



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IGNACIO REDONDO ANDREU, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

### CERTIFICA:

Que en la Sesión núm. 25/09 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 9 de julio de 2009, se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

por el que se aprueba el

**INFORME A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PROYECTOS DE REAL DECRETO POR LOS QUE SE REGULA, PARA LAS CONCESIONES DE ÁMBITO ESTATAL, LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE DE PAGO MEDIANTE ACCESO CONDICIONAL Y DEL SERVICIO DE TDT EN ALTA DEFINICIÓN.**

**(MTZ 2009/1015)**

## **I OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL**

### ***1.1 Objeto y descripción del informe***

Con fechas 22 y 26 de junio de 2009 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión sendos escritos del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por los que solicita que se emita informe en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional (en adelante, Proyecto de Real Decreto TDT de Pago), y el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la prestación del servicio de televisión digital terrestre en alta definición (en adelante, Proyecto de Real Decreto TDT Alta Definición).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El presente Informe tiene por objeto analizar los citados Proyectos de Real Decreto y manifestar el parecer de esta Comisión sobre los mismos.

### ***1.2 Habilitación competencial***

El artículo 48.3 h) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) incluye entre las funciones de esta Comisión la de *“asesorar al Gobierno y al Ministro de Ciencia y Tecnología [esta referencia se entiende hecha al Ministro de Industria, Turismo y Comercio], a solicitud de éstos o por propia iniciativa, en los asuntos concernientes al mercado y a la regulación de las comunicaciones, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado [...]”*.

Asimismo, según la Disposición transitoria octava de la LGTel, hasta que no entre en vigor la nueva legislación del sector audiovisual esta Comisión continúa ejerciendo las competencias previstas en la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones en relación con los mercados audiovisuales.

En ese sentido, el artículo 1. Dos. 2 j) de dicha Ley de Liberalización de las Telecomunicaciones otorga a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la competencia para asesorar al Gobierno en los asuntos concernientes a la regulación de los servicios audiovisuales, en particular, en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado.

## **II DESCRIPCIÓN DE LOS REALES DECRETOS**

### ***II.1 Proyecto Real Decreto TDT de Pago.***

El Proyecto Real Decreto TDT de Pago consta de dos artículos, una Disposición Transitoria Única y tres Disposiciones Finales.

En la Exposición de Motivos de este Proyecto se señala que la televisión, en tanto que servicio público esencial, tiene como finalidad satisfacer el interés general de los ciudadanos y contribuir, como medio de comunicación social, al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura. Y para garantizar estos principios, señala la Exposición de Motivos, es necesaria la existencia de una oferta televisiva atractiva y con contenidos de calidad.

La ampliación de la oferta televisiva que supone la emisión con tecnología digital, que pasará a tener más 30 canales de televisión, hace necesario flexibilizar el modelo de negocio existente hasta ahora.

La introducción de la TDT de pago mediante acceso condicional aportará mayor diversidad y mejorará la calidad de la televisión, pues al basarse en el pago de una cantidad por parte de los usuarios del servicio, sólo los contenidos que resulten atractivos tendrán una base de clientes suficiente.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Indica la Exposición de Motivos que esta mejora de la calidad de los contenidos supondrá asimismo un incentivo al consumo de la TDT, convirtiéndose en un catalizador para la correcta sustitución de la tecnología analógica por la digital.

Por otra parte, se señala que la legislación vigente no contiene ninguna previsión respecto a la modalidad de emisión – en abierto o en codificado – del servicio de televisión, lo que unida a la circunstancia de que no todos los Pliegos de los concursos de televisión concretan este requisito, demuestra que no se trata de un requisito de carácter esencial.

Asimismo, se señala que la implantación de la TDT de pago se ha convertido en una tendencia común en los países de la Unión Europea.

### **II.2 Proyecto Real Decreto TDT de Alta Definición.**

El Proyecto Real Decreto TDT Alta Definición consta de tres artículos, una Disposición adicional y tres Disposiciones finales.

La Exposición de Motivos de este Proyecto de Real Decreto señala que la TDT de alta definición supone una considerable mejora de la calidad de la imagen respecto a las emisiones de televisión con definición estándar. Estas emisiones, al requerir mayor capacidad de transmisión que las de definición estándar, hacen necesario una utilización eficaz y eficiente del dominio público radioeléctrico, mediante el uso de técnicas de compresión de la señal de vídeo más eficaces.

## **III PROYECTO DE REAL DECRETO TDT DE PAGO**

### **III.1 Televisión en abierto y de pago**

El proyecto de Real Decreto de TDT de pago, como se ha descrito anteriormente, ofrecerá la posibilidad de explotar uno de los canales digitales en la modalidad de pago mediante acceso condicional a las sociedades concesionarias del servicio público de televisión digital de ámbito estatal (en adelante, empresas concesionarias).

En primer lugar cabe decir que esta Comisión ha diferenciado la provisión de los servicios audiovisuales a los usuarios finales entre dos grandes tipos de ofertas: la televisión en abierto y de pago, con condiciones de mercado y competitivas claramente diferenciadas. Por una parte, la televisión en abierto cuenta con determinadas características diferenciales como son la provisión pública de una parte relevante del mercado, la gratuidad para el usuario y la competencia por los espacios publicitarios. Por otra parte, la televisión de pago, implica la adhesión del usuario a una plataforma que le da acceso a contenidos *premium* a cambio de un abono mensual.

Actualmente la televisión en abierto es prestada por las empresas concesionarias del servicio público de televisión que difunden sus contenidos mediante ondas terrestres. Por su parte, la televisión de pago ha sido ofrecida a los clientes finales mediante diferentes plataformas tecnológicas – satélite, cable o IP – en forma de paquete de canales de televisión.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El proyecto de Real Decreto de TDT de pago viene a modificar las características anteriores permitiendo nuevas formas de negocio, que podrían dinamizar el mercado de la televisión de pago en España mejorando su actual nivel competitivo.

### ***III.2 Televisión de pago en la TDT***

Como se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Real Decreto, la normativa actual no limita la forma de explotación de los servicios audiovisuales asociada a una determinada tecnología. Así, la TDT no deja de ser una tecnología compatible con diferentes tipos de servicios y, en particular, la televisión de pago.

La explotación de un canal de pago como se ha previsto en el Proyecto de Real Decreto no establece limitaciones en la modalidad de emisión para el servicio público de televisión digital, ni requiere ninguna modificación en los actuales equipos para acceder a esta TDT en abierto, aunque tal como se tratará en el capítulo III.4, la recepción de la TDT de pago hará necesario un receptor dotado de un sistema de acceso condicional.

La restricción sobre la prestación de servicios de televisión de pago está contenida en las concesiones del servicio público de televisión digital, aspecto este que se modifica en virtud del presente Proyecto de Real Decreto. Esta Comisión considera que, si bien la limitación incluida en las concesiones o en los compromisos de los concesionarios podría estar en su momento justificada para garantizar los objetivos de servicio público – libertad de información, pluralidad de medios, etc. – y especialmente, para facilitar la migración de la televisión analógica a la digital, en la medida que una mayor oferta en abierto incentiva las iniciativas de adaptación de las antenas y adquisición de receptores TDT por parte de los usuarios finales, el legislador entendió que esta limitación no era de tal intensidad que justificara su inclusión en una disposición normativa.

### ***III.3 Mercado de la televisión de pago***

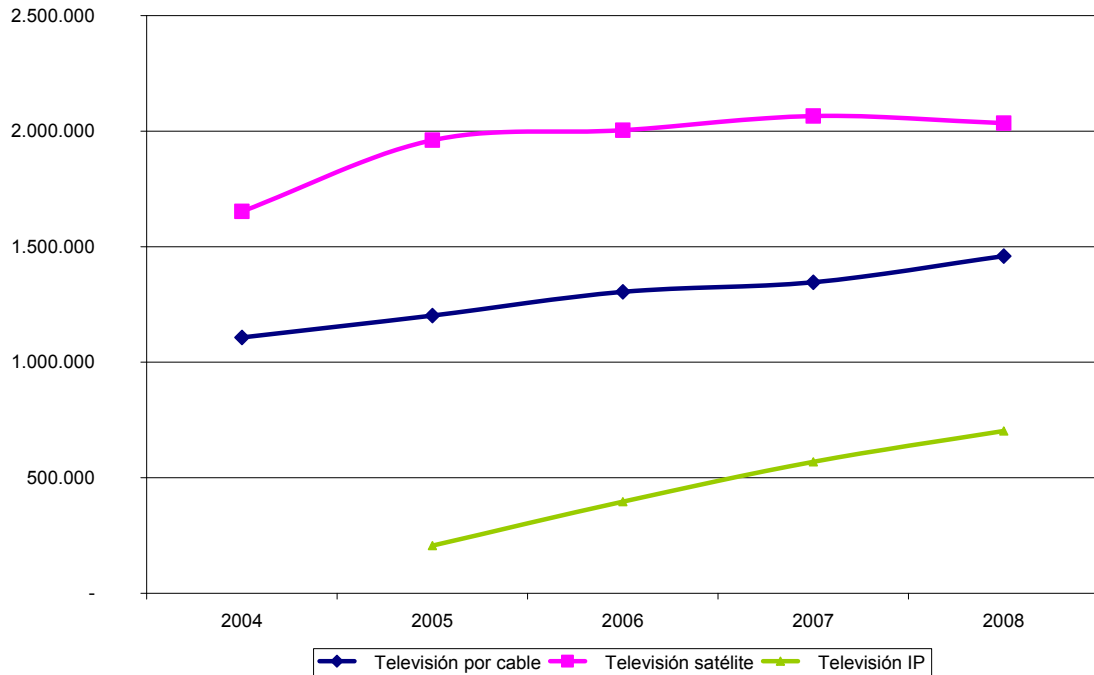
#### ***III.3.1 Comercialización de los servicios de televisión de pago***

Las ofertas presentes en el mercado de la televisión de pago están compuestas por una serie de canales que deben contratarse de forma conjunta a cambio de un abono mensual o empaquetados con servicios de comunicaciones electrónicas. En el gráfico siguiente, se representa la evolución del número de abonados de televisión de pago por tipo de plataforma, en que las ofertas empaquetadas con servicios de comunicaciones electrónicas incrementan su presencia en el mercado:



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**Gráfico 1. Evolución del número de abonados a la televisión de pago**



Fuente. Informe Anual CMT.

El encendido de la TDT llegando a más del 98% de la población, permitirá que sean posibles diferentes variantes de TV de pago, ya sea de TDT estándar o de TDT de alta definición, esencialmente debido a que el crecimiento de dicha modalidad se producirá sobre una amplia base instalada de hogares receptores.

Según los datos del Eurobarómetro, los usuarios españoles acceden en su gran mayoría a los servicios audiovisuales mediante ondas terrestres – bien analógicas o digitales –. Asimismo, los datos de Informe Anual de la CMT confirman el liderazgo de esta tecnología en términos de audiencia en función del medio de transmisión. Por tanto, la posibilidad de prestar los servicios de televisión de pago sobre la plataforma más extendida en España podría permitir modalidades de TV de pago con fórmulas que van desde el abono mensual a un canal hasta el prepago o pago por evento. .

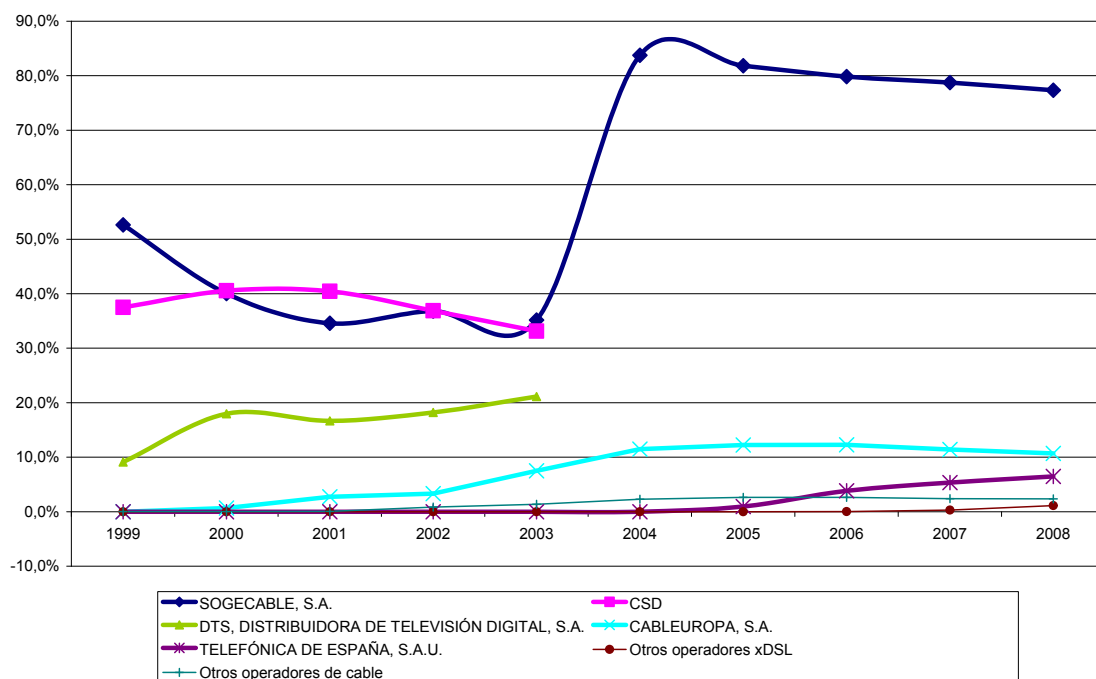
### *III.3.2 Situación competitiva del mercado de la televisión de pago*

Como se observa en el gráfico siguiente, el mercado de la televisión de pago en España se encuentra muy concentrado en torno a Sogecable, proveedor de estos servicios mediante su plataforma de satélite.

**Gráfico 2. Evolución de la cuota de mercado de los operadores en el mercado de la televisión de pago (ingresos)<sup>1</sup>**



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES



Fuente. Informe Anual CMT.

Como puede observarse en el gráfico anterior, la totalidad de competidores de Sogecable son operadores fijos de comunicaciones electrónicas cuyas redes cuentan con una cobertura limitada. Así, en el actual contexto, Sogecable es la única alternativa de suministro en importantes áreas del territorio nacional.

La incorporación de las empresas concesionarias al mercado de televisión de pago supondrá la existencia de operadores alternativos al operador que ostenta una cuota de mercado superior al 70% en todo el territorio nacional.

### III.3.3 Conclusiones

En definitiva, esta Comisión estima que permitir la explotación de canales en la modalidad de pago a las empresas concesionarias del servicio público de televisión digital de ámbito estatal es una medida procompetitiva que dinamizará el mercado de la televisión de pago en su conjunto, que exhibe tasas de crecimiento reducidas, a la vez que introducirá cierto nivel de competencia, aún con productos diferentes, en zonas en las que actualmente no existen competidores. Como se ha dicho, no se considera que las limitaciones existentes actualmente en las concesiones o en los

<sup>1</sup> A partir de 2003, los datos de Sogecable, S.A. integran los ingresos de Canal Satélite Digital, S.A. y DTS, Distribuidora de Televisión Digital, S.A. (Vía Digital).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

compromisos de las sociedades concesionarias estén justificadas ni por la consecución de los objetivos de servicio público – que deberían haberse incluido, en otro caso, en la normativa vigente – ni por la protección de los intereses de los usuarios de los servicios audiovisuales, en la medida que gran parte de la oferta de canales de TDT seguirá siendo en abierto.

La TDT de pago, pondrá a disposición de los usuarios contenidos *premium* hasta ahora sólo presentes en las plataformas de TV de pago y, ante la fragmentación de la audiencia de la televisión en abierto y su efecto en los ingresos publicitarios de los concesionarios del servicio público de televisión digital, permitirá reforzar la sostenibilidad de los modelos de negocio en la TDT. Sin embargo, el estado actual de la TDT impide analizar su evolución futura con mayor precisión.

### **III.4 Consideraciones específicas del Proyecto de Real Decreto TDT de pago**

Una vez realizados los comentarios generales al Proyecto de Real Decreto, a continuación se enumeran posibles aspectos de mejora en el texto del Proyecto.

#### **III.4.1 Limitación de la explotación en la modalidad de pago a un solo canal digital**

De acuerdo con el Artículo 1 del Proyecto de Real Decreto, las sociedades concesionarias *“podrán explotar total o parcialmente en la modalidad de pago mediante acceso condicional, uno de los canales digitales de los que son titulares siempre que su concesión permita la explotación de más de un canal”*. De acuerdo con la Exposición de Motivos, la limitación a un canal como máximo por concesionario tiene como objetivo asegurar que *“en general la oferta de televisión por ondas terrestres sea en abierto”*.

Esta Comisión considera, por el contrario, que esta restricción podría limitar las capacidades de competir de las empresas concesionarias en el mercado de la televisión de pago lo que limitaría sus potenciales efectos procompetitivos. Asimismo, puesto en relación el texto de este anteproyecto de Real Decreto con el referido a los servicios de TDT en alta definición, lleva a recordar que en aplicación del principio de neutralidad tecnológica, debe considerarse canal de televisión, aquel que se difunda por un operador del servicio público de TDT, independientemente del sistema de compresión de la señal utilizado, ya sea MPEG-2 o MPEG-4, o lo que es lo mismo ya se difunda el canal como TDT estándar o en alta definición, en el seno de un múltiple digital. Efectivamente, una oferta competitiva de contenidos *premium*, aún en la modalidad de pago, podrían suponer mayores beneficios a los usuarios finales que un exceso de canales en abierto, máxime cuando resulta previsible que la evolución de los servicios de televisión digital evolucionen hacia la alta definición y que éstos, al menos inicialmente se distribuirían mediante la modalidad de pago. Esto es especialmente cierto dada la incertidumbre sobre el número de canales que podrán financiarse mediante las fuentes tradicionales de ingresos de la televisión en abierto, en particular, la publicidad.

Por otra parte, es claro que la transición a la TDT debería asegurar, como mínimo, una oferta de canales igual o algo mayor a la actualmente existente mediante la tecnología



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

analógica dado que, de otra forma, la habilitación de la modalidad de televisión de pago sí supondría un coste para el usuario final en forma de una menor capacidad de elección (aspecto contrario a los argumentos apuntados en el punto III.2 anterior).

Por tanto, esta Comisión considera que, asegurada una oferta al menos a la actualmente disponible en la tecnología analógica, deberían ser los agentes presentes en el mercado los que configuren sus ofertas y las modalidades de explotación más eficientes.

### *III.4.2 Requisitos de los sistemas de acceso condicional*

En un escenario de televisión de pago de carácter horizontal como el que se avecina se echa de menos la definición de ciertos criterios que garanticen la interoperabilidad de los distintos proveedores y sistemas de acceso condicional que puedan coexistir. La falta de mecanismos de coordinación en este sentido puede conducir al establecimiento en la práctica de distintas plataformas verticales, donde distintos proveedores de acceso condicional provean servicios a uno o varios proveedores de servicios de televisión.

Bajo tales circunstancias los equipos domésticos de los usuarios finales únicamente podrían acceder a los servicios de televisión provisionados a través de una sola plataforma de acceso condicional, requiriéndose de inversiones adicionales en equipamiento por parte del usuario para el acceso a servicios de otros proveedores. Lo señalado puede implicar en la práctica una reducción muy notable en el número de servicios de pago a los que el usuario final puede acceder, lo que puede suponer un serio obstáculo a la implantación exitosa de los servicios de pago.

Pues bien, a la hora de definir mecanismos que impidan la proliferación de escenarios verticales como el descrito, se estima que podría resultar insuficiente la mención al uso de sistemas abiertos recogida en el artículo 2 de la propuesta, así como la referencia señalada al artículo 24 del Reglamento de Mercados.

Las referencias apuntadas no parecen promover claramente el establecimiento de acuerdos comerciales que aseguren la interoperabilidad entre sistemas. Se estima necesario que se mencione explícitamente la obligación de que los distintos actores implicados en el acceso condicional que en su caso coexistan establezcan acuerdos de cooperación, ya sea mediante acuerdos en el marco de la industria de consumo para garantizar la disponibilidad en los receptores de usuario de los sistemas necesarios para asegurar la interoperabilidad de servicios, o bien a través de la difusión coordinada de claves de acceso encriptadas mediante los distintos sistemas en uso, posibilitando así el acceso a todos los servicios disponibles por parte de cualquier usuario con independencia del sistema de acceso condicional empleado.

En este sentido cabe destacar que si lo que se pretende al hacer mención a la implantación de sistemas abiertos es promover soluciones interoperables basadas en receptores con interfaces abiertos (interfaz común), se considera que podría constituir una medida no óptima a la hora de garantizar el acceso a todos los servicios por parte del usuario final, dado que tales soluciones (escenario tipo *multicrypt*) igualmente





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

precisan el cambio de módulos de acceso condicional en los receptores y, por tanto, inversiones adicionales por parte del usuario final, para el acceso a servicios provisionados por otras plataformas. Es por ello que se consideraría preferible un escenario como el descrito en el párrafo anterior, donde la responsabilidad a la hora de garantizar la interoperabilidad recaiga en los proveedores de acceso condicional, y no en el usuario final.

### *III.4.3 Modificación de las concesiones*

En relación con este Real Decreto es necesario poner de manifiesto que si bien la modalidad de emisión no se encuentra prevista ni en la legislación vigente en materia de televisión ni aparece expresamente prevista en todos los Pliegos de los concursos, la modalidad de emisión de TDT de pago mediante acceso condicional supone una modificación de la modalidad de explotación de televisión actualmente existente.

Es por ello que esta Comisión considera que para la emisión de TDT de pago mediante acceso condicional se debería requerir la autorización de la autoridad administrativa que otorgó la concesión administrativa del servicio, al igual que está previsto para las emisiones de TDT en alta definición, conforme al Proyecto de Real Decreto de Alta Definición remitido por la misma Secretaría de Estado.

Por otra parte, la Disposición Transitoria única señala que “[L]as sociedades concesionarias del servicio público de televisión digital terrestre de ámbito estatal que a la entrada en vigor de este Real Decreto estuvieran habilitadas para la prestación del servicio mediante acceso condicional en más de un canal, podrán continuar haciéndolo”.

Esta Disposición Transitoria tiene su origen en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de junio de 2005, de modificación del contrato concesional con Sogecable, S.A. para la prestación del servicio público de televisión, en el que se acordó, entre otras cosas, lo siguiente:

*“1º Modificar la estipulación séptima, apartado segundo, párrafo primero, que quedará redactada en los siguientes términos:*

*«La sociedad concesionaria podrá emitir en abierto durante las 24 horas del día en sus emisiones en analógico y en digital»* (subrayado añadido).

De esta manera, Sogecable, en la actualidad, *puede*, a su voluntad, realizar sus emisiones de televisión, tanto en la modalidad analógica como digital, en abierto o no. Es más, de la redacción de este apartado, parece que Sogecable podría emitir en acceso condicional cualquiera de sus canales en digital (en la actualidad tiene 3, a partir de 3 de abril de 2010 tendrá 4), sin limitación de número.

La Disposición Transitoria única del Proyecto de Real Decreto de TDT de Pago viene a confirmar esta posibilidad, permitiendo a esta entidad la emisión en acceso condicional



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de más un canal, a diferencia de lo que ocurriría con las demás concesionarias, pues conforme al artículo 1 de este Proyecto, las demás concesionarias de ámbito estatal solamente podrán explotar únicamente uno de los canales de pago de los que son titulares.

En consecuencia, el tratamiento idéntico a todas las empresas concesionarias requeriría incrementar el número de canales digitales que pueden explotarse en la modalidad de pago.

### IV PROYECTO DE REAL DECRETO TDT ALTA DEFINICIÓN

Como en el caso anterior, esta Comisión considera que el Proyecto de Real Decreto TDT de alta definición mejora las condiciones de acceso de los usuarios a los contenidos audiovisuales y genera sinergias con la TDT de pago..

Sin perjuicio de lo anterior, según lo dispuesto en el artículo 2.2 de este Proyecto de Real Decreto *“en el supuesto de explotación compartida de un múltiple digital no corresponda íntegramente a una entidad, sino que sea compartida entre varias, se podrá emitir canales digitales de televisión digital terrestre en alta definición, siempre y cuando sea autorizado por la autoridad administrativa que otorgó la concesión administrativa de servicio en base al acuerdo alcanzado entre todas las entidades que comparte la gestión del múltiple o, si no hay acuerdo, sin que se perjudique la calidad con la que vienen emitiendo el resto de entidades que comparten la gestión del múltiple”*.

La emisión de canales digitales de TDT en alta definición en los supuestos en los que la explotación del múltiple digital sea compartida por varias entidades puede dar lugar a conflictos por la gestión del múltiple.

En estos casos, esta Comisión debería ser el órgano competente para resolución de los mismos, tal y como viene haciendo conforme a lo dispuesto en la Disposición

<sup>2</sup> Disposición adicional sexta del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre:

*“Gestión del múltiple digital. Las entidades que accedan a la explotación de canales dentro de un mismo múltiple digital, sin perjuicio del derecho exclusivo a su explotación, deberán asociarse entre sí para la mejor gestión de todo lo que afecte al múltiple digital en su conjunto o establecer las reglas para esa finalidad.*

Los conflictos que surjan entre las entidades por la gestión del múltiple digital serán resueltos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.”

<sup>3</sup> Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local (en adelante, Real Decreto 439/2004), *“[...] los conflictos que puedan surgir entre las entidades que accedan al aprovechamiento de programas dentro de un mismo canal múltiple de televisión digital local en conformidad con lo establecido en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones”*.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

adicional sexta del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre<sup>2</sup> y la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local<sup>3</sup>.

En consecuencia, se debería modificar la redacción de este artículo de tal manera que se recoja la competencia de esta Comisión para resolver los conflictos que puedan surgir consecuencia de la emisión de canales digitales de TDT en alta definición en los supuestos en los que la explotación del múltiple digital sea compartida por varias entidades.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 23.2 del texto consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobado por la Resolución de su Consejo de 20 de diciembre de 2007, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Ignacio Redondo Andreu, con el Visto Bueno del Presidente, Reinaldo Rodríguez Illera.***