

## Modelos internacionales de TDT LA POLITICA Y LOS LOBBIES PUEDEN A FRUSTRAR LAS EXPECTATIVAS DE DIVERSIDAD

Enrique Bustamante  
Universidad Complutense de Madrid  
[ebr00001@teleline.es](mailto:ebr00001@teleline.es)

**Enrique Bustamante:** Licenciado en Periodismo. Doctor en Sociología. Profesor universitario y Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Universidad Complutense de Madrid (España) desde 1992. Investigador en economía y sociología de la Televisión y de las Industrias Culturales.

### Resumen

La digitalización, pionera en la televisión de pago, aparece ahora como objetivo internacional para la televisión por ondas, rodeada ahí de grandes promesas de diversidad y de acceso universal a la sociedad de la Información. Pero las políticas nacionales, asediadas por los lobbies económicos, amenazan con frustrar una vez más tales expectativas y potencialidades <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Una primera versión de este texto forma parte del Informe "La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad", de Enrique Bustamante, editado por la Fundación Alternativas de Madrid en 2008. Este texto puede descargarse en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/la-television-digital-terrestre-en-espana-por-un-sistema-televisivo-de-futuro>

La digitalización, avanzada por la televisión por satélite y cable para canales y programas de pago, resulta coherente con la existencia de un mercado ya potente en muchos países, que exigía una diversificación de paquetes y tarifas a costes de red controlables. Sin embargo, estas tecnologías adaptadas a ese modelo de negocio se han revelado claramente discriminatorias socialmente, con exclusión de grandes porcentajes, muchas veces mayoritarios, de la población. Además han tendido a sumar una estructura monopolista por red y mercado a la creciente transnacionalización de los capitales accionariales, y a un empaquetado global de su oferta de contenidos que frustra con frecuencia las promesas de impulso a la producción independiente y nacional en general, y de diversidad de la oferta puesta a disposición de los clientes.

La Televisión Digital Terrestre (TDT), aparecía así cada vez más como la última frontera tecnológica actual para el acceso general de la sociedad, para la diversidad de la creación y la elección de los usuarios. Más aun, en la literatura internacional, académica pero sobre todo política, desde los planes gubernamentales a los discursos e informes regionales- como los de la Unión Europea- se ha generalizado una común serie de promesas que acompañaban y legitimaban los planes oficiales de TDT:

\*El acceso universal a una oferta multicanal (incluyendo canales temáticos) que la televisión de pago ha convertido en dieta mínima para el espectador.

\*La oportunidad para revitalizar y adaptar a los tiempos actuales las misiones del servicio público.

\*La ocasión para dar entrada a nuevos actores en el sector, incrementando el pluralismo

\*La posibilidad de diversificar el modelo de negocio televisivo, consolidando su economía.

\*La oportunidad para generar una nueva industria potente de producción independiente (diversidad en la oferta)

\*La promesa de una mayor diversidad para todos los usuarios (ciudadanos-consumidores).

\*Finalmente, pero en primer lugar, la principal puerta abierta al acceso a la Sociedad de la Información para todos los ciudadanos (servicios interactivos públicos o comerciales, acceso a Internet...) para superar la primera brecha digital (acceso).

Con la experiencia internacional ya relativamente prolongada en la puesta en marcha de la TDT y su consiguiente transición al todo digital, es hora ya de preguntarse qué está quedando de tales promesas; Y qué escenarios de futuro está dibujando la TDT. En último término, se trata de preguntarse si la legitimación de los Estados para decidir estándares obligados, para planificar y poner plazos al apagón analógico, para subvencionar con dinero público en casi todos los casos esta transición, está verificándose en la práctica. Porque no se comprendería que tales actuaciones se dieran con cualquier otro tipo de avances tecnológicos cotidianos, como la telefonía móvil de tercera generación, las tostadoras de pan caseras, o las aspiradoras domésticas sin bolsa, por poner algunos ejemplos banales. En último término, si no caemos en el simplismo de identificar avance tecnológico con modernidad a secas, hay que volver a preguntarse una y otra vez ¿Para qué una tecnología?, ¿para qué la TDT?.

### La TDT en el contexto internacional:

El significado y la trascendencia de la TDT tiene mucho que ver con la historia pasada de la televisión y con el grado de penetración alcanzado por los “nuevos soportes” (satélite y cable), con la penetración relativa de la televisión de pago que encabeza la reconversión digital y la dimensión de los “mercados restantes”, con la estructura televisiva y socioeconómica de cada país en pocas palabras.

Así resulta importante, pero secundaria, la trascendencia de la TDT en países con una mayoritaria penetración del cable para la televisión (EE UU o Alemania; pequeños países como Bélgica, Holanda, Irlanda, Suiza que suelen coincidir con sociedades con un mayoritario grado de expansión del acceso a Internet de los hogares, mientras que la TDT conserva toda su trascendencia y su impacto mayoritario respecto a naciones en donde la televisión hertziana mantiene cuotas ampliamente dominantes de acceso de la población (como Reino Unido, Francia, Portugal, Italia, España,...), mientras la *Pay TV* (pago por abono por tiempo) -por cable o satélite- se mantiene por debajo de un tercio de la población; o en países donde estos soportes alternativos ocupan porcentajes minúsculos del total de hogares como ocurre con la casi totalidad de los países de Latinoamérica, con escasas excepciones (Argentina, Panamá, ...). Aunque con diferencias sustantivas, en ambas tipologías la penetración de Internet y de la banda ancha en los hogares deja fuera a porcentajes muy elevados y mayoritarios de la población, entre el 50 y más del 90 por ciento.

En los países muy desarrollados en esta línea la digitalización, y en consecuencia la extensión de los servicios de SI, se sitúan fundamentalmente en el contexto de la modernización del cable o el satélite (y del modelo del todo pago por doble o *triple play*), de forma que la transición a la TDT adquiere un papel marginal: cómo extender a sectores minoritarios de la sociedad los beneficios de una oferta televisiva multicanal (incluyendo ofertas temáticas) y multiservicios. Ahí los esfuerzos de transición son mucho menores, el acento puesto en los servicios de pago es a veces predominante y las estrategias de “islas digitales” (geográfica o socialmente determinadas) suponen un problema menor.

En aquellos países en donde un minoritario acceso a la televisión de pago y bajos niveles de digitalización televisiva se combinan con una conexión menor a Internet de los hogares, especialmente con banda ancha, la TDT adquiere todo su valor emblemático, no sólo en la desigualdad de recursos audiovisuales, sino también en el derecho de acceso universal a la SI.

Un caso emblemático de la primera tipología es el de los Estados Unidos, país pionero, sin embargo, a nivel mundial en el lanzamiento de la transición planificada hacia el todo digital. Según la FCC, en 2006 en EE UU un 86 % de sus 109 millones de hogares estaban abonados a los MVPD Services (Multichannel Video Programming Distributors), desglosados entre un 69,4 % al cable (65,4 M de abonados) y un 27,7 % al DBS (26,1 millones de abonados), a veces coincidentes. De forma que los hogares norteamericanos que sólo se abastecían de televisión por ondas apenas alcanzaban los 15,4 millones (14 %). Además, 70,3 millones tenían acceso a Internet, de ellos 33,7 millones con banda ancha (FCC, 2006).

En este contexto, en 1997, la FCC decidió exigir la emisión obligatoria en TDT a las cadenas analógicas, con plazos fijados entre mayo de 1999 y el mismo mes de 2003, y con la previsión del *switch off* a finales de 2006. Para ello, cada cadena fue agraciada con la licencia de un multiplex (múltiple: señal compuesta radioeléctrica que incorpora varios canales y servicios para su emisión digital) de 6 Mhz, en donde viene obligada a emitir en *simulcast* (emisión simultánea de una programación analógica en digital) su programación analógica, pero también tiene la libertad de elegir entre ofrecer más canales o contenidos de mayor calidad de imagen y sonido (HDTV), y servicios especiales interactivos. Por su parte, la Public Broadcasting Service comienza a emitir en TDT desde mayo de 2006 en 331 estaciones, incluyendo HDTV, *multicasting* y emisión de servicios interactivos adaptados a sus finalidades culturales y educativas, un plan ejemplar, pero de repercusión muy limitada, dada la audiencia marginal de la cadena pública.

A pesar de que en realidad el objetivo de toda esta planificación no superaba el 10 % de la población, y mediando campañas intensivas de publicidad y reglas de *must carry* (obligación de transportar canales públicos o privados en las redes) para el satélite y parcialmente el cable (obligación de transmitir canales públicos y locales, incluyendo los de alta definición), la fecha oficial de *switch over* (digital: proceso de consecución del apagón analógico) tuvo que ser postergada a 2009 (17 febrero). Además, la FCC exigió garantizar que la mayoría de los sistemas de acceso al cable fueran compatibles con los de la TDT, e impuso exigencias de obligatoriedad digital en la fabricación, importación y venta de equipos (desde 1º de marzo de 2007).

El segundo país en el mundo en lanzarse a la TDT fue el Reino Unido, que en 1998 y a través de la autoridad ITC (Independent Television Commission, luego OFCOM) decidió conceder licencias a On Digital, compuesta accionarialmente por las empresas privadas dominantes, Carlton y Granada, para una plataforma codificada y de pago que debía disputar ese mercado al poder cuasi monopolista de Sky Channel (Grupo Murdoch), que justamente por esas fechas se apresuró a migrar sus abonados al satélite digital en un proceso que esperaba culminar en 2001. Este plan de TDT, acuñado por el último gobierno de John Major, fue avalado inicialmente tras su llegada al poder, en 1997, por los laboristas de Tony Blair.

Tras el cierre definitivo de ITV Digital (abril de 2002) con unas pérdidas de más de 1.000 millones de libras esterlinas, el gobierno reaccionó con agilidad y en menos de siete meses permitió que la autoridad audiovisual, OFCOM, otorgara las licencias sin uso a una nueva plataforma, Freeview. Gratuita y en abierto, participada por la BBC, la red de difusión Crown Castle (luego National Grid Wireless) y la propia Sky Channel, y donde también entraron el tercer canal (ITV) y Channel Four con un 20 por 100 del capital a finales de 2005, Freeview comenzó sus emisiones en octubre de 2002, con seis múltiples: dos operados por la BBC, otro por la ITV y Channel 4, otro por Five y S4C, más las ofertas de radio, de servicios interactivos, y de televisión de pago complementaria .

La BBC, que previamente había mantenido una larga reflexión pública sobre su futuro en la Era Digital (Green Paper, BBC, de 2005; White Paper, de 2006), y había firmado su nueva Carta Real (2006) ofrecía en esa plataforma 8 programas (BBC, 1, 2, 3, 4, más CBeebies, BBC News 24, BBC Parliament e Interactive TV), todos ellos sometidos a la regla obligada del 25 por ciento de encargos a la producción independiente (Hibberd, 2005).

La naturaleza predominantemente abierta y gratuita de esta plataforma público-privada no excluye la existencia de servicios de pago, entre los cuales figura el paquete de Top UP TV, con 18 canales en frecuencias multiplexadas (compartiendo frecuencias). Pero tampoco el éxito de la penetración de la TDT puede ocultar el hecho de que el gobierno de Tony Blair fuera distanciando a esta tecnología de los planes de SI, de forma que en la práctica la mayoría de los *set top box* vendidos y disponibles no permiten el acceso a los servicios interactivos.

El tercer lanzamiento importante de la TDT se produjo en España, en 1998, bajo el Gobierno de José María Aznar (Partido Popular) que decidió, siguiendo el ejemplo británico, poner el acento sobre una plataforma de 14 canales de pago concedidos a Quiero TV, adjudicando además un solo programa a cada cadena pública y privada existente (cinco) para realizar *simulcast* de su programación analógica, así como sendos programas nuevos para “estimular el pluralismo” entregados a dos grupos mediáticos políticamente próximos. Sin embargo, este modelo –como en el caso británico- se reveló incapaz de hacer la competencia al satélite de pago (hegemonizada por la empresa, políticamente enfrentada, Sogecable) y Quiero TV tuvo que cerrar dos años después (2000-2002) tras graves pérdidas económicas (240 millones de euros), mientras la pobre oferta nueva en abierto no conseguía ningún resultado. Así, España ofrecía en 2004 una de las situaciones de mayor retraso de la TDT de la Europa Occidental.

La evolución y situación actual de los principales países de América Latina es sintomática de la complejidad y del enrevesamiento de los agentes y fuerzas, internacionales y nacionales, que operan en la transición digital y a través de los respectivos planes gubernamentales. Más aún, teniendo en cuenta que, aunque la penetración de las nuevas redes, cable sobre todo y satélite, es muy diversa según las historias nacionales, el grado de digitalización de la región es destacadamente bajo (5 % de los 99,72 millones de hogares con televisión frente a un 32 % de la UE y un 52 % de EE UU)

En todo caso, estas cifras generales latinoamericanas amparan situaciones nacionales muy diferentes. Argentina, por ejemplo, ha desarrollado fuertemente la televisión de pago por cable, hasta un 44 % de los hogares con televisión, estando afectada por la gran crisis económica, aunque la televisión abierta por ondas sigue teniendo un papel capital. En 1998, y bajo el mandato del presidente Menem, adoptó oficialmente el sistema estadounidense ATSC, aunque posteriormente el gobierno de De la Rúa anunció su intención de revisar tal decisión y el ejecutivo del presidente Kichner mostró su interés por esperar a la decisión brasileña para realizar una estrategia regional en el seno del Mercosur.

México, en cambio, mantiene una neta preponderancia de la televisión abierta y por ondas, pese a que la televisión de pago por abono ha crecido en dimensiones notables, aunque ampliamente minoritarias (3,77 millones de abonados al cable, y sólo unos 80.000 a la DTH). Tras las recomendaciones de un comité consultivo creado en 1999, el gobierno adoptó el estándar ATSC, decisión que se consideraba obligada como consecuencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Para mayor similitud con EE UU, el reparto de frecuencias digitales fue comparable al estadounidense (múltiples a las cadenas operantes), y beneficiaba singularmente a Televisa, con obligaciones de emitir en alta definición, pero con un plazo de transición de 18 años que acabaría en 2021.

Brasil tiene una nada desdeñable penetración de la televisión de pago, sobre todo en el cable (2,73 millones de abonados), frente a 1,34 millones en DTH. pero ambas son claramente minoritarias entre la población. Especialmente compleja fue aquí la polémica pública, en donde tras las veleidades oficiales por el sistema estadounidense se optó en el período de Lula por una adaptación del estándar japonés (ISDB), con el apagón fechado en 2016. Se trata del único país en que las asociaciones civiles, nacidas para reclamar una democratización de la comunicación con ocasión del despliegue del cable, han tenido un papel visible en el debate social sobre la TDT, aunque finalmente las decisiones adoptadas no tuvieron muy en cuenta sus propuestas.

Otros países importantes de Latinoamérica, como Chile, en donde el debate se ha basado en interesantes informes oficiales, o como Venezuela, han aplazado prudentemente sus decisiones hasta ver qué ocurría en el continente, especialmente en el seno del Mercosur y, en concreto, en Brasil como país locomotora de la región. Aunque en casos como Chile o México (a raíz de la Ley Televisa de 2006, luego recurrida ante los tribunales), la concesión “a perpetuidad” de frecuencias analógicas a algunas empresas privadas marcaba peligrosamente el destino del sistema televisivo. Precedidos de la decisión uruguaya a favor del estándar DVB, Chile y Argentina podrían decantarse asimismo por la norma europea.

### **Modelos tecnoeconómicos y políticos de TDT**

La TDT ha ido revelando a nivel internacional, desde el lanzamiento pionero de EE UU en 1996-97, incluso en medio de los lógicos balbuceos de su desarrollo inicial, la complejidad de los desafíos puestos en juego.

La fase más espectacular es la que enfrenta entre sí, a nivel prácticamente mundial, a los estándares técnicos creados e impulsados por razones industriales y comerciales por las mayores áreas económicas, el ATSC (*Advanced Television System*) de EE UU, el DVB (*Digital Video Broadcasting*) de la UE, y el ISDB (*Integrated Service Digital Broadcasting*) de Japón. Como en el período de la “guerra” mundial de los años 50 y 60 por las normas de la televisión en color, (NTSC, PAL, SECAM), la adopción del estándar por cada país no estrictamente alineado con uno de los bloques citados se desarrolla en una pugna internacional, con *lobbies* y presiones de gobiernos, de potentes grupos transnacionales de *hardware* y de los grupos mediáticos televisivos. De forma que, mediando presiones diplomáticas y políticas, a veces insoportables para países en desarrollo, y sin poder atender en ocasiones siquiera al cálculo racional o la negociación de

los retornos industriales posibles por cada sistema, muchos gobiernos han decidido apresuradamente el estándar que marcará el desarrollo televisivo nacional por un largo plazo.

Pero el envite de mayor alcance comunicativo y social —a veces marcado por la propia adopción del estándar tecnológico— se da cuando el plan de lanzamiento de la TDT se revela como un momento culminante para determinar el sistema televisivo entero del futuro, en contraste evidente con la supuesta retirada del Estado de la comunicación. Porque aquí, en la arquitectura diseñada por muchos Gobiernos para la puesta en marcha de la TDT, para la transición y el escenario final tras el apagón analógico, se plasman modelos muy diferentes, que evidencian lógicas políticas claras y, tras ellas, modelos de sociedad prefigurados, aunque muchas veces se disfracen de dinámicas puramente técnicas. También, en medio de tendencias fuertes de globalización, las peculiaridades diferenciadoras de los planes nacionales muestran la huella de las tradiciones radiotelevisivas de cada país, los presupuestos político-ideológicos dominantes, las relaciones de fuerza de cada sociedad.

De esta forma, en los planes nacionales de TDT de los países pioneros y más desarrollados, pero también en las naciones en desarrollo que siguen sus trazas, podemos encontrar variables combinaciones y equilibrios entre los grandes binomios clásicos vigentes en la configuración de un sistema televisivo:

- prioridades comunicativas / económicas,
- autoridades independientes / gubernamentalización,
- participación social / dirigismo,
- ruptura / conservación del *status quo* televisivo analógico,
- modelos gratuitos / de pago,
- servicio público / sistema comercial,
- sistema descentralizado / centralista,
- regulación *laissez faire* de mercado,
- impulso a la producción independiente / integración vertical,
- prioridad a los contenidos / a las redes,
- impulso a los servicios interactivos de SI / a la mera televisión.

En esta perspectiva compleja no caben los modelos apriorísticos ideales, mecánicamente trasplantables a escala internacional, de la misma forma que no es posible destacar ejemplos paradigmáticos nacionales perfectos que puedan ser exportados sin más. Por el contrario, es preciso realizar un trabajo de investigación empírica y aplicada a cada marco nacional, regional, local, que muestre las líneas de fuerza no ya del discurso político aparente de cada gobierno, ni siquiera sólo de sus regulaciones formales (susceptibles siempre de contradicciones flagrantes), sino sobre todo de las decisiones efectivas y sus consecuencias verificables: las redes e instancias de autoridad y regulación priorizadas; el reparto concreto de múltiples y programas digitales, y las condiciones o *cahiers de charges* impuestos (u omitidos) a los operadores; las precauciones anti-concentración adoptadas o flexibilizadas; el acento puesto sobre el impulso a la producción independiente; el rol asignado al servicio público en los escenarios de medio y largo

plazo; la naturaleza hegemónica, abierta o codificada de las señales previstas; el papel jugado por la TDT en los programas de SI; la regulación u olvido de los nuevos agentes digitales (gestor de múltiples, sistemas de API interoperables, EPG, ...).

De esta forma, simplificando los esquemas posibles, cabría establecer una tipología de modelos fundamentales, entrelazados y condicionados entre sí, ejemplificados en función de la experiencia de los países más desarrollados y de sus arquitecturas de TDT durante la transición analógica y hacia el todo digital:

#### **A) Sistema televisivo de conjunto:**

**Fijación del *status quo* versus apertura a nuevos actores.** Su efecto positivo es el interés de todos los operadores en el desarrollo de la TDT, en donde pueden mantener intocadas sus cuotas de mercado y poder; sus consecuencias más negativas son la fijación y consolidación de los desequilibrios y los oligopolios para la arquitectura futura.

El modelo pionero de EE UU, con atribución a las grandes cadenas comerciales nacionales de un múltiple completo por cada canal analógico utilizado, disponible para más canales o para HDTV, es un ejemplo acabado de la primera estrategia; El caso italiano, con reparto sustancial de los programas digitales entre el duopolio formado por la RAI y Mediaset, aunque con otros múltiples secundarios en juego, se aproxima mucho a este esquema.

La apertura del sistema a nuevos agentes prima, en cambio, un mayor pluralismo de la arquitectura digital, aunque para ello es absolutamente preciso que la atribución de las licencias sea realizada por una autoridad audiovisual independiente del Gobierno con criterios transparentes y compromisos verificables por parte de los nuevos operadores. Porque sin esa instancia mediadora los agentes clásicos buscarán parar la TDT para no abrirse a una mayor competencia, mientras los nuevos operadores pretenderán no invertir hasta que el desarrollo del mercado garantice beneficios a corto plazo. Francia podría servir como *cas de figure* de esta actuación, con el CSA y sus *appels d'offres* para nuevas licencias, aunque parte de estas estuvieran destinadas al pago de los usuarios. También España, en donde los operadores clásicos que disfrutaban de grandes beneficios (Antena 3 TV y Telecinco) han mostrado su escaso entusiasmo por la TDT, mientras los nuevos agentes (La Sexta, Veo TV, Net TV) tampoco invierten decididamente mientras no haya audiencias e inversiones publicitarias amplias.

#### **B) Papel de lo público**

**El servicio público como locomotora versus la TV comercial como ariete.** La mayoría de los países ha plasmado en sus planes TDT su propia tradición y realidad del servicio público, con sus fortalezas y debilidades consiguientes. Así, donde las radiotelevisiónes públicas disfrutaban de estabilidad económica y apoyo político, los gobiernos han permitido que lideren la transición a la TDT, dotándolas de recursos

extraordinarios en muchos casos. El peso del servicio público puede aquilatarse por el número de programas y múltiples concedidos en cada país, pero también por los recursos adicionales imprescindibles prestados a la radiotelevisión pública para este reto, incluyendo su proyección a los servicios digitales y, dentro de ellos los de e-Government. Además, debería medirse su papel relativo en relación a los equilibrios analógicos y en los escenarios de transición y final digital. En muchos casos, es necesario remitir estas evaluaciones tanto al ámbito nacional como al local, en donde podrían extenderse al papel de las asociaciones no lucrativas o tercer sector, como herederos y prolongadores del espíritu del servicio público.

El papel de la BBC en la plataforma Freview (ocho canales o dos múltiples sobre 18 abiertos) es el mejor exponente de esta función, realizada con notable éxito, pero también es destacable el papel de las cadenas alemanas ARD y ZDF (9 programas sobre veinte nacionales), o de la RAI en Italia (ocho programas sobre 20). En cambio, proyectos interesantes como los de digitalización del Public Broadcasting Service estadounidense se han visto comprometidos en su realización y sus resultados a partir de su debilidad financiera y política, condenando a la televisión pública a mantener su presencia marginal. Y, aunque a distancia, la mayoría de los países del Este europeo, en donde la crisis de la radiotelevisión pública no ha sido remontada en el mundo analógico, mantienen bajos perfiles de su papel en digital, junto, a menudo, escasos desarrollos de la TDT.

Pese a los prejuicios neoliberales, varios casos europeos muestran que la función locomotora de la televisión pública no sólo sirve para extender el mercado de la TDT, rompiendo los círculos viciosos iniciales del mercado, sino también para desarrollar una industria independiente de contenidos y servicios que dinamiza el conjunto de las industrias culturales del país.

En un lugar intermedio estarían España y Francia, que sólo han concedido 5 programas a sus canales públicos, situándolos de esta forma en una difícil posición para liderar la transición digital.

### C) Modelo prioritario de negocio

**Preponderancia del pago por el usuario (*pay basic*) versus predominio de la TV abierta y gratuita (*free to air*).** En la práctica, la programación de pago, concebida como motor de la TDT, absorbe la mayor parte de las frecuencias disponibles en la transición y se enfrenta con armas desiguales (menor número de canales y de exclusivas de deportes y ficción) a los soportes pioneros en la *Pay TV* (satélite, cable), sin que su marketing central aparentemente dirigido a Internet o a los servicios interactivos (en realidad, sistemas de Intranet o de *walled garden* tipo AOL) permitan superar esta dura confrontación. Esta es la razón básica de que este modelo haya fracasado estrepitosamente en varios países europeos (Reino Unido, Suecia inicialmente), manteniéndose sólo en pequeños países en donde la televisión de pago está ya muy mayoritariamente extendida (Holanda, Suecia,...). También se verifica en muchos países del Este y centro europeo (antiguos países socialistas) en donde las cadenas han sido colonizadas por grandes grupos globales que han impuesto un modelo escasamente verosímil: un modelo de pago que abra el paso después a un mercado abierto.

La apuesta preferente por la TDT de pago no sólo implica así el abandono al mercado puro de la última red conocida para el acceso universal sino que compromete todo el sistema futuro de la televisión (¿qué hacer tras el apagón?; ¿cómo regenerar la pérdida de peso de la televisión de servicio público e incluso de la comercial abierta?) y, finalmente aboca al fracaso absoluto de la TDT.

El plan inicial británico de 1997 es seguramente el que mejor resume esta idea que coyunturalmente puede alegar la intención de frenar a plataformas de pago por otros soportes (a BSkyB de Murdoch en este caso), pero que se ampara en último término en una fe ciega en el todo mercado, que en el caso inglés se remonta al informe Peacock de 1989 (que recomendaba reconvertir el servicio público a la televisión por abono), o en la primicia mundial ofrecida por la señora Thatcher en 1991 (subasta de frecuencias de la Independent Television al mejor postor).

Otra cuestión bien distinta es la existencia abundante de modelos mixtos de negocio para los planes de TDT, retenidos en la mayor parte de los países en consonancia con una tecnología en la que, como decíamos en la Introducción, se borran las fronteras infranqueables entre la gratuidad y el pago. Así, muchos modelos nacionales en donde la televisión abierta es el motor claro de la TDT mantienen secciones de la oferta en codificado y de pago, como el Reino Unido (Top-Up TV), Francia (18 canales futuros en MPEG-4, gestionados por Canal Plus) e incluso Italia, en donde el dominio de la oferta abierta no ha impedido la comercialización de programas en *Pay per View* (pago por programa, sin interactividad real) o por abono por tiempo por tarjetas prepago (fútbol en Mediaset, sobre todo).

Un elemento clave en el aspecto financiero es la regulación y control del proceso. Allá en donde la transición aparece regulada por autoridades audiovisuales independientes, se ha procedido generalmente a estudios de viabilidad financiera en ambos mercados (publicitario y de pago) además de controlar los compromisos de los licenciarios, públicos y privados. En cambio, cuando el cambio digital es comandado directamente por los Gobiernos, suelen brillar por su ausencia los estudios de viabilidad y sostenibilidad económica del sistema, sin contar con una difícil vigilancia del comportamiento de los operadores.

#### D) Sociedad de la Información

**Prioridad a los solos contenidos televisivos vs. atención a los servicios interactivos.** Indicadores manifiestos orientan esta disyuntiva, no tanto en los discursos oficiales como en las realizaciones públicas efectivas: desde la capacidad reservada para los servicios en cada múltiple hasta la función real de la TDT en los planes y programas de SI; desde el impulso a la venta de descodificadores interactivos (con o sin MHP), hasta el apoyo al desarrollo de esos nuevos servicios tanto públicos como privados y comerciales.

La inmensa mayoría de los gobiernos de los países grandes europeos ha rodeado sus planes sobre la TDT de un discurso más o menos mantenido sobre el acceso universal a la SI. En muchos casos, sin embargo,

este énfasis ha tenido escasas consecuencias prácticas, ya que la expansión inicial de la TDT se ha hecho muy mayoritariamente por medio de descodificadores simples (*zappers*: descodificadores de TDT sin capacidad interactiva) que no permiten el acceso a los servicios interactivos. El caso británico es también ejemplarizador de tal situación, pese al empeño de la BBC en desarrollar ese tipo de servicios; en el caso francés, además, la fragmentación previsible del mercado de descodificadores en dos estándares diferentes, MPEG-2 sólo para los programas gratuitos y MPEG-4 para estos y los de pago, trae peores presagios aún. Caso único y destacado en todos los estudios, las ayudas oficiales en Italia, con su énfasis en salvar el coste añadido para el usuario de descodificadores con MHP, y su apoyo al desarrollo de servicios de e-Government, sitúan a este país como el único en el que la TDT rima con SI, quizás con el único añadido parcial de Finlandia.

### La transición y sus instrumentos

Con una relativa autonomía de estos modelos, aunque necesariamente conectados con ellos, los gobiernos han ido eligiendo instrumentos y resortes, legales e institucionales, que coordinaran y sobre todo impulsaran la compleja transición de la que hablamos. El grado e intensidad de esta intervención y de su financiación, sus objetivos y sesgos prácticos, resultan también reveladores.

Entre el arsenal variopinto de estas medidas pueden distinguirse como más frecuentes las siguientes:

a) Planificación del apagón analógico (*switch over*), como instrumento de presión sobre el conjunto de los agentes, pero especialmente respecto de los operadores de televisión y los consumidores.

Aunque algunos pequeños países, de limitada penetración hertziana, están adelantando su apagón analógico (como Holanda en 2006 o Suecia en 2007), los grandes países europeos con la sola excepción de Alemania (según *länder*) por razones ya expuestas, han aplazado o planificado su apagón analógico con cierta prudencia (tras el retraso de EE UU y el fiasco del Reino Unido) para finales de 2011 o comienzos de 2012.

b) Creación de entidades especializadas para el impulso de la TDT, constituidas por muchos o algunos de los actores en presencia (entes gubernamentales, redes de difusión, cadenas, antenizadores, fabricantes de *hardware* y de *software*, usuarios,...): Digital UK (antes SwitchCo) en el Reino Unido, DTGTVi en Italia, Groupement TBT en Francia, Das ÜberallFernsehen en Alemania, Impulsa TDT en España.

Estos foros amplios han derivado con frecuencia, de manera más o menos formal, en instituciones operativas con la sola representación de los canales de televisión y, a veces, los operadores de red, pero con presencia y ayudas frecuentes de los gobiernos. En cambio, los consumidores han sido relegados muchas veces a competencias meramente consultivas, frecuentemente en condición simple de clientes y consumidores, salvo para cuestiones muy puntuales (los minusválidos).

c) Asociación, voluntaria o inducida gubernamentalmente, de las ofertas digitales en plataformas unitarias con el fin de hacer más visibles sus atractivos, y para favorecer una interoperabilidad obligada. Sólo España, junto con Alemania, no siguen este modelo entre los países europeos grandes.

d) Planes técnicos detallados de transición en casi todos los países, por territorios y coberturas, penetración técnica y efectiva de la TDT (*share*), con adopción a menudo de transiciones y apagones diferenciados por territorios (islas territoriales).

e) Reglas de *must carry* (obligación de transportar) para las restantes redes para televisión, cable y satélite especialmente, sobre los canales públicos, los locales y en ocasiones incluso los privados abiertos; y regulación asimismo en ocasiones del *open access*, o reserva de capacidad en las redes para los programadores y productores independientes (Reino Unido).

f) Normas de interoperabilidad entre redes y de funcionamiento de los sistemas comunes o propietarios de API y EPG, con mayores o menores dosis de regulación y autorregulación (Reino Unido).

g) Normas obligatorias de fabricación, importación y venta de equipos digitalizados (receptores, *modem*), o, en su defecto, *label* publicitado (voluntario u obligatorio) de equipamientos preparados para el todo digital, como el *digital tick logo* del Reino Unido.

h) Obligaciones de producción (propia o independiente) y de programación novedosa para la concesión o mantenimiento de las nuevas licencias digitales, públicas y privadas (Francia, Reino Unido, Alemania).

i) Apoyos financieros estatales a la transición digital por vías muy diversas:

- Subvenciones a la expansión de la digitalización de la red hertziana, en su caso de la cobertura de los canales públicos (caso Este de Italia y el Reino Unido).
- Ayudas a la antenización de edificios.
- Ayudas para la compra de equipos digitales, o de sus versiones más avanzadas (Italia con el MHP), especialmente de sectores sociales más desfavorecidos (Reino Unido, Alemania).
- Financiación total o parcial de campañas de promoción y difusión de la TDT (Reino Unido, España).

### Doctrina y políticas de la UE

Como se sabe, la Unión Europea ha desarrollado desde finales de los años 80 una prolongada política audiovisual, cuyo exponente máximo ha sido la Directiva de Televisión sin fronteras, adoptada inicialmente en 1989 y revisada en 1994 y en 2007. Destinada a lograr una armonización de la regulación europea en sus mínimos para permitir la construcción paulatina de un mercado audiovisual único europeo, contempla tanto medidas de apoyo a la producción europea e independiente, como para la defensa de los consumidores (cantidad y calidad de la publicidad televisiva, defensa de los menores,...). Esta regulación

afecta directamente a los canales generalistas y temáticos de los países miembros, incluidos los emitidos por TDT, y condiciona, por tanto, el futuro de sus contenidos y sus mercados.

De forma más directa aún, está la doctrina que la Comisión de Bruselas ha ido edificando sobre el servicio público de radiodifusión, en buena medida como respuesta, de un lado, a las sucesivas y reiteradas demandas planteadas por los canales privados de varios países europeos y, en sentido contrario, a las incontables proclamaciones a favor del servicio público de radiodifusión desde instancias internas (el Parlamento Europeo) o de ámbito superior (el Consejo de Europa). Asimismo son numerosos los documentos oficiales europeos que han reafirmado el valor y la vigencia del servicio público radiotelevisivo en la Era Digital.

Sin necesidad de realizar un amplio balance, innecesario para el tema de este informe, recordemos que el primer documento oficial que todavía hoy marca ese papel es el Protocolo 32, anexo al Tratado de Ámsterdam, que legitima y reafirma el servicio público de radiodifusión como directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de las sociedades europeas. Este Protocolo estaba incluido en el proyecto de Constitución Europea sometido a votación en 2005-2006 en muchos países europeos.

Puesto que tal documento no daba fin a las polémicas incesantes sobre la existencia y comportamiento del servicio público, la Comisión ha ido afinando una doctrina propia, desarrollada desde la cumbre de Birmingham de 1998, siguiendo por la comunicación de 1999 sobre la política audiovisual en la Era Digital (UE, 1999 c) y consolidada jurídicamente en la comunicación de la comisión sobre las ayudas estatales en los servicios públicos de radiodifusión (UE, 1999 b). En síntesis, esta doctrina se basa en los siguientes elementos esenciales:

- a) los Estados miembro tienen la soberanía para decidir la función del servicio público, siempre que la definan y la asignen por ley;
- b) su financiación puede ser diversa y su control debe ser ejercido por autoridades independientes (del Gobierno y de los operadores);
- c) la compensación estatal por el servicio público debe ser proporcional a sus funciones (sin superar sus costes netos);
- d) la transparencia contable (contabilidad analítica) permitirá verificar la exigencia anterior<sup>2</sup>.

En materia de política sobre nuevas tecnologías y redes con repercusión en el audiovisual, destacan en los antecedentes próximos de la UE: su empeñamiento en imponer como obligatoria la norma MAC paquets

<sup>2</sup> Para un desarrollo de esta doctrina y de su aplicación al caso español puede verse el Informe del Consejo para la Reforma, 2005, (pags. 48 a 66 )

que supuestamente iba a traer la alta definición televisiva a toda Europa (1986), y el programa RACE, que pretendía crear redes unificadas de banda ancha para el conjunto de la Unión. Ambas actuaciones, altamente costosas, se saldaron con rotundos fracasos de esta visión colbertista *high tech*, que parecía presuponer la omnipotencia del poder estatal para implantar por decreto las tecnologías sobre millones de usuarios. El programa a favor del formato 16:9 se cortó también cuando había logrado apenas índices bajísimos de penetración (Directiva 92/388 CEE y 95/47)<sup>3</sup>.

El cambio radical de esta política tecnológica comenzó a mostrarse visiblemente en 1999, a partir de la Comunicación Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual para la Era Digital, claramente establecidos sobre la base de los antecedentes próximos en el campo de las comunicaciones electrónicas (UE, 1999, b).

Así, en las directrices sobre política audiovisual de 1999 se proyectaban los cinco principios generales de las comunicaciones electrónicas: legislación basada en objetivos políticos claramente definidos; intervención limitada al mínimo necesario para cumplir esos objetivos; reforzamiento de la seguridad jurídica en un mercado dinámico; sujeción a la neutralidad tecnológica (UE, 1999 a)<sup>4</sup>; y ajustarse en lo posible a las actividades sujetas a legislación. Todo ello a pesar de reclamarse “enfoques separados para regular la infraestructura de transmisión y los contenidos, estos últimos según su naturaleza y no según el medio por el que llegan al usuario”.

Sólo en sucesivos documentos y actuaciones oficiales de la UE se ha podido ir comprobando la significación y repercusiones prácticas de estas reglas maestras. Así, en los documentos preparatorios de eEurope 2005, se instaba a los gobiernos europeos a planificar la transición digital, pero también a mostrar un “enfoque neutro” respecto a las plataformas en competencia (UE, 2002). Y, si los medios interactivos podían jugar, se decía, “un papel de primer plano en el dominio de la instrucción individual, de la innovación así como de la diversidad cultural”, el objetivo principal era apoyar el desarrollo del mercado europeo de contenidos interactivos dentro de la finalidad central de convertirse en la “economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”.

Entre 2003 y 2006 sobre todo en diversas comunicaciones sobre la transición a la TDT y su necesidad de aceleración, la Comisión mostrará su preocupación por la transición digital en TDT, especialmente por la desconexión de los planes y plazos entre sus miembros y por el atraso de algunos países; resaltará los beneficios económicos e industriales del apagón analógico, a condición de que se den en el conjunto de la Unión al mismo tiempo (liberación y reasignación de las frecuencias, redes y servicios paneuropeos...); y propondrá que todos los países enuncien sus planes en 2005, con la fecha final analógica generalizada para fin de 2012.

<sup>3</sup> Una confesión abierta del fracaso del plan de acción para la introducción de servicios de televisión avanzados en Europa, puede verse en COM (1998) 441, Bruselas, 13-7-1998.

<sup>4</sup> La neutralidad tecnológica era definida como “la convergencia tecnológica significa que los servicios proporcionados anteriormente a través de un número limitado de redes de comunicación podrán proporcionarse a través de varias redes competidoras. Para esto es necesario que la legislación sea tecnológicamente neutra: los mismos servicios deben regirse por las mismas normas, independientemente de su método de transmisión” (UE, 1999 a).

Para ese objetivo, los documentos oficiales de Bruselas, reconocen la utilidad de la intervención pública y de la coordinación comunitaria. Pero establecen rígidas condiciones para ella<sup>5</sup>:

- a) “el proceso de transición debe resultar de las fuerzas de mercado”;
- b) el servicio público de radiodifusión no es siquiera citado como actor relevante de estos procesos;
- d) insiste en el principio de neutralidad tecnológica;
- e) los Estados deben demostrar que las ayudas están limitadas al mínimo necesario, que son “transparentes, justificadas, proporcionadas y oportunas en el tiempo”, recomendándolas sólo si atienden a objetivos de “interés general”, y no falsean la competencia (UE, 2003)<sup>6</sup>.

Sin embargo, en sus textos la Comisión también ha reclamado objetivos políticos, sintetizados en la extensión de los servicios interactivos, la interoperabilidad entre nuevas redes y la atención a los sectores de población más desfavorecidos (UE, 2005).

Al mismo tiempo ha destacado la naturaleza interoperable y abierta de la norma MHP, pero se ha limitado a estimular las iniciativas de normalización no obligatorias que emanen de las empresas.

Los comienzos de aplicación de esta doctrina paradójica y sus contradicciones prácticas pueden contemplarse, sin embargo, ya en los últimos años en dos tipos de actuaciones:

- Incoación por la Comisión de varios procedimientos contra los gobiernos por “ayudas” ilegales para el impulso a la TDT: contra Suecia (julio de 2004), concluirá que la subvención a la red Teracom no se había beneficiado de subvenciones ilegales; contra Alemania (noviembre, 2004), declarará ilegales las ayudas organizadas por la autoridad berlinesa MAAB para acelerar el apagón analógico; contra Italia (agosto, 2005)<sup>7</sup> concluirá en condena como “ayudas” ilegales de las subvenciones a la venta de descodificadores, de las que quedaba excluido el cable, pero autorizará sus ayudas de 2007 (40 ME) por sus características “neutrales” (junio de 2007).
- Apertura de expedientes a Holanda y Alemania, luego al Reino Unido, por los servicios *on line* ofrecidos por las televisiones públicas respectivas, acusados de no ser de servicio público sino de naturaleza comercial, justamente a demanda de competidores privados. La doctrina “analógica” cambiaría aquí

<sup>5</sup> Véase sobre todo los siguientes documentos de la UE: UE, 2003; UE, 2004; UE, 2005; UE, 2006.

<sup>6</sup> Según la interpretación del Observatorio Audiovisual Europeo, “la Comisión será favorable a ayudar el despliegue de la red de TDT y a compensar el coste suplementario digital del servicio público, si este está reconocido legalmente entre sus funciones, y a subvencionar incluso los descodificadores si estos son ‘tecnológicamente neutrales’”. (OEA, 2006: 93).

<sup>7</sup> El 28-6-2007, la Comisión concluyó que las ayudas prestadas en Italia, del 20 % del coste de los equipos (hasta 200 euros por descodificador y 40 ME de subvención), eran declaradas compatibles con las reglas de la UE y sus tratados porque beneficiaban a todas las redes digitales. (OEA, Iris. 2007:8)

radicalmente: ya no serían los Estados quienes deben definir sus servicios públicos, sino la Comisión; y habría “servicios públicos” digitales y servicios comerciales excluyentes, supuestamente definidos en un futuro catálogo de la Unión, algo que jamás se pretendió señalar en los géneros de contenidos analógicos.

Muy diferentes son las proclamaciones de otras instancias europeas, en particular del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. El primero, aun respetando los principios de la Comisión, ha pedido repetidas veces a esta que reconozca la función esencial del servicio público en la TDT, su papel motor en la transición digital y su carácter primordial para evitar la exclusión social, y para lograr “una SI más justa y democrática en el sector audiovisual en la era digital”. También ha clamado por el pluralismo y el aumento de la competencia de nuevos agentes, y por la limitación de la concentración y los monopolios. Asimismo, el Parlamento de la UE ha reclamado una “distinción clara” en la reglamentación entre infraestructuras y contenidos, y ha invitado a los Estados a hacer lo necesario para “evitar que se agrave el foso digital” en la sociedad, con actuaciones orientadas a “limitar el coste de la conversión para los componentes de la sociedad que experimentarán dificultades para adquirir o financiar la adquisición del equipamiento de reemplazo necesario” (PE, 2002; PE, 2007).

Por su parte, la Unión Europea de Radiodifusión (EBU/UER), organismo reconocido por la UE y el Consejo de Europa, ha destacado que en la Era Digital las cadenas de servicio público siguen siendo “los guardianes de los valores europeos, sus tradiciones y su herencia de democracias pluralistas para las generaciones venideras. No debemos fallarles.” Lo que significa siempre: “nunca dejar de mirar al pueblo a cuyo servicio está”. En concreto y de cara a la televisión de la SI, la UER pronostica el paso de un mundo de canales limitados al del múltiple flujo de canales y de este al entorno del *on demand*, que supondrá serios cambios en la cadena de valor del medio (producción-empaquetadores-*gatekeepers*-redes de difusión-usuarios); y sostiene que el servicio público debe revisar su papel para dar más servicios interactivos y multimedia, pero sin abandonar la prioridad de los canales generalistas.

Por tanto, los principios que deben seguir rigiendo el servicio público, según la UER, “para servir al conjunto de la sociedad, para ligarlo al desarrollo social y servir a la ciudadanía social, política y cultural”, son: universalidad del contenido y del acceso, independencia editorial, alta calidad de los servicios, responsabilidad (*accountability*), apoyo a la cultura nacional, forum de debate general, y atención a las comunidades regionales y locales (UER, 2003).

### **Políticas estatales europeas ante la TDT**

Sólo parcialmente condicionadas por estas líneas comunitarias y mucho más determinadas por las políticas y circunstancias nacionales, resulta interesante completar el cuadro de singularidades que caracteriza a los planes y políticas de transición de los países europeos más próximos a España.

**Reino Unido.** En 2001 se constituye el Digital TV Project desarrollado como organización sin ánimo de lucro para reunir al conjunto de agentes sociales implicados, bajo la autoridad de la OFCOM, y dos años

más tarde el Consumer Expert Group que representaba a los consumidores; en 2004 se constituyó el Switch Co, hoy Digital UK. Por otra parte, y dentro del plan de impulso a la TDT, se instrumentarán ayudas económicas y técnicas a los consumidores más vulnerables (mayores de 75 años y discapacitados), se fomentará la creación de zonas piloto, se impulsará la difusión del logo digital para los equipos de recepción, y se financiará una amplia campaña a favor de la televisión digital en general, sustentada sobre todo por la BBC.

En todo caso, y como antídoto y matización a la imagen de perfección que, como es tradicional, parece desprenderse de los modelos británicos televisivos, cabe objetar problemas verificables. Así, y como mostraba una reciente investigación empírica, la política británica de transición digital, más allá de su evidente éxito (Dataxis, 2006), estaba en realidad pagada por el ciudadano (canon, subvenciones); y el modelo televisivo de futuro a que abocaba podía ser calificado como “de cobertura y acceso universal, predominantemente en abierto y con importante presencia del servicio público, pero concentrado, centralizado y escasamente participado”, en donde “la participación ciudadana queda reducida al consumo” (García Leiva, 2007: 319, 321).

**Alemania.** El apagón analógico ha sido planificado por “islas territoriales”, reguladas bajo la autoridad de los *länder*. Subvenciones a la digitalización de la red y a la compra de *modems* han sido habituales en muchos de los Estados federados

En particular, resalta el caso de la región de Berlín en donde se lanza la TDT en octubre de 2002, bajo el control de la autoridad audiovisual (MABB), con notables subvenciones a antenas y descodificadores y con obligaciones de *must carry* para el cable, un plan que culmina en el apagón analógico total a finales de 2004.

**Francia.** El modelo francés, decidido tardíamente y coordinado por el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel busca un modelo mixto de negocio, tecnológicamente muy complejo. Para un país con 24,2 millones de hogares con televisor de los cuales sólo un 23,9 % conectado al satélite y 1,1 % al cable (OEA, 2006), la decisión era trascendental. A la televisión pública France Televisions se le entregaron cinco programas (Fr 2, Fr3, Fr 5, ARTE, la Chaîne Parlementaire), de entre 18 programas lanzados en marzo de 2005. Se concedió un programa suplementario a cada licencia analógica privada, con el fin de que pudiera crear una nueva programación además de emitir en *simulcast*. El resto de los canales planificados para la transición, 23 servicios de TDT, serán objeto de un concurso público. Los cableoperadores estaban obligados a difundir las señales (*must carry*) y el satélite debía complementar las zonas de sombra de la TDT.

Además, en marzo de 2006 se anunciaba el lanzamiento de 11 canales de pago nuevos, en estándar MPEG-4 y preparados para alta definición, que serían a su vez distribuidos por dos plataformas de pago operantes, más tarde fusionadas (Canal Plus y TPS). Los descodificadores de pago daban acceso a la TDT gratuita y a servicios interactivos avanzados, aunque no a la inversa.

**Italia.** Sobre 23,31 millones de hogares, el satélite de pago alcanzaba el 22,7 % de penetración (OEA, 2006), siendo el resto de cobertura general hertziana.

El plan italiano tiene como especificidad el haber primado al duopolio público-privado instalado desde los años 80, al conceder dos múltiples a Mediaset y otros dos a la RAI; adicionalmente, otros programas fueron otorgados a Telecom Italia y TV Internacional. Ciertamente la RAI tiene un papel destacado con sus ocho programas (los tres clásicos analógicos, más RAI-Sport, RAI News 24, RAI-Edu, RAI-Doc y RAI-Utile) y ha sido la más beneficiada por el plan de TDT si se exceptúa a Mediaset de Berlusconi, cuyo discutido cuasi monopolio comercial se ve consolidado y proyectado al futuro.

La singularidad de la intervención pública sobre la transición ha consistido sobre todo en la subvención a los decodificadores entre 2004 y 2006, (entre 120 y 150 euros), especialmente a los dotados de MHP, además de una fuerte campaña publicitaria. En conjunto, el caso italiano es considerado un moderado éxito en la penetración de la TDT, pero un ejemplo notable en la introducción del estándar MHP y de los servicios interactivos consiguientes, entre ellos los de e-Government<sup>8</sup>, fomentados por el gobierno y la RAI, así como los servicios de *pay per view* ofrecidos por las cadenas de Mediaset mediante tarjetas prepago. Con todo ello, el gobierno italiano ha decidido en 2007 posponer el apagón hasta 2012 por considerar los plazos anteriores “no realistas”.

**Portugal.** Después de consultas públicas lanzadas desde 1998, y de licencias provisionales fallidas, la autoridad de telecomunicaciones Anacom ha lanzado una consulta pública en octubre de 2007 sobre un doble proyecto prácticamente cerrado: el concurso para la licencia de 7 programas en TDT abierto (los cuatro nacionales actuales en *simulcast* más tres nuevos en digital, que podrían sumarse en uno solo de HDTV) y 5 programas de pago, todos ellos en estándar MPEG-4, y con apagón analógico proyectado para 2012. Si estos planes se llevan a cabo, la televisión pública, RTP, no tendría un solo programa digital más allá de los dos actuales en *simulcast*, pese a la reforma financiera y gerencial que ha sufrido desde 2002; un elemento de especial gravedad en un país en el que, pese al desarrollo de la televisión por cable, la televisión por ondas sigue siendo ampliamente mayoritaria. Pero los analistas dudan seriamente de que tal plan tenga alguna verosimilitud práctica.

**España.** La televisión de pago muestra en los últimos años un claro estancamiento en torno al 25 por 100 de los 15 millones de hogares con hegemonía del satélite y papeles complementarios del cable y de la TV IP (Telefónica sobre todo) única que crece. En esta situación, el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha mostrado una fuerte actividad legislativa para sacar a la TDT de la parálisis anterior, redistribuyendo los programas congelados de Quiero TV y lanzando así un total de 20 programas nacionales en digital con un reparto singular: cinco programas para TVE, tres para cada canal analógico privado (A 3 TV, TV 5, La Cuatro-Canal +) y dos para los nuevos entrantes ( Veo TV, Net TV, La Sexta), que se convertirán en 40 tras el *switch off* adelantado a 3 de Abril de 2010 (un multiplex para cada cadena privada, dos para TVE). Si a

<sup>8</sup> “Italia es la única historia real de éxito” en la interactividad de la TDT (Dataxis, 2006).

esta oferta se suman de cuatro a ocho programas en cada región y casi 1.200 emisoras locales autorizadas en digital, la gran pregunta es cómo se financiará ese sistema.

Extinguido el Foro Técnico inicial, y relegada a un papel consultivo la Comisión de Seguimiento (en donde están presentes todos los agentes sociales y económicos, incluidas asociaciones de usuarios y de minusválidos), el Gobierno se ha apoyado preferentemente en Impulsa TDT (cadenas públicas y privadas, más el operador de la red), aportando la mitad de su capital, en una actuación casi exclusivamente publicitaria y de análisis de la transición. Exceptuadas algunas actuaciones-vitrina, como el apagón de la provincia de Soria en 2008 (menos del 1 por 100 de la población española), la TDT aparece marginada de los planes de SI. Y las cifras de avance de la transición, publicitadas de forma triunfalista por las autoridades, parecen tan contradictorias (finales de 2007: 85 por 100 de cobertura potencial, pero 26 por 100 de los hogares conectados realmente y tan solo 9,5 por 100 de *share* digital), que no hacen verosímil el apagón en las fechas oficialmente previstas (Impulsa, 2008).

En suma, y como muestra ilustrada del muy diferente estado y sentido de la TDT en la UE se puede reseñar que, a finales de 2006 y según las estadísticas europeas más homogéneas y fiables, esta era la situación de la recepción de TV en los grandes países europeos, con el estado de penetración de los diferentes soportes y de la digitalización general (Tabla 1).

**Tabla 1. Penetración de la TV por redes en la UE (2006)**

País	Hogares TV (miles)	Hog. Digitales (%)	Cable (%)	DTH (%)	ADSL (%)	TDT (%)	Banda Ancha (%)
Alemania	37.087	27,5	57,5	37,1	0	8	27
<b>España</b>	<b>15.188</b>	<b>26,6</b>	<b>8,2</b>	<b>17,6</b>	<b>1,4</b>	<b>7,2</b>	<b>32,4</b>
Francia	24.219	33,2	14,1	23,9	2,3	6,7	39,5
Reino Unido	25.211	70,9	13,2	32,9	0,2	25,7	37,2
Italia	23.310	30,9	0,2	22,7	0,8	30,9	29,6
Portugal	3.743	12,7	37,1	14,9	0	0	32,2
UE 25	182.951	31,1	9,76	17,22	0,61	9,79	32
UE 35	264.522	22	2,75	12,12	0,44	6,56	

Fuente: Anuario OEA, 2007 y Eurostat

### La TDT en movilidad: El riesgo de repetir tempranamente los errores

Cuando todavía la transición digital hacia el televisor se enfrenta a graves riesgos de retraso, los grandes operadores y la propia Comisión de Bruselas presionan para el establecimiento rápido de la TDT en movilidad, canales o programas de televisión transmitidos a la tercera generación de telefonía móvil. En el

caso de los grandes grupos, su urgencia se mueve por un mercado supuestamente prometedor que aun no está verificado. En cuanto a la UE, la comisaria Reding ha urgido a todos los países miembros a desarrollarla alegando su impacto industrial y la necesidad de un despliegue simultaneo para aprovechar las economías de escala del espectro hertziano digitalizado; incluso se ha estimulado oficialmente al servicio público a cumplir un papel motor como “proveedores de contenido de las plataformas comerciales”, olvidando para la ocasión la restrictiva doctrina europea sobre la televisión pública.

La U.E. adoptó aquí también un estándar propio, el DVB- H (Hanfeld) frente al estadounidense (MediaFLO) o al japonés (IDSB-T) , pero se ha negado a imponer su obligatoriedad por la doctrina de la “neutralidad tecnológica”. De esta forma, los países europeos se encuentran divididos por la norma apoyada, pero también por los plazos de despliegue, entre naciones que promueven su aplicación inmediata (como Francia, Alemania, Portugal, Suecia...) y gobiernos que la subordinan al desarrollo de la TDT en el televisor y a las interferencias potenciales. España es uno de estos casos, en donde la TDT en movilidad se ha pospuesto hasta el 2009, sin que sus frecuencias se hayan atribuido aun.

En este sentido, la pugna por obtener las licencias en todos los mercados se establece ya entre los operadores de telecomunicaciones y las cadenas de televisión –que en algunos casos se alían mutuamente- , y dentro de estas últimas entre las empresas públicas y las privadas. Pero nadie sabe, pese a esta nueva batalla, los contenidos que demandará el público, ni el alcance y rentabilidad de este mercado ni el modelo de negocio que podrá sustentarlo: televisión abierta, por abono básico, por canales *premium*, de *pay per view*... También se comienza a debatir si serán necesarias reglas de *must carry* para programaciones de servicio público o en abierto.

En fin, a caballo de una difícil transición de la TDT al televisor, irrumpe una nueva carrera tecnológica y de mercado que nadie sabe adonde puede conducir.

## Conclusiones provisionales: Recuperar el sentido de la TDT

Aunque las conclusiones de este panorama internacional no pueden más que ser provisionales, ante el retraso en los planes de lanzamiento de TDT de muchos países, pueden adelantarse algunas evidencias sustanciales que responden a nuestra inicial pregunta clave: La TDT, ¿para qué?. Un interrogante esencial que nos aleja de la visión *naïf* de tecnología= modernidad pero que también permite vacunarse frente a la tendencia de los medios de comunicación, y de muchos gobiernos, a convertir la transición televisiva digital en un “gran relato” de escaso valor real: La transición digital como presunto éxito nacional incuestionable de una penetración tecnológica que pierde en el camino sus valores sociales e incluso industriales; la TDT como supuesto triunfo épico en la carrera mundial.

Es preciso recordar pues que la transición digital no es ni puede ser el objetivo final; Que la digitalización general de la televisión tenía otras potencialidades; Que entre la tecnología y los contenidos se ubican de forma determinante las estructuras (institucionales, empresariales) que adopta la televisión; Y que estas deciden en buena medida los contenidos y, por tanto, las opciones posibles de los usuarios.

Lo primero que se verifica en la trayectoria de la mayoría de los países es que más allá de la internacionalización de los estándares y los discursos, los planes y modelos de TDT siguen obedeciendo, como en la historia de la televisión, a estrictos cuadros nacionales. De forma que países vecinos e incluso unidos por proyectos interregionales, adoptan caminos muy diferentes.

Además de unas tradiciones locales que anidan en la cultura de los partidos y de los ciudadanos, encontramos aquí la sorpresa de un liderazgo de la política que el mercado parecía haber expulsado por la puerta, pero que vuelve en pleno fulgor por la ventana. Es en definitiva la política nacional, con su pugna de discursos y relaciones de fuerza pero sobre todo como espacio de lucha de todos los *lobbies* en presencia, la que marca las grandes opciones sobre la TDT, sobre la televisión de un próximo y largo futuro probablemente, en cada país.

Si confrontamos las grandes promesas sintetizadas en la introducción con los frutos reales y previsibles de las estructuras y los modelos de negocio puestos en marcha en muchos países, nos encontramos con numerosas contradicciones y paradojas:

\*En muchos casos, la TDT no ha abierto la puerta a nuevos entrantes o estos están relegados a posiciones marginales. En ocasiones extremas, la televisión de alta definición (cuya producción y demanda es hoy bastante dudosa) o el propio estándar técnico elegido han servido como pretexto para consolidar sin más el *statu quo* analógico.

\*En la inmensa mayoría de las transiciones, las promesas de acceso a la SI quedan truncadas de raíz por la falta de decodificadores interactivos, sin los cuales la TDT queda condenada a ser más televisión pero sólo televisión.

\*Muchos planes nacionales carecen de todo estudio previo de viabilidad económica: incluso sobre la hipótesis de que la TDT pueda hacer aflorar nuevos yacimientos publicitarios y nuevos modelos mixtos de negocio, parece evidente que esos mercados no son elásticos en cada país. El resultado del fracaso financiero puede ser una concentración todavía más desbocada y antidemocrática.

\*En medio de grandes elogios al papel de lo público, muchos gobiernos están aprovechando la planificación del modelo de TDT para relegar más aun al servicio público a un papel complementario, a falta de frecuencias y de recursos financieros para jugar un papel destacado en el futuro.

\*Las promesas de mayor diversidad desde la oferta (la producción) y para la demanda (los usuarios) se saldan muchas veces con una simple mayor cantidad de programas de escasa innovación y creatividad, empaquetados de nuevo con los catálogos –viejos- de las *majors*. Pero nunca como ahora se comprobó que en televisión cantidad no es igual a calidad ni a diversidad.

\*Los instrumentos privilegiados de la transición siguen siendo en muchas ocasiones las cadenas (privadas, sobre todo) , marginando a los usuarios y sus asociaciones de la determinación del modelo y de su construcción efectiva.

\*El dinero público alimenta muchas veces los costes inevitables de la transición, pero su función recuerda muchas veces la vieja lección general de socialización de las pérdidas en pro de una futura privatización de los beneficios.

En fin, en un proceso social y económico tan complejo como el de la TDT, en el que se combinan múltiples agentes económicos (redes, antenizadores, electrónica de consumo, cadenas televisivas...) con la voluntad del usuario (compra de receptores, descodificadores, elección de canales..) , aparece cuestionada duramente la omnipotencia de la política y del mercado para imponerse automáticamente sobre la sociedad. Hasta el punto de que varios gobiernos han tenido ya que retrasar sus previsiones de apagón analógico e incluso que rectificar completamente sus planes originales por la inexistencia de mercados rentables.

En último término podría apuntarse que, al menos a medio plazo, los objetivos culturales y sociales coinciden con los industriales y económicos. Aunque a los políticos siga costándoles mucho entender esta lección capital.

**Bibliografía:**

- Bustamante, E., 2003. "Televisión digital: globalización de procesos muy nacionales". En Bustamante, E., (Coord.). Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Gedisa. Barcelona.
- Bustamante, E., 2006, Radio y televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la democracia. Gedisa, Barcelona (versión italiana en Storia Della Radio e della Televisione in Spagna. Il lato debole della democrazia. RAI, Roma.2007).
- Consejo para la reforma del servicio público estatal. 2005. Informe para la reforma de los medios públicos de titularidad del Estado. Madrid. (ver: <http://www.mpr.es/NR/rdonlyres/D03898BE-21B8-4CB8-BBD1-D1450E6FD7AD/73066/Informereformamediositularidaddelestado.pdf>)
- Digital TV Data. EU market for Digital TV. Dataxis. Report for the European Comisión, 2006.
- EPRA, 2004, .Working Group on digital Terrestrial Televisión in EPRA Countries. Final Report. Junio.
- FCC, 2006, Twelf Annual report. (10-February). Washington ([www.gov.us](http://www.gov.us))
- García Leiva, M. T., 2007, Políticas europeas para la transición digital en televisión. Análisis comparado de las políticas de TDT en el Reino Unido y en España. Tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid. Diciembre. (inédita).
- Hibberd, M., 2005, Il Grande viaggio della BBC. Storia del servizio publico británico dagli anni Venti all'era digitale. RAI/ERI, Roma.
- Impulsa TDT, 2008. Anuario TDT 2007. Madrid. ([www.impulsatdt.es](http://www.impulsatdt.es)).
- Lange, A., 1999,. Les developpements de la televisión numérique dans l'Union Européenne. Observatoire Europeen de l'Audiovisuel. ([www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)).
- OEA (European Audiovisual Observatory), 2007, Statistical Yearbook. Estrasburgo.
- Prado, E. y Fernández, D., 2006, The role of Public Service Broadcaster in the Era of Convergence. A case study of Televisión de Catalunya. *Communications & Strategies*, nº 62, 2º Cuatrimestre. Montpellier.
- Telecoms & Media, 2007. TV International Sourcebook. Informa.
- UE 1999a, Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital , COM (1999) 657 final. Bruselas, 14-12-1999.
- UE, 1999b, COM (1999) 539 final, 10-11-1999, Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones.
- UE, 1999c, Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión.
- UE, 2002, COM (2002) 263 final, Resolución el Consejo de 19 de diciembre de 2002 sobre el contenido de los medios interactivos en Europa.
- UE, 2003, Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital", COM (2003) 541 final, de 30 de julio.
- UE, 2004, Comunicación sobre Interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva; COM (2004) 541 final.
- UE, 2005, Comunicación sobre la aceleración de la transición analógica a la digital, COM (2005) 204 final, de 16 de octubre.
- UE, 2006, Comunicación sobre la revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva, COM (2006) 37 final.
- UER, 2003, Media with a purpose. Public service broadcasting in the digital era. EBU / UER. Ginebra.
- Zenith Optimedia, 2006. American market and media Fact. November.