo apoyaba las transmisiones en la plataforma terrestre, provocando la distorsión de la competencia entre plataformas.

La política de subvención de decodificadores desarrollada desde 2004 en Italia, es una de sus explicaciones del éxito inicial de la transición digital en ese país. Los decodificadores subvencionados —a partir de una contribución estatal para aquellos

¹⁹ Unos meses antes, en marzo de 2005, la Comisión había aprobado las ayudas diseñadas por el Fondo de Digitalización de Austria que incluían, por ejemplo, la financiación de proyectos piloto y de investigación para probar técnicas de transmisión, ayudas directas al consumidor, subvenciones a empresas para el desarrollo de servicios digitales innovadores y ayudas a los organismos de radiodifusión como compensación por los costos adicionales de la transmisión simultánea de televisión analógica y digital (Decisión/2006/513. Diario Oficial de la Unión Europea; 22.7.2006: 32-33).

usuarios que adquiriesen o alquilaran un descodificador que permitiese la recepción de señales de televisión digital por ondas y por cable (T-DVB/C-DVB)— contaban con tecnología MHP, lo cual favoreció la expansión de los servicios interactivos. El procedimiento ante la Comisión se inició a partir de una denuncia de la empresa Centro Europa 7, según la cual esta disposición favorecía a los operadores de TDT, y se reforzó con el cuestionamiento presentado más tarde por la empresa Sky Italia.

La Comisión determinó que las ayudas ofrecidas entre los años 2004 y 2005 (incluidas en las respectivas leyes de finanzas) no eran compatibles con el mercado común porque habían sido constituían ayudas ilegales (es decir, que no respetaban el principio de neutralidad tecnológica) y porque no habían sido notificadas a la Comisión ni, por lo tanto, autorizadas por ésta. Pero con respecto a las subvenciones de 2006 (que sí incluían a los operadores de satélite capaces de permitir la interoperabilidad), la Comisión consideró que éstas, en el supuesto de considerarse ayudas, sí eran compatibles con el mercado común (con lo establecido en el apartado 3, letra c, del artículo 87 del Tratado CE), ya que estarían destinadas a facilitar el tránsito hacia la televisión digital sin excepciones, y sin alterar, por tanto, las condiciones de competencia en el sector. La decisión fue recurrida por Telecom Italia, Mediaset y Fastweb.

4. A modo de cierre

La intención de estas páginas era confeccionar un mapa lo más actualizado posible del marco regulador europeo que afecta la implantación de la TDT en Europa. Al mismo tiempo, hemos procurado valorar tendencias significativas de la política audiovisual, políticas que expresan, fundamentalmente, una apuesta económica y política de los Estados miembro por posicionar a la UE en el mercado global.

En este sentido, hemos destacado la preponderancia de la lógica de mercado como vector de las políticas, fundamentalmente a partir de los '90, una lógica que empapa también las previsiones para el fin de las emisiones analógicas, independientemente de que la implantación de la TDT revele, al nivel de los Estados, matices en la concepción y gestión del proceso (piénsese, por ejemplo, en las medidas de impulso destinadas a apoyar el cambio a través de subsidios directos al público o en la preocupación de algunos países por preservar la oferta local y regional, una cuestión desatendida de cuajo en los planes de implantación de otros contextos). Esta lógica mercantilista ha primado sobre la dimensión cultural de la transición al digital, que ha

quedado sumida en el desinterés, al igual que los interrogantes y proyecciones sobre el rol social de los medios en el nuevo contexto digital. A su vez, el énfasis en el desarrollo del mercado, reiterado en los últimos años, por ejemplo, en las medidas de impulso a la televisión de movilidad o en los lineamientos sobre gestión del espectro, termina relegando a un plano meramente discursivo la preocupación por la diversidad cultural, el pluralismo o la universalidad de la cobertura y el acceso, expresados en los documentos de algunas instituciones de la UE, tradicionalmente más preocupadas por las implicancias culturales y sociales de la política audiovisual.

Como hemos visto, las prioridades de la Comisión continúan asumiendo los intereses de los operadores privados en detrimento de las necesidades de la población. De ello dan cuenta, por ejemplo, la insistencia en el aceleramiento del proceso y la coordinación entre los países (tanto para el *switch off* como para el diseño de planes de gestión de espectro y utilización del dividendo); las restricciones a las intervenciones estatales; el papel secundario asignado al servicio público (aunque, paradójicamente, la inclusión de la BBC en el lanzamiento de *Freeview* haya sido un elemento central de su éxito, o en Alemania los canales públicos estén garantizando servicios básicos a las zonas menos pobladas y, por ende, menos rentables para los operadores comerciales), que se suma al reiterado cuestionamiento sobre su sostenimiento y límites de acción en el nuevo entorno digital; la urgencia de explorar nuevas tecnologías que suponen incalculables negocios a las empresas (las tecnologías móviles, por ejemplo, que, a diferencia de la radio, constituyen una oferta de pago); la ausencia de discusión sobre pautas de distribución de espectro que impliquen una mayor democratización de la comunicación y no la imposición de nuevas restricciones a actores sociales distintos de las empresas, para mencionar sólo algunas cuestiones que surgen de la reseña de estas páginas. Un panorama frente al cual, se refuerza la centralidad de los Estados que conservan, a pesar de los marcos impuestos por la política europea, márgenes de acción amplios para diseñar políticas de implantación e impulso que, adecuadas a sus particularidades, procuren tener en miras todas las dimensiones del proceso.

Bibliografía

COMISIÓN DE ACCESO DIGITAL (GSDZ), ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES REGULADORAS (ALM) [En línea] (2007): Digitalización 2007. Digitalización del mercado de televisión alemán. <http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungsbericht_2007.pdf> [Consulta noviembre 2007].

CRUSAFON BAQUÉS, Carmina (2006), “La política audiovisual europea ante el reto de la digitalización: revisión y críticas de las principales experiencias comunitarias”, ponencia presentada en el I Congreso Nacional ULEPICC-España, Sevilla, Noviembre de 2006

FERNÁNDEZ ALONSO, Isabel; SANMARTÍN NAVARRO, Julián; CIVIL I SERRA, Marta (2007): “Las políticas de gestión del espectro radioeléctrico y el *broadcasting* en el contexto liberalizador de la Unión Europea. El caso de España”, en *Actas del Encuentro Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura*. ULEPICC, México DF [CDRom].

GARCÍA LEIVA, Trinidad (2006a), “La introducción de la TDT en España en el contexto de la política europea para la transición digital de la televisión”, en *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Voll. III, Num. 1, enero – abril 2006 [En línea] <http://www.eptic.com.br/portugues/Eptic%20VIII-1.pdf> [Consulta: agosto 2007]

GARCÍA LEIVA, T. (2006b), “El modelo norteamericano de TDT. Notas para un análisis comparado con la experiencia europea”, ponencia presentada en el I Congreso Nacional ULEPICC-España, Sevilla, Noviembre de 2006.

HUMPHREYS, Peter (1996), *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester, Manchester University Press, pp. 256-313.

NÄRÄNEN, Pertti (2005), “European Regulation of Digital Television”, en (BROWN A.; PICARD, R., eds.), *Digital Terrestrial Television in Europe*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2005, pp. 37-55.

RICHERI, Giuseppe (2004), “La Televisión Digital Terrestre en Europa. Un camino plagado de incertidumbres”, en *Telos*, Num. 58, Enero – Marzo 2004 [En línea] <http://www.campusred.net/TELOS/articuloperspectiva.asp?idarticulo=1> [Consulta: septiembre 2007]

SCREEN DIGEST (2005), “Europe’s progress to digital TV”, Abril 2005, pp. 102-103.

SCREEN DIGEST (2007a), “New television without frontiers”, Enero 2007, pp. 8-9

SCREEN DIGEST, (2007b), “DTT take-up accelerates in Europe”, Mayo 2007, pp. 136-137.

VAN CIULENBURG, Jan Van y MCQUAIL, Denis (2003), “Towards a New Communications Policy Paradigm”, en *European Journal of Communication*, Vol. 18 (2), pp. 181-207.

Fuentes en línea

www.impulsatdt.es

www.digitatag.org