

ACUERDO SOBRE LOS CRITERIOS PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS OBLIGACIONES SOBRE EL NIVEL SONORO DE LAS COMUNICACIONES COMERCIALES CONTEMPLADAS EN LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

(INF/DTSA/083/25)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat
D. Carlos Aguilar Paredes
D.^a María Jesús Martín Martínez
D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 20 de noviembre de 2025

De acuerdo con la función establecida en el artículo 9.10 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria, ha acordado lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Apertura del trámite de consulta pública

Para asegurar la protección de los intereses del público, las comunicaciones comerciales audiovisuales están sometidas a ciertas normas y condiciones; entre otros, están sujetas a determinados límites en el nivel sonoro de los mensajes publicitarios.

Es evidente la molestia que puede causar a los espectadores la presencia de niveles sonoros en determinados mensajes publicitarios más elevados que los correspondientes a los programas en los que se insertan.

La supervisión de los límites al nivel sonoro de los mensajes publicitarios en servicios de comunicación audiovisual requiere de un análisis técnico que permita referirse a la sonoridad a través de parámetros cuantitativos, lo que contribuirá a determinar si el nivel sonoro de un mensaje publicitario ha superado el nivel medio del programa anterior.

En los casos en que la CNMC ha tenido que pronunciarse ante denuncias relativas a esta cuestión, lo ha hecho sin contar con una metodología y unos criterios cuantitativos concretos¹, al no existir desarrollo reglamentario alguno que abordara esta cuestión.

A la luz de lo que a este respecto se recoge en el Real Decreto 250/2025, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (en adelante Plan Técnico TDT), se ha considerado pertinente abordar la posible concreción por la CNMC de la obligación de restricción del nivel sonoro de los mensajes publicitarios frente a los programas que le preceden con el objetivo de compatibilizar una adecuada protección a los espectadores y el derecho de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a realizar pausas publicitarias.

A este respecto, con fecha 28 de marzo de 2025, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual acordó el trámite para lanzar la consulta pública sobre [el nivel sonoro en los mensajes publicitarios](#).

En el texto de la consulta se preguntó sobre diferentes aspectos de la supervisión del nivel sonoro en comunicaciones comerciales.

¹ Ver Acuerdo de la CNMC de 23 de marzo de 2023, en expediente [IFPA/DTSA/004/23](#)

SEGUNDO. Periodo para recibir contribuciones

El proceso para recabar la opinión a la consulta permaneció abierto desde el 28 de marzo de 2025 hasta el 30 de abril de 2025, pudiendo enviar los interesados sus comentarios a través de la sede electrónica de la CNMC.

TERCERO. Contribuciones recibidas en el trámite de consulta pública

Una vez finalizado el plazo de consulta, se contabilizaron 10 respuestas por parte de distintos agentes: 1 asociación de consumidores, 1 asociación de prestadores, y 7 prestadores de servicios de comunicación audiovisual y 1 agregador de servicios de comunicación audiovisual.

NOMBRE DEL AGENTE	TIPO
ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN	Asociación de usuarios
ASOCIACION ESPAÑOLA RADIODIFUSION COMERCIAL	Asociación de prestadores
ATRESMEDIA CORPORACION DE MEDIOS DE COMUNICACION, S.A.	Prestador de servicios de comunicación audiovisual
CORPORACION DE RADIO Y TELEVISION ESPAÑOLA, S.A.	Prestador de servicios de comunicación audiovisual
FUNDACION BANCARIA CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA	Prestador de servicios de comunicación audiovisual
GRUPO AUDIOVISUAL MEDIASET ESPAÑA COMUNICACION SAU	Prestador de servicios de comunicación audiovisual
NBC UNIVERSAL GLOBAL NETWORKS ESPAÑA S.L.	Prestador de servicios de comunicación audiovisual
RAKUTEN TV EUROPE, S.L.	Prestador de servicios de comunicación audiovisual
TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL	Prestador de servicios de comunicación audiovisual
VODAFONE ONO, S.A. UNIPERSONAL	Agregador de servicios de comunicación audiovisual

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Habilitación competencial

El artículo 9 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#) (en adelante, LCNMC) recoge las competencias que le corresponden a esta comisión en la supervisión y control

en materia del mercado de comunicación audiovisual. En particular, en el apartado 10 de dicha ley, señala que la CNMC ejercerá la función de controlar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo de ámbito estatal, de conformidad con el título VI de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

Por tanto, la CNCM es competente para verificar el cumplimiento de la obligación relativa al nivel sonoro de los mensajes publicitarios, que según el artículo 121.4 de la [Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual](#) (en adelante, LGCA), no puede ser superior al nivel sonoro medio del programa anterior.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Directiva 2010/13/UE, de 10 de marzo de 2010, de Servicios de Comunicación Audiovisual, modificada por la Directiva 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018, no establece limitación alguna en el nivel sonoro de los mensajes publicitarios. Por tanto, dicha obligación sólo sería de aplicación a los prestadores establecidos en España, conforme a la LGCA, o en Estados Miembros que tenga una obligación equivalente.

En el ámbito de la normalización técnica, actualmente la medición de los niveles de audio suele estar basada en el concepto de sonoridad subjetiva percibida por los oyentes, de conformidad con las normas derivadas de la Recomendación de la Unión Europea de Radiodifusión UER R-128, que a su vez está basada en la Recomendación del sector de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT-R BS 1770, relativa a la sonoridad de los programas. Dicha normalización de la sonoridad garantizaría la consistencia en los niveles sonoros de los programas.

Así, la Recomendación UER R-128 establece un método para medir y normalizar el nivel de sonoridad de los programas en los servicios de comunicación audiovisual, recomendando que el Nivel de Sonoridad del Programa sea normalizado a -23 LUFS (*Loudness Unit referenced to Full Scale*, equiparable a dB). A diferencia de métodos anteriores basados en niveles de pico, esta Recomendación se basa en la sonoridad percibida.

La UER R-128 fue aprobada en febrero de 2010, y posteriormente revisada en junio de 2014, agosto de 2020 y noviembre de 2023. Estas actualizaciones posteriores complementan, amplían y precisan algunos aspectos para mayor precisión y flexibilidad. Entre otros, se establecen recomendaciones específicas para contenidos de corta duración como son los anuncios publicitarios

(Suplemento R-128 s1), para servicios de vídeo bajo demanda (R-128 s2), o servicios de radiodifusión (R-128 s3).

En lo que respecta a España, la LGCA exige una cierta armonización sonora entre programas y comunicaciones comerciales, y lo hace de manera genérica a través del artículo 121.4 de la LGCA, que dispone que “*el nivel sonoro de las comunicaciones comerciales audiovisuales no puede ser superior al nivel medio del programa que le precede*”.

La nueva LGCA de 2022 ha mantenido sin variación la disposición sobre nivel sonoro contenida en el artículo 14.2 de la antigua Ley Audiovisual de 2010.

Ahora bien, el recientemente aprobado Plan Técnico de la TDT, aprobado por el Real Decreto 250/2025², establece en sus artículos 10 y 11, sobre especificaciones técnicas de la alta definición y ultra alta definición, que el nivel de sonoridad del audio de los programas deberá estar normalizado a un nivel de -23,0 LUFS, con una tolerancia de ±1,0 LU, conforme a la norma UIT-R BS.1770 de medición de la sonoridad del audio y a la Recomendación UER R-128. Por tanto, a pesar de que esta norma no puede considerarse en sentido estricto un desarrollo reglamentario del citado artículo 121.4 de la LGCA, y que solo afectaría a las emisiones de TDT, es lícito entender que respetando los requisitos de la Recomendación UER R-128 en programas y en comunicaciones comerciales los prestadores estarían dando cumplimiento a lo que establece la LGCA.

El contenido del Real Decreto 250/2025 es por tanto coherente con la normalización técnica en el ámbito europeo, y está asimismo alineado con las recomendaciones que ya en noviembre de 2011 acordó el Grupo de Trabajo de Audio del Foro Técnico de la televisión digital, auspiciado por el Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, plasmadas en el “Documento de Introducción a la Normalización por sonoridad en programas de radiodifusión en España”. Entre otros se recomendaba:

- “*Arranque del proceso de normalización con la mayor brevedad posible: se recomienda comenzar progresivamente, aunque existan imperfecciones en el inicio.*”
- (…)

² [Real Decreto 250/2025, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinadas medidas de impulso de la evolución tecnológica de la televisión digital terrestre.](#)

- “*Acuerdo con terceros para que todo contenido subcontratado siga las especificaciones de normalización por sonoridad o, en su defecto, compromiso interno para adaptar el contenido no normalizado a la especificación R-128.*”

Procede aclarar que la propia norma UIT-R BS.1770 de medición de la sonoridad del audio ya da una solución a la aparente problemática que se plantaría en el caso de programas con largos silencios o pasajes muy suaves, al utilizar un algoritmo de medición ponderada en el que, entre otros, se ignoran los fragmentos cuyo nivel momentáneo es excepcionalmente bajo. Esto provoca que programas tales como las retransmisiones deportivas de tenis o de golf, en la práctica se puedan normalizar sin dificultad a -23 LUFS.

Esta es la razón por la que según la UER R-128 el nivel sonoro de -23,0 LUFS, con una tolerancia de ±1,0 LU, no se establece como un nivel máximo sino como un nivel estándar para todos los programas.

De manera excepcional, se contempla que en casos especiales un programa podría a propósito tener un nivel sonoro inferior a -23 LUFS. En estos casos se exige indicar claramente de dicha excepción.

Finalmente, el artículo 121.3 de la LGCA se refiere al principio de diferenciación entre el contenido editorial y el contenido publicitario, estableciendo que “*Las comunicaciones comerciales audiovisuales deben estar claramente diferenciadas del contenido editorial mediante mecanismos ópticos y/o acústicos y/o espaciales.*”

Los mecanismos acústicos a que alude este artículo, y que acompañarían a los marcos neutrales y cortinillas separadoras entre el programa y el bloque publicitario, deberían basarse en la utilización de sonidos de naturaleza diferente a los habitualmente empleados en los programas. Ahora bien, también podría entenderse que la LGCA está permitiendo el uso de niveles sonoros superiores a los del programa para advertir del inicio del bloque publicitario, a pesar de poder resultar molesto para buena parte de los espectadores.

IV. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA

La gran mayoría de las contribuciones (un 80%), son partidarias de utilizar para la medición del nivel sonoro el concepto de sonoridad subjetiva percibida por los oyentes, de conformidad con las normas derivadas de la Recomendación UER R-128.

Esta norma debería utilizarse tanto para la medición del nivel sonoro de los programas como de las comunicaciones comerciales según una mayoría de las respuestas a la consulta pública (un 60%).

En cuanto al valor de los niveles de sonoridad de los contenidos, la mayoría (un 60%) se alinea con el valor normalizado de -23 LUFS que recoge la Recomendación UER R-128 y el Plan Técnico de la TDT.

Respecto a la tolerancia de $\pm 1,0$ LUFS, que también recoge el Plan Técnico de la TDT y está inspirada en la Recomendación UER R-128, algunas contribuciones muestran dudas sobre su aplicabilidad a contenidos cortos como pueden ser los anuncios publicitarios.

En una de las respuestas se señala que la medición del nivel sonoro debe contemplar el conjunto de todo lo emitido, y de no ser así una tolerancia de sólo $\pm 1,0$ LUFS resulta a todas luces insuficiente.

En otra respuesta se expone cómo la problemática de la publicidad y otros formatos de contenido breve ha sido abordada por la UER en el Suplemento R-128 s1, que define criterios técnicos que permiten garantizar que los anuncios no resulten auditivamente intrusivos:

- Nivel de sonoridad promedio: -23.0 LUFS ± 0.5 LU.
- Nivel máximo de sonoridad de corto plazo: no debe superar -18.0 LUFS.
- Nivel máximo de pico verdadero: no debe superar -1.0 dBTP.

Estos parámetros permiten controlar tanto el nivel medio como los picos breves que generan sensación de molestia, asegurando una transición fluida y cómoda entre contenido editorial y anuncios.

Sobre la medición del nivel de sonoridad en servicios diferentes a la televisión lineal por TDT, si bien en general hay coincidencia en que las reglas deben ser equivalentes, proporcionando al público una experiencia de consumo uniforme, se precisa que en estos casos no es posible aplicar tal cual los mismos requisitos que en TDT.

Una de las contribuciones explica, en línea con la evolución de la Recomendación UER R-128, la sucesiva aparición de suplementos destinados a contenidos ofrecidos a través de plataformas diferentes a la TDT.

Otra respuesta señala que la consulta pública está dirigida específicamente a servicios de televisión, y no resulta aplicable a radiodifusión (de destaca especialmente la radio FM, por su condición de servicio analógico, y a la ausencia de obligaciones de este tipo en Plan Técnico Nacional de Radiodifusión). Otra contribución señala igualmente que los parámetros

establecidos en la Recomendación UER R-128 (-23,0 LUFS, $\pm 1,0$ LUFS) pueden resultar excesivamente restrictivos para su implementación inmediata y generalizada, careciendo incluso algunos agentes del control técnico sobre todas las emisiones de publicidad que se realizan. En el caso de los servicios de vídeo bajo demanda, la imposición de esta Recomendación podría implicar la recodificación de todo el contenido audiovisual disponible.

En relación con los mecanismos acústicos que se emplean para diferenciar las comunicaciones comerciales del contenido editorial, son mayoría las respuestas que consideran que no pueden tener un nivel superior a la sonoridad de los programas y contenidos comerciales (un 30 % de las contribuciones), dado que esta es la forma de proteger adecuadamente al espectador de sonidos molestos. Una respuesta alude a la posibilidad de utilizar señales acústicas específicas (tonos de inicio, efectos sonoros), que respeten las mismas normas de nivel sonoro establecidas por la Recomendación R-128.

Algunas respuestas sugieren profundizar en los aspectos técnicos del nivel sonoro, por ejemplo, a través de la creación de un grupo de trabajo técnico.

V. CRITERIOS DE SUPERVISIÓN DEL NIVEL SONORO DE LAS COMUNICACIONES COMERCIALES EN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Una vez recibidas las contribuciones de los 10 agentes que han respondido a la consulta pública de la CNMC, se exponen los criterios de supervisión, de cara al cumplimiento por parte de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de lo establecido en el artículo 121.4 de la LGCA, que dispone que “*el nivel sonoro de las comunicaciones comerciales audiovisuales no puede ser superior al nivel medio del programa que le precede*”:

- Los servicios de TDT deben cumplir con el Plan Técnico de la TDT, que remite a la Recomendación UER R-128 y establece un nivel de sonoridad del audio de los programas que deberá estar normalizado a un nivel de -23,0 LUFS, con una tolerancia de $\pm 1,0$ LU. El respeto de la Recomendación EUR R-128 tanto para programas como por parte de las comunicaciones comerciales audiovisuales supone el cumplimiento del artículo 121.4 de la LGCA, siempre y cuando su nivel sonoro medio sea inferior al del programa anterior.
- La comunicaciones comerciales incluidas en el resto de servicios, entendiendo por tales los canales de televisión lineal en abierto que se emitan a través de plataformas diferentes a la TDT, la televisión de pago, el vídeo bajo demanda, los usuarios de especial relevancia, los servicios

radiofónicos o los servicios sonoros a petición, podrán cumplir con el artículo 121.4 de la LGCA siempre y cuando el nivel sonoro medio sea inferior al del programa anterior, analizado a través de alguna de las siguientes alternativas:

- Respetando los mismos criterios del Plan Técnico vigente de la TDT.
- Respetando los criterios establecidos en suplementos de la Recomendación UER R-128 dirigidos específicamente al tipo de servicio que se presta.
- Respetando otro tipo de criterios técnicos, que ofrezcan un nivel de protección de los usuarios que resulte equivalente a cualquiera de los anteriores.
- La emisión o inserción de comunicaciones comerciales audiovisuales podrán sujetarse a las recomendaciones específicas para contenidos de corta duración recogidas en el Suplemento de la UER R-128 s1.
- En las comunicaciones comerciales posteriores a programas que, acogiéndose a lo que permite la UER R-128 en su letra j), se acojan a la excepción de tener un nivel sonoro inferior a -23 LUFS, el posible incumplimiento del artículo 121.4 de la LGCA se analizará para cada caso concreto, teniendo en cuenta entre otros la justificación de dicho carácter excepcional, así como la existencia de una indicación clara de dicha excepción.

Con respecto al cumplimiento de lo establecido en el artículo 121.3 de la LGCA, se concluye que los mecanismos acústicos que se emplean para diferenciar las comunicaciones comerciales del contenido editorial deben tener un nivel de sonoridad tal que, medido conjuntamente con los contenidos en los que se inserten, cumplan con la Recomendación UER R-128 o bien ofrezcan un nivel de protección de los usuarios que resulte equivalente. Es decir, estos avisos deben respetar los límites que se establecen sobre nivel sonoro, siendo alternativas adecuadas a la mera elevación del volumen acústico el uso de tonos o efectos sonoros que resulten distintivos.

El incumplimiento de los artículos 121.3 o 121.4 supone la comisión de una infracción leve conforme al artículo 159.8 de la LGCA.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de hecho y Fundamentos de Derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

RESUELVE

PRIMERO. - Aprobar los criterios de supervisión de las obligaciones relativas al nivel sonoro de los mensajes publicitarios recogidas en el apartado V de la presente Resolución.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados.