



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. LUIS BERMÚDEZ ODRIOZOLA, 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 26/99 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 8 de julio de 1999, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba el:

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO QUE REGULA EL DERECHO DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN A SER INFORMADOS DE LA PROGRAMACIÓN A EMITIR Y SE DESARROLLAN DETERMINADOS ARTICULOS DE LA LEY 25/1994 DE 12 DE JULIO MODIFICADA POR LA LEY 22/1999 DE 7 DE JUNIO.

INTRODUCCIÓN

La normativa comunitaria básica sobre contenidos televisivos está contenida en la Directiva 89/552/CEE, conocida como "Directiva Televisión sin Fronteras" (DTSF). Esta Directiva fue incorporada al Derecho español por la Ley 25/1994, de 12 de julio.

La Directiva de Televisión sin Fronteras fue posteriormente reformada por la Directiva 97/36/CE. Las modificaciones introducidas por esta Directiva han sido incorporadas al ordenamiento español por la recién aprobada Ley 22/1999, de 7 de junio, por la que se modifica la Ley 25/1994. La Ley 22/1999 no se limita a trasponer la Directiva 97/36/CE, sino que incluye además algunas disposiciones relativas a materias no armonizadas por la Directiva.

El presente documento tiene como objeto informar el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación a emitir y se



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

desarrollan determinados artículos de la Ley 25/1994 de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999 de 7 de junio.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones resulta competente para la elaboración del presente Informe de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.º 2 de la Ley 12/1997, de 24 de abril, por la cual se informará preceptivamente en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado para la elaboración de disposiciones normativas en materia de telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos entre los cuales se encuentran las actividades de radiodifusión televisiva.

En el negocio de la televisión existen dos derechos que deben coexistir. Uno de ellos es el derecho del operador de televisión a emitir su programación y por ende a variarla y otro derecho es el del telespectador a recibir una información veraz por parte del operador televisivo sobre dicha programación. El ejercicio de estos derechos debe ser efectivo, teniendo en cuenta la preeminencia del derecho del telespectador a ser informado de manera veraz de la programación a emitir.

Precisado lo anterior, procede a continuación analizar el contenido del proyecto de Real Decreto referenciado.

MARCO JURÍDICO

Los antecedentes normativos que sirven de soporte al presente informe son los siguientes:

- Ley 12/1997 de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones.
- Ley 25 /1994 de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- Directiva 89/552/CEE , sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- Ley 22/1999 de 7 de junio, de modificación de la Ley 25/1994 de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- Directiva 97/36/CE, de 30 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

ANTECEDENTES

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en virtud de lo dispuesto en el art.1, apartado dos.2.J de la Ley 12/1997 de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, debe emitir informe previo¹. En este caso, la Secretaría General de Comunicaciones ha solicitado, con carácter de urgencia, de esta Comisión la elaboración del informe sobre el mencionado Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación a emitir y se desarrollan determinados artículos de la Ley 25/1994 de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999 de 7 de junio.

El Proyecto de Real Decreto, encuentra su justificación, parcialmente, en la previsión de desarrollo reglamentario contenida en el art. 18 de la Ley 25/1994 de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999 de 7 de junio, que establece que *“de acuerdo con lo previsto en el art. 2.1.d) de la Ley 26/1984 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, constituye un derecho de los telespectadores, en cuanto a usuarios, conocer, con la antelación suficiente, la programación de televisión, incluidas las películas cinematográficas y la transmisión de espectáculos. El Gobierno y los órganos competentes de las CCAA, en sus respectivos ámbitos competenciales, desarrollarán reglamentariamente el procedimiento para hacer efectivo este derecho. Sólo serán posibles las modificaciones en la programación anunciada que sean consecuencia de sucesos ajenos a la voluntad del operador de televisión y que no hubieran podido ser razonablemente previstas, en el momento de hacerse pública su programación”*.

La Disposición final segunda de la Ley 22/1999 de 7 de junio también sirve de base para el desarrollo reglamentario de la Ley, al establecer que el Gobierno dictará las disposiciones que sena necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley

El art. 13.4 de la Ley 25/1994 de 12 de julio, dispone que no tendrán la consideración de publicidad los anuncios de servicio público o de carácter

¹ “La Comisión ejercerá las siguientes funciones: j) Asesorar al Gobierno y al Ministro de Fomento, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, en los asuntos concernientes al mercado y a la regulación de las telecomunicaciones...”

En particular, informará preceptivamente en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado para la elaboración de disposiciones normativas en materia de telecomunicaciones...”



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

benéfico difundidos gratuitamente ni los realizados por el operador de televisión en relación con sus propios programas.

El Proyecto de Real Decreto que se informa regula también el procedimiento que posibilita a los operadores de canales de televenta o autopromoción puedan acogerse a lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 25/1994; el procedimiento de solicitud del régimen especial previsto en los artículos 5 y 6 de esta Ley; y por último, los procedimientos para que los operadores de televisión y los proveedores de acceso condicional puedan cumplir con sus obligaciones de información, bajo la supervisión del Ministerio de Fomento.

ANÁLISIS DEL PROYECTO

El texto del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación y desarrolla determinados artículos de la Ley 25/1994 de 12 de julio modificada por la Ley 22/1999 de 7 de junio y que es objeto del presente informe, consta de 7 artículos y una Disposición Adicional.

Artículo 1. Alcance del derecho de información.

En relación a lo dispuesto en este artículo, se considera necesario precisar que la antelación de siete días en que los operadores de televisión deben hacer pública su programación semanal debe estar matizada por la existencia de cambios de programación motivados por sucesos ajenos a la voluntad del propio operador, tal y como recoge el art. 18 de la Ley 25/1994 de 12 de julio, como por ejemplo, causas técnicas, de fuerza mayor o aquellas derivadas de la necesidad de emisión de noticias de alcance.

PROPUESTA: Se propone añadir al final de párrafo la siguiente frase: “(...) *habrán de hacer pública su programación semanal con una antelación de, al menos, siete días respecto del primer día de la semana a la que la citada programación se refiera. Esta programación sólo podrá ser modificada por sucesos ajenos a la voluntad del operador de televisión*”.

Artículo 2. Contenido de la información

No se estima pertinente la realización de observaciones sobre el presente artículo.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Artículo 3. Medios para hacer efectivo el derecho de información

En relación al plazo desde el cual se considera pública la programación puesta gratuitamente a disposición por el operador de televisión a cualquier persona interesada, se estima conveniente que se especifique que el plazo es el referido a los siete días de antelación mencionados en el artículo 1 del proyecto de Reglamento.

Diversos operadores de televisión, en especial, operadores de televisión de pago, hacen pública su programación con una antelación de un mes como mínimo, si bien esta publicación anticipada sólo les vinculará en el plazo mínimo establecido de siete días, período en el que no podrán modificar su programación. Asimismo, no se pueden obviar situaciones que acontecen en el negocio de la televisión, como cuando se comienza a emitir un contenido televisivo que por su baja audiencia es retirado de la programación al comienzo de sus emisiones.

PROPUESTA: Art.3 “ *Se entenderá que la programación a que se refiere el artículo 1 se ha hecho pública desde el momento en que el operador de televisión la ponga gratuitamente a disposición de cualquier persona interesada, por cualquier medio impreso, audiovisual, radiofónico o electrónico, en el plazo señalado en el referido artículo 1”.*

Artículo 4. Autopromoción y promoción de los propios programas

Se estima conveniente, a efectos interpretativos, que se mencione expresamente que están regidos por el art.13.2 apartado primero de la Ley 25/1994 de 12 de julio, los anuncios que contengan la promoción de la marca, los productos y los servicios de un tercero, no sólo de los servicios del operador.

De otra parte, debería suprimirse del sometimiento al anterior artículo la autopromoción de la marca del operador, entendiendo por tal el logotipo del operador conocido como “mosca”, que suele aparecer en uno de los ángulos de la pantalla de televisión.

Habida cuenta del elevado riesgo de convertir los avances de programación en autopromoción, se propone añadir un artículo 4.Bis que señale claramente la obligación para los operadores de televisión de que en los avances de programación se indique claramente el día y la hora de la emisión del programa en cuestión, evitándose así la fórmula “*próximamente*”.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

PROPUESTA: Se propone la siguiente redacción del art. 4 en su párrafo segundo:

“(...) En el supuesto de que dichos anuncios incluyeran la autopromoción de productos o servicios del operador o de un tercero, que no constituyan estrictamente programación, se regirán por lo previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 13 de la propia Ley”.

Asimismo, se propone añadir un artículo 4. Bis con el siguiente texto:

“Los avances de programación deberán tener en cuenta en relación a su contenido y horario de emisión, el respeto y protección a los menores. Asimismo, los avances de programación deberán señalar claramente el día y hora de emisión del programa a emitir”.

En el presente artículo debiera hacerse mención a lo contenido en el art. 17.2 *in fine* de la Ley 25/1994 referente a la protección de los menores frente a la programación en que extiende dicha protección a los espacios dedicados a la promoción de la propia programación. En ese sentido, debe tenerse en cuenta el horario en que se emiten los avances de programación, ya que el operador de televisión podría emitir avances de programación en horarios inadecuados, si los contenidos son perjudiciales para la adecuada protección a los menores.

Artículo 5. Obligaciones de información de los operadores de servicios de acceso condicional

No se estima pertinente la realización de observaciones sobre el presente artículo.

Artículo 6. Obligaciones de información de los operadores de televisión

Como es sabido, una de las novedades que introduce la Ley 22/1999 en esta materia consiste en establecer que los operadores de televisión, para cumplir su obligación de dedicar el 51% de su tiempo de emisión anual (excluidos ciertos programas) a la difusión de obras audiovisuales europeas, deberán destinar como mínimo, cada año, el 5 % de la cifra total de ingresos devengados durante el ejercicio anterior, conforme a su cuenta de explotación, a la financiación de largometrajes cinematográficos y películas para televisión europeas.

Tras el análisis del presente artículo, dada la repercusión de los conceptos económicos manejados, se generan excesivas dudas interpretativas que aconsejan una mayor concreción en la redacción final del mencionado artículo,



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

toda vez que cuando se hace referencia en su punto segundo a los ingresos de explotación no se establecen los criterios para discernir qué se entiende como ingresos de explotación en canales de televisión de pago, debiéndose definir el concepto de “explotación del canal de televisión y de los productos derivados directamente de su programación”.

Por otra parte, habida cuenta de las notables repercusiones contables de los anteriores conceptos en los cálculos que deben llevar a cabo los operadores del servicio televisión, se estima procedente un grado de concreción mayor al empleado en la redacción del presente artículo, estableciendo una mayor determinación de ingresos excluidos derivados directamente de su programación.

Artículo 7. Regímenes especiales

Tras la lectura de este artículo, se observa una errata en el comienzo de la segunda frase. Donde se señala “art. 15 de la Ley 25/1994, de 12 de julio”, debiera indicarse art. **14**.

El apartado 2 del artículo 7 del Proyecto de Decreto desarrolla el art. 7 de la Ley 25/1994, tal como queda redactado por la Ley 22/1999. Según este apartado, dos tipos de operadores de televisión, que se encuentran en situaciones especiales en lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones sobre promoción de determinados programas (arts. 5 y 6 de la Ley 25/1994), “deberán solicitar expresamente” a la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento que se les reconozca esa situación.

Esos dos tipos de operadores son:

- 1) *Los “operadores responsables de canales de televisión” que, por emitir exclusivamente contenidos de los mencionados en el art. 7.1 de la Ley 25/1994, consideran que se encuentran exentos de cumplir las cuotas de programación previstas en los arts. 5 y 6 de la Ley 25/1994.* Se trata de aquellos operadores de televisión que emitan canales en los que sólo se difunden programas incluidos entre aquéllos que, según el art. 7.1 de la Ley 25/1994, no deben ser tomados en consideración a la hora calcular el tiempo de programación que debe destinarse a la difusión de programas europeos y de productores independientes (por ejemplo, noticias, deporte, concursos, teletexto...). Ese sería, pues, el caso de un canal temático de noticias o de deporte, al que no le sería exigible el cumplimiento de las cuotas de programación.

En relación con el régimen aplicable a este tipo de operadores, cabe destacar:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

1.a) Que impone a los operadores de este tipo de canales la obligación de notificar al Ministerio de Fomento que se encuentran exentos de cumplir las cuotas de programación, con el fin de que éste reconozca esta situación, cuando en verdad la exención se deriva, *ex lege*, de la mera aplicación a esos canales del artículo 7.1 de la Ley 25/1994².

1.b) Que el legislador introduce un nuevo concepto, el de “operador responsable de un canal de televisión”. Con ello viene a generarse una cierta confusión terminológica, ya que la Ley 22/1999 ha establecido, en esta materia, el concepto de “operador de televisión”, que es a quien debe exigírsele el cumplimiento de la Ley 22/1999, y que es definido por la Ley como operador de televisión: “la persona física o jurídica que asuma la responsabilidad editorial de la programación televisiva (...) y que la transmita o la haga transmitir por un tercero”. A la vista de esa definición, parece innecesario introducir la nueva figura del “operador responsable del canal de televisión”: la obligación de dirigir, en su caso, al Ministerio de Fomento la notificación pertinente puede serle exigida al operador de televisión (en el sentido de la Ley 25/1994), que sea responsable editorial del canal en cuestión.

2) *Los operadores de televisión que realizan ofertas empaquetadas de pago*, a los que, en virtud del art. 7.2 de la Ley 25/1994 (tal como queda modificada por la Ley 22/1999) se les aplica un régimen especial en lo relativo a la aplicación de las normas sobre promoción de programas televisivos (arts. 4 y 5 de la Ley 25/1994). Concretamente, se establece que cuando las emisiones de televisión de pago de un operador se contraten de forma conjunta e inseparable dentro de una determinada oferta, las normas sobre promoción de programas televisivos se aplicarán a su tiempo total de emisión³.

Ello supone que el cumplimiento de las cuotas de programación se exige a los operadores de las plataformas, y no a los responsables de cada uno de los canales que forman parte de los paquetes distribuidos por dichas plataformas. Con ello se toma en consideración la problemática que plantea el cumplimiento de estas cuotas por los canales de televisión temática⁴, consiguiendo, al mismo tiempo, que, en el conjunto de la programación difundida por las plataformas, se cumpla el objetivo previsto por la norma, a saber, el fomento de la difusión de determinados tipos de programas.

² Así lo ha indicado también la DG X de la Comisión Europea en sus *Suggested guidelines for the monitoring of the implementation of arts 4 and 5 of the “TWF” Directive*, de 11 de junio de 1999.

³ Vid. el art. 7.2 de la Ley 25/1994, tal como queda redactado por el art. Siete.2 de la Ley 22/1999.

⁴ Como indica la propia Comisión Europea en su Tercera Comunicación al Consejo y al PE sobre la aplicación de los arts. 4 y 5 DTSF en el período 1995-1996, p. 66, resulta ciertamente complicado aplicar las cuotas de programación de la DTSF, por ejemplo, a una cadena temática especializada en *westerns*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

No obstante, la previsión contenida en la propuesta de Reglamento no resulta coincidente con la Directiva “Televisión Sin Fronteras” (DTSF). Las disposiciones de esta Directiva deben en principio ser cumplidas por todos los operadores de televisión, y si, como parece desprenderse tanto de la Directiva como de la Ley 22/1999 y de este propio Proyecto de Decreto, los responsables editoriales de cada cadena son operadores de televisión⁵, ello implicaría que cada uno de ellos debe cumplir lo dispuesto en la DTSF, incluyendo las normas de la Directiva relativas a las cuotas de programación. La Ley 22/1999, sin embargo, vendría a incluir una excepción no prevista por la DTSF, limitando la aplicación de algunas de sus normas (en concreto, las relativas a cuotas de programación) a los operadores de televisión que ofrecen sus canales dentro de ofertas empaquetadas de pago.

No obstante, la propia DTSF y la Comisión Europea son conscientes de los problemas que plantea la aplicación de estas normas, que en lo sustancial fueron aprobadas en 1989, a un panorama televisivo que sufre transformaciones constantes, lo que ha llevado a los propios órganos comunitarios a indicar una serie de supuestos en los que no cabría exigir el cumplimiento de las normas de la DTSF sobre promoción de determinados programas televisivos⁶, y a reconocer la necesidad de “adaptar el sistema” y

⁵ La Comisión parece interpretar que cada cadena de televisión, esté o no dentro de una plataforma, debe respetar los principios de la Directiva. Así, considera que “por organismo de radiodifusión se entenderá ‘cadena’ cuando el organismo de radiodifusión televisiva tenga más de una cadena”. Vid. al respecto el documento de la Comisión “Orientaciones propuestas para seguir la aplicación de la DTSF”, que se adjunta como Anexo 1 a la Tercera Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre la aplicación de los arts. 4 y 5 DTSF en el período 1995-1996, p. 68. Ese también es el criterio que parece seguir la Ley 22/1999 (con la única excepción del art. 7.2). Así, la Ley 22/1999 modifica la D.A. 5ª de la Ley 25/1994 para establecer un régimen de notificación destinado a que los responsables de las plataformas identifiquen los responsables editoriales de cada una de los canales que ofrecen. El propio Proyecto de Decreto insiste en este mismo criterio, tanto en su art. 5 (que desarrolla la D.A. 5ª de la Ley 25/1994 tal como queda modificada por la Ley 22/1999), como en el propio art. 7.1, que impone ciertas obligaciones a los “operadores responsables de canales de televisión”.

⁶ Existen algunas excepciones a la plena aplicación de la DTSF a determinados operadores de televisión: a) los arts. 18 y 18.a de la DTSF (incorporados al Derecho español por el art. 14 de la Ley 25/1994, en su versión consolidada) establecen un régimen específico para los canales dedicados exclusivamente a la televenta y a la autopromoción; b) el art. 2.6 de la DTSF (incorporado al Derecho español por el art. 2.4 de la Ley 25/1994, tal como queda modificado por el art. Dos.3 de la Ley 22/1999) establece que no le es de aplicación la Directiva a los canales destinados a países terceros y que no se reciban en ningún Estado miembro; c) Existen varias excepciones a la aplicación de las disposiciones de la DTSF relativas a la promoción de determinados programas televisivos: c.1) Según el art. 1.10 de la Directiva 97/36/CE (incorporado al Derecho español por el art. 2.5 de la Ley 25/1994, tal como queda modificado por el art. Dos. 4 de la Ley 22/1999), dichas disposiciones no se aplicarán a las emisoras de televisión de cobertura local que no formen parte de una red nacional.; c.2) Según el considerando 26 de la Directiva 97/36/CE, tampoco se aplican a las cadenas que emitan totalmente en una lengua distinta de la de los Estados miembros; y c.3) esas disposiciones, en virtud de los arts. 4.1 y 5 de la DTSF (incorporados al Derecho español por el art. 7.1 de la Ley 25/1994, tal como queda modificado por el art. Siete.1 de la Ley 22/1999), no se aplicarían a



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

“dar prioridad a la flexibilidad [en el sistema de seguimiento de la aplicación de la Directiva]”⁷, por lo que no se efectúan propuestas de modificación concretas al respecto.

Por lo demás, Según el art. 3 de la DTSF, los Estados miembros tendrán la facultad de exigir a los organismos de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción el cumplimiento de normas más estrictas o más detalladas en los ámbitos regulados por la Directiva.

Disposición Adicional. Aprobación de formularios

No se estima pertinente la realización de observaciones sobre la presente Disposición Adicional.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José M^a Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola

los canales que emitiesen exclusivamente informaciones, transmisiones deportivas, concursos o juegos, publicidad, televenta y servicios de teletexto. Sobre las excepciones a la aplicación de las disposiciones sobre promoción de determinados programas televisivos, vid. el documento de la DG X de la Comisión *Suggested guidelines for the monitoring of the implementation of arts 4 and 5 of the “TWF” Directive*, de 11 de junio de 1999.

⁷ Vid. la Tercera Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre la aplicación de los arts. 4 y 5 DTSF en el período 1995-1996, p. 66.