

Contribución a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras

Consideraciones Previas

En primer lugar, Telefónica agradece la oportunidad brindada por la Comisión Europea para exponer sus consideraciones acerca de la posible revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras y las importantes cuestiones planteadas por la Comisión a este respecto.

Contexto y situación actual

Es un hecho que la disponibilidad de contenidos digitales en las redes de banda ancha tiene el potencial de aportar e incrementar los beneficios de todos los actores que conforman la cadena de valor. Sin embargo dicha cadena de valor solo podrá explotar totalmente ese potencial si todos los actores que la integran son capaces de trabajar conjuntamente para ofrecer contenidos y servicios de valor añadido para el cliente final.

No obstante, la incertidumbre actual con respecto al futuro de la regulación de los contenidos audiovisuales está representando un obstáculo mayor para el despliegue de servicios innovadores, con el potencial inconveniente de retrasar las inversiones necesarias en infraestructura, equipos de acceso e industria de contenidos necesarios para el despegue de dichos servicios. Hay que tener en cuenta que se están efectuando inversiones extraordinarias para crear un mercado atractivo de contenidos, redes y servicios de banda ancha y estos esfuerzos podrían verse dificultados por una regulación horizontal de contenidos audiovisuales.

Para asegurar el éxito de dichos servicios, el marco regulatorio debe ser claro, adecuado y proporcionado a los objetivos perseguidos, así como unívoco, sin caer en un incremento de los niveles actuales de regulación cuando ya hay otras normativas aplicables que regulan muchos de los puntos mencionados en este proceso de revisión, lo que podría incrementar mayores dificultades para su interpretación y aplicación normativa. En este sentido, la sobrerregulación de este ámbito podría poner en peligro el éxito de servicios muy innovadores.

En la actualidad, la radiodifusión constituye un mercado muy amplio que cuenta con la participación de muchos entes tanto públicos como privados que utilizan una multiplicidad de tecnologías de transmisión. Además a lo largo de este debate no deberíamos olvidar que el origen de la actual regulación de los servicios televisivos se remonta a una época dominada por la escasez de espectro y de canales de televisión así como de métodos de transmisión, elementos que hoy en día juegan un papel cada vez menos relevante.

Las reglas que se aplican a los Servicios de Contenidos Audiovisuales

El régimen legislativo comunitario actual distingue entre servicios de radiodifusión y servicios de la Sociedad de la Información. Sin embargo, la convergencia de tecnologías y el desarrollo de la televisión digital plantearon a nivel comunitario la necesidad de evaluar si el actual alcance de la Directiva TSF debería también abarcar una gama más amplia de servicios audiovisuales.

En opinión de Telefónica, esta distinción entre servicios de radiodifusión y servicios de la sociedad de información, sigue siendo válida en un mundo convergente: los servicios de retransmisión tradicionales seguirían siendo esencialmente servicios “punto a punto”, donde los editores responsables del contenido determinarían tanto la parrilla de programación como el horario de la retransmisión. Contrariamente, los servicios de la Sociedad de la Información bajo demanda se basan en un concepto totalmente diferente, debido a que el usuario cuenta con un abanico más amplio de opciones entre las cuales elegir y por tanto un control mayor sobre la programación y los horarios de visualización de los contenidos.

Es por ello que Telefónica considera necesaria y oportuna la clarificación por parte de la Comisión Europea del concepto de servicios de radiodifusión con independencia de las modalidades técnicas de su retransmisión. A este efecto Telefónica consideraría oportuno que la Directiva TSF regulara todos los servicios de retransmisión lineales, independientemente de la tecnología utilizada para su retransmisión, respetando por tanto el principio de neutralidad tecnológica. Sin embargo no parece apropiado que dicha Directiva se aplique a aquellos servicios que difieren en naturaleza, acceso y uso.

Además y con el fin de establecer un marco regulatorio claro y conciso, Telefónica desea subrayar la necesidad de establecer definiciones precisas de los conceptos mencionados, para delimitar lo que debiera ser el objeto de la Directiva, y propone modificar la definición de servicios lineales de la siguiente manera, centrándola en el servicio en sí más que en el proveedor de dicho servicio: *“...servicio compuesto de programas audiovisuales consecutivos previstos en una programación específica, cuya composición y horarios de disponibilidad vienen establecidos con antelación y controlados por un proveedor de servicios y no por el usuario, o bien en su caso, por el organizador del evento”*..

Telefónica considera que el debate sobre el futuro de la revisión de la Directiva TSF carece de argumentos serios y convincentes en cuanto a la necesidad de establecer una categoría horizontal y adicional para los servicios de contenidos audiovisuales. En nuestra opinión la determinación de un nuevo régimen regulatorio para estos nuevos servicios solo debería ser contemplada después de haber efectuado una evaluación detallada de los riesgos y beneficios que podrían conllevar la implementación de un marco regulatorio horizontal para el desarrollo del mercado interno de servicios. Esta valoración del impacto de las posibles consecuencias futuras de dicho escenario, no solo debería evaluar la necesidad o no de una mayor regulación en este ámbito, sino que también debería ser capaz de determinar el impacto económico de tales medidas.

De la misma manera, la Comisión Europea debería valorar en qué medida novedosos servicios tales como los contenidos audiovisuales a través del móvil pudieran verse afectados por una regulación muy limitativa desde su lanzamiento, y con el propósito de favorecer su difusión, asimilarlos en cualquier caso a servicios no lineales (véase por ejemplo los contenidos de televisión ofrecidos a través de terminales móviles a los que se pueden añadir interactividad del usuario), y en el caso que se creara esta nueva categoría, proponer una regulación de mínimos de dichos servicios durante un periodo temporal delimitado, con el fin de fomentar su despegue. Dichos servicios no quedarían exentos de regulación, ya que existen otros textos normativos aplicables que asegurarían un nivel suficiente de protección para los usuarios.

En términos generales, Telefónica aboga porque la regulación del mercado de los contenidos audiovisuales debería tender a la flexibilización regulatoria, en lugar de extrapolar las obligaciones del mercado de radiodifusión tradicional al de los nuevos servicios de la Sociedad de la Información.

El control del usuario es un factor relevante

A nuestro parecer, el criterio clave para definir la regulación de los contenidos audiovisuales debería seguir siendo el grado de control del usuario por contraposición al del editor. Muchas de las obligaciones comprendidas en la Directiva actual están justificadas por el hecho que el usuario no tiene ningún tipo de control sobre la retransmisión. En consecuencia, el editor es responsable tanto de los contenidos, de la composición de la programación así como del horario de la retransmisión. Es por ello que Telefónica considera que las futuras obligaciones en este ámbito deberían limitarse al tipo de servicios para las que fueron diseñadas, servicios en los que el usuario no tiene control alguno sobre ninguno de los aspectos arriba mencionados.

En contraposición a los servicios lineales, los servicios bajo demanda son activados por el usuario a su libre elección, y por consiguiente no están controlados por el editor; normalmente este tipo de servicios incluyen además un elemento punto a punto. En consecuencia, en estos servicios no lineales el usuario final tiene un mayor control sobre los contenidos y de ahí que la regulación deba ser más flexible y menos restrictiva.

Por todo ello, Telefónica considera que la diferencia de control por parte del usuario que existe entre ambos servicios justifica totalmente una separación entre la regulación aplicable a los contenidos audiovisuales retransmitidos por canales tradicionales (Directiva TV Sin Fronteras) y servicios de la Sociedad de Información (sujetos a la Directiva de Comercio electrónico).

Las Comunicaciones Comerciales

Telefónica considera que la normativa actual en materia de publicidad debe limitarse a los servicios lineales. Hay que tener en cuenta que una regulación inapropiada de los contenidos audiovisuales bajo demanda podría tener consecuencias nefastas en el incipiente desarrollo de estos mercados.

En esta línea consideramos que las disposiciones en materia de publicidad cuantitativa debería limitarse al contexto para el cual fueron diseñados, que no es otro que el de los servicios lineales. Sin embargo Telefónica coincide con el hecho de que la actual legislación en materia de comunicaciones comerciales debería flexibilizarse, sobre todo si tenemos en cuenta que dicha regulación tendría poco sentido en el mundo *on-line*, donde existe una mayor variedad de productos y donde el usuario tiene un mayor control sobre los contenidos.

Con respecto a la regulación en materia de publicidad cualitativa, no nos parece apropiado extender dicha normativa a los servicios *on-line*, ya que una regulación excesiva de estos mercados emergentes podría poner en peligro su futuro desarrollo.

No deberíamos olvidar que la Directiva sobre Comercio electrónico ya regula las comunicaciones comerciales, por ejemplo mediante la obligación de separar los contenidos editoriales de las comunicaciones comerciales. A nivel comunitario existen otras disposiciones, como las contenidas en la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, que también regulan este ámbito; y a nivel nacional la mayoría de las disposiciones que regulan la publicidad no parece efectuara ninguna distinción entre los diferentes medios de transmisión.

Por último, Telefónica considera que los Estados miembros deberían mantener la iniciativa legislativa con relación a la normativa en materia de protección de menores en conformidad con el principio de subsidiariedad.

La ampliación de obligaciones sobre producciones europeas / independientes

Telefónica apoya la necesidad de promocionar e incentivar la creación de producciones europeas e independientes a fin de garantizar una identidad cultural europea. Sin embargo y teniendo en cuenta la tendencia actual a una multiplicidad creciente de ofertas digitalizadas en la red - disponible en cualquier momento, en cualquier lugar, y bajo demanda – ya se cuenta con una gama creciente de servicios que satisfacen todo tipo de demanda. Hay que considerar que la mayoría de estos nuevos servicios están orientados a satisfacer las necesidades más específicas de los clientes, efectuando ofertas mucho mas personalizadas (por ejemplo un determinado canal de televisión que solo retransmite películas latinoamericanas, etc...). Esta oferta tan enfocada al cliente no encontrará viabilidad comercial si la actual regulación en materia de cuotas se excediera a los nuevos servicios de la sociedad de la información.

Telefónica por tanto no ve factible ni considera oportuno la ampliación de las normas cuantitativas actuales previstas para la retransmisión de servicios lineales a los servicios bajo demanda; tampoco cree conveniente la creación de nuevas obligaciones a este respecto, tal y como ha sido planteado por la Comisión Europea. Cualquier paso en esta dirección podría poner en peligro el rápido desarrollo de estos nuevos servicios y tecnologías de la Sociedad de la Información, así como la creación de nuevos mercados para la distribución generalizada de contenidos audiovisuales.

Protección de Menores y Dignidad Humana y Derecho de Retransmisión.

A escala europea, la Recomendación del Consejo de 24/09/1998 con relación a la Protección de los menores y la dignidad humana y la propuesta actual para una Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Protección de menores y el Derecho de respuesta, han definido y contribuido a clarificar el marco jurídico europeo en este ámbito. Las recomendaciones son o están siendo implementadas por los Estados Miembros, y se complementarán con las diferentes normativas nacionales ya existentes en materia de protección de menores.

El hecho de que la Directiva TV Sin Fronteras sólo prevea normas cualitativas para la retransmisión tradicional, no implica que en los diferentes Estados miembros no existan medidas similares adaptadas al mundo “*on-line*”. Desde un punto de vista formal, está totalmente justificado que el alcance de la Directiva TV Sin Fronteras se limite al mercado de la radiodifusión tradicional; las normas cualitativas más relevantes en materia de protección de menores ya son aplicables al mundo “*on-line*” a través de las legislaciones comunitarias y nacionales. En línea con lo que sugiere la Recomendación sobre Protección de Menores de 1998, los instrumentos auto-regulatorios y los códigos de conducta son los medios más adecuados para velar por los intereses de los menores; este tipo de actuaciones que cuentan con la participación y representación de toda la industria ya se están llevando a cabo en prácticamente todos los Estados miembros.

Con respecto a los servicios no lineales, una aplicación proporcional de las normas en materia de protección de menores debe ser contemplada por la Comisión Europea a la hora de revisar la Directiva, sobre todo si el acceso al contenido queda protegido por sistemas del encriptado. Los contenidos de pago normalmente implican mecanismos de identificación, uso de tarjetas de crédito u otros métodos del pago que pueden utilizarse para negar acceso a determinados colectivos (como los menores). En este último caso, la combinación de un control más elevado por parte del usuario y la necesidad de efectuar los pagos oportunos para el acceso a determinados contenidos (Ej. contenidos para adultos) incrementa *per se* el grado de control por parte del usuario reduciendo así la necesidad de protegerle.