

EL PROBLEMA DE LA IMPLANTACION Y DESARROLLO DE LA TELEVISION DIGITAL TERRESTRE EN ESPAÑA

(Posición de la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas- UTECA)

I. PROPÓSITOS DE ESTE INFORME.

Este documento está elaborado a partir de la grave preocupación de las empresas de televisión de cobertura nacional por el desarrollo de la televisión digital terrestre (TDT) en España, y por su absoluta convicción técnica, suficientemente fundada en los estudios hasta ahora realizados, de que la implantación de la nueva tecnología será imposible o, en su caso, llevará a un deterioro del servicio de televisión en lugar de a las mejoras esperadas.

La televisión digital terrestre se ha establecido en España mediante una regulación legal mínima, a la que han acompañado luego, por aluvión, normas complementarias de inferior rango. Fue la disposición adicional cuadragésimocuarta de la Ley 66/97, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el lugar elegido por el legislador para la primera y escueta mención a la tecnología nueva. La regulación fue luego complementada por el Real Decreto 2169/98, de 9 de octubre, que aprobó el Plan Técnico Nacional de la televisión digital terrestre, y por la Orden de 9 de octubre de 1998 que estableció el Reglamento Técnico para la prestación del servicio de la televisión digital terrestre.

A partir de estas previsiones, se han convocado concursos y adjudicado nuevas concesiones a empresas operadoras que no han conseguido hasta la fecha una implantación eficiente.

UTECA directamente y algunos de sus miembros individualmente, han impugnado desde el principio ante los Tribunales estas nuevas regulaciones, por estimarlas deslegalizadas y saltuarias. Lo cual, por una parte, supone una dejación del legislador respecto de su obligación de situar en el nivel normativo del rango debido una regulación tan importante como la relativa a la transición hacia la tecnología digital y el desarrollo de ésta. Y, por otra, una renuncia a la ordenación rigurosa y sistemática, para sustituirla por dictados de mera oportunidad, por normas de mínimo rango desordenadas e incompletas.

Del mismo modo, las empresas del sector privado han impugnado ante los Tribunales la totalidad de los concursos celebrados hasta ahora para la concesión de licencias de TDT y sus respectivas adjudicaciones. No sólo por traer estos concursos las mismas deficiencias regulatorias que están en el origen de la TDT, sino porque el planteamiento de los mismos se ha hecho de un modo discriminatorio con respecto de los operadores de televisión analógica, que no han podido participar en ellos. Este trato no igualitario se ha incrementado porque ha servido para establecer en el nuevo mercado un operador dominante que no sólo tendrá la titularidad de la mayor parte de los múltiplex utilizables, sino que podrá ofrecer servicios de mejor calidad y más completos.

Esta política de concursos y adjudicaciones rápidas de nuevas licencias para la TDT conlleva también la formidable paradoja de que se haya confiado a empresas nuevas y sin experiencia el impulso de la TDT en España, cuando lógicamente, tal desarrollo será imposible sin contar con la experiencia y la capacidad de transformación de los mercados que tienen los operadores analógicos consolidados.

Tanto las regulaciones fragmentarias y, en apariencia, apresuradas, como su ejecución a través de concursos excesivamente prematuros y poco planificados, dan la impresión completa de que no se han llevado a cabo los análisis necesarios sobre la viabilidad de estos nuevos operadores, los problemas de transición desde el mercadeo

analógico al digital, los de convivencia de la tecnología analógica y la digital durante un decenio, y la organización final de un mercado digital en el que puedan sobrevivir económicamente todas las empresas que estén autorizadas a competir en el mismo.

Y, pese a todo lo expresado, UTECA y los operadores que están asociados a la misma creen seriamente en la enorme trascendencia de la tecnología digital, en su capacidad transformadora de los mercados, en la mejora e incremento de los servicios de toda clase que permitirá ofrecer, y en el desarrollo económico de los mercados de la información que traerá consigo. De aquí la seria preocupación por un estado de cosas, que va de la regulación a los planes de implantación, de los que puede resultar un rotundo fracaso para la Administración pública que los ha diseñado, una grave frustración para los consumidores que no recibirán los servicios que se esperan de la implantación de la nueva tecnología, un descalabro económico para los nuevos operadores de televisión y la frustración de las expectativas que todos los demás empresarios de televisión, y las industrias fabricantes de componentes y terminales, tenían puestas en la emergencia del nuevo mercado.

Llamar la atención seriamente a los organismos responsables sobre un programa que está desviándose y que no podrá realizarse, en perjuicio de todos, es el objetivo central del presente documento.

II. LOS PROBLEMAS DE CARÁCTER TÉCNICO.

Desde hace meses UTECA ha venido estudiando los problemas de transición hacia la TDT y su implantación definitiva, constituyendo al efecto equipos de expertos propios de las empresas asociadas, que también han contado con el apoyo de algunas instituciones universitarias. Un resumen de las conclusiones establecidas hasta este momento se acompaña como anexo del presente informe general, para evitar reiteraciones.

Los análisis efectuados demuestran que, en verdad, no parece que se hayan realizado estudios suficientemente profundos sobre los problemas de compatibilidad, durante el período transitorio, de la televisión analógica y la digital. Menos aún que se haya anticipado a la convocatoria de los concursos para la adjudicación de nuevas concesiones, un estudio de la viabilidad económica de las nuevas empresas que han de operar en un mercado que todavía no existe y que tardará años en constituirse.

Pero si tuviera que destacarse por todos un problema técnico que coartará definitivamente el desarrollo de la TDT en España, sería, sin duda, el siguiente: el ancho de banda del múltiplex compartido que se ha asignado a las cinco televisiones nacionales analógicas, es inadecuado e insuficiente. No sólo no permitirá prestar otro tipo de servicios distintos del televisivo, sino que incluso este servicio puede que tenga que ofrecerse en términos de menor calidad que actualmente.

El múltiplex asignado a los miembros de UTECA y a RTVE no está basado en una red multifrecuencia (MFN), sino que se trata realmente de una red que, si bien utiliza varias frecuencias para la cobertura de todo el territorio nacional, está compuesta de diversas redes isofrecuencia (SFN) de ámbito provincial. Esa circunstancia hace que las condiciones técnicas del múltiplex de los citados operadores no permitan el desarrollo de prestaciones de idéntica calidad que las de los nuevos concesionarios de TDT. Pero además, los actuales operadores analógicos, no sólo no van a poder ofrecer los nuevos servicios de la sociedad de la información que la tecnología digital permite desarrollar, e incluso es esperable una merma de la calidad de las transmisiones televisivas ordinarias.

Este es un problema que, necesariamente, tiene que corregirse. En otro caso, es difícil que los operadores analógicos encuentren estímulos de cualquier clase para invertir e impulsar la televisión digital. Y es imposible que el mercado nuevo se presente con el mínimo de atractivo y de mejora respecto de la situación existente como para que los usuarios acepten y estimulen la transición hacia los sistemas digitales.

Los estudios técnicos de que dispone UTECA revelan que es posible resolver los problemas de ancho de banda modificando el Plan Técnico Nacional de asignación de frecuencias. Incluso sin hacerlo, podría resolverse la cuestión rescatando frecuencias que están siendo utilizadas sin título legal o administrativo suficiente, o corrigiendo el desequilibrado reparto de frecuencias digitales que se ha llevado a cabo entre los antiguos operadores analógicos y los nuevos operadores de TDT.

Una expresión más circunstanciada y detallada de los problemas técnicos actuales, se contiene en el documento que figura como anexo del presente informe general.

III. PROBLEMAS OPERATIVOS.

La regulación vigente de la TDT, tan escueta y poco sistemática, apenas si ha tenido en cuenta los problemas de gestión de diversos servicios que tendrían que compartir más de dos operadores.

En particular, en ninguna parte está dicho cómo se gestiona el múltiplex compartido, tanto en el período transitorio como en el definitivo. Sobre ello sólo puede encontrarse una mínima referencia en el apartado 8 de la Disposición Adicional primera del Real Decreto 2169/1998, donde se establece que las entidades que “accedan al aprovechamiento de programas dentro del mismo canal, sin perjuicio del derecho exclusivo a su explotación, podrán asociarse entre sí para la mejor gestión de todo lo que afecte al canal múltiple en su conjunto o establecer conjuntamente las reglas para esta finalidad”.

Aunque esta aparente entrega a la autorregulación de la búsqueda de las soluciones a los problemas que el uso común de las mismas herramientas técnicas es, en principio, razonable, deja sin resolver, sin duda, innumerables cuestiones de las que no puede abstenerse el regulador público.

En verdad, la explotación conjunta del múltiplex exige la figura de una empresa “empaquetadora” que fije los datos de todos los programas que se incluyen en el mismo, que lo gestione, y que gestione también el canal de retorno STB. Pero caben diversas soluciones, todas las cuales deben conducir a evitar el dominio de operadores dominantes y el establecimiento de fórmulas asociativas que permitan la participación igualitaria de todos los operadores interesados.

Y junto a éstos, quedan otras muchas cuestiones operativas por definir. Por ejemplo:

- En relación con el múltiplex, no existe un organismo regulador que controle y verifique la calidad de la señal emitida y que arbitre entre los posibles conflictos de los distintos actores del mercado.
- La compartición del múltiplex plantea el problema de la selección de la caja y el decodificador que van a emplearse ¿quien decide el decodificador? Deben los operadores del múltiplex que no cuentan con este tipo de tecnología asumir la que tienen otros operadores de ese mismo múltiplex creando, por tanto, una clara relación de dependencia?
- La falta de un receptor, desmultiplexador, descryptador universal y el hecho de que exista un operador claramente dominante en el mercado (QUIERO TV) plantea el importante problema de una posible imposición a los demás operadores de la caja, que ha elegido aquél, de lo que resultaría una evidente relación de dependencia.
- Tampoco se ha resuelto cuál será la relación con el servicio portador (que actualmente es, de facto, RETEVISION) ni cuál será el precio que los operadores del múltiplex deberán abonar por este servicio.

- Los operadores de televisión en abierto dependen de las audiencias; sin embargo, se pretende implantar la televisión digital terrenal sin que se haya desarrollado un sistema de medición de audiencias que permita a los principales clientes de las televisiones, los anunciantes, decidir donde realizar sus inversiones. La inexistencia de un modelo de medición de audiencias ajustado al nuevo sistema provocará una crisis en la confianza de los anunciantes que son, sin embargo, la única fuente de financiación de los operadores privados en abierto.
- No existe, por el momento, un parque de televisores que cuenten con la caja o descodificador de la señal digital necesaria para la recepción. De esta forma los espectadores que deseen ver la televisión digital terrenal necesitaran un aparato que descrypte la señal digital, con el consiguiente desembolso económico.
- Es necesario resolver el problema de los llamados “cuellos de botella” de la interoperabilidad (API’s y EPG’s). Además siendo los EPG, guías electrónicas de programas diseñadas para ayudas al espectador a seleccionar y personalizar los canales que desea ver, parece evidente que quien controle el EPG controla el múltiplex en la medida en que podrá orientar al espectador hacia sus propios canales.
- La normativa prevé el cese de las emisiones analógicas antes del 2013 aunque precavidamente establece que si la “cobertura” con tecnología digital no se hubiese alcanzado en aquella fecha dicho plazo podría ser prorrogado. Los miembros de UTECA entienden que no debe atenderse simplemente a la “cobertura” sino sobre todo a la “recepción”. Solo cuando la gran mayoría de la población española disponga de las cajas o de los televisores que permiten ver las emisiones digitales, puede el Gobierno plantearse el cese de las emisiones analógicas. Nunca antes de esa fecha.

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS

La regulación actual impone unas fechas concretas para el inicio de las emisiones digitales terrestres. Los operadores agrupados en UTECA deberán hacerlo antes del día 2 de abril de 2002.

Sin embargo, a la vista de lo descrito en el presente documento, tanto dicha fecha, como las previsiones más largas para la transición y el apagón final de los sistemas analógicos, se han fijado sin el suficiente análisis de la situación.

Si no se resuelven los problemas tecnológicos y operativos que se han indicado resumidamente en este documento, se estará obligando a empresas privadas a que emitan con destino a ningún mercado, a ningún grupo de usuarios. Que inviertan y desarrollen programas, que financien tecnologías nuevas, sin que exista ninguna posibilidad de obtener la razonable compensación económica por dicho esfuerzo.

Ni en España se están adquiriendo televisiones que permitan la recepción de las nuevas señales digitales, ni se está transformando el parque antiguo, ni se vislumbra la posibilidad de que el nuevo mercado pueda emerger milagrosamente de la noche a la mañana. El ejemplo, tal vez ya dramático, de la nula incidencia en los mercados de las emisiones del primer operador de TDT, son un simple augurio de lo que ocurrirá con carácter general con todos los que se adentren en un terreno no desbrozado ni clarificado, tanto desde el punto de vista de la regulación como desde las perspectivas económicas de las inversiones.

No pueden imponerse desde la Administración pública a las empresas, obligaciones de contenido imposible. Son inaceptables desde el punto de vista de la razón, e inexigibles desde el punto de vista del Derecho de las concesiones y contratos.

Si estas condiciones no varían será necesario prorrogar la implantación de la TDT y levantar o revocar las obligaciones que actualmente se ha impuesto a los operadores que deben iniciar las emisiones digitales.

Debe tenerse en cuenta que este aplazamiento no es sólo un dictado de la lógica y de la razón, sino también la única manera de evitar que la Administración pública competente incurra en graves responsabilidades. Ciertamente, los concesionarios tienen que atenerse a las obligaciones que se establecen en sus contratos y a las instrucciones que marcan los organismos concedentes, pero si tales obligaciones se exigen sin que la Administración haya desarrollado los medios mínimos necesarios, o haya puesto a disposición de los operadores las herramientas imprescindibles para que las inversiones que realizan y los servicios que ofrecen, tengan una compensación adecuada, estará provocando lesiones económicas que los concesionarios no tienen obligación jurídica de soportar y que, en consecuencia, son resarcibles.

V. UNA PROPUESTA.

UTECA y las empresas asociadas a la misma creen firmemente, a la vista de la situación actual, que la única posibilidad todavía existente de implantación y desarrollo de la televisión digital terrestre en España, en términos que sean viables desde el punto de vista tecnológico y económico, es que se revisen las normas y los planes actualmente vigentes, verificando los problemas que en este documento se describen, y proponiendo las reformas y nuevas orientaciones que sean razonablemente necesarias.

Los operadores analógicos de televisión de cobertura nacional creen que la tecnología digital, aplicada a la televisión, reportará ventajas de todo tipo a la sociedad de la información y a todos cuantos participan en ella, desde la Administración a los usuarios, desde los operadores de televisión a las industrias de

componentes. Es, por tanto, una nueva oportunidad de desarrollo que no puede ser malgastada por causa de planteamientos inadecuados.

Es seguro que la posición de la televisión pública estatal, se exprese o no en los mismos términos en que se hace en este informe, no diferirá en cuanto al análisis de fondo de una realidad que, incontestablemente, no ofrece ninguna posibilidad de que los objetivos trazados para la implantación de la TDT se cumplan.

Como es un problema que a todos concierne, UTECA ofrece toda su colaboración para la revisión de las normas y planes actuales, también para que todo ello se lleve a cabo con la mayor urgencia.

Entiende esta asociación, que el modo más operativo de actuar en el futuro debería ser la elaboración por parte de los organismos responsables de las propuestas que sean precisas para corregir las insuficiencias regulatorias y los problemas técnicos y operativos que se han observado, remitiendo ulteriormente las mismas para su análisis a los operadores interesados. A partir de las nuevas propuestas, debería institucionalizarse un debate hasta concluir en soluciones consensuadas y definitivas.

Madrid, 20 de julio de 2001.