

La revisión de la Directiva de Televisión Sin Fronteras

La Directiva sobre “servicios audiovisuales” reemplazará en breve a la actual Directiva de “televisión sin fronteras” sobre la que se basa una parte fundamental de la regulación del sector audiovisual europeo. En la propuesta de revisión de la Directiva se plantea una regulación audiovisual que cubra tanto los medios tradicionales, como, y esta es la principal novedad, los nuevos medios digitales.

► Los orígenes de la Directiva TSF

El despegue de la regulación europea en el sector audiovisual se remonta a principios de la década de los 80, ante el aumento notable del número de emisiones originado por la aparición de las cadenas privadas de radio y televisión. Dado que la regulación del sector audiovisual difería de un país a otro, la Unión Europea decidió involucrase estableciendo referencias mínimas de aplicación para todos los Estados miembros. Además, se había demostrado que la difusión de programas de televisión por satélite en el marco nacional no tenía viabilidad práctica². Nace así, en el año 1989, la primera versión de la Directiva de “Televisión sin Fronteras”³.

El objetivo principal de la Directiva en su redacción original consistía en asegurar el libre movimiento de los servicios de radiodi-

fusión en el mercado europeo, garantizar la libre recepción de los programas de televisión en el ámbito comunitario y responder a algunos objetivos de interés público.

Para ello, la Directiva adoptó como pilar básico el “principio de país de origen”, que establece la obligación de que los Estados miembros aseguren la libertad de recepción, sin restringir las retransmisiones en su territorio de programas de televisión elaborados en otros Estados miembros⁴. En la práctica, esto implica que cuando un operador consigue una licencia

de transmisión en un país, automáticamente se le reconoce en toda la Unión, medida que supuso un impulso notable para la creación de un verdadero mercado europeo en materia de radiodifusión⁵.

Además, el sector audiovisual ostenta un enorme valor social por servir de vehículo para el ejercicio de libertades fundamentales del ciudadano y por su papel en la expresión y difusión de la cultura o su relación con el ocio. En este ámbito, la Directiva original protegía ciertos objetivos de interés público (derechos de los consumidores, protección de la infancia...)

.....

“El ámbito de aplicación de la Directiva en vigor se reduce a las transmisiones de radiodifusión lo que, debido al proceso de convergencia, ha dejado de responder a la realidad del sector audiovisual”

.....

.....

“La personalización, tanto de los contenidos como del momento o lugar en que se accede a ellos, constituye la característica clave de las tendencias de los usuarios respecto al acceso/consumo de contenidos”

.....

La revisión añadió, además, restricciones a la televenta e insiste en la protección de los menores.

Las nuevas tendencias en el sector audiovisual

El ámbito de aplicación de la Directiva en vigor se reduce a las transmisiones de radiodifusión lo que, debido al proceso de convergencia, ha dejado de responder a la realidad del sector audiovisual. Esto es, la regulación actual se basa en una aproximación vertical del sector audiovisual que impone restricciones en relación a la tecnología utilizada. Establece así una frontera clara entre las comunicaciones públicas (radiodifusión) y privadas, quedando estas últimas fuera de su ámbito de aplicación. Sin embargo, este enfoque nada tiene que ver con la situación del mercado audiovisual: las redes se han convertido en infraestructuras independientes del servicio al que sirven de soporte; ha aumentado la oferta de servicios “a medio camino” entre el audiovisual y los servicios de comercio electrónico (como el pago por visión o el vídeo bajo demanda); además, el acceso a contenidos audiovisuales a través de los nuevos medios digitales (banda ancha, terminales móviles...) adquiere cada vez mayor repercusión.

Uno de los efectos más destacados de esta revolución son los diversos cambios en los hábitos de consumo televisivo. De especial relevancia es el fenómeno de “time-shifted viewing”, esto es, la posibilidad que tienen los usuarios de elegir el momento en el que acceden al contenido audio-

al tiempo que contribuía a la promoción de los productos audiovisuales europeos estableciendo la obligación de que las cadenas de televisión dediquen un porcentaje de sus emisiones a la retransmisión de programas europeos⁶. Además, impone ciertas restricciones a la emisión de patrocinios y publicidad.

Por último, la Directiva introduce el derecho a réplica para cualquier persona física cuyos legítimos derechos hayan sido lesionados como consecuencia de una alegación incorrecta hecha en un programa televisivo.

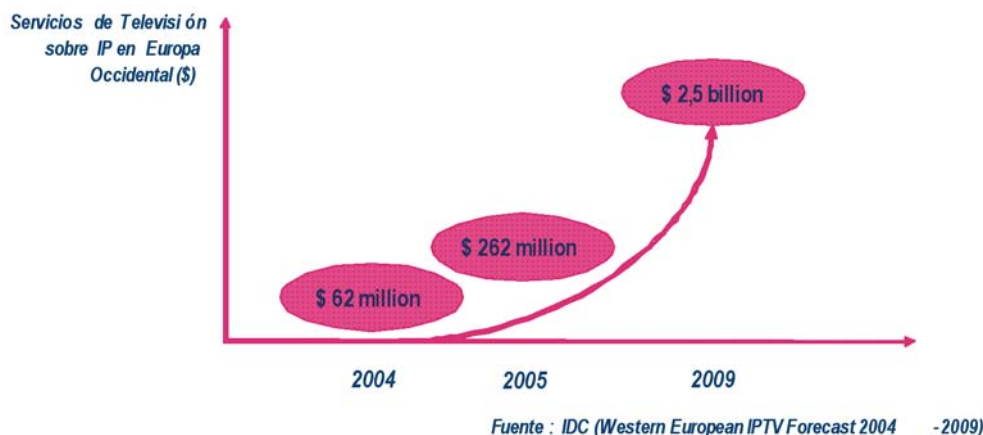
Novedades introducidas en la revisión de 1997

El 23 de junio de 1997, el Parlamento Europeo y el Consejo con-

cluyeron el primer proceso de revisión de la Directiva TSF introduciendo una serie de modificaciones encaminadas a modernizar su redacción original y dando lugar al texto que hoy se encuentra en vigor⁷.

La primera de las novedades de esta revisión fue el “principio de jurisdicción” que, en la práctica, establece un procedimiento que permite determinar cuál es el Estado miembro responsable de cada cadena de televisión.

También se creó un mecanismo para garantizar la accesibilidad al público en general de aquellos acontecimientos televisivos considerados de gran importancia para la sociedad. Para dotar de transparencia al proceso, cada Estado tiene la responsabilidad de elaborar una lista de eventos relevantes que deberán retransmitirse en abierto.



Previsión de la penetración de los servicios de Televisión sobre IP.

visual, esquema totalmente distinto al de la radiodifusión tradicional, donde el usuario no tenía ningún control sobre el horario de la programación⁸.

Otra de las tendencias más novedosas en el consumo de contenidos es la personalización, tanto en la mayor capacidad que tiene el usuario de elegir los conte-

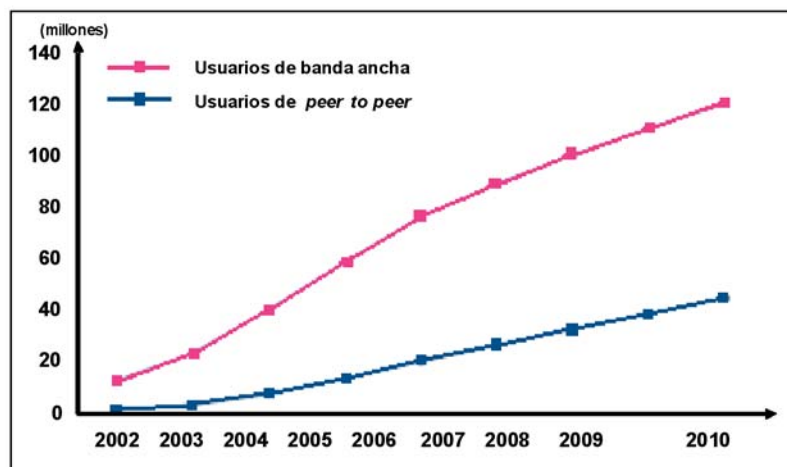
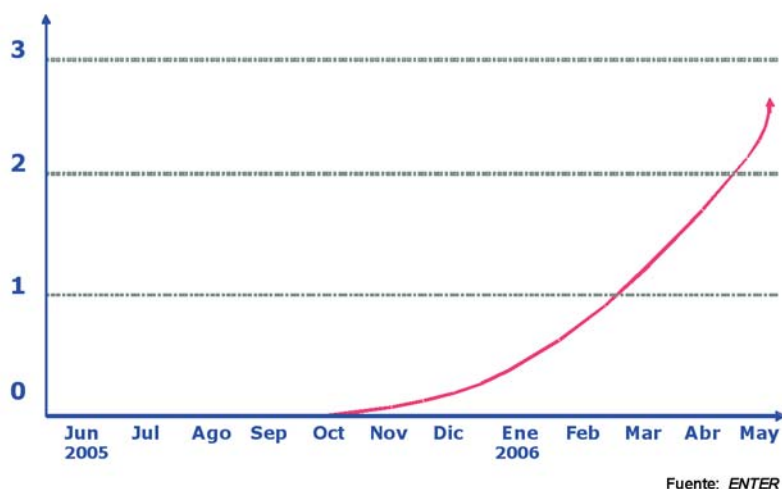
nidos a los que desea acceder, como en el sentido de que sean los propios usuarios los creadores de contenidos. De hecho, la mayor disponibilidad de medios de producción de contenidos (debida al abaratamiento de los equipos de grabación y edición) unida al enorme potencial de distribución que ofrece Internet, hace que, lejos de ser un fenómeno aislado, la distribución de contenidos elaborados por creadores independientes goce de una fuerte repercusión⁹.

Todo lo anterior, se une al valor añadido que aportan al usuario las soluciones móviles. Por tanto, la personalización, tanto de los contenidos como del momento o lugar en que se accede a ellos, constituye la característica clave de las tendencias de los usuarios respecto al acceso/consumo de contenidos.

Para el mercado, estos avances presentan una serie de retos. En primer lugar, el auge de un modelo que acostumbra a los usuarios a elegir lo que desean ver, en el momento deseado y de forma gratuita puede conducir a una devaluación de estos contenidos¹⁰. En este sentido, parece previsible que las emisiones en directo adquieran mayor valor por su capacidad de atracción de la audiencia y la posibilidad de que la publicidad alcance a los consumidores. En todo caso, la publicidad deberá avanzar hacia la búsqueda de nuevos formatos, como la aparición de los productos dentro de los programas, o hacia una mayor interactividad, lo que, sin duda, requerirá mayores esfuerzos.

Otra tendencia clara es el paso de las economías de escala, basadas en alcanzar al mayor número

**Progresión del alcance diario de YouTube
(porcentaje total de usuarios de Internet)**



Evolución de los usuarios de banda ancha y peer-to-peer en la Europa de los 25.

“La propuesta legislativa de la Comisión amplía el ámbito de la Directiva en vigor, con lo que pasaría a abarcar al sector de los contenidos audiovisuales en su conjunto, con independencia de la tecnología utilizada para su distribución”

de usuarios, hacia las economías de alcance, esto es, llegar a los mismos usuarios a través de diversas plataformas¹¹.

También se presentan una serie de retos desde el punto de vista regulatorio. En primer lugar, el alcance global que presentan las nuevas redes de comunicaciones reduce la eficacia de las regulaciones nacionales tradicionales. Además, la independencia cada vez mayor de los servicios y contenidos audiovisuales con respecto a la plataforma en que se sustentan hace necesario un enfoque neutral desde el punto de vista de la tecnología. Por otra parte, los agentes del sector reclaman la introducción de herramientas como la auto-regulación o la co-regulación. Otro de los grandes retos que se plantean a estos nuevos servicios es, sin duda, la debida protección de los derechos de autor¹².

► La nueva Directiva de "servicios audiovisuales"

Con el propósito de adaptar la regulación a la realidad del mercado, arrancaba en junio de 2001 un proceso de revisión de la Directiva TSF. La Comisión Europea presentó un informe¹³ en el que analizaba la evolución de la aplicación de la Directiva que, de manera general, considera satisfactoria. Tras este informe se lanzó en 2003 una consulta pública que sirviera de referencia para el debate. De las respuestas recibidas se desprendía la necesidad de ahondar más en el análisis de ciertos aspectos como la diversidad existente entre las regulaciones nacionales, el alcance de las nuevas técnicas publicitarias o la extensión de la

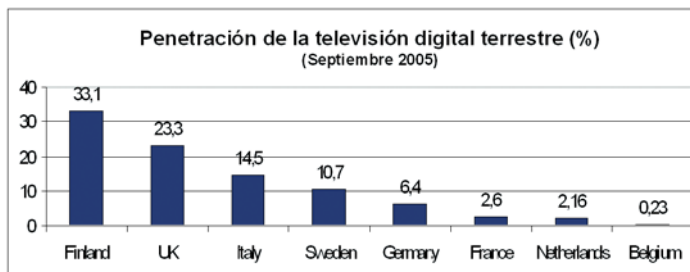
protección a los menores en los nuevos servicios en línea. Finalmente, el 13 de diciembre de 2005 la Comisión Europea (CE) presentaba un borrador de su propuesta de reforma de la Directiva TSF vigente, bajo el nuevo título de "Directiva de Servicios Audiovisuales"¹⁴.

La principal novedad de la propuesta es su nuevo enfoque horizontal, basado en el principio de neutralidad tecnológica. Como se desprende de su título, la propuesta legislativa de la Comisión amplía el ámbito de la Directiva en vigor, con lo que pasaría a abarcar al sector de los contenidos audiovisuales en su conjunto¹⁵, con independencia de la tecnología utilizada para su distribución. Esto supone un paso fundamental hacia la ansiada convergencia regulatoria que no presente distinciones basadas en el tipo de red, la tecnología subyacente, el carácter de la comunicación (pública o privada) o el agente que provea el servicio, todo ello, en línea con la situación ya existente en los mercados.

Sin embargo, la nueva propuesta sí realiza una distinción en el tipo de servicios audiovisuales, clasificándose estos en servicios lineales, en los que la programación está sujeta a un horario definido por el proveedor de contenidos¹⁶ (como la emisión de un pro-

grama de televisión, sea este mediante tecnologías de difusión terrestre, televisión por móvil, Internet o cualquier otra), y servicios no lineales, en los que el usuario tiene flexibilidad total para elegir el momento de acceso al contenido (modelo de "vídeo bajo demanda"). La distinción se hace, por tanto, en atención al grado de elección de que dispone el consumidor respecto al momento de acceso al contenido, pero no en relación a la tecnología utilizada.

El objetivo de esta distinción es establecer una graduación en el nivel de regulación aplicable a cada uno de estos grupos. Así, los servicios no lineales son objeto de una regulación de mínimos, que comprenden medidas muy concretas, como la prohibición de contenidos que inciten al odio, el requisito de identificación del proveedor de servicios, algunas restricciones mínimas respecto a las comunicaciones comerciales y medidas para la protección de los menores. En cambio, los servicios lineales responden a un mayor nivel de regulación que incluye, además de las anteriores: la imposición de una cuota cultural; la protección de eventos considerados de carácter general; el derecho a réplica; el derecho a efectuar reportajes breves sobre acontecimientos deportivos; medidas más detalladas para la protección de



Fuente: Comisión Europea. 11th Report

“La nueva propuesta sí realiza una distinción en el tipo de servicios audiovisuales, en atención al grado de elección de que dispone el consumidor respecto al momento de acceso al contenido, pero no en relación a la tecnología utilizada”

Sin embargo, también en el mundo digital se hace necesario proteger algunos de los principios de interés público que motivaron la regulación tradicional como la libertad de expresión o la defensa de los menores y de los consumidores, lo que aconseja, más bien, la extensión del ámbito de la regulación.

De todo ello se desprende la idoneidad de optar por una solución intermedia, sin olvidar que muchos de los nuevos servicios audiovisuales se encuentran aún en una fase embrionaria de su desarrollo, con modelos de negocio incipientes que todavía necesitan de la máxima flexibilidad regulatoria que permita su libre evolución. Esta parece ser la vía elegida por la iniciativa de la Comisión ya que aligera la regulación actual de los servicios de radiodifusión tradicional (y el resto de servicios lineales), al tiempo que introduce una regulación de mínimos en los servicios no lineales²⁰.

En este sentido, cabría debatir la validez de que esta regulación del contenido se haga en base a la linealidad del servicio²¹: si bien es cierto que el grado de control de

los menores y en relación con las emisiones publicitarias. Sin embargo, se simplifica la normativa relativa a las emisiones publicitarias respecto al marco actual.

La propuesta de Directiva extiende la aplicación del principio de país de origen a los servicios no lineales¹⁷. Sin embargo, la propuesta aumenta ligeramente los casos que supondrían una excepción a este principio¹⁸, lo que pudiera ir en detrimento de su aplicación en la práctica.

La propuesta también favorece prácticas como la auto-regulación del sector, especialmente para los servicios no lineales.

te en el proceso de creación de los mismos.

Todo ello hace que el escenario en el que se desarrollaron las políticas en materia audiovisual pierda su vigencia¹⁹. Así, al igual que hizo el nuevo marco regulatorio de las comunicaciones electrónicas con la “capa” de transporte, la revisión de la Directiva TSF ofrece la oportunidad de introducir neutralidad tecnológica en la regulación de la “capa” de contenidos.

Para ello se plantean dos vías: bien una desregulación del sector de la radiodifusión o, por el contrario, una extensión del ámbito regulatorio a los nuevos medios digitales.

Como argumentos a favor de la desregulación se da que muchas de las motivaciones para la intervención en el sector de la radiodifusión pueden ahora cuestionarse: la “escasez” del espectro radioeléctrico se reduce; el impacto masivo de la radiodifusión pasa a ser cuestionable (baste comparar el alcance de una estación local con la repercusión a nivel global de un *blog* exitoso de Internet); el pluralismo y la diversidad quedan más protegidos por el notable aumento del número de canales y plataformas y su defensa podría basarse en la aplicación de las leyes generales de Competencia.

Conclusiones

El proceso de convergencia ha rediseñado por completo el escenario audiovisual. El sector de la radiodifusión atraviesa su propio proceso de digitalización mientras se enfrenta a las presiones originadas por la entrada de nuevos agentes. El usuario ve aumentada la oferta de canales, obtiene un mayor número de servicios de acceso a contenidos y una mayor personalización en dicho acceso, al tiempo que abandona su rol tradicional de mero receptor de contenidos y se involucra directamen-



Fuente: elaboración propia.

“En todo caso, se hace imprescindible continuar monitorizando las tendencias y dotar a esta nueva regulación de la necesaria flexibilidad con el fin de que resulte adaptable al escenario que se presente a medio plazo”

que disponga el usuario parece un elemento a tener en cuenta en la graduación de la regulación aplicable, resultan igualmente significativos otros atributos, como la disponibilidad del servicio al público en general o su previsible impacto en la opinión pública.

Por otra parte, el ámbito de la nueva propuesta alcanza sólo a los servicios audiovisuales que impliquen una actividad económica lo que excluye de la regulación a las comunicaciones personales (por ejemplo, una página web personal) y los servicios audiovisuales prestados por entidades sin ánimo de lucro. Dada la creciente integración de los usuarios “no profesionales” en los procesos de creación de contenidos, esta cuestión puede resultar controvertida, ya que cada vez resulta menos válido asumir que el impacto potencial de un creador individual es residual²².

En todo caso, se hace imprescindible continuar monitorizando las tendencias y dotar a esta nueva regulación de la necesaria flexibilidad con el fin de que resulte adaptable al escenario que se presente a medio plazo. En este punto, hay que hacer notar que podrían transcurrir varios años hasta que la revisión en curso tenga aplicación práctica²³ y el impacto que puedan alcanzar los nuevos servicios audiovisuales en este período resulta totalmente impredecible.

Por último, no hay que olvidar que la regulación relativa a la capa de “contenidos” es sólo una de las piezas que deben componer la regulación del sector audiovisual. La regulación debe afrontar, además, retos en relación a las condiciones de acceso a los usuarios, la garantía de la interoperabilidad, y una competencia abierta, justa y no discriminatoria en el acceso al mercado de contenidos. ♦

Notas

- ¹ Copyright 2006 Grupo GRETEL. Algunos derechos reservados. Este artículo se distribuye bajo la licencia Reconocimiento-CompartirIgual 2.1 de Creative Commons, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.1/es/legalcode.es>.
- ² Al fracaso del sistema de radiodifusión por satélite alemán KOPERNIKUS, le siguieron el británico BSB, el francés TVSAT.
- ³ Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Disponible en <http://www.europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24101.htm>
- ⁴ En todo caso, los Estados sí podían suspender una retransmisión que vulnerara los principios de la Directiva en cuanto a defensa de la infancia.
- ⁵ De hecho, la aplicación del principio del país de origen fue un factor clave para facilitar la recepción de las emisiones de televisión por satélite ASTRA en todos los países de la Unión Europea, y países candidatos.
- ⁶ Así, las cadenas deben dedicar el 10% de su tiempo de emisión o bien el 10% de su presupuesto a la retransmisión de obras Europeas de productores independientes.
- ⁷ 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. Disponible en <http://www.europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24101.htm>

- ⁸ El efecto que pueden tener los DVR (Digital Voice Recorder) en este campo es clave, especialmente en lo que respecta a su capacidad de eliminar la publicidad tradicional.
- ⁹ Ejemplo paradigmático de esta tendencia es el portal YouTube, que permite subir vídeos cortos en Internet para ser vistos por cualquier usuario de manera gratuita, financiándose mediante inversiones y publicidad. Otras compañías de Internet como Google o Yahoo! ofrecen servicios similares.
- ¹⁰ Sirva de ejemplo lo ocurrido en el mercado de la música *on-line* y las consecuencias que ha tenido para el negocio tradicional el enorme desarrollo de las redes de distribución P2P (Peer-to-Peer).
- ¹¹ Un ejemplo es la actual televisión 3G, que permite el acceso mediante el móvil a contenidos también disponibles en plataformas de televisión convencional.
- ¹² El desarrollo de tecnologías de DRM (Digital Rights Management) desempeña aquí un papel fundamental como habilitador para el definitivo despegue de estos y otros servicios innovadores.
- ¹³ COM (2002) 778 final.
- ¹⁴ *Legislative Proposal for an Audiovisual Media Services Directive: Towards a modern framework for audiovisual content*. Disponible (en inglés) en http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/proposal_2005/com2005-646-final-en.pdf.
- ¹⁵ COM (2002) 778 final.
- ¹⁶ No obstante, el ámbito de la propuesta no alcanza a los medios impresos, a las versiones en línea de los diarios, ni a los servicios de radio.
- ¹⁷ Nótese que los servicios de *near-video-on-demand* estarían incluidos dentro de este grupo.
- ¹⁸ Anteriormente regulados mediante la Directiva 2000/31/EC de Comercio Electrónico, que permitía que los Estados eludieran la aplicación de este principio alegando una serie de razones de interés público.
- ¹⁹ Según la nueva propuesta, un Estado miembro podría adoptar medidas en contra de un proveedor de servicios audiovisuales establecido en otro país que dirigiera toda o la mayor parte de su actividad hacia el territorio del primer Estado miembro, aunque sólo cuando dichas medidas vayan dirigidas a evitar abusos o conductas fraudulentas, lo que deberá demostrarse caso por caso.
- ²⁰ Véase OECD, “*The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications*”. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL. Julio 2004.
- ²¹ Estas ideas ya fueron comentadas por la Comisaria Europea de Sociedad de la Información y Medios en su discurso “*Better regulation for Europe’s media industry: the Commission’s approach Audiovisual Conference – Between Culture and Commerce*” Liverpool, 22 September 2005. Disponible en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPE-ECH/05/532&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- ²² Nótese la dificultad de graduar una regulación dirigida a la capa de “contenidos”, basándose en distinciones relativas a la capa de “servicios”.
- ²³ Baste pensar en un canal de televisión lanzado, sin ánimo de lucro, por un partido político.