



**CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA DIRECTIVA 2010/13/UE (DIRECTIVA DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL) “UN MARCO PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEL SIGLO XXI”.**

**29 de septiembre de 2015**

**IPN/DTSA/020/15**

## Índice

<b>1. Antecedentes y proceso de revisión</b> .....	5
<b>2. Descripción del estado del mercado audiovisual nacional</b> .....	6
<b>3. Descripción de los principales aspectos de la consulta:</b> .....	14
Apartado 1 de la Consulta Pública: Garantía de unas condiciones de competencia iguales.....	15
Apartado 2 de la Consulta Pública: Establecimiento de un nivel óptimo de protección de los consumidores.....	21
Apartado 3 de la Consulta Pública: La protección de los usuarios y prohibición de la incitación al odio y la discriminación.....	27
Apartado 4 de la Consulta Pública: Promoción de contenidos audiovisuales europeos.....	32
Apartado 5 de la Consulta Pública: Fortalecimiento del mercado único.....	37
Apartado 6 de la Consulta Pública: Refuerzo de la libertad de comunicación y del pluralismo, acceso a la información y accesibilidad de las personas con discapacidad a los contenidos.....	39
Preguntas 6.1 de la Consulta Pública: Independencia de los Reguladores.....	39
Pregunta 6.2 de la Consulta Pública: Obligaciones de transmisibilidad / visibilidad.....	41
Pregunta 6.3 de la Consulta Pública: Accesibilidad de las personas con discapacidad.....	42
Pregunta 6.4 de la Consulta Pública: Acontecimientos de gran importancia para la sociedad.....	44
Pregunta 6.5 de la Consulta Pública: Resúmenes informativos breves....	45
Pregunta 6.6 de la Consulta Pública: Derecho de réplica.....	45

**CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN EUROPEA  
SOBRE LA DIRECTIVA 2010/13/UE (DIRECTIVA DE SERVICIOS DE  
COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL) “UN MARCO PARA LOS MEDIOS DE  
COMUNICACIÓN DEL SIGLO XXI.**

**IPN/DTSA/020/15**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D. <sup>a</sup> María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D. <sup>a</sup> Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 29 de septiembre de 2015

La Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente Informe relativo a la Consulta pública realizada por la Comisión Europea en relación con la Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), bajo el título de *“Un marco para los medios de comunicación del siglo XXI”*.

## **CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA DIRECTIVA 2010/13/UE (DIRECTIVA DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL) “UN MARCO PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEL SIGLO XXI.**

---

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 17 de septiembre de 2015, ha aprobado el presente Informe relativo a la Consulta pública realizada por la Comisión Europea en relación con la Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (DSCA).

Este informe tiene por objeto presentar el punto de vista de la CNMC en relación con el próximo proceso de revisión de la DSCA, así como poner de manifiesto a la Comisión Europea (CE) todos aquellos aspectos que puedan ayudar a dicha Institución en el proceso.

En este sentido, se debe señalar que la CNMC ya ha estado colaborando con la CE en el proceso de revisión de la Directiva dentro del Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT - *Regulatory Fitness and Performance programme*). En esta labor, la CNMC ha colaborado con la CE en la captación y tratamiento de los datos referidos a la “*Encuesta sobre los costes y beneficios de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual*” que fue preparada por la CE y destinada a determinados agentes del sector audiovisual.

El informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de su creación (en adelante, LCNMC).

En este sentido, el artículo 9 de la LCNMC dispone que este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual*”. Y, en particular, ejercerá las funciones allí designadas relativas al cumplimiento y supervisión de determinadas obligaciones señaladas en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

Concretamente, el apartado tercero del artículo 9 otorga a la CNMC la función de “*controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo*”. Y el apartado cuarto le otorga la función de “*supervisar la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente y los códigos de autorregulación en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo*”.

## 1. Antecedentes y proceso de revisión

Los servicios audiovisuales ostentan una doble naturaleza que tradicionalmente ha marcado su regulación. Por un lado, nos encontramos ante servicios económicos donde debe imperar la libertad de mercado sin mayores trabas que el pleno respeto a las normas de competencia; pero, por otro lado, estamos ante servicios culturales esenciales, con una importancia cada vez mayor para la ciudadanía y la democracia –principalmente por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo político-, lo que justifica la regulación de estos servicios.

En efecto, ya desde la Directiva de Televisión Sin Fronteras de 1989<sup>1</sup> hasta la actual DSCA, la normativa europea ha recogido esta dicotomía, si bien los distintos avances tecnológicos, competitivos y sociales han justificado la paulatina reducción y simplificación de las normas.

La última modificación normativa Europea tuvo lugar en el año 2007<sup>2</sup>, con la aprobación de la DSCA que fue posteriormente en 2010 codificada por la Directiva 2010/13/UE<sup>3</sup>. Esta Directiva tuvo importantes novedades, pues era la primera vez que se regulaban los servicios de comunicación audiovisual no lineales o de vídeo bajo demanda, se simplificaron las normas relativas a las comunicaciones comerciales, se reforzaba la regulación del contenido desde un punto de vista tecnológicamente neutro, *etc.*

No obstante, el ecosistema audiovisual ha sufrido en los últimos años una revolución como consecuencia, principalmente, de los avances tecnológicos que han hecho que la convergencia entre el mundo de las telecomunicaciones, de la sociedad de la información y el audiovisual sea ya una realidad y existan servicios que aúnan los tres sectores de manera indistinta.

En este sentido, la alta penetración de banda ancha mediante tecnologías muy avanzadas, como la fibra óptica, permite que la distribución y consumo de contenidos audiovisuales a través de la red de Internet sea más fácil, dado que la calidad de los mismos es muy alta y la experiencia del usuario final es semejante a la de la radiodifusión tradicional.

Ello está conllevando la aparición de nuevos agentes en la distribución de contenidos audiovisuales, como los servicios Over-The-Top<sup>4</sup> (OTT), que

---

<sup>1</sup> Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Modificada por la 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.

<sup>2</sup> Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, 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.

<sup>4</sup> Para un mayor conocimiento de estos agentes ver DRTAB/DP/0004/14 Caracterización del uso de algunos servicios Over The Top (Comunicaciones electrónicas y servicios audiovisuales).

ofrecen por Internet contenidos audiovisuales con modelos de negocio muy variados y diferentes de los utilizados por los operadores tradicionales. Por otra parte, el cambio en los hábitos de consumo por parte de los espectadores, con un consumo más online, ha contribuido, incluso, a que los operadores tradicionales, tanto los de televisión en abierto como los de pago, ofrezcan nuevas formas de acceso a sus contenidos, eminentemente online.

La propia evolución tecnológica ha conllevado, a su vez, la aparición de nuevas figuras que están presentes en el mercado pero cuya regulación, en la actualidad, está al margen de la regulación audiovisual. Dentro de estas nuevas figuras se pueden identificar servicios híbridos que prestan de manera indiferente servicios lineales y no lineales, los motores de búsqueda, las plataformas o intermediarios digitales, como las webs de *video streaming*, que aportan una mayor popularidad a los videos generados por los usuarios finales (UGC) a la vez que abren nuevas vías de distribución a los prestadores tradicionales.

Viendo estas dinámicas de mercado, la CE lanzó en abril del año 2013 una consulta pública sobre los efectos de la convergencia en el mercado audiovisual, el “Libro Verde «Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores»”<sup>5</sup> (en adelante, Libro Verde), donde la CE agrupó las principales respuestas del sector y que alumbraron importantes retos del mercado audiovisual desde un punto de vista regulatorio, competitivo, de garantía de derechos, *etc.*

Por ello, una vez analizado el estado de la cuestión de la convergencia en el ámbito audiovisual, la CE, siguiendo los pasos marcados en el Libro Verde, ha comenzado con el proceso de revisión de la DSCA.

Con el objeto de obtener una visión directa del sector, la CE ha promulgado la Consulta Pública que se procede a responder por medio de la presente Resolución, donde la CE no sólo pretende conocer los principales problemas del sector y de las medidas regulatorias de la actual DSCA, sino que también propone medidas estratégicas que, a su entender, podrían ser pertinentes para paliar los posibles problemas vislumbrados en cada ámbito regulatorio.

## **2. Descripción del estado del mercado audiovisual nacional**

Antes de comenzar propiamente a dar contestación a cada una de las cuestiones de la Consulta Pública, la CNMC estima que es pertinente hacer una breve descripción del mercado audiovisual español desde la perspectiva del telespectador o consumo de contenidos audiovisuales, de cara a entender más adecuadamente las contestaciones dadas al texto de la consulta.

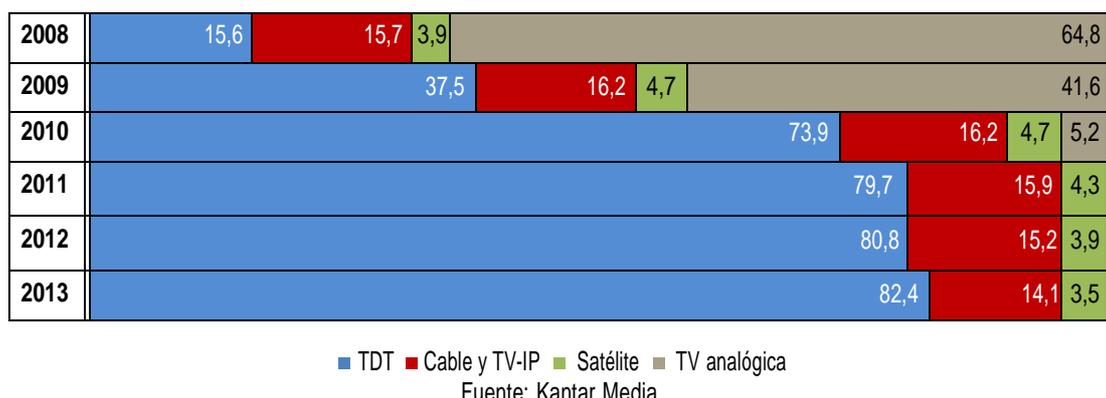
En España, a nivel nacional, el consumo de contenidos audiovisuales mantiene la tendencia de los últimos años con un claro predominio de la televisión lineal en abierto a través de ondas hertzianas.

---

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:ES:PDF>

En efecto, como se señalaba en el Informe Económico de las Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual 2014 de la CNMC, el consumo medio de televisión en España se realiza predominantemente mediante TDT. Así, al cierre del ejercicio 2013, el consumo de televisión a través de este medio de transmisión refleja que el 82,4% del tiempo de visionado de televisión se destinó a los servicios de TDT en abierto, un 14,1% a los servicios de televisión por cable y televisión IP y el restante 3,5% a la televisión por satélite<sup>6</sup>, lo que venía a reforzar la serie histórica desde el año 2008.

**Gráfico.1. Audiencia por medio de transmisión (%)**

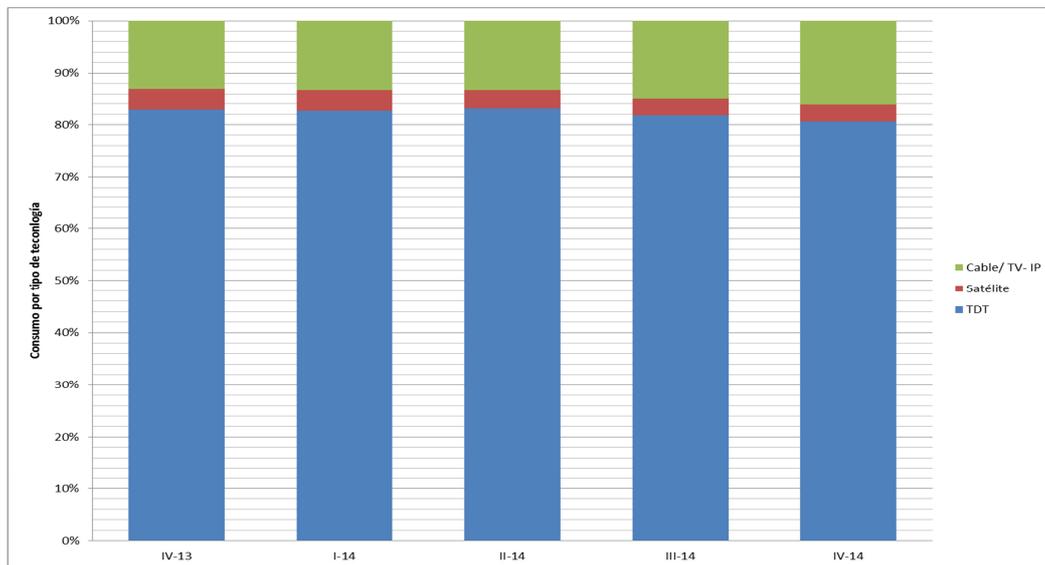


De hecho, estos datos se mantienen prácticamente iguales durante el año 2014 con ligeras desviaciones. Así, en el cuarto trimestre del año 2014, último trimestre con datos consolidados, se muestra una ligera disminución en el consumo de la televisión mediante TDT, bajando hasta el 80,6% y una tendencia creciente del acceso a través de las plataformas de cable y TV-IP, que alcanza el 16,1%. Por su parte, el acceso a través de las plataformas satelitales desciende hasta el 3,3%<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Informe económico de las telecomunicaciones y del sector audiovisual 2014 (enero-diciembre 2013). Accesible en: <http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/Informes/Informes%20Anuales/2014/Informe%20Telecomunicaciones%20CNMC%202014.pdf>

<sup>7</sup> Nota Trimestral del Sector Audiovisual. 4º Trimestre año 2014.

**Gráfico.2.- Evolución trimestral de las audiencias por sistema de distribución año 2014 (porcentaje)**



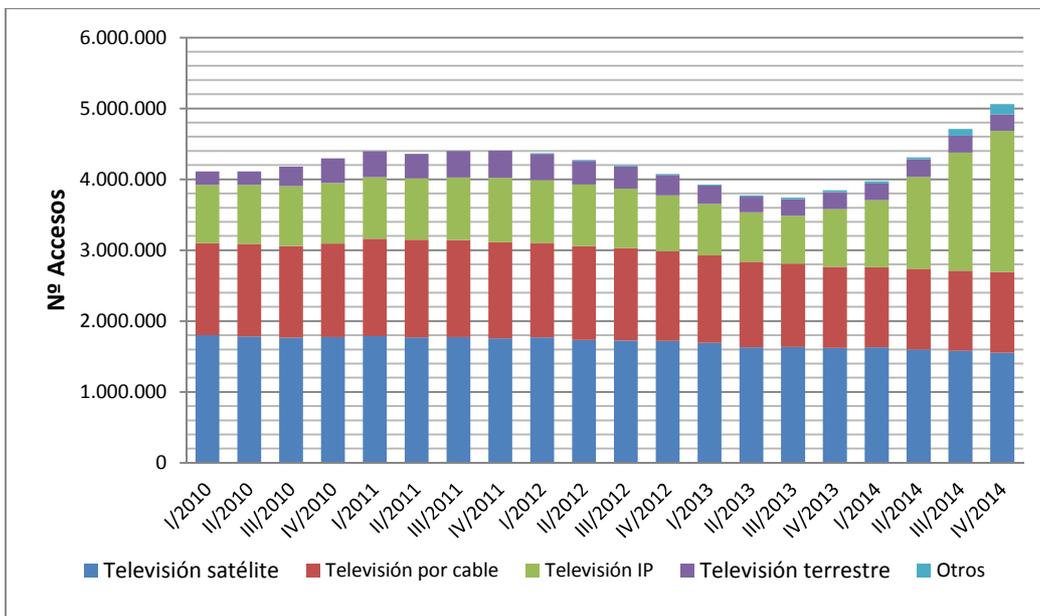
Fuente: CNMC Data.

Estos datos muestran que el modo de acceso de televisión en España es eminentemente un consumo tradicional de televisión en abierto de TDT, que en los últimos años no ha bajado del 80%.

No obstante, se observa, a su vez, una tendencia creciente en el consumo de televisión de pago, principalmente a través de las redes de cable y TV-IP, fruto de la convergencia cada vez más real entre el sector de las telecomunicaciones y el audiovisual.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los abonados de la televisión de pago desde el año 2010, fecha de aprobación de la Ley Audiovisual, hasta finales del año 2014, donde se puede observar un importante incremento porcentual del acceso a la misma mediante tecnología TV-IP, principalmente, en los últimos dos años.

**Gráfico.3.- Número de accesos de televisión de pago por medio de transmisión**

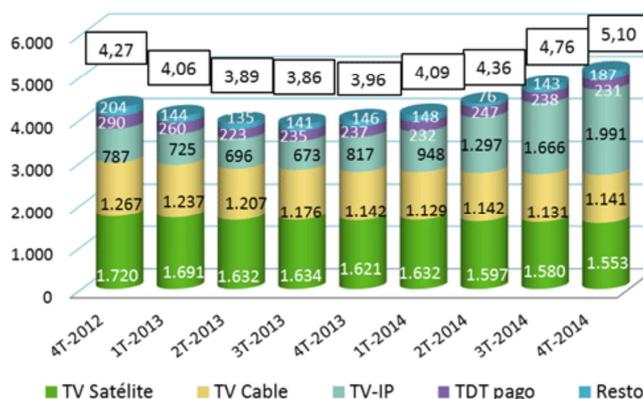


Fuente CNMC Data.

Así, el número total de abonados se ha situado al final del cuarto trimestre de 2014 en 5,1 millones, 345.000 abonados más que en el trimestre anterior, registrándose el mayor crecimiento de abonados a la televisión de pago desde la histórica. El mayor crecimiento se ha registrado en la TV-IP, que ha sumado 325.000 nuevos clientes, relacionado sobre todo con las ofertas comerciales de empaquetamiento de los prestadores de telecomunicaciones.

**Gráfico.4.- Número total de abonados en la televisión de pago**

(Miles de abonados)



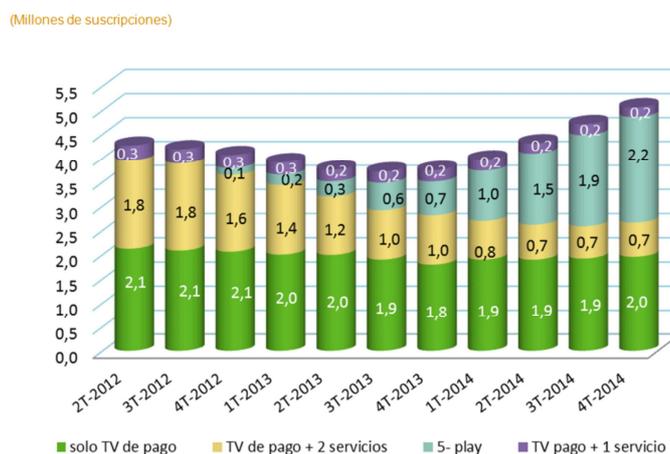
Nota: Resto incluye abonados a TV móvil y Web TV/TV on line.

Fuente: CNMC. Nota trimestral del Sector Audiovisual 4º Trimestre

En efecto, la citada convergencia se muestra en la constante creciente de contratación de servicios de televisión de pago a través de ofertas empaquetadas de telecomunicaciones. Así, en el cuarto trimestre del año 2014,

más de la mitad de los abonados de televisión de pago, el 63,2%, tenían el servicio contratado bajo alguna modalidad empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones.

**Gráfico.5.- Contratación del servicio de TV de pago a través de ofertas empaquetadas de telecomunicaciones**



Fuente: CNMC. Nota trimestral del Sector Audiovisual 4º Trimestre

Así, es patente la mayor convergencia entre el sector audiovisual y el de las telecomunicaciones, cuyos operadores se están concentrando e integrando verticalmente con los prestadores audiovisuales, para poder ofrecer ofertas convergentes, buscando una mayor rentabilidad de las inversiones realizadas en la instalación de las redes NGA.

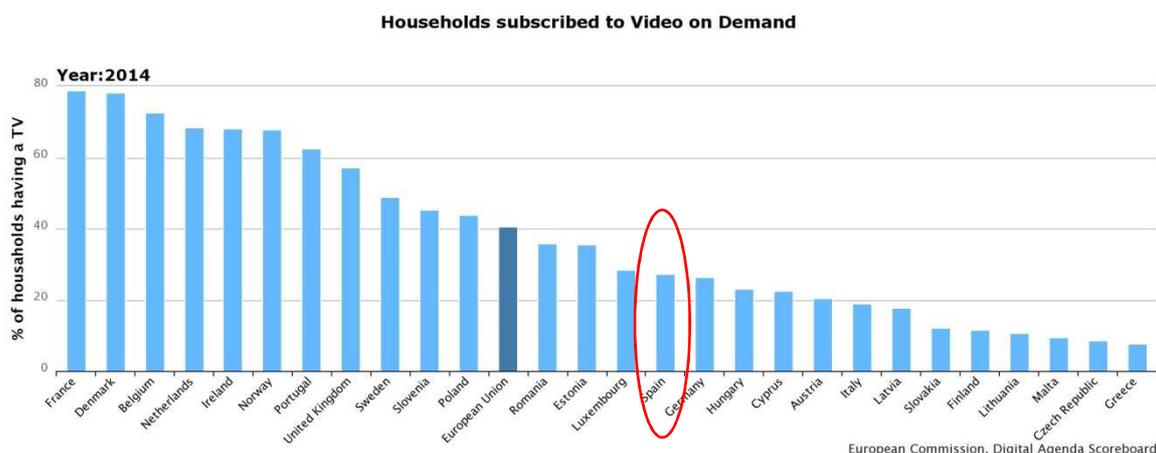
Desde un punto de vista audiovisual, este tipo de agentes normalmente prestan simultáneamente servicios lineales de canales de televisión propios, retransmiten canales de terceros sobre los que no ostentan responsabilidad editorial y prestan servicios no lineales (Video Bajo Demanda) a través de su propio catálogo, sobre los que son responsables editoriales. Además, estas plataformas tecnológicas tienen la posibilidad de llevar a cabo una importante interacción con el usuario final, ofreciéndole contenidos para suscripción, siendo el intermediario en los sistemas de protección del menor, manejando y componiendo las EPGs, etc. En definitiva, su papel en el sector audiovisual trasciende la mera prestación del servicio, convirtiéndose en intermediarios muy importantes.

Respecto a los servicios no lineales, no se dispone de datos fidedignos a nivel nacional del número de suscripciones porque los referidos a la televisión de pago de estos agentes incluyen servicios de comunicación audiovisual lineales y no lineales a la vez.

No obstante, como dato representativo del número de hogares que en España están abonados a cualquier forma de vídeo bajo demanda, podemos acudir a los datos de la CE en el [Digital Agenda Scoreboard](#). De conformidad con los datos de la CE, en el año 2013 el porcentaje de hogares suscritos a cualquier forma de VOD en España era del 20,7%, mientras que en el año 2014 este dato asciende un 6,7% hasta el 27,4%. Este dato refleja que a pesar de haber

experimentado un incremento destacable entre ambos años, en España el porcentaje de hogares suscritos a cualquier tipo de VOD, está muy por debajo de los principales países de nuestro entorno que superan cuotas superiores al 60% y de la media europea que se sitúa en el 40,7%.

**Gráfico.6.- Hogares suscritos a cualquier servicio de Video Bajo Demanda en Europa**



Por otro lado, desde el punto de vista de la oferta, el mercado audiovisual español ha sufrido en los últimos años importantes acontecimientos que están marcando, a su vez, la propia dinámica del mercado.

En relación con la **televisión tradicional o lineal**, a raíz de la implementación de la tecnología digital en las emisiones TDT, se produjo un aumento de la oferta con la irrupción de nuevos canales en abierto, muchos de los cuales son temáticos, que ha conllevado a una importante fragmentación de la audiencia. Así, para ostentar una posición determinante en el mercado ahora hay que disfrutar de un *share* muy inferior al que se tenía antes, lo que afecta a la financiación de este tipo de servicios. Precisamente, a consecuencia de esta pluralidad de oferta y mayor fragmentación, los grupos audiovisuales han tenido que adaptarse mediante la utilización de sistemas nuevos de emisión de comunicaciones comerciales, como la pauta única, y se han sucedido importantes procesos de concentración en el mercado.

En efecto, con la crisis económica y la fragmentación de audiencia, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual tradicionales han llevado a cabo dos importantes procesos de concentración, por un lado, la fusión en 2011 de Gestevisión Telecinco con los canales de Cuatro (Grupo Prisa), dando como resultado la aparición del grupo Mediaset España, y la fusión en 2012 de Antena 3 con los canales de La Sexta, convirtiéndose en el Grupo Atresmedia. Estas dos operaciones han derivado en una elevada concentración en audiencias y, sobre todo, en ingresos en el segmento de televisión en abierto: un 57,8% de audiencias y el 85,4% de los ingresos publicitarios de la televisión en abierto se concentraban en ambos grupos a finales de 2014.

Otros cambios acontecidos en los últimos meses que afectan a los canales de TDT disponibles al público, están relacionados, por un lado, con el cierre a principios de 2014 de nueve canales de TDT consecuencia de una Sentencia

dictada por el Tribunal Supremo. Por otro lado, se produjo el cierre definitivo, por motivos económicos, de la televisión autonómica valenciana (Entitat Pública de Radiotelevisió Valenciana) que cesó la emisión de sus tres canales.

No obstante, hay que tener en cuenta que esta supresión de canales en abierto va a verse mitigada por la convocatoria de un nuevo proceso de licitación de 9 canales, cuya adjudicación se llevará a cabo a mediados del mes de octubre de este año.

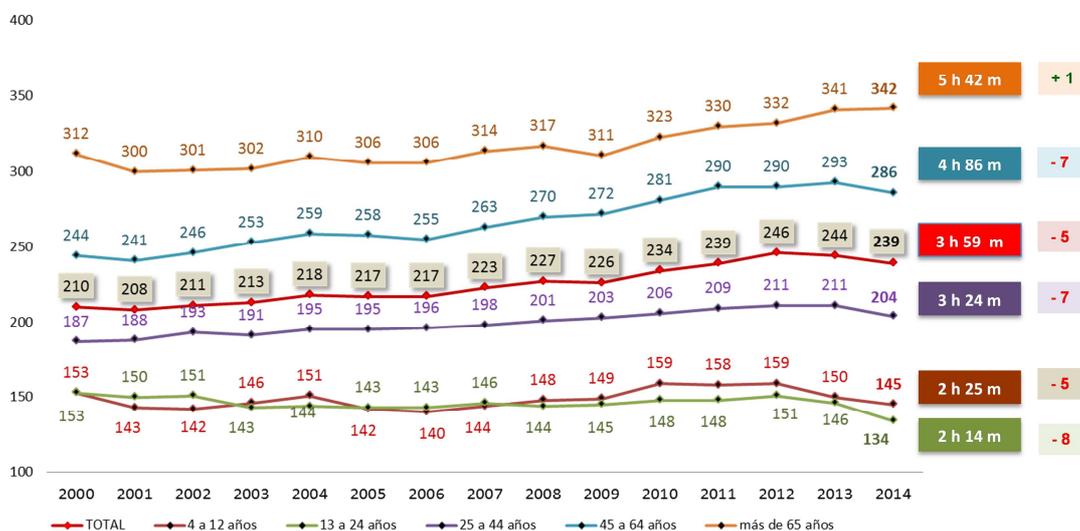
En el ámbito de la **televisión de pago** también han acaecido importantes acontecimientos. Por un lado, el principal operador de televisión de pago a nivel nacional, Distribuidora de Televisión Digital (en adelante, DTS) ha sido adquirido recientemente, abril de 2015, por el principal operador de Telecomunicaciones, Telefónica, lo que muestra la creciente concentración de los prestadores de telecomunicaciones y los prestadores audiovisuales, fruto de la convergencia real de estos servicios. A este proceso de concentración siguió la desaparición de otras alternativas de televisión de pago, como el canal de deportes GOL TV.

Por otro lado, están surgiendo **importantes agentes** a nivel nacional que van adquiriendo relevancia en el sector audiovisual, principalmente, los servicios *Over The Top*. Aquí, se debe destacar el papel de los prestadores de servicios de video bajo demanda como [Wuaki.TV](#) o [Filmin](#); pero además, la aparición de plataformas digitales también over the top, como [Total Channel](#) que ofrecen una variedad de canales a los usuarios finales sin necesidad de incurrir en importantes inversiones de infraestructuras.

Por último, se debe destacar que la mayor utilización de set top boxes, como los Network Personal Video Recorder (nPVR), que permite a los usuarios finales la grabación, programación y avance de los contenidos audiovisuales, va a conllevar que los patrones tradicionales de medición y diagnóstico del mercado audiovisual deban replantearse, dado que la efectividad de la publicidad y los sistemas actuales de medición puede que no reflejen la situación real del mercado.

De hecho, hay que tener en cuenta, como muestra el siguiente gráfico, que en el último año (2014) los patrones de consumo de prácticamente todos los segmentos de edad de la población española en televisión lineal han disminuido de una manera importante. Lo que apunta a un cambio de tendencia por parte, principalmente de los telespectadores más jóvenes, que poco a poco parece que estarían abandonando el consumo tradicional, posiblemente, a cambio de un consumo más no lineal.

**Gráfico 7.- Población Española. Evolución del consumo de TV. Segmentos de edad 2000-2014.**



Los perfiles más jóvenes se distancian cada vez más del consumo medio del "Total Población". Excepto en el perfil de mayores de 65 años con un ligero aumento, 2014 ha supuesto una disminución en el consumo medio en todos los segmentos de edad.

Elaboración a partir de datos TNS y Kantar Media. Península y Baleares.

Así, el ecosistema audiovisual desde el punto de la oferta está experimentando una reducción de entidades, concentración de agentes y una fragmentación en los servicios tradicionales de televisión lineal. En el ámbito de los servicios de pago se observan importantes concentraciones verticales entre agentes audiovisuales y de telecomunicaciones, así como, la aparición de otro tipo de agentes audiovisual, como los OTT, que ostenta una gran experiencia y relevancia, y que van a competir por el mismo usuario final. Si a ello se une los cambios de patrones de consumo que se están experimentando con un visionado menos lineal y cada vez más en movilidad, se puede anticipar un cambio de dinámica que se está abriendo paso poco a poco en el sector audiovisual.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se observa una prevalencia por parte del telespectador de un consumo tradicional de radiodifusión televisiva lineal y gratuita, y una ligera tendencia creciente al consumo de televisión de pago con ofertas convergentes de telecomunicaciones, y por tanto, el nacimiento e instauración de este tipo de agentes intermediarios, cuya tendencia se prevé que sea mayor en los próximos años dado los procesos de concentración entre prestadores de telecomunicaciones y operadores o plataformas de televisión acaecidos en los últimos dos años. Respecto a los servicios no lineales, el consumo en España no es tan intenso como en los países de nuestro entorno, aunque se muestra una tendencia creciente.

Por otro lado, los procesos de fragmentación de audiencias, concentración de agentes, aparición de nuevos servicios y avances tecnológicos, muestran un cambio importante en la dinámica del mercado audiovisual -con destacables cambios de oferta y servicios que suceden de manera muy rápida- aspectos,

que deberán ser tenidos en cuenta en las propuestas legislativas que se quieran adoptar.

### **3. Descripción de los principales aspectos de la consulta:**

Como se ha señalado al principio de esta Resolución, la evolución tecnológica, principalmente el desarrollo e implementación de redes NGA, está permitiendo el acceso prácticamente universal a contenidos audiovisuales digitales con una alta calidad. Ello, unido a la aparición de nuevos agentes en el mercado, nuevos distribuidores digitales y, principalmente, las plataformas o intermediarios digitales, están cambiando el ecosistema tradicional audiovisual europeo surgiendo nuevos retos ante la convergencia ya presente en el mercado.

Además, hay que tener en cuenta que los patrones de consumo están cambiando de manera exponencial a nivel europeo con un consumo cada vez menos lineal, a través dispositivos distintos y en movilidad, que permiten, a su vez, a los usuarios finales crear sus propios contenidos y ponerlos a disposición del resto de usuarios.

Todo ello hace que prácticamente no existan fronteras audiovisuales y que cualquier ciudadano pueda acceder a casi cualquier contenido en Internet, esté o no en Europa y viceversa, que cualquier prestador pueda dirigirse a la ciudadanía europea y a ámbitos audiovisuales cuyos principales agentes no están sometidos a la regulación actual.

Todo ello, ha conllevado que la CE, después del proceso de consulta del Libro Verde, se replantee los pilares de la regulación audiovisual en los siguientes 6 grandes bloques:

1. Garantía de unas condiciones de competencia iguales para los servicios de comunicación audiovisual.
2. Establecimiento de un nivel óptimo de protección de los consumidores.
3. Protección de los usuarios y prohibición de la incitación al odio y de la discriminación.
4. Promoción de contenidos audiovisuales europeos.
5. Fortalecimiento del mercado único.
6. Refuerzo de la libertad de comunicación y del pluralismo, acceso a la información y accesibilidad de las personas con discapacidad a los contenidos.

En este sentido, y siguiendo el modelo propuesto por la CE, se responderán a estos seis bloques uno por uno incidiendo en lo consultado por la CE y que pueda ser representativo en la realidad en España.

La CE estructura las preguntas de cada ámbito comenzando por preguntar sobre la **pertinencia**<sup>8</sup>, **eficacia**<sup>9</sup> y **equidad**<sup>10</sup> de las disposiciones de la Directiva consultada, para con posterioridad, ahondar en aspectos más concretos de cada bloque de preguntas.

Esta Comisión siguiendo el modelo propuesto, responderá a las preguntas en dicho orden dando contestación a lo consultado en el texto de la Resolución. Además, se adjunta como Anexo I un documento sintetizando las respuestas con el formato de la propia consulta.

### ***Apartado 1 de la Consulta Pública: Garantía de unas condiciones de competencia iguales.***

Como se ha señalado anteriormente, los modelos de consumo tradicionales de los servicios audiovisuales están cambiando a nivel europeo y nacional, trasladándose cada vez más el espectador desde un consumo eminentemente pasivo y a través de un receptor tradicional, como es la televisión, a un acceso cada vez más al mundo digital y a petición, donde se puede acceder a una variedad ingente de contenidos audiovisuales, europeos y no comunitarios, a través, a su vez, de una multitud de dispositivos (Smart TV, Set Top Box, Consolas de videojuegos, móviles, tablets, Apps, etc.)<sup>11</sup>.

Esta forma de consumo y su tendencia creciente, presenta retos desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos de política pública que sustenta la regulación comunitaria.

En concreto, la CE en su primera pregunta referida a este ámbito vislumbra un doble problema competitivo: a) qué servicios se encuentran o deben estar bajo el mismo marco normativo audiovisual y b) cómo debe aplicarse el ámbito geográfico de la Directiva.

#### **Preguntas 1.1 de la Consulta Pública: Servicios a los que aplica la Directiva.**

Uno de los aspectos que debe preponderar en el marco regulatorio de los servicios económicos, y por tanto, también en los servicios audiovisuales es la competencia o una competencia justa entre aquellos agentes que están o que puedan estar en el mercado, de tal manera que no se generen distorsiones competitivas derivadas de la regulación.

Desde la promulgación de la Directiva en el año 2007 han surgido importantes desarrollos tecnológicos y servicios que está conllevando que algunos agentes

---

<sup>8</sup> Según la propia Consulta, por: *“Pertinentes: se trata de saber si existe una relación entre las necesidades y problemas de la sociedad y los objetivos de la intervención.”*

<sup>9</sup> Según la propia Consulta, por: *“Eficaces, es decir, si la actuación de la UE ha tenido éxito a la hora de alcanzar sus objetivos o avanzar hacia ellos.”*

<sup>10</sup> Según la propia Consulta, por: *“Equitativas: ¿se distribuyen los efectos logrados de forma equitativa entre las diferentes partes interesadas?”*

<sup>11</sup> Para un mayor detalle, ver el estudio de la Comisión Europea: *“On-demand Audiovisual Markets in the European Union”*, accesible en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/demand-audiovisual-markets-european-union-smart-20120028>

que en el sector no eran relevantes, desde un punto de vista del mercado, en términos de ingreso y capacidad de elección, ahora ostenten una posición que en algunos casos pueda llegar a ser determinante. Además, surgen nuevos servicios, o servicios que antes no eran muy importantes, pero que ahora tienen un nivel de consumo muy relevante, como los UGC.

Dentro de estas novedades, uno de los agentes que parece preocupar más a la CE son los denominados intermediarios o plataformas digitales (en adelante, intermediarios) dado que, como recuerda la CE en el texto de la Consulta Pública, la Directiva sólo *“regula las emisiones de radiodifusión televisiva y los servicios a petición. Se aplica a programas que son «como televisión» y cuya responsabilidad editorial corresponde al prestador del servicio”*, mientras, que la *“Directiva no es aplicable a contenidos facilitados por plataformas e intermediarios de intercambio de vídeos en línea”*.

No obstante, la Consulta no puede encuadrarse sólo desde el punto de vista de los nuevos servicios o servicios no regulados, sino que también debe reflexionarse sobre el actual grado de regulación de los servicios incluidos en el ámbito de regulación de la Directiva.

Así, a este respecto, la CE pregunta si:

***¿Siguen siendo pertinentes, eficaces y equitativas las disposiciones de la Directiva aplicables a la radiodifusión televisiva y los servicios a petición?***

La regulación que prevé la DSCA parte de la situación de mercado en su momento de promulgación, donde los servicios no lineales eran todavía unos servicios emergentes. Ello, unido al mayor control que el usuario final tenía sobre este tipo de servicios, justificó la posibilidad de imponer en algunos aspectos una regulación más laxa.

Como se ha mostrado anteriormente, en España la penetración de los servicios no lineales es relativamente baja, existiendo por el contrario un claro predominio de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva lineal.

Por tanto, no se observan, en la actualidad y desde un punto de vista de mercado, importantes cambios competitivos entre ambos servicios que puedan aconsejar que estén sometidos a la misma regulación, dado el estado aun emergente de los servicios no lineales en España.

No obstante lo anterior, no se puede obviar, por un lado, el incremento del consumo de los servicios no lineales, principalmente, en Europa. Y, por otro lado, la facilidad que los servicios OTT tienen para acceder al mercado, dado que no tienen importantes costes de entrada, ya que no tienen que sufragar una red de distribución propia al utilizar el ancho de banda de los usuarios finales para acceder a sus contenidos. Y, además, hay que valorar que muchos de estos agentes tienen una experiencia contrastada en el mercado, como por ejemplo, NETFLIX, AMAZON, APPLE, etc.

Por ello, si bien la regulación de los servicios lineales o no lineales no tiene por qué ser simétrica en todos sus ámbitos, sí que debería garantizarse que al menos el núcleo principal de la normativa comunitaria, como sería la protección del menor, pueda ser adaptada a las características de estos sujetos de manera que no se creen importantes asimetrías regulatorias entre agentes que tienen un peso y una influencia semejante y que no se pongan en riesgo estos valores.

A este respecto, la CNMC estima que la actual “regulación modulada” de este tipo de servicios es **pertinente**, dado que los actuales problemas existentes en el ámbito audiovisual son, prácticamente, los mismos, sin que la diferencia entre servicios lineales y no lineales en el momento actual y en un horizonte cercano permita prever importantes distorsiones competitivas en su regulación que justifique una simetría regulatoria entre ambos agentes. No obstante, como se señalará más adelante, algunos aspectos de la regulación de los servicios no lineales se deberían reforzar.

En relación con la **eficacia** de las normas, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante respecto a la protección del menor y la promoción de obra europea, las normas actuales previstas en la Directiva han sido eficaces, pues han promovido la aparición de nuevos agentes a la vez que se han salvaguardado los pilares de la regulación, sin conllevar importantes problemas competitivos entre estos agentes.

Por último, sobre la **equidad** de las normas, en términos generales, la eficacia regulatoria en los servicios lineales y no lineales es proporcionada en función de su peso en el mercado.

No obstante, la CE debería valorar la incipiente penetración a nivel europeo de los servicios no lineales y la posible llegada de nuevos agentes de cara a extender y adecuar a los mismos determinadas obligaciones regulatorias en ámbitos tan importantes como la protección del menor para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estas políticas, evitando distorsiones en la competencia. ***¿Tiene conocimiento de la existencia de problemas (por ejemplo en relación con la protección de los consumidores o las desigualdades competitivas) debido al hecho de que determinados servicios audiovisuales no están regulados por la Directiva?***

La convergencia y los procesos de integración mutua de los servicios de Internet y los servicios audiovisuales han precipitado la aparición de nuevos servicios, principalmente no lineales, y nuevos agentes, normalmente intermediarios en el proceso de distribución, que ostentan un papel en muchos casos clave.

Estos cambios están suponiendo que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual deben competir con nuevos agentes o prestadores a los que no les son aplicable el marco normativo europeo, ya sea por la descripción del servicio o porque no estén establecidos en Europa. Esta deficiencia regulatoria tiene mayor importancia en otros países europeos donde tienen una mayor presencia, si bien en España, todavía no puede hablarse de problemas.

Es importante tener en cuenta el gran potencial de atracción de estos nuevos agentes sobre los consumidores, lo que pueden generar importantes desventajas competitivas para los agentes tradicionales, que deben atender al cumplimiento de obligaciones relacionadas con objetivos de políticas públicas, que no afectan a los nuevos agentes, sin que exista justificación objetiva para ello. Así, desde un punto de vista competitivo y para garantizar el cumplimiento de los citados objetivos y un adecuado “*level playing field*” en el sector, la revisión de la Directiva debería llevar a cabo una regulación análoga de aquellos servicios que sean semejantes. Así, por ejemplo, deberían incluirse dentro del paraguas regulatorio aquellos intermediarios que distribuyen o facilitan el acceso de los contenidos a los usuarios finales. En estos casos, se debería, eso sí, determinar el tipo de responsabilidad que tienen estos intermediarios y, en función de su actividad, establecer los objetivos de política pública que deben dar cumplimiento.

### ***Opción estratégica:***

Así, de las propuestas por la CE en su consulta, la CNMC estima que las opciones estratégicas más adecuadas para atajar los posibles problemas que puedan surgir a este respecto son las opciones **c) y d)** es decir, llevar a cabo una **“Modificación de la normas distintas de la Directiva, en particular de la Directiva sobre comercio electrónico; esta opción podría complementarse con iniciativas de autorregulación y correulación”** y una **“Modificación de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, por ejemplo ampliando sus disposiciones o algunas de ellas para incluir a prestadores de contenidos audiovisuales que en la actualidad no se consideran «como televisión», o a prestadores que ofrezcan contenidos creados por los usuarios”**.

La CNMC considera necesario modificar no sólo la DSCA sino otras Directivas íntimamente relacionadas con ella y que necesitan también una revisión de cara a obtener una regulación completa, coordinada y coherente. En este sentido, se considera adecuado no sólo revisar la Directiva sobre Comercio Electrónico sino también tener en cuenta la revisión del paquete de Directivas de servicios de comunicaciones electrónicas que en estos momentos también es objeto de revisión por parte de la Comisión Europea.

### Preguntas 1.2 de la Consulta Pública: Ámbito geográfico de aplicación de la Directiva.

La DSCA mantiene el llamado principio del “país de origen”, introducido en la Directiva de Televisión Sin Fronteras en 1989<sup>12</sup>, en el sentido de que el país en el que esté establecido el prestador audiovisual, será el único Estado miembro

---

<sup>12</sup> Artículo 2 y Considerandos (14) y (15) de la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

que tenga jurisdicción sobre el prestador del servicio de comunicación audiovisual, evitando el control secundario de otros Estados.

Con este principio nuclear del sector audiovisual, la CE ha pretendido, desde sus inicios, la creación de un mercado interior fuerte y robusto, donde el intercambio de bienes y servicios se vea garantizado en el seno de la Unión, fomentando, a su vez, el despliegue y la aparición de nuevos servicios. Además, el principio del país de origen ha sido esencial para garantizar la libre circulación de la información y de los programas audiovisuales en el mercado interior<sup>13</sup>.

Este principio, unido a los mecanismos que las propias Directivas han señalado para impedir el establecimiento fraudulento de los prestadores en otros Estados miembros para evitar la aplicación de la legislación a la que se dirige, han mantenido el ecosistema a nivel europeo de los servicios audiovisuales compatibilizando el libre intercambio de mercancías y servicios con la protección mínima de los objetivos de política pública.

Si bien este principio ha sido fundamental y efectivo en los servicios de comunicación audiovisual con una distribución tradicional (ondas, satélite y cable), los desarrollos tecnológicos sucedidos los últimos años –principalmente la distribución y consumo de contenidos audiovisuales a través de Internet– están haciendo replantearse si dicho proceso de control es el más adecuado, dado que en la actualidad se puede acceder prácticamente de manera universal a cualquier contenido audiovisual, ya estén los prestadores establecidos o no en la Unión Europea. Los objetivos de política pública de la Unión pueden ponerse en entredicho por estos sujetos que no están sometidos a su cumplimiento.

De hecho, esta tendencia sugiere problemas desde un punto de vista de competencia y fortalecimiento del mercado interior, dado que los prestadores europeos ven cómo agentes no comunitarios están compitiendo directamente con ellos, en el mismo mercado y por los mismos usuarios finales, sin tener carga regulatoria alguna y sin tener el objetivo de creación de un mercado y una cultura común.

Por otro lado, pueden surgir importantes problemas sobre la protección de los colectivos más indefensos en relación con los contenidos audiovisuales, puesto que al no estar establecidos en el seno de la Unión, no tienen la obligación legal de garantizar, entre otros, la protección del menor, los derechos de las personas con discapacidad, etc.

En este contexto, la CE pregunta si:

***¿Siguen siendo pertinentes, eficaces y equitativas las disposiciones de la Directiva aplicables a su ámbito de aplicación geográfico?***

---

<sup>13</sup> Considerandos (33) a (36) de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (2010/13/UE)

A este respecto, la **pertinencia, eficacia y equidad** de las disposiciones de la Directiva en relación con el ámbito geográfico pueden ser insuficientes, teniendo en cuenta que el principal problema que ha surgido es, prácticamente, nuevo.

En efecto, las posibilidades tecnológicas han permitido que agentes que no están establecidos en la Unión Europea destinen sus servicios al público de la Unión y ello hace replantearse la efectividad del principio de país de origen. Si bien esta medida estaba prevista para garantizar la competencia intra-uniión y facilitar el intercambio de servicios e información, en un futuro próximo, puede conllevar precisamente un elemento distorsionador de estos valores, dado que agentes ajenos a la Unión compiten por los mismos usuarios sin estar sometidos a la regulación sectorial.

Así, es fundamental garantizar las condiciones de competencia entre agentes que compiten en última instancia por el mismo público.

Con independencia de la opción estratégica que se concreta a continuación, esta Comisión considera que la filosofía de que una única Autoridad supervise al prestador -con independencia de los puntos de conexión para identificar donde está establecido- debe mantenerse para garantizar la libertad de circulación de mercancías, información y el fortalecimiento del mercado interior. El establecimiento de controles secundarios puede limitar el cumplimiento de estos objetivos, dado que crea importantes inseguridades entre los agentes del sector que deberían tener en cuenta la legislación de todos los Estados cuando presten sus servicios.

### ***Opción estratégica:***

De las opciones estratégicas planteadas por la CE, esta Comisión estima que la más adecuada para resolver los problemas que puedan derivar de las disposiciones geográficas de la Directiva es la opción **c)**, es decir, se podría llevar a cabo una **“ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a los servicios de comunicación audiovisual establecidos fuera de la UE pero destinados a la UE, cuya presencia en la UE sea significativa en términos de cuota de mercado o volumen de negocios”**.

La CE propone, como medida que pueda ayudar a esta opción, el exigir a estos prestadores que se registren o que designen un representante en un Estado miembro (por ejemplo, en el principal país destinatario), siendo la legislación aplicable la del Estado miembro de registro o representación.

Esta medida parece la más adecuada, pues desde el momento que se le exige a un prestador que se registre en el país donde tenga una mayor presencia y, por tanto, donde está generando más ingresos, este prestador tendrá mayores incentivos al cumplimiento de la legislación de dicho Estado miembro.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que este tipo de acercamiento, supone que deba hacerse un estudio europeo para determinar en qué países están presentes estos agentes y qué cuota de mercado tienen en cada uno de

ellos para determinar dónde está establecido. Sería recomendable, añadir algún criterio adicional, como puede ser el idioma, el tipo de publicidad, etc. que puede ayudar a determinar en qué país tiene esa entidad no europea mayor presencia o una presencia destacada.

## **Apartado 2 de la Consulta Pública: Establecimiento de un nivel óptimo de protección de los consumidores.**

Como se señala en la Consulta Pública, la actual Directiva se basa en la denominada «regulación modulada», que supone el reconocimiento de un conjunto básico de valores sociales que debe aplicarse a todos los servicios de comunicación audiovisual, pero establece unos requisitos reglamentarios menos estrictos a los servicios a petición que a los servicios lineales. La razón que justificó esta asimetría regulatoria es que en los servicios a petición los usuarios tienen una intervención más activa, más iniciativa, y pueden decidir sobre el contenido y sobre el momento de visionado.

En el ámbito de las comunicaciones comerciales, la Directiva establece una serie de normas que se aplican a todos los servicios de comunicación audiovisual y regulan, por ejemplo, el recurso al patrocinio y el emplazamiento de productos. Establecen también límites a las comunicaciones comerciales del alcohol y el tabaco.

La Directiva establece también otras normas que se aplican únicamente a los servicios de radiodifusión televisiva y regulan la publicidad desde un punto de vista cuantitativo. Por ejemplo, fijan un máximo de doce minutos de publicidad por hora por televisión, determinan cuántas veces pueden interrumpirse las películas para la televisión, las obras cinematográficas y los programas informativos con anuncios, y fijan la duración mínima de los espacios de televenta.

Dentro de este contexto y teniendo en cuenta los patrones de consumo presentes y futuros y los desarrollos tecnológicos que está sufriendo el mercado, la CE pregunta:

Preguntas 2.1 de la Consulta Pública:

***¿Siguen siendo pertinentes, eficaces y equitativas las disposiciones de la Directiva aplicables a las comunicaciones comerciales?***

En primer lugar, se debe subrayar que la concreción de un “conjunto de valores básico” es fundamental para lograr el cumplimiento de los objetivos de política pública que justifican la regulación sectorial.

En efecto, hay un gran elenco de valores que se vienen recogiendo en las distintas Directivas (la protección del menor, del telespectador, etc.) que deben seguir siendo protegidos, pues son la esencia de la regulación; pero, a su vez, debe analizarse si existen otros aspectos que no estando recogidos en la DSCA, deben ser fruto de protección en un futuro cercano. A este respecto, los problemas o valores a proteger de forma más clara suelen estar relacionados

con la protección del menor, dado que son el colectivo más vulnerable a los mensajes y productos que ven en los servicios audiovisuales.

Por tanto, la protección del menor ante determinados tipos de productos que pueden perjudicar su normal desarrollo, como es el alcohol o el tabaco, deben seguir siendo capitales y predicables con independencia del tipo de servicio, distribución y de los agentes que intervengan en la prestación del servicio.

En relación con el actual sistema de protección del consumidor, se deben deslindar los servicios que actualmente regula la Directiva, es decir, los servicios lineales y no lineales, de aquellos otros prestados por intermediarios, dado que la protección y sus funciones son diferentes.

Así, en primer lugar, se procede a determinar el estado de la cuestión de los servicios lineales y no lineales, por un lado, e intermediarios por otro, para con posterioridad determinar la opción estratégica más adecuada.

- La protección del consumidor en los servicios lineales y no lineales:

En relación con la “regulación modulada” de los servicios de comunicación audiovisual lineal y no lineal, hay que señalar que la principal justificación de la misma, como reconoce la Consulta, es el propio papel de los usuarios, que tienen una intervención más activa, más iniciativa, y pueden decidir sobre el contenido y sobre el momento de visionado.

Esta “regulación modulada” en algunos aspectos es fruto de la propia dinámica de los servicios audiovisuales. Así, tiene sentido que en aquellos **servicios no lineales y de pago**, donde el usuario final abona una cantidad por ver el contenido, no se incluyan comunicaciones comerciales; pero no porque la regulación no establezca nada, sino porque el consumidor no estaría dispuesto a pagar si el contenido contiene anuncios. Por lo que no parece muy razonable que los límites publicitarios cuantitativos puedan extenderse a estos servicios ni las limitaciones de interrupción.

No obstante, hay que tener en cuenta que cada vez más nos encontramos ante **servicios no lineales de acceso gratuito** donde se incorpora publicidad al mismo, como medio fundamental de financiación. Este tipo de servicios suelen ser los “Catch-up services” de muchos prestadores lineales que dan la posibilidad de acceder a sus contenidos una vez ya emitidos de manera lineal.

En este tipo de servicios, aun cuando sean servicios no lineales, dado que es más razonable y previsible que existan inserciones de comunicaciones comerciales, se debería proteger los derechos de los consumidores de manera similar al de los servicios lineales, pero adaptándolo a las circunstancias concretas del medio de difusión. Es decir, se debe asegurar que el usuario final conoce que el contenido incluirá comunicaciones comerciales y se deberían imponer determinados límites respecto de las interrupciones en la emisión.

Así, una idea podría consistir en que el prestador, antes de que el usuario acceda al contenido, avise de que ese contenido tiene comunicaciones comerciales. Si éstas son al principio del vídeo, antes de su comienzo o en un momento posterior, se debería informar al consumidor del tiempo estimado de

publicidad y se le podría conceder la posibilidad de que pasado un tiempo pueda saltar la misma. Si no se diera esa posibilidad, deberían establecerse unos límites cuantitativos.

De igual manera, como protección de los consumidores y de los creadores, se deberían trasladar las limitaciones de la interrupción del contenido. En efecto, para garantizar la integridad de las obras y el normal transcurso del desarrollo narrativo de las mismas, este tipo de contenido debe tener limitado el número máximo de interrupciones.

Respecto a las posibilidades de flexibilizar estas condiciones en los **servicios lineales**, hay que señalar que este tipo de servicios aún tienen una presencia muy relevante en mercado español, siendo el principal medio de acceso de la ciudadanía a los contenidos audiovisuales y como medio de información<sup>14</sup>.

De hecho la importancia de la televisión lineal se ha venido demostrando por los datos de consumo medio de la misma que prácticamente desde el año 2001 ha venido aumentando hasta llegar, como muestra el siguiente gráfico, a un consumo medio diario en el año 2013 de 244 minutos (cuatro horas y cuatro minutos) de media por espectador, sólo dos minutos menos que el máximo histórico alcanzado en el año 2012 con 246 minutos.

**Gráfico.8.-Consumo medio diario de televisión (minutos)**



Fuente: Kantar Media

Estos datos demuestran la trascendencia de la televisión en la sociedad española ya sea como principal fuente de información, entretenimiento, desarrollo personal, cultural o como simple ocio.

Así, dado el consumo medio de minutos que el espectador dedica en España a la televisión lineal y la importancia de estos servicios como medio de información, entretenimiento y educación, no se estima que en el momento actual ni en horizonte muy cercano esta tendencia pueda cambiar de tal forma

<sup>14</sup> Según la "Encuesta de hábitos y prácticas culturales 2010-2011"<sup>14</sup> del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el 81,9% de la población que ve la televisión suele ver noticias situándose inmediatamente después el 69,9%, de los que la utilizan para ver películas y largometrajes. En tercer lugar figuran las series, 61% y los deportes, 37,1%. Un 26,2% ve documentales y programas culturales y el 13,2% concursos de índole cultural.

que se pueda justificar una cierta flexibilización en las obligaciones que estos agentes deben tener en relación con la protección del consumidor.

De hecho, a nivel nacional, esta Comisión ha tenido que intervenir en diversas ocasiones mediante requerimiento y expedientes sancionadores para restituir o solicitar a los prestadores que adecuasen sus comportamientos a los dictados de la normativa nacional, por lo que ni la dinámica del mercado, ni la falta de litigiosidad en estos aspectos justifican o recomiendan la flexibilización de los límites normativos de protección al consumidor.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se debe señalar que la actual regulación modulada sigue siendo **pertinente**, dado que los problemas de protección al consumidor en este tipo de servicios siguen siendo los mismos que estaban identificados en la actual DSCA. **No es eficaz**, dado que en los servicios no lineales, principalmente los gratuitos, no existe una regulación que pueda garantizar los derechos de los consumidores. Y **tampoco es equitativa** dado que en los servicios no lineales gratuitos no existe una carga regulatoria como así sucede en los lineales.

-La protección del consumidor en el ámbito de los intermediarios:

Tal y como se ha comentado, la convergencia ha conllevado la aparición de nuevos intermediarios en la prestación de servicios audiovisuales, como son, los motores de búsqueda, las plataformas de *video sharing* y las llamadas “Televisiones Conectadas”<sup>15</sup>, que están cambiando el panorama audiovisual de las comunicaciones comerciales y del consumo de televisión.

Este tipo de acceso al contenido audiovisual mediante un dispositivo o una aplicación permite al intermediario digital o plataforma interactuar con el usuario final, procesar sus datos y preferencias de consumo e incluso, puede interferir en la señal audiovisual. De hecho, este tipo de intermediarios pueden incluir anuncios o mensajes publicitarios desde su plataforma que pueden afectar al servicio audiovisual, ya sea interrumpiéndolo o añadiendo comunicaciones comerciales no adecuadas o no solicitadas por el usuario final, sin que el prestador audiovisual tenga conocimiento.

Además, hay que valorar que estos intermediarios hacen que el servicio que recibe el consumidor final en muchas ocasiones no sea fácilmente identificable como lineal o no lineal (dado que estos intermediarios lo que intentan reflejar es la misma experiencia que los servicios lineales) y, ante esta semejanza y confusión, la expectativa de protección del consumidor es la misma, aunque esté ante servicios distintos.

---

<sup>15</sup> En términos generales por televisión conectada se entiende cualquier tipo de dispositivo o aplicación que permita ver videos usando la conexión a Internet. Este tipo de dispositivos o aplicaciones pueden ser los tradicionales set top box, video consolas, Smart tv, pen drive remotos como Google Chrome, etc.

Una definición genérica en este sentido se puede encontrar en el Documento de la OECD (2014), “Connected Televisions: Convergence and Emerging Business Models”, OECD Digital Economy Papers, No. 231, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/5jzb36wjgkvg-enDSTI/ICCP/CISP\(2013\)2/FINAL](http://dx.doi.org/10.1787/5jzb36wjgkvg-enDSTI/ICCP/CISP(2013)2/FINAL)

En este sentido, el Parlamento Europeo en su Informe sobre la televisión híbrida («televisión conectada a Internet») 2012/2300(INI)<sup>16</sup> señalaba:

*“18. Subraya que las nuevas estrategias publicitarias que utilizan las nuevas tecnologías para aumentar su eficacia (captura de pantallas, elaboración de perfiles de consumidores, estrategias de pantallas múltiples) plantean la cuestión de la protección de los consumidores, de su vida privada y de sus datos personales; insiste, por lo tanto, en que sería necesario reflexionar sobre un conjunto de normas coherentes que les sirvieran de marco;*

*25. Insiste, en este contexto, en la necesidad de reflexionar sobre la evolución del marco regulador, la manera de regular la televisión híbrida y los sistemas de referencia del contenido;*

*26. Pide que se regulen las plataformas de televisión híbrida de manera que se garantice el acceso a los contenidos de las emisoras y la integridad de los mismos, la transparencia para los consumidores y la aplicación de las normas elementales de deontología (protección de los menores y de la vida privada);*

*34. Insta a la Comisión a proteger legalmente la integridad de los servicios lineales y no lineales de las plataformas híbridas y, en particular, a prohibir la superposición o ampliación de estas ofertas por proveedores de plataformas o terceros con contenidos u otros servicios, a menos que sean aceptadas expresamente por el usuario y que, en el caso del contenido no cubierto por la definición de comunicación individual, hayan sido autorizadas por el proveedor de contenidos; señala asimismo que es necesario impedir la interferencia no autorizada con los contenidos o señales radiofónicas de un proveedor por parte de terceros, y su descodificación, uso o difusión no autorizados;*

*37. Pide a la Comisión que garantice que las aplicaciones nunca se lancen automáticamente desde los portales, sino que sea siempre necesario que las lance el usuario y que el regreso al servicio utilizado anteriormente sea siempre fácil y necesite solamente pulsar un botón (por ejemplo, la función de botón rojo), lo cual debe indicarse claramente al usuario, y que, cuando se cierre una aplicación, vuelva a aparecer el servicio utilizado anteriormente con sonido y ocupando toda la pantalla;*

*42. Pide a la Comisión que garantice que los futuros servicios de televisión híbrida también respeten las normas actualmente en vigor en materia de protección de los menores, de prohibición de determinada publicidad por motivos sanitarios, de prohibición de la incitación al odio racial, en materia de separación entre informaciones y mensajes publicitarios, de transparencia sobre la propiedad, de privacidad, etc.,*

<sup>16</sup> Informe de 10 de junio de 2013 accesible en:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0212+0+DOC+XML+V0//ES>

normas que ya forman parte del acervo comunitario y que no pueden eludirse con el pretexto de la evolución tecnológica; pide, en particular, que se informe a los proveedores de servicios y de aparatos de televisión híbrida exteriores a la UE de que la legislación aplicable sigue siendo la del país en el que se presta el servicio y no la de aquel en el que el proveedor tiene su domicilio social;” (Subrayado añadido)

De esta manera, el papel de las televisiones híbridas, conectadas o del intermediario en la provisión de estos servicios es fundamental, pudiendo intervenir de manera muy activa en la provisión del servicio y, por tanto, deberían estar sometidos al cumplimiento de determinadas normas del sector audiovisual en el que ejercen su actividad y principalmente en aquellas destinadas al cumplimiento y garantía del “elenco de valores” previsto en la Directiva.

Así, en relación con las **plataformas o intermediarios digitales** dado que en la actualidad las normas de la DSCA no les son de aplicación, se debería extender el ámbito de aplicación de la DSCA a estos agentes. En este sentido, y como así recomienda el Parlamento Europeo en su informe, debe prevalecer la información al consumidor y la libre elección de éste a recibir comunicaciones comerciales bajo su propia iniciativa, evitando el “intrusismo” de anuncios o enlaces en la emisión de los contenidos.

#### **Opción estratégica:**

De las opciones estratégicas planteadas por la CE, esta Comisión estima que la más adecuada para conseguir un nivel óptimo de protección de los consumidores puede basarse en una combinación de la opción **a) y la c)**. **La opción a)** para los servicios lineales, es decir, el “**mantenimiento del statu quo**”. Y la opción **c)**, esto es, el “**endurecimiento de determinadas normas publicitarias cuya finalidad es proteger a los telespectadores vulnerables, y en particular de las normas sobre la publicidad del alcohol o de productos con alto contenido en grasas, sales y azúcares**” para todos los servicios incluidos en la Directiva.

La introducción de esta última medida se justifica porque en los servicios no lineales, aunque no suelen emitir comunicaciones comerciales hay modelos que pueden incluirlas y, por tanto, la información, elección y conocimiento del consumidor sobre su inserción y cantidad es esencial. Además, respecto a los nuevos intermediarios, éstos deberían, de igual manera, dar cumplimiento y garantizar la protección del consumidor ante la inserción de comunicaciones no solicitadas o no adecuadas para los menores.

En efecto, cabe destacar el mantenimiento de la normas sobre la limitación de comunicaciones comerciales relativas a bebidas alcohólicas, tabaco, medicamentos y demás productos que tradicionalmente han sido identificados como potencialmente perjudiciales para el desarrollo físico y moral del menor, y esta Comisión entiende que la protección de estos colectivos mediante dicha limitación sigue estando vigente.

Por otro lado, respecto a la inclusión y limitación de aquellos productos con alto contenido en grasas, sales y azúcares, esta Comisión entiende que es una medida que la Directiva debe abarcar de una manera más contundente y para todos los agentes sometidos a la Directiva, dados los índices de sobrepeso y obesidad infantil existentes en Europa y en España<sup>17</sup>.

Así, teniendo en cuenta el riesgo actual y futuro de los menores de edad a la obesidad y el sobrepeso, y teniendo claro que ésta es fruto de un conjunto de factores combinados (mala nutrición, falta de ejercicio físico, etc.), se debería establecer un apoyo por parte de la Directiva para el fomento de hábitos alimenticios apropiados, ya sea mediante el impulso de convenios de regulación o autorregulación de manera más determinante o limitando la exposición de los menores, por lo menos en las horas de mayor impacto sobre éstos, de este tipo de productos<sup>18</sup>.

Este tipo de medidas deberían dirigirse no sólo los prestadores de servicios lineales sino también a los no lineales y a las plataformas o intermediarios digitales, dado el papel que éstos van a desempeñar en el futuro.

### **Apartado 3 de la Consulta Pública: La protección de los usuarios y prohibición de la incitación al odio y la discriminación.**

#### Pregunta 3.1 de la Consulta Pública: Protección general de los telespectadores en virtud de la Directiva .

La Consulta dedica el apartado tercero a la protección de los usuarios y prohibición de la incitación al odio y de la discriminación, que divide en dos apartados, uno primero dedicado a la protección en general de los telespectadores en virtud de la Directiva y otro dedicado a la protección de menores.

En relación con el primer apartado, la protección general de los telespectadores en virtud de la Directiva, la Comisión Europea consulta si:

#### **¿Sigue siendo pertinente, eficaz y equitativo el nivel general de protección garantizado por la Directiva?**

---

<sup>17</sup> Así, a nivel Europeo se ha calculado según la Segunda ronda de la Encuesta Europea sobre obesidad Infantil de la Organización Mundial de la Salud -que abarca el periodo 2008-2010- que de media uno de cada tres niños en edades comprendidas entre tres y seis años tienen sobrepeso o son obesos<sup>17</sup>. No obstante, esta cifra es aún superior a nivel nacional, donde, según el estudio ALADINO<sup>17</sup> llevado a cabo por Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), sitúa la prevalencia de sobrepeso y obesidad en los niños y niñas españoles de 6 a 9 años en un 44,5% (26,2% sobrepeso y 18,3% obesidad). Esto significa que prácticamente uno de cada dos niños tiene exceso de peso con respecto a los patrones de crecimiento que establece la OMS. Como señala el estudio estas *“elevadas cifras alertan de los graves problemas de salud y la pérdida de calidad de vida que pueden tener los niños cuando sean adultos”*.

<sup>18</sup> De hecho, ésta una de las recomendaciones que recoge el Plan de Acción Europeo sobre Obesidad Infantil, 2014-2020 dentro de las 8 áreas de acción. En concreto, en relación la limitación al marketing y publicidad hacia las menores señala que para atajar el sobrepeso y la obesidad en los niños y adolescentes, es necesario abordar el marketing de los alimentos con altos índices de grasas, azúcares y sal en este colectivo.

En general, se puede afirmar que **ha sido pertinente y equitativa**, pero **no** ha tenido el nivel de **eficacia** deseado.

Además, este tipo de mensajes de incitación al odio y discriminación surge normalmente en plataformas UGC que no se encuentran bajo la regulación de la DSCA y que tienen una incidencia muy importante especialmente en los colectivos más desprotegidos como son los menores.

Este debería ser uno de los motivos que lleven a plantearse la inclusión de estos intermediarios o plataformas digitales en la regulación de la futura Directiva.

La Comisión Europea también consulta si:

**¿Se tiene conocimiento de la existencia de problemas (por ejemplo con la protección de los consumidores o las desigualdades competitivas) derivados de las normas de la Directiva.**

Tal y como se ha indicado, los problemas relacionados con los contenidos audiovisuales que incitación al odio y la discriminación surgen principalmente en plataformas UGC, redes sociales, foros, chats, *etc.* que precisamente están al margen de la Directiva y, por tanto, fuera del ámbito de actuación de esta Comisión.

#### Pregunta 3.2 de la Consulta Pública: Protección de menores

En relación con la protección de los menores, la DSCA mantiene el enfoque de “regulación modulada”, de tal manera que cuanto menor sea el control ejercido por el telespectador, y cuanto más nocivo sea el contenido específico, se aplican más restricciones.

Así, tratándose de servicios lineales están prohibidos los programas que puedan dañar gravemente el desarrollo de los menores (como la pornografía y la violencia gratuita), mientras que los programas que puedan ser simplemente “dañinos” para los menores, sólo pueden retransmitirse cuando se garantice que, normalmente, los menores no los verán ni escucharán.

Por su parte, en los servicios a petición están permitidos los programas que puedan dañar gravemente el desarrollo de los menores, siempre y cuando se garantice que, normalmente, los menores no los verán ni escucharán; no imponiendo restricciones para la emisión de programas que puedan ser simplemente “dañinos”.

En este contexto, la CE pregunta si en relación con los menores:

**¿Sigue siendo pertinente, eficaz y equitativa la distinción entre servicios de radiodifusión y suministro de contenidos a petición?**

Si bien la DSCA supuso un gran avance al incluir los servicios de comunicación audiovisual no lineal y establecer unas medidas de protección en la prestación de estos servicios, lo cierto es que su evolución de estos servicios ha ido por delante de la regulación.

En el estado actual de convergencia de servicios, pantallas y tecnologías, el diferente grado de protección de los menores que la DSCA establece en función de si se trata de servicios de comunicación lineal o no lineal ha dejado de ser pertinente, eficaz y equitativa.

Son varios los factores a tener en cuenta que sustentan la anterior afirmación. En primer lugar, la mayor penetración del uso de servicios no lineales, tal y como se ha comentado a lo largo de la presente Resolución. En efecto, el consumo de servicios de comunicación audiovisual bajo demanda ha aumentado considerablemente en los últimos años, principalmente en Europa, siendo mayor en el caso de la población infantil y juvenil, en línea con el mayor acceso de éstos a dispositivos con capacidad para visionar contenido audiovisual y con conexión a Internet.

En segundo lugar, ya no es tan nítida la distinción entre servicios de comunicación audiovisual lineal y no lineal y ya no resulta tan claro saber cuándo se está ante un servicio u otro. Anteriormente podía entenderse que las expectativas de protección que tenían los usuarios cuando consumían servicios de comunicación audiovisual a petición eran menores que cuando consumían servicios de comunicación audiovisual lineales. Sin embargo, la tendencia actual se dirige hacia la prestación de servicios de comunicación audiovisual mixtos que son percibidos por el usuario casi como si fueran servicios de comunicación audiovisual lineal. La protección que la regulación ha de facilitar ha de ser equivalente en todos los casos.

Además, la DSCA partía de la premisa de un mayor control por parte del usuario en el acceso a estos servicios no lineales. Este control radicaba, por un lado, en la supuesta información que sobre el contenido tenía el usuario con carácter previo y, por otro, sobre el control del propio contenido en sí. Sin embargo, la experiencia demuestra que, por un lado, la información sobre el contenido potencialmente perjudicial que se facilita al usuario no necesariamente es suficiente en la prestación de estos servicios de comunicación audiovisual y, por otro lado, tampoco se puede afirmar que el usuario tenga un control sobre el contenido que quiere visionar a petición, puesto que el prestador (o plataformas o intermediarios digitales) puede incorporar un contenido (como puede ser publicidad, por ejemplo) previo al visionado del programa seleccionado sobre el que el usuario no tiene control.

Por último, en una situación de convergencia y revolución tecnológica los padres encuentran serias dificultades para desarrollar adecuadamente la función de supervisión sobre los contenidos a los que acceden sus hijos, dado que pueden tener menos conocimientos tecnológicos que ellos sobre esta cuestión.

En definitiva, las premisas que justificaron una regulación más liviana en materia de protección de menores en los servicios de comunicación audiovisual no lineal han dejado de estar vigentes.

La CE pregunta si:

**¿Ha conseguido la Directiva proteger a los niños de ver u oír contenidos que puedan perjudicarles?**

La Directiva sí ha conseguido proteger a los niños de ver u oír contenidos que puedan perjudicarles en la medida en que ha fijado unos estándares mínimos y comunes en todos los Estados miembros.

No obstante, la convergencia de medios audiovisuales y el acceso casi universal a contenidos prestados casi por cualquier prestador, establecido o no en la Unión Europea, a través de Internet hace que la DSCA esté perdiendo efectividad.

Las medidas de protección basadas principalmente en horarios de protección y sistemas de control parental han funcionado relativamente bien, pero la regulación ha de adaptarse a los nuevos servicios, a su nueva forma de prestación y a los nuevos hábitos de consumo. En este sentido, no hay que olvidar que además existen servicios audiovisuales que de acuerdo con la Directiva no son considerados servicios de comunicación audiovisual, pero que tienen un gran consumo e impacto en la sociedad, pero que en la actualidad carecen de unas mínimas medidas de protección, por lo que la futura Directiva no debería dejar de lado.

En cualquier caso, la futura DSCA debería abordar importantes modificaciones en las medidas de protección previstas, como se verá a continuación.

En primer lugar, destaca la calificación de contenidos audiovisuales, sobre la que se sustentan todas las demás. La calificación de contenidos es una herramienta fundamental que se pone a disposición de los padres y personas con responsabilidades educativas sobre el contenido potencialmente perjudicial de un programa para que puedan tomar decisiones informadas y decidir si desean que sus hijos o menores vean o no un determinado contenido.

Esta información cobra más importancia si cabe en un contexto de acceso casi universal a contenidos audiovisuales, es decir, se puede acceder a casi cualquier contenido audiovisual procedente de cualquier parte del mundo. Esta globalización del acceso a contenidos audiovisuales urge una cierta armonización a nivel europeo que garantice un mínimo de información y protección en los Estados miembros.

Así por ejemplo, la Directiva del 2007 utiliza conceptos como “menores”, “gravemente perjudicial”, “perjudicial”, “violencia gratuita” y “pornografía” pero, sin embargo, no incluye ninguna definición de los mismos. Si bien esta ausencia de definiciones comunes estaba justificada en las diferencias culturales que hay entre los distintos Estados miembros, esta situación ha llevado a diferentes interpretaciones en los distintos Estados miembros.

En un contexto como el actual con una globalización del uso de dispositivos con conexión a Internet que permiten el visionado de contenidos audiovisuales, es necesario replantearse esta situación y que la nueva Directiva incorpore

definiciones comunes pero que permitan, a su vez, un desarrollo particular dentro de cada Estado miembro.

También es necesaria una mayor armonización de los sistemas de calificación de contenidos. Si bien una armonización total sería muy difícil de conseguir, dadas las diferencias culturales entre los Estados miembros, la futura Directiva debería procurar una mayor armonización de los mismos. Así, por ejemplo, la Directiva podría determinar una serie de contenidos perjudiciales comunes que necesariamente se tengan que analizar a la hora de calificar los contenidos en todos los Estados miembros.

En cualquier caso y a pesar de las dificultades que pudieran existir para lograr una mayor armonización sobre los sistemas de calificación, la propia naturaleza sin fronteras de los contenidos audiovisuales en Internet hace necesario estudiar la manera de alinear estos sistemas de calificación.

Otras de las herramientas en las que se deberían introducir mayor armonización son los sistemas de control parental, sobre los que se pueden observar un desigual desarrollo e implementación en los diferentes Estados miembros. Sería recomendable que la nueva Directiva estableciera con más detalle los requisitos técnicos de los sistemas de control parental, de tal manera que se garantice la protección de los menores así como el desarrollo de un mercado interior único.

Asimismo, hay que tener en cuenta la aparición de nuevos intermediarios en la distribución de contenidos que tienen un rol importante en la protección de los menores, como por ejemplo las plataformas de televisión o de contenidos audiovisuales. Se trata de intermediarios en la cadena de distribución de contenidos que a pesar de no ser propiamente prestadores de servicios de comunicación audiovisual, desempeñan un papel muy importante en la medida en que son los responsables de implementar los sistemas de control parental. En este sentido, es necesario que la nueva Directiva defina el papel de estos intermediarios y les imponga las obligaciones que sean necesarias para garantizar una adecuada protección de los menores.

Por último, la alfabetización mediática resulta fundamental. Es necesario educar, formar y preparar a los padres en el uso de las herramientas necesarias para que puedan proteger adecuadamente a sus hijos. Asimismo, es necesario que los menores reciban una formación adecuada para que hagan un uso seguro y responsable de los dispositivos. En la actualidad, a pesar de que hay numerosos proyectos a nivel europeo y nacional sobre alfabetización mediática, se observa una gran descoordinación al respecto. La nueva Directiva debería dar un mayor impulso y concreción, de tal manera que los programas de alfabetización mediática tuvieran el desarrollo requerido y la eficacia deseada.

### ***Opción estratégica:***

Teniendo en cuenta todo lo anterior, **la opción estratégica** que se considera más **adecuada** por la CNMC es una combinación de las **opciones b), c), d) y e)**, al entender que son totalmente complementarias.

#### **Apartado 4 de la Consulta Pública: Promoción de contenidos audiovisuales europeos.**

La promoción de las obras europeas, como parte integrante de la diversidad y riqueza cultural de la UE, es una de las medidas que la Directiva impone a los prestadores audiovisuales, con independencia de que los Estados miembros en el ámbito del fomento de la cultura puedan adoptar otras medidas o ayudas.

La DSCA establece que para los servicios de radiodifusión televisiva, los Estados miembros deberán garantizar una cuota de emisión relativa de obras y producciones independientes de la UE.

Por su parte, respecto a los servicios a petición, la Directiva deja a los Estados miembros que elijan la medida más adecuada para lograr el objetivo de promoción de la diversidad cultural. Entre estas medidas se encuentra la contribución financiera a la producción y la adquisición de derechos de obras europeas y las normas que garantizan una determinada cuota de obras europeas o una preeminencia de las mismas.

El objetivo último de esta obligación conlleva a la creación de una industria europea común, fuerte y de calidad donde todos los ciudadanos, productores grandes e independientes, etc. puedan contribuir al fortalecimiento y robustez de una cultura común europea.

No obstante, aun existiendo dicha obligación, la CE ha podido observar que los prestadores fomentan, principalmente, producciones nacionales y en lengua nacional, y no de otros Estados miembros de la UE, lo que en última instancia no contribuye a la creación de un mercado común europeo de producción ni al desarrollo cultural común que se pretende. Además, la CE ha observado que el índice de implementación de las medidas de promoción de obra europea en los servicios no lineales es muy heterogéneo, existiendo una gran diversidad entre los distintos Estados<sup>19</sup>.

A esto hay que añadir que la facilidad con la que determinados prestadores no europeos pueden dirigirse a la ciudadanía europea, sin estar obligados a la contribución de la cultura europea, puede resentir, por un lado, dicho objetivo cultural común y, por otro, presentar problemas competitivos entre los prestadores sujetos y los exentos.

Por ello, y ante este tipo de situaciones, la CE pregunta en la Consulta distintas cuestiones respecto a:

***Pertinencia, eficacia y equidad de las disposiciones de promoción de la diversidad cultural, y en particular de las obras europeas, y sobre el tipo de contenidos europeos al que acceden los usuarios.***

Esta Comisión, al igual que la CE, comparte los objetivos fundamentales de crear un mercado pan europeo de contenidos digitales y el desarrollo de una

---

<sup>19</sup> Ver resumen de la distintas opciones de los Estados Miembros aquí: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/news/promotion-european-works-practice>

producción audiovisual europea común fuerte que sea el referente a nivel europeo y pueda competir a nivel internacional con el mercado norteamericano. Para ello, medidas como la cuota europea y otras obligaciones adicionales, como la financiación de obra europea, son instrumentos que coadyuvan a la consecución de dicho objetivo, pero que, a su vez, pueden restringir o limitar el ámbito competitivo de los prestadores, por lo que una adecuada regulación y una mayor armonización a nivel europeo sería necesaria.

En este sentido, se estima que las normas actuales de promoción de la obra europea **no** son del todo **pertinentes**, dado que existe una importante asimetría regulatoria entre los agentes y las medidas impuestas por los distintos Estados miembros. Tampoco son **eficaces**, ya que ha conllevado a un desarrollo de la producción nacional de cada Estado miembro en vez de un objetivo común europeo y, por último, **no** son **equitativas** puesto que la carga regulatoria de los agentes incluidos en la DSCA y los nuevos servicios no es equiparable.

En España, la promoción de la cultura y las obras europeas está regulada en los artículos 5.2 y 5.3 de la Ley Audiovisual, relativos a la obligación de “cuota europea de emisión” y a la “obligación de financiación anticipada de obra europea”, respectivamente.

El relación con la denominada “**cuota europea de emisión**” el último informe de esta Comisión sobre la aplicación de los artículos 16 y 17 de la DSCA respecto a los servicios lineales referido al ejercicio 2010-2012<sup>20</sup>, muestra un porcentaje medio de cumplimiento en este período de emisión de obras europeas superior a los porcentajes obligados, alcanzándose una media de cumplimiento del 61% de reserva de obra europea en el 2011 y del 64,8% en el 2012. Respecto a los porcentajes de emisión de obras europeas de productores independientes, contemplados en el artículo 17 de la DSCA, el grado de cumplimiento en este punto respecto al mismo periodo fue sensiblemente mayor que en el artículo 16. Alcanzándose, un porcentaje medio de cumplimiento 37,6% de reserva de obra europea de productores independientes en el 2011 y del 46,5% en el 2012.

Por tanto, los índices de cumplimiento de esta obligación a nivel nacional muestran un apoyo importante y decidido de los prestadores nacionales al fomento de la obra europea. Cuestión distinta es si dicho fomento se centra principalmente en obras nacionales, en lugar de obras de otros Estados miembros.

En relación con los servicios no lineales, la DSCA deja a cada Estado miembro la elección de la mejor herramienta para que este tipo de prestadores den cumplimiento a dicho objetivo. En el caso español el legislador optó por

---

<sup>20</sup> Informe, de 21 de mayo de 2014, sobre la aplicación de los artículos 16 y 17 de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, correspondiente al período 2011/2012.

imponer la obligación a los prestadores de un catálogo de programas de reservar a obras europeas el 30% del catálogo y de esa reserva la mitad lo será en alguna de las lenguas oficiales de España. A fecha actual, aun no se disponen de datos consolidados sobre el nivel de cumplimiento de este tipo de prestadores, pero como se verá más adelante, esta obligación en este tipo de prestadores puede que no sea la más efectiva si no va acompañada con otro tipo de medidas, como puede ser la promoción de las obras dentro del catálogo.

Por otro lado, en España existe otra obligación nacional en apoyo de las obras audiovisuales, que consiste en la obligación de determinados prestadores de dedicar el 5%<sup>21</sup> de sus ingresos a la **financiación anticipada de determinadas tipo de obras audiovisuales europeas**. Esta obligación, supone una importante carga regulatoria a los prestadores nacionales, pues tienen que destinar importantes ingresos en el fomento de la obra europea. En efecto, como se muestra en el siguiente cuadro, en los últimos cuatro años la inversión agregada llevada a cabo por los prestadores obligados alcanza la cantidad de 742 MM€, lo que supone una importante cifra global de inversión.

**Gráfico 9.- Evolución de las inversiones de los prestadores**

AÑO	INGRESOS	OBLIGACIÓN OBRA EUROPEA	INVERSIÓN OBRA EUROPEA
2010	2.938.566.888	102.292.148	139.315.970
2011	3.457.859.418	179.708.812	231.625.108
2012	3.058.375.006	159.377.356	183.479.498
2013	2.571.556.249	133.430.172	188.303.376
<b>TOTAL</b>	<b>12.026.357.560</b>	<b>574.808.488</b>	<b>742.723.952</b>

Fuente: CNMC. Informe Anual año 2013 obligación de Financiación Obra Europea

<sup>21</sup> El artículo 5.3 de la Ley Audiovisual recoge esta obligación en los siguientes términos :

*“Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva de cobertura estatal o autonómica deberán contribuir anualmente a la financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, con el 5 por 100 de los ingresos devengados en el ejercicio anterior conforme a su cuenta de explotación, correspondientes a los canales en los que emiten estos productos audiovisuales con una antigüedad menor a siete años desde su fecha de producción. Para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública de cobertura estatal o autonómica esta obligación será del 6 por 100.*

*La financiación de las mencionadas obras audiovisuales podrá consistir en la participación directa en su producción o en la adquisición de los derechos de explotación de las mismas.*

*Como mínimo, el 60 por 100 de esta obligación de financiación, y el 75 por 100 en el caso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública, deberá dedicarse a películas cinematográficas de cualquier género.*

*En todo caso, el 60 por ciento de esta obligación de financiación se destinará a la producción en alguna de las lenguas oficiales en España.*

*De este importe, al menos el 50 por 100 deberá aplicarse en el conjunto del cómputo anual a obras de productores independientes. En las coproducciones no se contabilizará a estos efectos la aportación del productor independiente.*

*Asimismo, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual podrán dedicar hasta el 40 por 100 restante, y hasta el 25 por 100 en el caso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública, del total de su respectiva obligación de financiación a películas, series o miniseries para televisión. Dentro de estos porcentajes, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública deberán dedicar un mínimo del 50 % a películas o miniseries para televisión.*

*Los prestadores de servicios de comunicación audiovisual cuya obligación de inversión venga derivada de la emisión, en exclusiva o en un porcentaje superior al 70% de su tiempo total de emisión anual, de un único tipo de contenidos, siendo éstos películas cinematográficas, series de televisión, producciones de animación o documentales, podrán materializarla invirtiendo únicamente en este tipo de contenidos siempre que se materialicen en soporte fotoquímico o en soporte digital de alta definición. [...]”*

En este sentido, dado que en Europa no existe la misma obligación en todos los países, al final una apuesta definitiva y firme por el fomento de una cultura común se puede convertir en una desventaja competitiva para los prestadores nacionales en relación con los europeos no establecidos en España, pero cuyos servicios se prestan en España, a la vez que puede constituir una barrera de entrada para nuevos agentes, dado que de los prestadores no establecidos en España no tienen ningún incentivo a hacerlo, teniendo en cuenta que deberían destinar un importante porcentaje de sus ingresos a la financiación de obras audiovisuales.

Así, esta asimetría regulatoria a nivel europeo en un ecosistema donde las fronteras están cada vez más diluidas, puede penalizar a los Estados miembros que opten por este tipo de medidas de apoyo a la industria europea y se podría, a su vez, estar perdiendo parte del efecto que con la misma medida se pretende, el intercambio cultural común.

Por ello, esta Comisión cree que para la consecución de este objetivo público se debe tener especialmente en cuenta a los prestadores audiovisuales, de tal manera que puedan adaptar a su modelo de negocio el objetivo de fomentar la obra europea de conformidad con su actividad. Asimismo, la CE debe evitar que a nivel europeo se establezcan medidas que puedan distorsionar la competencia entre los prestadores para el cumplimiento de un objetivo común.

En relación con la nacionalidad de la obras europeas derivadas de esta obligaciones, la CNMC no ostenta datos concretos sobre el modo de cumplimiento específico de las cuotas de obra europea, no obstante, sí que puede determinar dónde se lleva cabo la inversión de los principales prestadores obligados a financiar determinadas obras europeas.

Así, en España, como se refleja en la siguiente tabla, el principal destino de la inversión realizada por los prestadores obligados en el ejercicio 2013 fruto de la obligación de financiación europea son producciones audiovisuales en lengua originaria española, alcanzando el 87,72% de la inversión total computada.

**Gráfico 10.- Distribución de la inversión según prestador de la financiación por tipo de obra**

PRESTADOR	CINE ESPAÑOL	CINE EUROPEO (No español)	PELICULAS TV ESPAÑOLAS	PELICULAS TV EUROPEAS (No españolas)	SERIES ESPAÑOLAS	SERIES EUROPEAS (No españolas)	TOTAL INVERSIÓN
13 TV	49.31 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	50.69 %	0.00 %	100 %
ATRESMEDIA	43.23 %	10.31 %	0.00 %	0.00 %	46.46 %	0.00 %	100 %
CABLEUROP / ONO	35.81 %	54.54 %	0.34 %	0.00 %	9.32 %	0.00 %	100 %
COSMOPOLITAN	66.08 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	33.92 %	100 %
DTS	66.46 %	29.51 %	0.00 %	0.03 %	0.01 %	3.99 %	100 %
FOX ESPAÑA	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %	100 %
MEDIASET ESPAÑA	26.93 %	2.06 %	0.00 %	0.99 %	69.10 %	0.92 %	100 %
MULTICANAL IBERIA	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %	100 %
NBC	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %	100 %
NET TV	98.12 %	1.88 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100 %
FRANCE TELECOM	90.66 %	9.34 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100 %
PARAMOUNT COMEDY	51.96 %	11.24 %	0.17 %	0.00 %	33.26 %	3.37 %	100 %
RTVE	44.54 %	6.24 %	11.01 %	0.00 %	38.21 %	0.00 %	100 %
SONY	100.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100 %
TELEFONICA ESPAÑA	52.55 %	29.33 %	0.00 %	0.00 %	18.13 %	0.00 %	100 %

THE HISTORY CHANNEL IBERIA	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %	0.00 %	100 %
VEO TV	88.89 %	0.00 %	11.11 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100 %
VODAFONE	100.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100 %
WALT DISNEY	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %	100 %
<b>TOTAL</b>	<b>38,67 %</b>	<b>7,74 %</b>	<b>2,80 %</b>	<b>0,35 %</b>	<b>46,25 %</b>	<b>4,20 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: CNMC. Informe Anual año 2013 obligación de Financiación Obra Europea

Estos datos del ejercicio 2013 supone un incremento con respecto al ejercicio anterior 2012, y siguen la tendencia de los últimos cuatro años, donde se sigue apreciando el claro predominio de obras españolas.

**Gráfico 11.- Evolución de la financiación por tipo de obra**

AÑO	CINE ESPAÑOL	PELÍCULAS TV ESPAÑOLAS	CINE EUROPEO (No español)	PELÍCULAS TV EUROPEAS (No españolas)	SERIES ESPAÑOLAS	SERIES EUROPEAS (No españolas)	TOTAL INVERSIÓN
2010	44.65 %	8.75 %	7.32 %	0.38 %	34.90 %	4.00 %	100 %
2011	42.67 %	6.87 %	3.05 %	0.00 %	44.42 %	2.99 %	100 %
2012	41.70 %	4.50 %	12.01 %	0.06 %	33.35 %	8.37 %	100%
2013	38.67 %	2.80 %	7.74 %	0.35 %	46.25 %	4.20 %	100%
<b>PROMEDIO</b>	<b>37,56 %</b>	<b>4,98 %</b>	<b>9,61 %</b>	<b>0,18 %</b>	<b>39,97 %</b>	<b>7,71 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: CNMC. Informe Anual año 2013 obligación de Financiación Obra Europea

Para el análisis de estos índices se debe tener en cuenta que el artículo 5.3 de la Ley Audiovisual exige a los prestadores la inversión de un porcentaje de la financiación a obras en lengua española, por lo que el alto índice de éstas, se debe en gran parte a ello. No obstante, y aun así, hay que destacar que las inversiones en obra española alcanzan el 87,72% de la financiación, por lo que es claro el destino eminentemente nacional de la misma, aspecto que, por otra parte, es el buscado por la legislación nacional.

Por tanto, en España, al igual que parece suceder en el resto de los países de la Unión Europea, es más que notable el predominio de obras nacionales y en lengua nacional.

Así, teniendo en cuenta que el objetivo de esta obligación es, por un lado, el robustecimiento del tejido industrial audiovisual europeo; y por otro, la creación y mantenimiento de una cultura común europea, su consecución debe partir del apoyo de la industria mediante la flexibilización de las vías de fomento de la obra europea.

Por otro lado, en relación con los servicios no lineales, la mera obligación de ostentar un porcentaje de catálogo de obra europea no parece ser la medida más adecuada para promocionar las obras europeas, pues se puede ostentar un porcentaje muy relevante, pero si no se promociona o no se destaca este tipo de obras, cabe la posibilidad de que queden perdidas en la biblioteca del catálogo y que no sean vistas, que es el objetivo fundamental.

### ***Opción estratégica:***

Por todo lo anterior, de las opciones estratégicas que la CE propone en la Consulta a este respecto, la opción más adecuada sería optar por la opción **c)**,

es decir, la **introducción de una mayor flexibilidad a la hora de llevar a cabo las medidas de promoción de obras europeas.**

Esta opción podría conseguirse, como recomienda la CE, dotando de un mayor margen de maniobra a los organismos de radiodifusión y prestadores de servicios a petición en cuanto a la forma de promover las obras europeas, de tal manera, que puedan adecuar este objetivo a su modelo de negocio.

De hecho, en el supuesto de que la CE estuviera planteándose el establecimiento de otras medidas, además de la cuota de emisión, como sucede en España, se debería igualmente otorgar un alto nivel de elección a los prestadores de estos servicios para su cumplimiento.

En efecto, dado que cada prestador tiene unas condiciones de mercado, audiencia, penetración y consumo diferentes, el establecimiento de una medida simétrica a los mismos, y sin tener en cuenta su modelo de negocio, podría ser contraproducente. Así, los prestadores deben gozar de flexibilidad y libertad para poder adecuar a sus modelos de negocio la promoción de obra europea, evitándose la introducción de medidas que puedan distorsionar la competencia de estos agentes.

Por último, este tipo de medidas de inversión y fomento de obra europea también debería estar dirigido a las plataformas e intermediarios digitales, pues al final están destinando su servicio a los agentes europeos y al igual que los prestadores tradicionales deberían estar sometidos a esta obligación.

#### **Apartado 5 de la Consulta Pública: Fortalecimiento del mercado único.**

De acuerdo con la DSCA, las empresas de comunicación audiovisual pueden ofrecer sus servicios en la Unión Europea simplemente con que cumplan la normativa de los Estados miembros de cuya jurisdicción dependen. La Directiva establece una serie de criterios que sirven para determinar qué Estado miembro tiene jurisdicción sobre un determinado prestador, entre los que se encuentra la ubicación de su sede central y el lugar donde se toman las decisiones sobre programación y selección de contenidos, así como otros criterios como la localización del personal y de los enlaces ascendentes, o la utilización de capacidad de satélite de un determinado país.

Asimismo, la DSCA prevé la posibilidad de hacer excepciones al principio de país de origen en caso de instigación al odio, protección de menores o cuando los organismos de radiodifusión traten de eludir las normas más estrictas vigentes en determinados Estados, en cuyo caso, los Estados miembros deben seguir procedimientos específicos de cooperación.

En este contexto, la Comisión Europea pregunta si:

#### **¿Es pertinente, eficaz y equitativo el sistema actual?**

Conforme a los artículos 49 y 55 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea los prestadores de servicios de comunicación audiovisual son libres de elegir el Estado miembro donde vayan a establecerse y, conforme a la DSCA, éste es a su vez libre para establecer normas más estrictas o detalladas

a los prestadores que estén bajo su jurisdicción en los ámbitos coordinados por la DSCA (objetivos de política pública).

Teniendo en cuenta lo anterior, uno de los principios esenciales de la DSCA es que sea un único Estado miembro el que tenga jurisdicción sobre un prestador del servicio de comunicación audiovisual, de tal manera que si en el Estado miembro de origen se asegura que las emisiones son conformes con la legislación nacional, coordinada por la Directiva, es suficiente, con respecto al Derecho de la Unión, para garantizar la libre circulación de las emisiones sin que se realice un control secundario por los mismos motivos, en cada uno de los Estados de recepción (Considerando 36).

Por otra parte, el sector audiovisual está evolucionando constantemente y están surgiendo nuevas formas de establecimiento. Así, en la actualidad los prestadores de servicios de comunicación audiovisual suelen desarrollar actividades en otros Estados miembros, en los que crean filiales, ubican oficinas, en las que se pueden también tomar decisiones editoriales y en las que puede trabajar una parte importante de personal.

Conforme a los criterios actuales, cualquiera de esas filiales podría reclamar tener responsabilidad editorial sobre el servicio de comunicación audiovisual. Por otra parte, algunos de los criterios establecidos en la Directiva no se pueden aplicar a los contenidos audiovisuales suministrados a través de Internet.

En consecuencia, no se puede afirmar que el sistema actual haya sido eficaz y por ello resulta necesario simplificar los criterios para determinar la jurisdicción de un Estado para adaptarlo a la nueva realidad del sector audiovisual.

Por otro lado, la DSCA busca crear un mercado único de servicios de comunicación audiovisual sin fronteras interiores, y para ello trata de alcanzar un equilibrio entre los objetivos de política pública que coordina, el derecho a la libertad de establecimiento y la libertad de cada Estado miembro para establecer normas más estrictas o detalladas sobre dichos objetivos.

Para alcanzar este equilibrio resulta necesario fortalecer las prácticas de cooperación existentes, de manera que se establezcan mecanismos fluidos y ágiles.

En definitiva, se puede afirmar que el sistema actual ha sido pertinente, pero no eficaz ni equitativo.

### ***Opción estratégica:***

De esta manera, **para la CNMC la opción estratégica considerada más adecuada son las propuestas b) y d)**, es decir, fortalecer de las prácticas de cooperación existentes y simplificar los criterios para determinar la jurisdicción a la que está sujeto un prestador, por ejemplo centrándose en donde se toman las decisiones editoriales del servicio de comunicación audiovisual.

**Apartado 6 de la Consulta Pública: Refuerzo de la libertad de comunicación y del pluralismo, acceso a la información y accesibilidad de las personas con discapacidad a los contenidos.**

Preguntas 6.1 de la Consulta Pública: Independencia de los Reguladores

En relación con la pregunta si:

**¿Son pertinentes, eficaces y equitativas las disposiciones de la Directiva en materia de independencia del sector audiovisual?**

Esta Comisión entiende que estas disposiciones siguen siendo pertinentes; pero no son eficaces ni equitativas.

Y ello porque la redacción actual del artículo 30 de la DSCA no prevé explícitamente la existencia de organismos reguladores independientes para el sector audiovisual. No obstante, del Considerando 94 de la Directiva se desprende una preferencia por parte del legislador comunitario en que los Estados miembros establezcan organismos reguladores independientes, aunque el mismo considerando incide igualmente en la libertad de los Estados miembros para *“elegir los instrumentos adecuados de acuerdo con sus tradiciones jurídicas y las estructuras establecidas, y, en particular, la forma de sus organismos reguladores independientes”* y, por lo tanto, no aborda específicamente cómo se debería garantizar la independencia de las organismos reguladores del audiovisual.

La independencia de los organismos de regulación audiovisual, entendida tanto respecto de los órganos políticos como de los intereses comerciales, es esencial para asegurar una efectiva supervisión de los mercados. Para garantizar un entorno regulatorio predecible y dinámico, especialmente en áreas de aplicación de la Directiva tales como la libertad de los medios, el pluralismo o la consecución del mercado interior se requiere de reguladores con autonomía.

En consecuencia, la CNMC considera que la Directiva actual es pertinente en cuanto que incluye el concepto de independencia del regulador audiovisual entre sus disposiciones, aunque se revela ineficaz si se atiende a que éstas no obligan, por una parte, a que los Estados miembros aseguren la creación de dichas entidades independientes, ni especifican, por otra, los criterios asociados al requisito de independencia.

Por otra parte, en tanto que se deja libertad a los Estados miembros para elegir si la aplicación de la Directiva se llevará a cabo a través de organismos independientes específicos, se corre el riesgo de generar diferencias entre Estados y, por tanto, en el nivel de competencia y en la protección de los usuarios en la UE.

Por todo ello, se considera conveniente reforzar el concepto de independencia dentro de la Directiva, mediante la introducción de la obligación de organismos audiovisuales independientes en los Estados miembros.

La CE pregunta si:

**¿Tiene conocimiento de la existencia de problemas en relación con la independencia de los reguladores del sector audiovisual?**

La respuesta es afirmativa. Cabe señalar que la CNMC, responsable de la aplicación de la DSCA en España, es un organismo independiente, de acuerdo a su Ley de creación.

Las disposiciones de dicha ley respecto a la independencia del regulador, que incluyen desde la prohibición de solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada a los procedimientos de nombramiento y causas de cese del Presidente y miembros del Consejo, han demostrado ser eficaces. No obstante, hay aspectos relativos a la autonomía financiera y organizativa que podrían limitar la capacidad del organismo para actuar en los sectores regulados.

Es por ello por lo que resulta esencial, no solo establecer mediante la Directiva la existencia de organismos independientes, sino instaurar requisitos mínimos y eficaces que garanticen dicha independencia.

***Opción estratégica:***

De las opciones estratégicas propuestas por la Comisión Europea, se estima que la más adecuada es la opción **c) Instauración de unos requisitos obligatorios mínimos para las autoridades reguladoras, por ejemplo precisando las características que los organismos reguladores nacionales deben revestir al objeto de garantizar su independencia.**

Y ello porque la existencia de autoridades reguladoras independientes es indispensable para asegurar el velar por el correcto funcionamiento del sector audiovisual, de manera imparcial y transparente. El diseño institucional de las autoridades reguladoras y sus mecanismos de gobernanza deben ser capaces de responder a esas demandas.

La Directiva vigente sobre servicios audiovisuales no establece la obligación de la existencia de autoridades nacionales independientes, ni la instauración de una serie de requisitos o criterios de buen gobierno que salvaguarden su independencia. Por lo tanto, la redacción actual de la Directiva no elimina por completo el riesgo de intervención de actores externos.

El marco regulador de algunos sectores, como el de las comunicaciones electrónicas, establece la obligación de la existencia de organismos reguladores independientes en determinados ámbitos de actuación y recoge los principios que deben sustentar las operaciones de las autoridades para garantizar su efectiva independencia.

En concreto, el artículo 3 de la Directiva marco de las comunicaciones electrónicas<sup>22</sup> establece que las autoridades reguladoras deben actuar de

---

<sup>22</sup> Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre de 2009.

manera independiente durante el ejercicio de sus funciones y no recibir o tomar ninguna instrucción de ningún otro organismo. Sólo los organismos de apelación (tribunales) pueden suspender o anular una decisión y el máximo representante de la autoridad sólo puede ser revocado por grave incumplimiento de sus funciones.

Los requisitos incluidos dentro del marco de las comunicaciones electrónicas podrían considerarse como modelo para establecer un diseño institucional similar para los organismos reguladores del audiovisual. No obstante, hay que mencionar que el marco de las comunicaciones electrónicas está actualmente en revisión y que, entre otras cuestiones que se están planteando, se encuentra la inclusión de criterios adicionales para incrementar la independencia de las autoridades, como por ejemplo, el refuerzo de la autonomía financiera.

#### Pregunta 6.2 de la Consulta Pública: Obligaciones de transmisibilidad / visibilidad.

Como señala el texto de la Consulta, en el contexto del marco regulador aplicable a los operadores de telecomunicaciones, de acuerdo con la Directiva de servicio universal, los Estados miembros pueden, en determinadas circunstancias, obligar a los operadores de redes de comunicaciones electrónicas a transmitir determinadas cadenas de televisión y radio (obligaciones de transmisión). De acuerdo con la Directiva de acceso, los Estados miembros pueden también establecer normas respecto a la inclusión de servicios de radio y televisión en las guías electrónicas de programas (EPG) y sobre aspectos relativos a la presentación de las mismas, por ejemplo en lo referente a la lista de cadenas.

No obstante, la evolución más reciente de los mercados y la tecnología (nuevos canales de distribución, proliferación de contenidos audiovisuales, etc.) ha puesto de relieve la necesidad de reflexionar sobre la validez de obligaciones de transmisión y sobre si sería necesario revisar la regulación para facilitar o garantizar el acceso a determinados contenidos de interés público (que el Estado miembro determinaría), por ejemplo concediéndoles especial relevancia (y facilitando su visibilidad y localización).

A este respecto, la Comisión pregunta:

#### ***¿Resulta eficaz el actual marco reglamentario para garantizar el acceso a determinados contenidos de «interés público»?***

Esta Comisión estima que la regulación actual no es del todo eficaz para garantizar el acceso a los contenidos de interés público en el supuesto de las plataformas.

El papel de los intermediarios o plataformas digitales a este respecto es clave desde un doble punto de vista: a) competitivo y b) de garantía del derecho a la información.

Desde un punto de vista competitivo el incremento de accesos a servicios audiovisuales a través de este tipo de agentes puede conllevar que éstos

discriminen el contenido y/o limiten los canales o contenidos a los que los usuarios puedan tener acceso. Asimismo, cuando una plataforma alcanza una gran popularidad entre los usuarios y se convierte en un canal esencial para que los proveedores de contenidos lleguen a su audiencia, cabe temer que estas plataformas favorezcan a determinadas empresas, o a sus propios servicios en el caso de las empresas integradas verticalmente. Dicha discriminación, si no está debidamente justificada, podría ir en contra de la normas de competencia.

Además, la supresión de canales o contenidos que compiten con los propios de la plataforma de las EPG o guías de programación, o el posicionamiento de determinados canales de interés público en lugares no accesibles, puede entenderse como limitaciones no justificadas y no compatibles con el marco normativo.

Por su parte, y como garantía del derecho a la información, estos agentes podrían limitar los contenidos a los que los usuarios pueden acceder, lo que podría suponer una restricción no justificada al derecho a la información que tiene los usuarios finales, máxime si esta limitación se refiere a canales de televisión públicos cuyo principal objetivo es la información y creación de opinión.

#### ***Opción estratégica:***

Por todo lo anterior, y asumiendo que debe existir una compatibilidad entre el acceso, el posicionamiento y el derecho a la información, de los prestadores y los usuarios en el seno de las plataformas, de las opciones estratégicas que propone la CE a este respecto, la opción más adecuada para esta Comisión es la **d)**, es decir, se debería modificar la **Directiva para incluir normas en materia de facilidad de localización de los contenidos de interés público (por ejemplo, normas relativas a la visibilidad de los mismos en las plataformas de distribución de los servicios de comunicación audiovisual a petición)**.

Esta medida se presenta como necesaria por lo menos en los servicios públicos, que son los que garantizan, principalmente, el derecho a la información.

El resto de prestadores y el acceso a las plataformas puede ser algo que se pueda debatir más en detalle en la evaluación global del papel de las plataformas e intermediarios en línea con la que se llevará a cabo por la CE a finales de 2015 en el marco de la Estrategia para el mercado único digital de Europa.

#### Pregunta 6.3 de la Consulta Pública: Accesibilidad de las personas con discapacidad.

La Directiva vino a reforzar la protección de los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito audiovisual. No obstante, su articulado no fija obligaciones concretas que deban asumir los prestadores de servicios sino que se limita a hacer un llamamiento a los Estados miembros para que éstos

alienten a los servicios de comunicación audiovisual bajo su jurisdicción, a garantizar que sus servicios sean gradualmente accesibles a las personas con una discapacidad visual o auditiva.

En este contexto, y contestando a la pregunta de si:

***¿Resulta eficaz la Directiva a la hora de proporcionar un acceso equitativo de las personas con discapacidades visuales o auditivas a los contenidos audiovisuales?***

Cabe señalar que, en el caso español, estas previsiones fueron suficientes para que el legislador viniera a regular, en la Ley Audiovisual, los derechos de las personas con discapacidad. Así, en el artículo 8 de la citada norma, se establece el derecho de las personas con discapacidad visual o auditiva a una “accesibilidad universal” a la comunicación audiovisual, de acuerdo con las posibilidades tecnológicas, imponiendo expresamente unos deberes cuantitativos a determinados operadores.

En concreto, en relación con las personas con discapacidad auditiva, se establece la obligación de que prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva de carácter privado, en abierto y cobertura estatal o autonómica, subtitulen el 75% de los programas y cuente al menos con dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos. En igual sentido, las personas con discapacidad visual tienen el derecho a que la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y cobertura estatal o autonómica, cuente al menos con dos horas audiodescritas a la semana.

Por su parte, en los canales de servicio público los servicios de accesibilidad de las personas con discapacidad deberán alcanzar el 90% en subtitulación, y al menos 10 horas a la semana de interpretación en lengua de signos. Asimismo, las personas con discapacidad visual tienen el derecho a que la comunicación audiovisual televisiva de canales de servicio público, en abierto y con cobertura estatal o autonómica, cuente al menos con diez horas audiodescritas a la semana.

Al tratarse de obligaciones novedosas, el legislador español estableció un periodo transitorio de 4 años para que los prestadores de servicios pudieran alcanzar de manera paulatina las cuotas fijadas.

Esta Comisión, como organismo encargado de velar por el cumplimiento de estos parámetros, ha llevado a cabo un seguimiento sobre el grado de cumplimiento de las mismas observando que, en términos generales, los prestadores de servicios han ido incorporando paulatinamente en su programación las citadas obligaciones de accesibilidad, habiéndose alcanzado, a fecha de hoy, un alto grado de cumplimiento.

En relación a la consulta de si:

***¿Ha tenido alguna vez problemas en cuanto a la accesibilidad de las personas con discapacidades visuales o auditivas a servicios de comunicación audiovisual?***

Hay que reseñar que, hasta el momento, esta Comisión no ha recibido denuncias al respecto.

No obstante, este organismo está en contacto directo y participa en distintos grupos de trabajo, de los que forman parte las principales asociaciones de personas con discapacidad así como representantes de medios de comunicación, y que tienen por objeto analizar las áreas de posible mejora en materia de accesibilidad, así como las dificultades de su efectiva implantación.

Es por ello por lo que esta Comisión tiene conocimiento de que las principales reivindicaciones por las que abogan las asociaciones de afectados se refieren a la necesidad de aplicar las medidas de accesibilidad con un nivel de calidad suficiente. En concreto, para el caso del subtítulo, consideran de esencial importancia la mejora de los subtítulos en abierto, del sincronismo en películas y series, velocidad de los mismos, posición en la pantalla, tamaño de la letra, etc. Por su parte, en el caso de la audiodescripción, se consideran áreas de mejora la velocidad de dicción (palabras por segundo), relevancia de la información contextual (cuándo, dónde, quién, qué y cómo) tipo de voces, tonos, claridad auditiva, adecuación del lenguaje al público objetivo (infantil), etc.

Por otro lado, las principales reticencias expresadas por los prestadores de servicios para implantar este tipo de medidas se refieren a fuertes costes que deben asumir para implantar las mismas.

Esta Comisión es consciente de que tan importante es el cumplimiento de las obligaciones cuantitativas como el control de la calidad de las mismas. De nada sirve cumplir unos porcentajes si el subtítulo de los programas no está sincronizado con las imágenes que subtítulo (esto ocurre especialmente en los programas en directo), si los subtítulos se muestran a una velocidad ilegible o no se utilizan diferentes colores en función de quién habla.

#### ***Opción estratégica:***

En base a lo anterior, de las opciones estratégicas planteadas por la CE, esta Comisión estima que la más adecuada para conseguir un acceso equitativo de las personas con discapacidades visuales o auditivas a los contenidos audiovisuales es la opción **b)**, es decir, **“fortalecimiento de la armonización a escala de UE de estas normas”**, en concreto, en materia de calidad, pero teniendo en cuenta, en todo caso, que los costes de implantación de estas obligaciones sean razonablemente asumibles en términos económicos por los prestadores audiovisuales.

#### **Pregunta 6.4 de la Consulta Pública: Acontecimientos de gran importancia para la sociedad.**

En relación con los acontecimientos de gran importancia para la sociedad, la Comisión Europea pregunta si:

**¿Son pertinentes, eficaces y equitativas las disposiciones de la Directiva en materia de acontecimientos de gran importancia para la sociedad?**

A este respecto, la garantía de acceso por parte de los usuarios a aquellos acontecimientos que por su trascendencia e importancia son básicos para que los usuarios finales puedan formar una opinión, estén informados y se encuentren incluidos dentro del conjunto de la sociedad y puedan compartir e interrelacionarse sobre los mismos, es fundamental.

Por ello, esta Comisión estima que las normas actuales de la Directiva, dado que son proporcionadas con el legítimo derecho de los prestadores de emisión en exclusiva de algunos acontecimientos, son pertinentes, eficaces y equitativas.

***Opción estratégica:***

De las opciones estratégicas presentadas, esta Comisión valora como la más adecuada la opción **a)** el “**Mantenimiento del statu quo**”.

Pregunta 6.5 de la Consulta Pública: Resúmenes informativos breves.

El acceso y emisión de los breves resúmenes informativos es una de las manifestaciones más claras del derecho a la información, como así ha sido reconocido por distintas Sentencias del Tribunal de Justicia<sup>23</sup> y Tribunales Nacionales<sup>24</sup>.

A este respecto y ante la pregunta de la Comisión de si:

**¿Son pertinentes, eficaces y equitativas las disposiciones de la Directiva en materia de emisión de resúmenes informativos breves?**

Se debe señalar que los actuales requisitos previstos en la DSCA para garantizar la necesaria proporcionalidad del derecho a la información de todos los medios de comunicación, con independencia de su condición, y el respeto a la libertad de empresa de aquellos otros prestadores que hayan adquirido la emisión en exclusividad de la emisión de los mismos son adecuados.

En este sentido, no se ha observado en el mercado audiovisual español prácticas o comportamientos por los agentes que recomienden la introducción de alguna medida adicional para garantizar este derecho.

Por ello esta Comisión estima que estas normas son eficaces, pertinentes y equitativas.

***Opción estratégica:***

En relación con la opción estratégica considerada más adecuada de las propuestas por la CE, esta Comisión cree que la opción **a)**, es decir, el “**mantenimiento del statu quo**” es la más adecuada.

Pregunta 6.6 de la Consulta Pública: Derecho de réplica.

La Directiva establece que cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad, cuyos legítimos derechos, en

---

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2013 Asunto C-283-11

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2001.

particular en relación con su honor y su reputación, hayan sido lesionados como consecuencia de una afirmación errónea realizada en un programa de televisión, deberá poder disponer de un derecho de réplica o de medidas equivalentes.

La Comisión Europea consulta si:

**¿Son pertinentes, eficaces y equitativas las disposiciones de la Directiva en materia de un derecho de réplica efectivo y equitativo?**

En relación con el derecho de réplica se puede afirmar que las disposiciones de la Directiva son pertinentes, eficaces y equitativas.

***Opción estratégica:***

Para la CNMC la opción estratégica considerada más adecuada es **el mantenimiento del statu quo (opción a).**

