

**La televisión
digital terrestre en España.
Por un sistema televisivo de futuro
acorde con una democracia de calidad**

Enrique Bustamante Ramírez

Documento de trabajo 129/2008



Enrique Bustamante Ramírez

Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Universidad Complutense de Madrid. Autor de numerosas obras sobre las industrias culturales, sus obras más destacadas en el campo televisivo son La televisión económica (Gedisa, 1999) y Radio y televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la democracia (Gedisa, 2006; RAI, 2007); también los capítulos sobre televisión digital en las obras colectivas que, bajo su coordinación, editó la Fundación Alternativas con Gedisa: Comunicación y cultura en la era digital (2002, 2004) y Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación (2003).

Agradecimiento

Este trabajo ha contado con la colaboración de diversos profesionales de la televisión y las telecomunicaciones, la mayoría de los cuales ha preferido declinar su cita. Por sus características comunes, el autor desea rendir homenaje a toda una generación de expertos mayores de cincuenta años, a la que debemos muchos de los logros técnicos y creativos de las últimas décadas y que hoy, desgraciadamente, se ve empujada al retiro prematuro por empresas públicas y privadas que desprecian así su capacidad profesional y creativa. Aunque los posibles errores sean atribuibles sólo al autor, a ellos está dedicado este trabajo.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Enrique Bustamante Ramírez

ISBN: 978-84-92424-07-8

Depósito Legal: M-11854-2008

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1. Introducción. La televisión digital y la trascendencia de la TDT	7
2. La TDT en el contexto internacional	12
2.1 Modelos tecnoeconómicos y políticos de TDT	15
2.2 La transición y sus instrumentos	20
2.3 Doctrina y políticas de la UE	21
2.4 Políticas estatales europeas ante la TDT	26
3. Situación de la TDT en España	29
3.1 Satélite y cable construyen monopolios de pago	30
3.2 La TDT del Partido Popular (1998-2004): fracaso ejemplar	34
3.3 El relanzamiento socialista de la TDT (2005-2007): tantas soluciones como problemas	38
4. Una transición digital compleja y llena de interrogantes	46
4.1 La oferta televisiva digital	46
4.2 El impulso público-privado a la transición digital	52
5. Conclusiones y propuestas	58
5.1 Políticas de TDT escasamente sociales	58
5.2 Una transición digital cargada de interrogantes	62
5.3 Propuestas: una televisión de futuro para una democracia de calidad	64
Índice de Tablas	69
Bibliografía	70

Siglas y abreviaturas

AETIC	Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España
AIMC	Asociación de Investigación de Medios de Comunicación (EGM)
API	Application Programme Interface
ASIMELEC	Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Telecomunicaciones
ATSC	Advanced Television System, norma de TDT de los EE UU
AUC	Asociación de Usuarios de la Comunicación
CAC	Consell de l'Audiovisual de Catalunya
CC AA	Comunidades autónomas
CMT	Consejo del Mercado de las Telecomunicaciones
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (Francia)
DTH	Direct Television to Home (satélite directo a los hogares)
DVB	Digital Video Broadcasting, norma de TDT de la UE
DVB-H	Digital Video Broadcasting for Handhelds, norma TDT hacia móviles
EE UU	Estados Unidos
EPG	Electronic Programme Guide
EPRA	European Platform of Regulatory Authorities
FAPAE	Federación de Productores Audiovisuales de España
FCC	Federal Communications Commission
FENITEL	Federación de Instaladores de Telecomunicaciones
FORTA	Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos
GRP	Gross Rating Point
HDTV	High Definition Television
ISDB	Integrated Service Digital Broadcasting, norma de TDT de Japón
ITC	Independent Television Commission (Reino Unido)
MHP	Multimedia Home Platform
MPEG-2	Moving Pictures Experts Group 2
MPEG-4	Moving Pictures Experts Group 4
MVPD	Services: Multichannel Video Programming Distributors, servicios audiovisuales de pago
OEA	Observatorio Audiovisual Europeo
RTVE	Radio Televisión Española
SETSI	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información
SI	Sociedad de la información
STB	Set Top Box, equipo de recepción de las emisiones digitales
TDT	Televisión Digital Terrestre
TV IP	Internet Protocol por ADSL, o por Internet
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UE	Unión Europea
UER	Unión Europea de Radiodifusión
UTECA	Unión de Televisión Comerciales Asociadas

Términos técnicos

Multiplex (múltiple)	Señal compuesta radioeléctrica que incorpora varios canales y servicios para su emisión digital
Must carry	Obligación de transportar canales públicos o privados en las redes
Open access	Obligación de transportar programas independientes
Pay per view	Pago por programa, sin interactividad real
Pay TV	Pago por abono por tiempo
Simulcast	Emisión simultánea de una programación analógica en digital
Switch off	Apagón analógico de la señal televisiva
Switch over (digital)	Proceso de consecución del apagón analógico
Walled garden	Estrategia de canales temáticos cerrados para abonados
Zappers	Descodificadores de TDT sin capacidad interactiva

La televisión digital terrestre en España

Enrique Bustamante Ramírez

Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad

La televisión digital terrestre (TDT) adquiere en el panorama actual de desarrollo de las redes digitales una significación especial. Como televisión representa la única tecnología capaz de llevar gratuitamente a todos los espectadores una oferta multicanal hoy irrenunciable para cualquier espectador, con complementos de televisión enriquecida; en tanto red digital, representa, además, una promesa de acceso universal de la sociedad de la información frente a la grave fractura digital dibujada en muchos países por la vía del equipamiento individualista y de mercado, marcada por la dinámica del todo pago. Desde ambos puntos de vista, es la democracia la que está en juego. Este informe pretende poner de relieve esa trascendencia profunda, y no se ocupa de las vicisitudes de la implantación de la TDT más que en la medida en que afectan a este resultado final. El contexto internacional analizado de forma sintética da cuenta de la magnitud y complejidad del desafío planteado. Tras el aspecto inicial de lucha mundial de estándares tecnológicos aparece la verdadera naturaleza del reto de la TDT: su inevitable puesta en cuestión de las arquitecturas y equilibrios de la televisión analógica apela al diseño y construcción del sistema televisivo del futuro y, por tanto, también en buena medida, del modelo de sociedad y de democracia que cada país decida para su futuro. Pese a la presión global, el repaso de los modelos adoptados en cada país para la TDT –gratuito o de pago, público/privado, centralista/descentralizado...– revela así su concepción nacional, tributaria de las tradiciones históricas de cada país, pero también de la correlación de fuerzas y *lobbies* actuales en presencia; unas determinaciones que aparecen asimismo en los plazos y dispositivos ideados nacionalmente para la transición digital.

El caso español, analizado con detalle en los apartados siguientes, es una ilustradora aplicación práctica de estos enrevesados caminos de la digitalización televisiva. El lanzamiento pionero de la TDT en 1998 por el Gobierno de Aznar, claramente intervencionista desde el punto de vista partidista y pretendidamente movido por la televisión codificada y de pago, condujo al fracaso y al retraso absoluto español en este terreno. El relanzamiento de la TDT y la hiperactividad del ejecutivo de Rodríguez Zapatero en el impulso a la transición digital, fundamentado en el acceso abierto y gratuito, ha conseguido logros indudables de despegue y desarrollo de la TDT. Pero el análisis de sus medidas muestra también debilidades notables: tentaciones intervencionistas de orden político, temores paralizantes ante los grupos mediáti-

cos, escasos matices sociales y objetivos industriales prioritarios. Los termómetros de la transición digital no sólo abren numerosos interrogantes sobre la fecha prevista para el apagón analógico, sino que sirven de testigo de los contradictorios intereses y fuerzas que gobiernan ese interregno y de las serias dificultades encontradas por la Administración pública para orientar y liderar este proceso. En último término, plantean amplias dudas sobre la adecuación entre el modelo televisivo que se está construyendo por esta vía y la democracia profundizada y de calidad que el PSOE proclamaba perseguir en su programa de gobierno. Se apuntan propuestas concretas posibilistas que permitirían al mismo tiempo garantizar el éxito de la transición digital y la construcción de un sistema televisivo más armónico, que conciliara pluralismo y democracia comunicativa con crecimiento económico, liderazgo público con economía de mercado, sistema televisivo sostenible con su inserción profunda en una sociedad de la información para todos.

Propuestas estructurales: conformar un sistema televisivo digital y democrático

- Una urgente Ley General Audiovisual que armonice y dé sentido unitario al marasmo de leyes que hoy siguen rigiendo penosamente el audiovisual español, basada en el anteproyecto elaborado por el Gobierno en 2005, con elementos vitales: la extensión de la reforma democrática de RTVE a todas las radiotelevisiónes públicas; la aplicación del derecho de acceso constitucional a los canales públicos; el reconocimiento legal y un plan de frecuencias digitales para la televisión comunitaria; el régimen de obligaciones de contenidos y servicios interactivos, especialmente para la población con minusvalías; una regulación anticoncentración coherente, incluyendo exigencias fehacientes a los operadores para garantizar el pluralismo de contenidos.
- Un imprescindible Consejo Audiovisual, responsable del dictamen de las misiones de servicio público de RTVE y del control de su cumplimiento, de la adjudicación de las licencias privadas de radiodifusión digital y de su prórroga, mediante informes públicos y vinculantes; del seguimiento y control de cumplimiento por las empresas concesionarias de la regulación legal; y de sus compromisos, incluyendo el reparto definitivo de licencias digitales para el día después del apagón analógico.

Propuestas para la transición digital: coordinar a los agentes sociales con el liderazgo público

- Participación social intensiva.
- Integración plena de la TDT en los planes de la sociedad de la información.
- Comercialización transparente de equipos.
- Promoción más activa.
- Misión esencial de servicio público en la transición.
- Autonomía pública de indicadores de la transición.
- Programa sistemático de apoyo a los servicios de administración electrónica.
- Apoyo a los sectores sociales desfavorecidos.
- Apoyo especial a las personas con minusvalías.
- Articulación especial con la producción independiente.

“Ni los inventos técnicos cambian la sociedad, ni la sociedad determina los usos de los inventos técnicos: los inventos técnicos se dan siempre dentro de las sociedades”. (Raymond Williams, Historia de la Comunicación. Vol. 2. Bosch, Barcelona, 1992)

1. Introducción. La televisión digital y la trascendencia de la TDT

El objetivo de este informe es analizar los desafíos y consecuencias de la televisión digital terrestre en España, con su imprescindible marco internacional, en sus elementos y claves estructurales profundas en tanto diseño de la televisión dominante del futuro previsible en nuestro país. En última instancia, siguiendo a Raymond Williams, uno de los fundadores de la economía política de la comunicación –y de los estudios culturales, al mismo tiempo–, la TDT sirve como botón significativo de muestra de cómo las tecnologías de la comunicación y las sociedades interactúan mutuamente, más allá de las potencialidades técnicas de las primeras y de las determinaciones apriorísticas de las segundas.

En principio, la digitalización es un proceso técnico que transforma la señal en cualquiera de los soportes conocidos, cable, satélite, línea telefónica, ondas hertzianas... Su principal ventaja destacable es la convergencia que permite con la digitalización general que atañe a todas las formas de comunicación a distancia y, por tanto, la reunificación con parientes de una misma familia largo tiempo separados (el teléfono, la radiodifusión) y su encuentro común con la informática. La televisión entra plenamente con la digitalización en la era digital.

En televisión, la digitalización afecta a todas las fases del proceso de comunicación, desde la creación hasta la posproducción y la difusión, con consecuencias señaladas en cada uno de estos escalones. Sin desdeñar en absoluto el impacto sobre las restantes fases, este informe se ocupa estrictamente de la digitalización de la difusión de la señal hacia el usuario, y de sus efectos en cascada sobre el conjunto del sistema televisivo y de la comunicación social. Más precisamente aún, nos dedicamos al caso de la TDT, como proceso de digitalización de la red de difusión hertziana, primer soporte que ancló la expansión de la televisión en el mundo entero y que todavía hoy es, en la mayoría de los países, ampliamente

mayoritario. Además, la digitalización de otras “nuevas redes” (como se decía en los años setenta y ochenta), saludadas durante años como soportes de la “revolución televisiva” e incluso de la “nueva” televisión, participativa, próxima, inagotable, ha mostrado ya ampliamente su cara hegemónica de macrotelevisión de pago, limitada a precisas categorías socioeconómicas de usuarios. Una “nueva era de la televisión”, discriminatoria socialmente, pero que ha decidido el paso del *broadcasting* (pocas cadenas para grandes *ratings* o *shares*) al *narrowcasting* (o televisión segmentada), de la oferta de unos pocos canales a un panorama multicanal en el que los paquetes de programaciones, con ofertas generalistas y temáticas y servicios interactivos, aparecen como baremo insoslayable de los usuarios de plenos derechos.

En efecto, a primera vista, la digitalización de la televisión por ondas ofrece algunas ventajas notables, como la mejora de la calidad de la imagen y del sonido; además, supone la posibilidad de introducir una cierta gama de servicios antes desconocidos, bien sea como complemento a los programas televisivos o con autonomía propia. En realidad, el primer y poderoso impacto de la TDT es económico: la multiplicación por 4 ó 5 veces del número de frecuencias disponibles a un coste proporcionalmente equivalente; la apertura a un mundo de servicios informativos ilimitado que hace frisar continuamente a la televisión con la sociedad de la información general; la hibridación inevitable ya entre modelos de negocio gratuitos (de servicio público o publicitarios) con los de pago por abono o uso. Como en el paso histórico de la radio de las ondas medias a la FM, esta multiplicación de soportes posibles se traduce en una segmentación de la oferta televisiva y una fragmentación de sus públicos, de modo que en la TDT la unidad básica de medida ya no es el canal, sino el múltiple, un paquete compuesto por programas y servicios, organizado y unificado en un flujo de datos, que a su vez se transforma en dieta mínima del usuario.

La digitalización hertziana llega con retraso sobre la de otros soportes, en contextos muy connotados. En primer lugar, porque la televisión de pago por satélite o cable, excepcionalmente por ondas codificadas, fue habituando a la sociedad a una oferta acrecentada de mensajes audiovisuales, aunque sólo alcanzara a minorías más o menos amplias. La digitalización de estas redes ya tendidas, y de otras más recientes (la TV IP o Internet Protocol por ADSL, o por Internet), catalizó este proceso, multiplicando la oferta de canales, aumentando la declinación de canales temáticos por géneros y *targets*, acumulando lentamente cada vez más servicios informativos, con mayores o menores dosis de interactividad según las redes. Sin embargo, estos desarrollos siguieron beneficiando a elites relativas en cada país, y dejando al margen, relativamente más empobrecidas, a masas importantes e incluso generalmente mayoritarias de la población. Además, las “plataformas” (y el cambio de terminología ya es significativo) digitales de pago se han concentrado y transnacionalizado por sus necesidades imperativas de grandes capitales y sus fuertes riesgos, adoptando en paralelo un aprovisionamiento de contenidos preferentemente global (Bustamante y Álvarez, 1999).

La televisión fragmentada en un número de canales creciente presta a este escenario una especial configuración: el definitivo “ocaso de los grandes *shares*”, de los tradicional-

mente poderosos y escasos canales generalistas, el ascenso de la televisión temática y de los restantes “otros canales” –locales, por Internet, por móviles en el próximo futuro (AIMC, Zenith, 2006)– que, comenzando por el ejemplo pionero de EE UU (41% de *share* para los siete *networks* en 2005), se verifica cada vez más en los demás países desarrollados. Esto no significa que la “televisión ha muerto”, como muchos profetas del *best seller* se apresuran a proclamar. Porque la televisión de pago, o la accedida mediante caros aparatos y redes, mantiene severos límites sociales; porque la televisión activa seguirá confinada a minorías estrechas; porque la inercia publicitaria orientará aún mucho tiempo sus grandes inversiones a las masas de GRP; porque, finalmente, la inmensa mayoría de las audiencias identifica televisión con ocio y no con trabajo, manteniendo una holgada dominancia de usos hacia las programaciones generalistas y una selectiva opción por los canales temáticos y los servicios aparejados. Pero parece indudable, con todas esas precauciones, que la televisión será, es ya, un medio complejo, compuesto de múltiples ofertas en soportes variados, de hábitos y usos diversificados, de modelos de negocio y financiación cada vez más mestizos, y en donde las ondas seguirán ocupando, en la mayoría de los países, un puesto de singular relieve.

Sin embargo, la TDT escapa a la sola lógica televisiva para insertarse, vía convergencia digital, en la sociedad de la información o del conocimiento. Por su capacidad para multiplicar y enriquecer la dieta audiovisual de los usuarios, pero sobre todo por su acceso potencial a muchos de los servicios típicos de la sociedad de la información (SI) (como, especialmente, los servicios de administración electrónica), sumados a su extensión potencialmente universal en los hogares, la TDT ha adquirido desde hace años un aura de red ideal para el acceso universal a la SI, o, para decirlo en terminología cara a la UE, como puerta a la SI “para todos los ciudadanos”¹. Más allá de las dudas razonables que caben sobre las dificultades técnicas que presenta en el canal de retorno (teléfono fijo o móvil, con o sin banda ancha), y en sus limitaciones inherentes para la interactividad, el rotundo y verificable fracaso universal del modelo estadounidense de bienestar en la SI, –PC y banda ancha en cada hogar–, incrementado notablemente en países del sur de Europa y dramáticamente en la mayoría de las sociedades “en desarrollo”, ha coadyuvado a señalar a la TDT (y a la radio digital) como camino obligado para el insoslayable acceso universal a la SI².

1 Como dice un informe reciente, “en la nueva etapa de televisión digital, el televisor, como equipamiento presente en todos los hogares, debe jugar un importante papel en la implantación de la sociedad de la información para ayudar a superar la tradicional barrera de penetración del PC en los hogares españoles.” (GAPTEL, 2005: 5).

2 La cumbre de SI de Ginebra (16 de junio de 2004), Conferencia Regional de Telecomunicaciones, CCR-06, organizada por la UIT con los auspicios de la ONU, proclamó que “la radiodifusión digital en Europa, África, Oriente Medio y República Islámica de Irán, de aquí a 2015, será un progreso mayor en la edificación de una sociedad de la información más justa y de dimensión humana”. La cumbre de Túnez sobre la SI (noviembre de 2005) hablará de la promoción de los medios de comunicación masivos para fomentar el acceso universal a la cultura y a la información.

En el caso español, puede recordarse no sólo que nuestro país ocupa en los últimos años, en los indicadores internacionales más reconocidos para medir el desarrollo en SI, un lugar situado entre los puestos 19 y 31, sino que, en términos más concretos aún, en España en 2006 apenas el 37,2% de los individuos se conectaba a Internet (AIMC, último mes), o el 42,10% (INE, últimos tres meses). Ciertamente, la penetración en banda ancha es muy alta en España, respecto a los hogares conectados a Internet (74% en 2006, el sexto país en la UE-25), pero el problema es que la conexión del total de los hogares españoles a Internet apenas llegaba al 33% (puesto 15-16 en la UE-25), desde donde conecta un 54% de los internautas españoles. Los datos de 2007 indican que la banda ancha se ha extendido (39% de los hogares, 73,3% de los que acceden a Internet), pero siempre en proporciones limitadas a un universo sospechosamente similar al de la televisión de pago por todos los soportes (38,6%), mientras que la televisión estaba ya en la práctica totalidad de los hogares (99,5% según INE, octubre de 2007).

En suma, la transición y conclusión de la TDT se ha rodeado internacionalmente de un discurso múltiple que abarca numerosos campos: tanto económicos como jurídicos, políticos y culturales, nacionales y globales (Lange, 1999). De forma que la literatura internacional coincide en destacar como valores supremos de la TDT en el terreno comunicativo y social los siguientes:

- El incremento y mejora de la oferta de programación televisiva.
- La mejora de la calidad de recepción de la imagen y el sonido, con el formato 16:9 y la televisión de alta definición como objetivo de futuro.
- El reforzamiento del servicio público y la actualización de su papel en la era digital.
- La mejora de la transparencia en las concesiones o licencias, junto con un incremento de la competencia.
- La universalización de acceso a la televisión multicanal.
- El acceso generalizado a los servicios interactivos, propios de la SI.

Una gama de ventajas que se entrecruzan frecuentemente con sus grandes promesas industriales y económicas:

- La liberación de un valiosísimo recurso público, el espectro hertziano para la televisión o para otras aplicaciones de telecomunicaciones.
- Un potente fomento de la industria electrónica de consumo y de su innovación técnica.

- El impulso a la producción propia e independiente, a la industria audiovisual local o regional.
- La diversificación del modelo de negocio televisivo.

Todo ello no debe ni puede hacernos olvidar que la TDT viene a poner irremediabilmente en duda el equilibrio estratégico del sector televisivo y audiovisual en cada país –con repercusiones internacionales también profundas–, ni que, en esa medida, su expansión e implantación total supone un juego muy complejo de agentes cuyos intereses no siempre resultan armónicos, especialmente en la difícil fase de la transición. A los actores tradicionales de la cadena de valor televisiva, red de difusión, cadenas de televisión, anunciantes, usuarios... se unen aquí nuevos agentes indispensables: los fabricantes de electrónica de consumo para quienes la digitalización general supone un negocio multimillonario de colosales proporciones; los antenizadores, que deben adecuar edificios y viviendas; y, por encima de todo, el Estado a todos sus niveles, que debe organizar, planificar y culminar el apagón analógico. Un juego a múltiples bandas, que rodea a este cambio de incertidumbres desconocidas desde la implantación de la televisión, hace más de 50-60 años, según los países. Y que se traduce en la mezcla y confusión en los discursos y las estrategias públicas y privadas: propósitos comunicativos y sociales que camuflan no pocas veces los objetivos industriales y económicos, palabras altruistas que ocultan los enormes intereses en presencia.

Por todo ello, la TDT ha venido siempre rodeada de impulsos momentáneos e incertidumbres sostenidas, de euforias pasajeras y depresiones coyunturales. Más de un experto ha alegado incluso que tiene una “ventana de oportunidad” limitada en el tiempo, porque la expansión de otros soportes le quitaría relevancia y viabilidad económica, al restar una masa importante de público o sus segmentos atractivos de mayor capacidad adquisitiva. Nuestra hipótesis de partida es, por el contrario, que la implantación de la TDT es ineluctable. Aunque sólo sea porque el apagón analógico máximo está inscrito ya en los planes nacionales, las directrices europeas (2012) y en los convenios de reparto de frecuencias internacionales (2015, en la Conferencia Regional de Telecomunicaciones, Ginebra, UIT). Aunque ocasionalmente algún gobierno, como ya sucedió en EE UU, el Reino Unido o Italia, se desmienta a veces y retrase el plazo límite para el *switch off* (apagón analógico de la señal televisiva).

El objetivo de este informe no es, por tanto, la transición digital ni sus plazos, aunque estos sirvan de privilegiados reveladores de los intereses y contradicciones en presencia, sino las bases estructurales que anidan en tales planes, a nivel internacional y, en particular, en España, las consecuencias profundas de las decisiones y las regulaciones gubernamentales, las opciones políticas y su impacto sobre todo el sistema comunicativo de nuestra sociedad. En último término, la transición, sus modalidades y ritmos no son –y no deberían ser– más que una herramienta para conseguir unos fines sociales claros, en los que las necesidades democráticas y de cohesión social deben ocupar un papel preponderante, aunque se busque al mismo tiempo su coordinación y armonía con el crecimiento económico.

2. La TDT en el contexto internacional

El significado y la trascendencia de la TDT tiene mucho que ver con la historia pasada de la televisión y con el grado de penetración alcanzado por los “nuevos soportes” (satélite y cable), con la penetración relativa de la televisión de pago que encabeza la reconversión digital y la dimensión de los “mercados” restantes, con la estructura televisiva y socio-económica de cada país.

Así resulta importante, pero secundaria, la trascendencia de la TDT en países con una mayoritaria penetración del cable para la televisión (EE UU o Alemania; pequeños países como Bélgica, Holanda, Irlanda y Suiza, que suelen coincidir con sociedades con un mayoritario grado de expansión del acceso a Internet de los hogares, mientras que la TDT conserva toda su trascendencia y su impacto mayoritario respecto a naciones en donde la televisión hertziana mantiene cuotas ampliamente dominantes de acceso de la población (como Reino Unido, Francia, Portugal, Italia, España...), mientras la *Pay TV* (pago por abono por tiempo) –por cable o satélite– se mantiene por debajo de un tercio de la población; o en países donde estos soportes alternativos ocupan porcentajes minúsculos del total de hogares, como ocurre con la casi totalidad de los países de Latinoamérica, con escasas excepciones (Argentina, Panamá...). Aunque con diferencias sustantivas, en ambas tipologías la penetración de Internet y de la banda ancha en los hogares deja fuera a porcentajes muy elevados y mayoritarios de la población, entre el 50% y más del 90%.

En los países muy desarrollados en esta línea, la digitalización y, en consecuencia, la extensión de los servicios de SI, se sitúan fundamentalmente en el contexto de la modernización del cable o el satélite (y del modelo del todo pago por doble o *triple play*), de forma que la transición a la TDT adquiere un papel marginal: cómo extender a sectores minoritarios de la sociedad los beneficios de una oferta televisiva multicanal (incluyendo ofertas temáticas) y multiservicios. Ahí los esfuerzos de transición son mucho menores, el acento puesto en los servicios de pago es a veces predominante y las estrategias de “islas digitales” (geográfica o socialmente determinadas) suponen un problema menor.

En aquellos países en donde un minoritario acceso a la televisión de pago y bajos niveles de digitalización televisiva se combinan con una conexión menor a Internet de los hogares, especialmente con banda ancha, la TDT adquiere todo su valor emblemático, no sólo en la desigualdad de recursos audiovisuales, sino también en el derecho de acceso universal a la SI.

Un caso emblemático de la primera tipología es el de los EE UU, país pionero, sin embargo, a nivel mundial en el lanzamiento de la transición planificada hacia el todo digital. Según la FCC, en 2006, en EE UU un 86% de sus 109 millones de hogares estaba abonado a los MVPD Services (Multichannel Video Programming Distributors), desglosados entre un 69,4% al cable (65,4 millones de abonados) y un 27,7% al DBS (26,1 millones de abonados), a veces coincidentes. De forma que los hogares norteamericanos que sólo se abastecían de televisión por ondas apenas alcanzaban los 15,4 millones (14%). Además, 70,3 millones tenían acceso a Internet, de ellos 33,7 millones con banda ancha (FCC, 2006).

En este contexto, en 1997, la FCC decidió exigir la emisión obligatoria en TDT a las cadenas analógicas, con plazos fijados entre mayo de 1999 y el mismo mes de 2003, y con la previsión del *switch off* a finales de 2006. Para ello, cada cadena fue agraciada con la licencia de un *multiplex* (múltiple: señal compuesta radioeléctrica que incorpora varios canales y servicios para su emisión digital) de 6 Mhz, en donde viene obligada a emitir en *simulcast* (emisión simultánea de una programación analógica en digital) su programación analógica, pero también tiene la libertad de elegir entre ofrecer más canales o contenidos de mayor calidad de imagen y sonido (HDTV), y servicios especiales interactivos. Por su parte, la Public Broadcasting Service comienza a emitir en TDT desde mayo de 2006 en 331 estaciones, incluyendo HDTV, *multicasting* y emisión de servicios interactivos adaptados a sus finalidades culturales y educativas, un plan ejemplar, pero de repercusión muy limitada, dada la audiencia marginal de la cadena pública.

A pesar de que en realidad el objetivo de toda esta planificación no superaba el 10% de la población, y mediando campañas intensivas de publicidad y reglas de *must carry* (obligación de transportar canales públicos o privados en las redes) para el satélite y parcialmente el cable (obligación de transmitir canales públicos y locales, incluyendo los de alta definición), la fecha oficial de *switch over* (digital: proceso de consecución del apagón analógico) tuvo que ser postergada a 2009 (17 de febrero). Además, la FCC exigió garantizar que la mayoría de los sistemas de acceso al cable fueran compatibles con los de la TDT, e impuso exigencias de obligatoriedad digital en la fabricación, importación y venta de equipos (desde el 1 de marzo de 2007).

El segundo país en el mundo en lanzarse a la TDT fue el Reino Unido, que en 1998, y a través de la autoridad ITC (Independent Television Commission, luego OFCOM), decidió conceder licencias a On Digital, compuesta accionarialmente por las empresas privadas dominantes, Carlton y Granada, para una plataforma codificada y de pago que debía disputar ese mercado al poder cuasi monopolista de Sky Channel (Grupo Murdoch), que justamente por esas fechas se apresuró a migrar sus abonados al satélite digital en un proceso que esperaba culminar en 2001. Este plan de TDT, acuñado por el último gobierno de John Major, fue avalado inicialmente tras su llegada al poder, en 1997, por los laboristas de Tony Blair.

Tras el cierre definitivo de ITV Digital (abril de 2002) con unas pérdidas de más de 1.000 millones de libras esterlinas, el gobierno reaccionó con agilidad y en menos de siete meses

permitió que la autoridad audiovisual, OFCOM, otorgara las licencias sin uso a una nueva plataforma, Freeview. Gratuita y en abierto, participada por la BBC, la red de difusión Crown Castle (luego National Grid Wireless) y la propia Sky Channel, y donde también entraron el tercer canal (ITV) y Channel Four con un 20% del capital a finales de 2005, Freeview comenzó sus emisiones en octubre de 2002, con seis múltiples: dos operados por la BBC, otro por la ITV y Channel 4, otro por Five y S4C, más las ofertas de radio, de servicios interactivos y de televisión de pago complementaria.

La BBC, que previamente había mantenido una larga reflexión pública sobre su futuro en la era digital (Libro Verde, BBC, de 2005; Libro Blanco, de 2006), y había firmado su nueva Carta Real (2006) ofrecía en esa plataforma ocho programas (BBC, 1, 2, 3, 4, más CBeebies, BBC News 24, BBC Parliament e Interactive TV), todos ellos sometidos a la regla obligada del 25% de encargos a la producción independiente (Hibberd, 2005).

La naturaleza predominantemente abierta y gratuita de esta plataforma público-privada no excluye la existencia de servicios de pago, entre los cuales figura el paquete de Top UP TV, con 18 canales en frecuencias multiplexadas (compartiendo frecuencias). Pero tampoco el éxito de la penetración de la TDT puede ocultar el hecho de que el gobierno de Tony Blair fuera distanciando a esta tecnología de los planes de SI, de forma que en la práctica la mayoría de los *set top box* vendidos y disponibles no permiten el acceso a los servicios interactivos.

La evolución y situación actual de los principales países de América Latina es sintomática de la complejidad y del enrevesamiento de los agentes y fuerzas, internacionales y nacionales, que operan en la transición digital y a través de los respectivos planes gubernamentales. Más aún, teniendo en cuenta que, aunque la penetración de las nuevas redes, cable sobre todo y satélite, es muy diversa según las historias nacionales, el grado de digitalización de la región es destacadamente bajo (5% de los 99,72 millones de hogares con televisión frente a un 32% de la UE y un 52% de EE UU).

En todo caso, estas cifras generales latinoamericanas amparan situaciones nacionales muy diferentes. Argentina, por ejemplo, ha desarrollado fuertemente la televisión de pago por cable, hasta un 44% de los hogares con televisión, estando afectada por la gran crisis económica, aunque la televisión abierta por ondas sigue teniendo un papel capital. En 1998, y bajo el mandato del presidente Menem, adoptó oficialmente el sistema estadounidense ATSC, aunque posteriormente el gobierno de De la Rúa anunció su intención de revisar tal decisión y el ejecutivo del presidente Kirchner mostró su interés por esperar a la decisión brasileña para realizar una estrategia regional en el seno del Mercosur.

México, en cambio, mantiene una neta preponderancia de la televisión abierta y por ondas, pese a que la televisión de pago por abono ha crecido en dimensiones notables, aunque ampliamente minoritarias (3,77 millones de abonados al cable, y sólo unos 80.000 a la DTH). Tras las recomendaciones de un comité consultivo creado en 1999, el gobierno adoptó el

estándar ATSC, decisión que se consideraba obligada como consecuencia del Tratado de Libre Comercio con los EE UU. Para mayor similitud con EE UU, el reparto de frecuencias digitales fue comparable al estadounidense (múltiples a las cadenas operantes), y beneficiaba singularmente a Televisa, con obligaciones de emitir en alta definición, pero con un plazo de transición de 18 años que acabaría en 2021.

Brasil tiene una nada desdeñable penetración de la televisión de pago, sobre todo en el cable (2,73 millones de abonados) frente a 1,34 millones en DTH, pero ambas son claramente minoritarias entre la población. Especialmente compleja fue aquí la polémica pública, en donde tras las veleidades oficiales por el sistema estadounidense se optó en el período de Lula por una adaptación del estándar japonés (ISDB), con el apagón fechado en 2016. Se trata del único país en que las asociaciones civiles, nacidas para reclamar una democratización de la comunicación con ocasión del despliegue del cable, han tenido un papel visible en el debate social sobre la TDT, aunque finalmente las decisiones adoptadas no tuvieron muy en cuenta sus propuestas.

Otros países importantes de Latinoamérica, como Chile, en donde el debate se ha basado en interesantes informes oficiales, o como Venezuela, han aplazado prudentemente sus decisiones hasta ver qué ocurría en el continente, especialmente en el seno del Mercosur y, en concreto, en Brasil como país locomotora de la región, aunque en casos como Chile o México (a raíz de la Ley Televisa de 2006, luego recurrida ante los tribunales), la concesión “a perpetuidad” de frecuencias analógicas a algunas empresas privadas marcaba peligrosamente el destino del sistema televisivo. Precedidos de la decisión uruguaya a favor del estándar DVB, Chile y Argentina podrían decantarse asimismo por la norma europea.

2.1 Modelos tecnoeconómicos y políticos de TDT

La TDT ha ido revelando a nivel internacional, desde el lanzamiento pionero de EE UU en 1996-1997, incluso en medio de los lógicos balbuceos de su desarrollo inicial, la complejidad de los desafíos puestos en juego.

La fase más espectacular es la que enfrenta entre sí, a nivel prácticamente mundial, a los estándares técnicos creados e impulsados por razones industriales y comerciales por las mayores áreas económicas, el ATSC (*Advanced Television System*) de EE UU, el DVB (*Digital Video Broadcasting*) de la UE, y el ISDB (*Integrated Service Digital Broadcasting*) de Japón. Como en el período de la “guerra” mundial de los años cincuenta y sesenta por las normas de la televisión en color (NTSC, PAL, SECAM), la adopción del estándar por cada país no estrictamente alineado con uno de los bloques citados se desarrolla en una pugna internacional, con *lobbies* y presiones de gobiernos, de potentes grupos transnacionales de *hardware* y de los grupos mediáticos televisivos, de forma que, mediando presiones diplomáticas y políticas, a veces insostenibles para países en desarrollo, y sin poder atender en ocasiones

quiera al cálculo racional o la negociación de los retornos industriales posibles por cada sistema, muchos gobiernos han decidido apresuradamente el estándar que marcará el desarrollo televisivo nacional por un largo plazo.

Pero el envite de mayor alcance comunicativo y social —a veces marcado por la propia adopción del estándar tecnológico— se da cuando el plan de lanzamiento de la TDT se revela como un momento culminante para determinar el sistema televisivo entero del futuro, en contraste evidente con la supuesta retirada del Estado de la comunicación. Porque aquí, en la arquitectura diseñada por muchos gobiernos para la puesta en marcha de la TDT, para la transición y el escenario final tras el apagón analógico, se plasman modelos muy diferentes, que evidencian lógicas políticas claras y, tras ellas, modelos de sociedad prefigurados, aunque muchas veces se disfracen de dinámicas puramente técnicas. También, en medio de tendencias fuertes de globalización, las peculiaridades diferenciadoras de los planes nacionales muestran la huella de las tradiciones radiotelevisivas de cada país, los presupuestos político-ideológicos dominantes y las relaciones de fuerza de cada sociedad.

De esta forma, en los planes nacionales de TDT de los países pioneros y más desarrollados, pero también en las naciones en desarrollo que siguen sus trazas, podemos encontrar variables combinaciones y equilibrios entre los grandes binomios clásicos vigentes en la configuración de un sistema televisivo:

- Prioridades comunicativas/económicas.
- Autoridades independientes/gubernamentalización.
- Participación social/dirigismo.
- Ruptura/conservación del *statu quo* televisivo analógico.
- Modelos gratuitos/de pago.
- Servicio público/sistema comercial.
- Sistema descentralizado/centralista.
- Regulación/*laissez faire* de mercado.
- Impulso a la producción independiente/integración vertical.
- Prioridad a los contenidos/a las redes.
- Impulso a los servicios interactivos de SI/a la mera televisión.

En esta perspectiva compleja no caben los modelos apriorísticos ideales, mecánicamente trasplantables a escala internacional, de la misma forma que no es posible destacar ejemplos paradigmáticos nacionales perfectos que puedan ser exportados sin más. Por el contrario, es preciso realizar un trabajo de investigación empírica y aplicada a cada marco nacional, regional y local que muestre las líneas de fuerza no ya del discurso político aparente de cada gobierno, ni siquiera sólo de sus regulaciones formales (susceptibles siempre de contradicciones flagrantes), sino sobre todo de las decisiones efectivas y sus consecuencias verificables: las redes e instancias de autoridad y regulación priorizadas; el reparto concreto de múltiples y programas digitales, y las condiciones o *cahiers de charges* impuestos (u omitidos) a los operadores; las precauciones anticoncentración adoptadas o flexibilizadas; el acento puesto sobre el impulso a la producción independiente; el rol asignado al servicio público en los escenarios de medio y largo plazo; la naturaleza hegemónica, abierta o codificada de las señales previstas; el papel jugado por la TDT en los programas de SI; y la regulación u olvido de los nuevos agentes digitales (gestor de múltiples, sistemas de API interoperables, EPG...).

De esta forma, simplificando los esquemas posibles, cabría establecer una tipología de modelos fundamentales, entrelazados y condicionados entre sí, ejemplificados en función de la experiencia de los países más desarrollados y de sus arquitecturas de TDT durante la transición analógica y hacia el todo digital.

A) Sistema televisivo de conjunto

Fijación del *statu quo* frente a la apertura a nuevos actores. Su efecto positivo es el interés de todos los operadores en el desarrollo de la TDT, en donde pueden mantener intocadas sus cuotas de mercado y poder; sus consecuencias más negativas son la fijación y consolidación de los desequilibrios y los oligopolios para la arquitectura futura.

El modelo pionero de EE UU, con atribución a las grandes cadenas comerciales nacionales de un múltiple completo por cada canal analógico utilizado, disponible para más canales o para HDTV, es un ejemplo acabado de la primera estrategia. El caso italiano, con reparto sustancial de los programas digitales entre el duopolio formado por la RAI y Mediaset, aunque con otros múltiples secundarios en juego, se aproxima mucho a este esquema.

La apertura del sistema a nuevos agentes prima, en cambio, un mayor pluralismo de la arquitectura digital, aunque para ello es absolutamente preciso que la atribución de las licencias sea realizada por una autoridad audiovisual independiente del gobierno con criterios transparentes y compromisos verificables por parte de los nuevos operadores. Porque sin esa instancia mediadora, los agentes clásicos buscarán parar la TDT para no abrirse a una mayor competencia, mientras los nuevos operadores pretenderán no invertir hasta que el desarrollo del mercado garantice beneficios a corto plazo. Francia podría servir como *cas de figure* de esta actuación, con el CSA y sus *appels d'offres* para nuevas licencias, aunque parte de estas estuvieran destinadas al pago de los usuarios.

B) Papel de lo público

El servicio público como locomotora frente a la televisión comercial como ariete. La mayoría de los países ha plasmado en sus planes TDT su propia tradición y realidad del servicio público, con sus fortalezas y debilidades consiguientes. Así, donde las radiotelevisiónes públicas disfrutaban de estabilidad económica y apoyo político, los gobiernos han permitido que lideren la transición a la TDT, dotándolas de recursos extraordinarios en muchos casos. El peso del servicio público puede aquilarse por el número de programas y múltiples concedidos en cada país, pero también por los recursos adicionales imprescindibles prestados a la radiotelevisión pública para este reto, incluyendo su proyección a los servicios digitales y, dentro de ellos los de *e-Government*. Además, debería medirse su papel relativo en relación con los equilibrios analógicos y en los escenarios de transición y final digital. En muchos casos, es necesario remitir estas evaluaciones tanto al ámbito nacional como al local, en donde podrían extenderse al papel de las asociaciones no lucrativas o tercer sector, como herederos y prolongadores del espíritu del servicio público.

El papel de la BBC en la plataforma Freeview (ocho canales o dos múltiples sobre 18 abiertos) es el mejor exponente de esta función, realizada con notable éxito, pero también es destacable el papel de las cadenas alemanas ARD y ZDF (nueve programas sobre 20 nacionales), o de la RAI en Italia (ocho programas sobre 20). En cambio, proyectos interesantes, como los de digitalización del Public Broadcasting Service estadounidense, se han visto comprometidos en su realización y sus resultados a partir de su debilidad financiera y política, condenando a la televisión pública a mantener su presencia marginal. Y, aunque a distancia, la mayoría de los países del este europeo, en donde la crisis de la radiotelevisión pública no ha sido remontada en el mundo analógico, mantienen bajos perfiles de su papel en digital, junto con, a menudo, escasos desarrollos de la TDT.

Pese a los prejuicios neoliberales, varios casos europeos muestran que la función locomotora de la televisión pública no sólo sirve para extender el mercado de la TDT, rompiendo los círculos viciosos iniciales del mercado, sino también para desarrollar una industria independiente de contenidos y servicios que dinamiza el conjunto de las industrias culturales del país.

C) Modelo prioritario de negocio

Preponderancia del pago por el usuario (*pay basic*) frente al predominio de la televisión abierta y gratuita (*free to air*). En la práctica, la programación de pago, concebida como motor de la TDT, absorbe la mayor parte de las frecuencias disponibles en la transición y se enfrenta con armas desiguales (menor número de canales y de exclusivas de deportes y ficción) a los soportes pioneros en la *Pay TV* (satélite, cable), sin que su *marketing* central aparentemente dirigido a Internet o a los servicios interactivos (en realidad, sistemas de Intranet o de *walled garden* tipo AOL) permitan superar esta dura confrontación. Esta es la razón básica de que este modelo haya fracasado estrepitosamente en varios países europeos

(Reino Unido y Suecia inicialmente), manteniéndose sólo en pequeños países en donde la televisión de pago está ya mayoritariamente extendida (Holanda, Suecia...).

La apuesta preferente por la TDT de pago no sólo implica así el abandono al mercado puro de la última red conocida para el acceso universal, sino que compromete todo el sistema futuro de la televisión (¿qué hacer tras el apagón?; ¿cómo regenerar la pérdida de peso de la televisión de servicio público e incluso de la comercial abierta?) y, finalmente, aboca al fracaso absoluto de la TDT.

El plan inicial británico de 1997 es seguramente el que mejor resume esta idea que coyunturalmente puede alegar la intención de frenar a plataformas de pago por otros soportes (a BSkyB de Murdoch, en este caso), pero que se ampara en último término en una fe ciega en el todo mercado, que en el caso inglés se remonta al informe Peacock de 1989 (que recomendaba reconvertir el servicio público a la televisión por abono), o en la primicia mundial ofrecida por la señora Thatcher en 1991 (subasta de frecuencias de la Independent Television al mejor postor).

Otra cuestión bien distinta es la existencia abundante de modelos mixtos de negocio para los planes de TDT, retenidos en la mayor parte de los países en consonancia con una tecnología en la que, como decíamos en la Introducción, se borran las fronteras infranqueables entre la gratuidad y el pago. Así, muchos modelos nacionales, en donde la televisión abierta es el motor claro de la TDT, mantienen secciones de la oferta en codificado y de pago, como el Reino Unido (Top-Up TV), Francia (18 canales futuros en MPEG-4, gestionados por Canal Plus) e incluso Italia, en donde el dominio de la oferta abierta no ha impedido la comercialización de programas en *pay per view* (pago por programa, sin interactividad real) o por abono por tiempo por tarjetas prepago (fútbol en Mediaset, sobre todo).

D) Sociedad de la información

Prioridad a los solos contenidos televisivos frente a la atención a los servicios interactivos. Indicadores manifiestos orientan esta disyuntiva, no tanto en los discursos oficiales como en las realizaciones públicas efectivas: desde la capacidad reservada para los servicios en cada múltiple hasta la función real de la TDT en los planes y programas de SI; desde el impulso a la venta de descodificadores interactivos (con o sin MHP), hasta el apoyo al desarrollo de esos nuevos servicios, tanto públicos como privados y comerciales.

La inmensa mayoría de los gobiernos de los países grandes europeos ha rodeado sus planes sobre la TDT de un discurso más o menos mantenido sobre el acceso universal a la SI. En muchos casos, sin embargo, este énfasis ha tenido escasas consecuencias prácticas, ya que la expansión inicial de la TDT se ha hecho mayoritariamente por medio de descodificadores simples (*zappers*: descodificadores de TDT sin capacidad interactiva) que no permiten el acceso a los servicios interactivos. El caso británico es también ejemplarizador de tal situación, pese al empeño de la BBC en desarrollar ese tipo de servicios; en el caso

francés, además, la fragmentación previsible del mercado de descodificadores en dos estándares diferentes, MPEG-2 sólo para los programas gratuitos y MPEG-4 para estos y los de pago, trae peores presagios aún. Caso único y destacado en todos los estudios, las ayudas oficiales en Italia, con su énfasis en salvar el coste añadido para el usuario de descodificadores con MHP, y su apoyo al desarrollo de servicios de *e-Government*, sitúan a este país como el único en el que la TDT rima con SI, quizás con el único añadido parcial de Finlandia.

2.2 La transición y sus instrumentos

Con una relativa autonomía de estos modelos, aunque necesariamente conectados con ellos, los gobiernos han ido eligiendo instrumentos y resortes, legales e institucionales, que coordinaran y sobre todo impulsaran la compleja transición de la que hablamos. El grado e intensidad de esta intervención y de su financiación, sus objetivos y sesgos prácticos, resultan también reveladores. Entre el arsenal variopinto de estas medidas pueden distinguirse como más frecuentes las siguientes:

- a) Planificación del apagón analógico (*switch over*), como instrumento de presión sobre el conjunto de los agentes, pero especialmente respecto de los operadores de televisión y los consumidores. Aunque algunos pequeños países, de limitada penetración hertziana, están adelantando su apagón analógico (como Holanda en 2006 o Suecia en 2007), los grandes países europeos, con la sola excepción de Alemania (según *Länder*), por razones ya expuestas, han aplazado o planificado su apagón analógico con cierta prudencia (tras el retraso de EE UU y el fiasco del Reino Unido) para finales de 2011 o comienzos de 2012.
- b) Creación de entidades especializadas para el impulso de la TDT, constituidas por muchos o algunos de los actores en presencia (entes gubernamentales, redes de difusión, cadenas, antenizadores, fabricantes de *hardware* y de *software*, usuarios...): Digital UK (antes SwitchCo) en el Reino Unido, DTGTVi en Italia, Groupement TBT en Francia, Das ÜberallFernsehen en Alemania. Estos foros amplios han derivado con frecuencia, de manera más o menos formal, en instituciones operativas con la sola representación de los canales de televisión y, a veces, los operadores de red, pero con presencia y ayudas frecuentes de los gobiernos. En cambio, los consumidores han sido relegados muchas veces a competencias meramente consultivas, frecuentemente en condición simple de clientes y consumidores, salvo para cuestiones muy puntuales (los minusválidos).
- c) Asociación, voluntaria o inducida gubernamentalmente, de las ofertas digitales en plataformas unitarias con el fin de hacer más visibles sus atractivos, y para favorecer una interoperabilidad obligada. Sólo España, junto con Alemania, no sigue este modelo entre los países europeos grandes.

- d) Planes técnicos detallados de transición en casi todos los países, por territorios y coberturas, penetración técnica y efectiva de la TDT (*share*), con adopción a menudo de transiciones y apagones diferenciados por territorios (islas territoriales).
- e) Reglas de *must carry* (obligación de transportar) para las restantes redes para televisión, cable y satélite especialmente, sobre los canales públicos, los locales y en ocasiones incluso los privados abiertos; y regulación asimismo en ocasiones del *open access*, o reserva de capacidad en las redes para los programadores y productores independientes (Reino Unido).
- f) Normas de interoperabilidad entre redes y de funcionamiento de los sistemas comunes o propietarios de API y EPG, con mayores o menores dosis de regulación y autorregulación (Reino Unido).
- g) Normas obligatorias de fabricación, importación y venta de equipos digitalizados (receptores, módem), o, en su defecto, *label* publicitado (voluntario u obligatorio) de equipamientos preparados para el todo digital, como el *digital tick logo* del Reino Unido.
- h) Obligaciones de producción (propia o independiente) y de programación novedosa para la concesión o mantenimiento de las nuevas licencias digitales, públicas y privadas (Francia, Reino Unido y Alemania).
- i) Apoyos financieros estatales a la transición digital por vías muy diversas:
- Subvenciones a la expansión de la digitalización de la red hertziana, en su caso de la cobertura de los canales públicos (caso Este de Italia y el Reino Unido).
 - Ayudas a la antenización de edificios.
 - Ayudas para la compra de equipos digitales, o de sus versiones más avanzadas (Italia con el MHP), especialmente de sectores sociales más desfavorecidos (Reino Unido, Alemania).
 - Financiación total o parcial de campañas de promoción y difusión de la TDT.

2.3 Doctrina y políticas de la UE

Como se sabe, la Unión Europea ha desarrollado desde finales de los años ochenta una prolongada política audiovisual, cuyo exponente máximo ha sido la Directiva de Televisión sin Fronteras, adoptada inicialmente en 1989 y revisada en 1994 y en 2007. Destinada a lograr una armonización de la regulación europea en sus mínimos para permitir la construcción paulatina de un mercado audiovisual único europeo, contempla tanto medidas de apoyo a la

producción europea e independiente, como para la defensa de los consumidores (cantidad y calidad de la publicidad televisiva, defensa de los menores...). Esta regulación afecta directamente a los canales generalistas y temáticos de los países miembros, incluidos los emitidos por TDT, y condiciona, por tanto, el futuro de sus contenidos y sus mercados.

De forma más directa aún, está la doctrina que la Comisión de Bruselas ha ido edificando sobre el servicio público de radiodifusión, en buena medida como respuesta, de un lado, a las sucesivas y reiteradas demandas planteadas por los canales privados de varios países europeos y, en sentido contrario, a las incontables proclamaciones a favor del servicio público de radiodifusión desde instancias internas (el Parlamento Europeo) o de ámbito superior (el Consejo de Europa). Asimismo, son numerosos los documentos oficiales europeos que han reafirmado el valor y la vigencia del servicio público radiotelevisivo en la era digital.

Sin necesidad de realizar un amplio balance, innecesario para el tema de este informe, recordemos que el primer documento oficial que todavía hoy marca ese papel es el Protocolo 32, anexo al Tratado de Ámsterdam, que legitima y reafirma el servicio público de radiodifusión como directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de las sociedades europeas. Este Protocolo estaba incluido en el proyecto de Constitución Europea sometido a votación en 2005-2006 en muchos países europeos.

Puesto que tal documento no daba fin a las polémicas incesantes sobre la existencia y comportamiento del servicio público, la Comisión ha ido afinando una doctrina propia, desarrollada desde la cumbre de Birmingham de 1998, siguiendo por la comunicación de 1999 sobre la política audiovisual en la era digital (UE, 1999c) y consolidada jurídicamente en la comunicación de la comisión sobre las ayudas estatales en los servicios públicos de radiodifusión (UE, 1999b). En síntesis, esta doctrina se basa en los siguientes elementos esenciales:

- a) Los Estados miembros tienen la soberanía para decidir la función del servicio público, siempre que la definan y la asignen por ley.
- b) Su financiación puede ser diversa y su control debe ser ejercido por autoridades independientes (del Gobierno y de los operadores).
- c) La compensación estatal por el servicio público debe ser proporcional a sus funciones (sin superar sus costes netos).
- d) La transparencia contable (contabilidad analítica) permitirá verificar la exigencia anterior³. En materia de política sobre nuevas tecnologías y redes con repercusión en el audiovisual,

3 Para un desarrollo de esta doctrina y de su aplicación al caso español, puede verse el Informe del Consejo para la Reforma, 2005 (págs. 48-66).

destacan en los antecedentes próximos de la UE: su empeñamiento en imponer como obligatoria la norma *MAC paquets*, que supuestamente iba a traer la alta definición televisiva a toda Europa (1986), y el programa RACE, que pretendía crear redes unificadas de banda ancha para el conjunto de la Unión. Ambas actuaciones, altamente costosas, se saldaron con rotundos fracasos de esta visión colbertista *high tech*, que parecía presuponer la omnipotencia del poder estatal para implantar por decreto las tecnologías sobre millones de usuarios. El programa a favor del formato 16:9 se cortó también cuando había logrado apenas índices bajísimos de penetración (Directiva 92/388 CEE y 95/47)⁴.

El cambio radical de esta política tecnológica comenzó a mostrarse visiblemente en 1999, a partir de la Comunicación Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual para la era digital, claramente establecidos sobre la base de los antecedentes próximos en el campo de las comunicaciones electrónicas (UE, 1999b). Así, en las directrices sobre política audiovisual de 1999 se proyectaban los cinco principios generales de las comunicaciones electrónicas: legislación basada en objetivos políticos claramente definidos; intervención limitada al mínimo necesario para cumplir esos objetivos; reforzamiento de la seguridad jurídica en un mercado dinámico; sujeción a la neutralidad tecnológica (UE, 1999a)⁵; y ajustarse en lo posible a las actividades sujetas a legislación. Todo ello a pesar de reclamarse “enfoques separados para regular la infraestructura de transmisión y los contenidos, estos últimos según su naturaleza y no según el medio por el que llegan al usuario”.

Sólo en sucesivos documentos y actuaciones oficiales de la UE se ha podido ir comprobando la significación y repercusiones prácticas de estas reglas maestras. Así, en los documentos preparatorios de *eEurope 2005*, se instaba a los gobiernos europeos a planificar la transición digital, pero también a mostrar un “enfoque neutro” respecto a las plataformas en competencia (UE, 2002). Y, si los medios interactivos podían jugar, se decía, “un papel de primer plano en el dominio de la instrucción individual, de la innovación, así como de la diversidad cultural”, el objetivo principal era apoyar el desarrollo del mercado europeo de contenidos interactivos dentro de la finalidad central de convertirse en la “economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”.

Entre 2003 y 2006, sobre todo en diversas comunicaciones sobre la transición a la TDT y su necesidad de aceleración, la Comisión mostrará su preocupación por la transición digital en TDT, especialmente por la desconexión de los planes y plazos entre sus miembros y por el atraso de algunos países; resaltará los beneficios económicos e industriales

4 Una confesión abierta del fracaso del plan de acción para la introducción de servicios de televisión avanzados en Europa puede verse en COM (1998) 441, Bruselas, 13/7/1998.

5 La neutralidad tecnológica era definida así; “la convergencia tecnológica significa que los servicios proporcionados anteriormente a través de un número limitado de redes de comunicación podrán proporcionarse a través de varias redes competidoras. Para esto es necesario que la legislación sea tecnológicamente neutra: los mismos servicios deben regirse por las mismas normas, independientemente de su método de transmisión” (UE, 1999a).

del apagón analógico, a condición de que se den en el conjunto de la Unión al mismo tiempo (liberación y reasignación de las frecuencias, redes y servicios paneuropeos...); y propondrá que todos los países enuncien sus planes en 2005, con la fecha final analógica generalizada para fin de 2012.

Para ese objetivo, los documentos oficiales de Bruselas reconocen la utilidad de la intervención pública y de la coordinación comunitaria. Pero establecen rígidas condiciones para ella⁶:

- a) “El proceso de transición debe resultar de las fuerzas de mercado”.
- b) El servicio público de radiodifusión no es siquiera citado como actor relevante de estos procesos.
- d) Insiste en el principio de neutralidad tecnológica.
- e) Los Estados deben demostrar que las ayudas están limitadas al mínimo necesario, que son “transparentes, justificadas, proporcionadas y oportunas en el tiempo”, recomendándolas sólo si atienden a objetivos de “interés general”, y no falsean la competencia (UE, 2003)⁷.

Sin embargo, en sus textos la Comisión también ha reclamado objetivos políticos, sintetizados en la extensión de los servicios interactivos, la interoperabilidad entre nuevas redes y la atención a los sectores de población más desfavorecidos (UE, 2005).

Al mismo tiempo, ha destacado la naturaleza interoperable y abierta de la norma MHP, pero se ha limitado a estimular las iniciativas de normalización no obligatorias que emanan de las empresas.

Los comienzos de aplicación de esta doctrina paradójica y sus contradicciones prácticas pueden contemplarse, sin embargo, ya en los últimos años en dos tipos de actuaciones:

- Incoación por la Comisión de varios procedimientos contra los gobiernos por “ayudas” ilegales para el impulso a la TDT: contra Suecia (julio de 2004), concluirá que la subvención a la red Teracom no se había beneficiado de subvenciones ilegales; contra Alemania (noviembre de 2004), declarará ilegales las ayudas organizadas por la autoridad

6 Véanse, sobre todo, los siguientes documentos de la UE: UE, 2003; UE, 2004; UE, 2005; UE, 2006.

7 Según la interpretación del Observatorio Audiovisual Europeo, “la Comisión será favorable a ayudar el despliegue de la red de TDT y a compensar el coste suplementario digital del servicio público, si este está reconocido legalmente entre sus funciones, y a subvencionar incluso los descodificadores si estos son ‘tecnológicamente neutrales’”. (OEA, 2006:93).

berlinesa MAAB para acelerar el apagón analógico; contra Italia (agosto de 2005)⁸, concluirá en condena como “ayudas” ilegales de las subvenciones a la venta de descodificadores, de las que quedaba excluido el cable, pero autorizará sus ayudas de 2007 (40 millones de euros) por sus características “neutrales” (junio de 2007).

- Apertura de expedientes a Holanda y Alemania, luego al Reino Unido, por los servicios en línea ofrecidos por las televisiones públicas respectivas, acusados de no ser de servicio público sino de naturaleza comercial, justamente a demanda de competidores privados. La doctrina “analógica” cambiaría aquí radicalmente: ya no serían los Estados quienes deberían definir sus servicios públicos, sino la Comisión; y habría “servicios públicos” digitales y servicios comerciales excluyentes, supuestamente definidos en un futuro catálogo de la Unión, algo que jamás se pretendió señalar en los géneros de contenidos analógicos.

Muy diferentes son las proclamaciones de otras instancias europeas, en particular del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa. El primero, aun respetando los principios de la Comisión, ha pedido repetidas veces a esta que reconozca la función esencial del servicio público en la TDT, su papel motor en la transición digital y su carácter primordial para evitar la exclusión social, y para lograr “una SI más justa y democrática en el sector audiovisual en la era digital”. También ha clamado por el pluralismo y el aumento de la competencia de nuevos agentes, y por la limitación de la concentración y los monopolios. Asimismo, el Parlamento de la UE ha reclamado una “distinción clara” en la reglamentación entre infraestructuras y contenidos, y ha invitado a los Estados a hacer lo necesario para “evitar que se agrave el foso digital” en la sociedad, con actuaciones orientadas a “limitar el coste de la conversión para los componentes de la sociedad que experimentarán dificultades para adquirir o financiar la adquisición del equipamiento de reemplazo necesario”.

Por su parte, la Unión Europea de Radiodifusión (EBU/UER), organismo reconocido por la UE y el Consejo de Europa, ha destacado que en la era digital las cadenas de servicio público siguen siendo “los guardianes de los valores europeos, sus tradiciones y su herencia de democracias pluralistas para las generaciones venideras. No debemos fallarles”. Lo que significa siempre: “nunca dejar de mirar al pueblo a cuyo servicio está”. En concreto, y de cara a la televisión de la SI, la UER pronostica el paso de un mundo de canales limitados al del múltiple flujo de canales y de este al entorno del *on demand*, que supondrá serios cambios en la cadena de valor del medio (producción-empaquetadores-*gatekeepers*-redes de difusión-usuarios); y sostiene que el servicio público debe revisar su papel para dar más servicios interactivos y multimedia, pero sin abandonar la prioridad de los canales generalistas.

8 El 28/6/2007, la Comisión concluyó que las ayudas prestadas en Italia, del 20% del coste de los equipos (hasta 200 euros por descodificador y 40 millones de euros de subvención), eran declaradas compatibles con las reglas de la UE y sus tratados porque beneficiaban a todas las redes digitales.

Por tanto, los principios que deben seguir rigiendo el servicio público, según la UER, “para servir al conjunto de la sociedad, para ligarlo al desarrollo social y servir a la ciudadanía social, política y cultural”, son: universalidad del contenido y del acceso, independencia editorial, alta calidad de los servicios, responsabilidad (*accountability*), apoyo a la cultura nacional, fórum de debate general, y atención a las comunidades regionales y locales (UER, 2003).

2.4 Políticas estatales europeas ante la TDT

Sólo parcialmente condicionadas por estas líneas comunitarias y mucho más determinadas por las políticas y circunstancias nacionales, resulta interesante completar el cuadro de singularidades que caracteriza a los planes y políticas de transición de los países europeos más próximos a España.

A) Reino Unido

En 2001 se constituye el Digital TV Project, desarrollado como organización sin ánimo de lucro para reunir al conjunto de agentes sociales implicados, bajo la autoridad de la OFCOM, y dos años más tarde el Consumer Expert Group que representaba a los consumidores; en 2004 se constituyó el Switch Co, hoy Digital UK. Por otra parte, y dentro del plan de impulso a la TDT, se instrumentarán ayudas económicas y técnicas a los consumidores más vulnerables (mayores de 75 años y discapacitados), se fomentará la creación de zonas piloto, se impulsará la difusión del logo digital para los equipos de recepción, y se financiará una amplia campaña a favor de la televisión digital en general, sustentada sobre todo por la BBC.

En todo caso, y como antídoto y matización a la imagen de perfección que, como es tradicional, parece desprenderse de los modelos británicos televisivos, cabe objetar problemas verificables. Así, y como mostraba una reciente investigación empírica, la política británica de transición digital, más allá de su evidente éxito (Dataxis, 2006), estaba en realidad pagada por el ciudadano (canon, subvenciones); y el modelo televisivo de futuro a que abocaba podía ser calificado como “de cobertura y acceso universal, predominantemente en abierto y con importante presencia del servicio público, pero concentrado, centralizado y escasamente participado”, en donde “la participación ciudadana queda reducida al consumo” (García Leiva, 2007:319 y 321).

B) Alemania

El apagón analógico ha sido planificado por “islas territoriales”, reguladas bajo la autoridad de los *Länder*. Subvenciones a la digitalización de la red y a la compra de módems han sido habituales en muchos de los Estados federados.

En particular, resalta el caso de la región de Berlín, en donde se lanza la TDT en octubre de 2002, bajo el control de la autoridad audiovisual (MABB), con notables subvenciones a antenas y descodificadores y con obligaciones de *must carry* para el cable, un plan que culmina en el apagón analógico total a finales de 2004.

C) Francia

El modelo francés, decidido tardíamente y coordinado por el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, busca un modelo mixto de negocio, tecnológicamente muy complejo. Para un país con 24,2 millones de hogares con televisor, de los cuales sólo un 23,9% conectado al satélite y el 1,1% al cable (OEA, 2006), la decisión era trascendental. A la televisión pública France Televisions se le entregaron cinco programas (Fr2, Fr3, Fr5, ARTE, la Chaîne Parlementaire), de entre 18 programas lanzados en marzo de 2005. Se concedió un programa suplementario a cada licencia analógica privada, con el fin de que pudiera crear una nueva programación además de emitir en *simulcast*. El resto de los canales planificados para la transición, 23 servicios de TDT, serán objeto de un concurso público. Los cableoperadores estaban obligados a difundir las señales (*must carry*), y el satélite debía complementar las zonas de sombra de la TDT.

Además, en marzo de 2006 se anunciaba el lanzamiento de 11 canales de pago nuevos, en estándar MPEG-4 y preparados para alta definición, que serían a su vez distribuidos por dos plataformas de pago operantes, más tarde fusionadas (Canal Plus y TPS). Los descodificadores de pago daban acceso a la TDT gratuita y a servicios interactivos avanzados, aunque no a la inversa.

D) Italia

Sobre 23,31 millones de hogares, el satélite de pago alcanzaba el 22,7% de penetración (OEA, 2006), siendo el resto de cobertura general hertziana.

El plan italiano tiene como especificidad el haber primado al duopolio público-privado instalado desde los años ochenta, al conceder dos múltiples a Mediaset y otros dos a la RAI; adicionalmente, otros programas fueron otorgados a Telecom Italia y TV Internacional. Ciertamente la RAI tiene un papel destacado con sus ocho programas (los tres clásicos analógicos, más RAI-Sport, RAI News 24, RAI-Edu, RAI-Doc y RAI-Utile) y ha sido la más beneficiada por el plan de TDT si se exceptúa a Mediaset de Berlusconi, cuyo discutido cuasi monopolio comercial se ve consolidado y proyectado al futuro.

La singularidad de la intervención pública sobre la transición ha consistido sobre todo en la subvención a los descodificadores entre 2004 y 2006 (entre 120 y 150 euros), especialmente a los dotados de MHP, además de una fuerte campaña publicitaria. En conjunto, el caso italiano es considerado un moderado éxito en la penetración de la TDT, pero un ejemplo notable en la introducción del estándar MHP y de los servicios interactivos consiguientes, entre

ellos los de *e-Government*⁹, fomentados por el gobierno y la RAI, así como los servicios de *pay per view* ofrecidos por las cadenas de Mediaset mediante tarjetas prepago. Con todo ello, el gobierno italiano ha decidido en 2007 posponer el apagón hasta 2012 por considerar los plazos anteriores “no realistas”.

E) Portugal

Después de consultas públicas lanzadas desde 1998, y de licencias provisionales fallidas, la autoridad de telecomunicaciones Anacom ha lanzado una consulta pública en octubre de 2007 sobre un doble proyecto prácticamente cerrado: el concurso para la licencia de siete programas en TDT abierto (los cuatro nacionales actuales en *simulcast* más tres nuevos en digital, que podrían sumarse en uno solo de HDTV) y cinco programas de pago, todos ellos en estándar MPEG-4, y con apagón analógico proyectado para 2012. Si estos planes se llevan a cabo, la televisión pública, RTP, no tendría un solo programa digital más allá de los dos actuales en *simulcast*, pese a la reforma financiera y gerencial que ha sufrido desde 2002; un elemento de especial gravedad en un país en el que, pese al desarrollo de la televisión por cable, la televisión por ondas sigue siendo ampliamente mayoritaria. Pero los analistas dudan seriamente de que tal plan tenga alguna verosimilitud práctica.

En suma, y como muestra ilustrada del muy diferente estado y sentido de la TDT en la UE, se puede reseñar que, a finales de 2006 y según las estadísticas europeas más homogéneas y fiables, esta era la situación de la recepción de televisión en los grandes países europeos, con el estado de penetración de los diferentes soportes y de la digitalización general (Tabla 1).

Tabla 1. Penetración de la televisión por redes en la UE (2006)

País	Hogares TV (miles)	Hogares digitales (%)	Cable (%)	DTH (%)	ADSL (%)	TDT (%)	Banda ancha (%)
Alemania	37.087	27,5	57,5	37,1	0,0	8,0	27,0
España	15.188	26,6	8,2	17,6	1,4	7,2	32,4
Francia	24.219	33,2	14,1	23,9	2,3	6,7	39,5
Reino Unido	25.211	70,9	13,2	32,9	0,2	25,7	37,2
Italia	23.310	30,9	0,2	22,7	0,8	30,9	29,6
Portugal	3.743	12,7	37,1	14,9	0,0	0,0	32,2
UE-25	182.951	31,1	9,76	17,22	0,61	9,79	32,0
UE-35	264.522	22,0	2,75	12,12	0,44	6,56	–

Fuente: Anuario OEA, 2007, y Eurostat.

9 “Italia es la única historia real de éxito” en la interactividad de la TDT (Dataxis, 2006).

3. Situación de la TDT en España

Puesto que la TDT se proyecta inevitablemente, en primera instancia, sobre la arquitectura de la televisión hertziana existente, es preciso mencionar brevemente los resultados del sistema televisivo generado desde 1990, fecha en la que se implanta en España el actual sistema dual de televisión de ámbito estatal (Ley 10/1988, de Televisión Privada, BOE de 5 de mayo de 1988) (Bustamante, 2006).

TVE, con sus dos cadenas generalistas, regulada por la primera ley democrática de la historia española que la reconocía como monopolio de un “servicio público esencial” (Ley 1980, de Radio y Televisión), sufrió las consecuencias de una concurrencia comercial para la que no estaba preparada ni jurídica ni financieramente, con déficits crecientes y acumulados desde 1991 y hasta 2005. Sobre todo, la financiación pública cubrió formalmente porcentajes minúsculos de sus presupuestos de gastos y el endeudamiento acumulado alcanzó cifras macroeconómicas, de 7.551 millones de euros en 2005, al tiempo que se impulsaba su comercialización extrema. No será sino hasta 2006, con el proceso iniciado un año antes por el Informe del Consejo para la Reforma, cuando la reforma legal de RTVE vino a dotar a la nueva Corporación RTVE de una estructura empresarial autónoma y de una financiación mixta acordes con los moldes europeos del servicio público.

Mientras tanto, dos cadenas de ámbito estatal, generalistas y en abierto, han venido usufructuando prácticamente sin competencia privada y hasta la actualidad el mercado publicitario. Con baches notables en los años de las vacas flacas publicitarias (sobre todo entre 1993 y 1998), este duopolio comercial imperfecto (por la concurrencia de TVE-1 y de la FORTA) conseguirá en los años de prosperidad publicitarias del siglo XXI, con niveles de saturación inéditas, unas rentabilidades récord en el conjunto europeo: Telecinco declaró así 290,33 millones de euros en 2005, y 314,2 netos en 2006 (sobre 997,5 de facturación neta en este último ejercicio); Antena 3 TV mostró beneficios netos de 226 millones de euros en 2005 y de 289,7 millones de euros (+31%) en 2006 (sobre 934,4 de facturación neta).

Por su parte, las televisiones autonómicas, nacidas originalmente en 1982-85 en las nacionalidades históricas (TV3, ETB, TVG) y duplicadas en sus segundos canales años más tarde, se expandirán en 1988-89 a nuevas regiones (Madrid, Valencia, Andalucía), organizadas ya en la FORTA, para finalmente abarcar casi un mapa estatal en los últimos años (Canarias, Aragón, Asturias, Extremadura, Baleares y Murcia). Sin embargo, estos últimos canales nacen ya bajo el signo de la externalización que, llevada en ocasiones a sus últimos extremos, hace estallar el modelo autonómico, con delegación de sus funciones básicas en oca-

siones a empresas privadas elegidas bajo el signo del clientelismo político (sociedades de construcción en Murcia y Baleares, por ejemplo).

Finalmente, y para concluir con la televisión hertziana abierta, las emisiones locales se desarrollan en España desde 1981, con el precedente de Cardedeu, sin regulación ni planificación de frecuencias. En principio, la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión por Ondas Terrestres, vino a regular su funcionamiento, pero los gobiernos del PP nunca desarrollaron su reglamentación ni planificaron sus frecuencias. De esta forma, la televisión local se expandió en los años noventa y 2000 de forma salvaje, inicialmente bajo formas municipales y asociativas sobre todo, y luego en modelos predominantemente comerciales, incluyendo la creación o compra masiva de emisoras por grandes grupos de comunicación para su conexión en cadena. De esta forma, la nunca aplicada Ley de 1995 fue absolutamente ignorada, la confusión entre las emisoras “alegales” (nacidas antes de la ley) e ilegales (posteriores) resultó total, y las previsiones anticoncentración fueron sistemáticamente incumplidas, especialmente en lo que respecta a la prohibición de emisiones en cadena (art. 7) y de explotación directa y no transferible (art. 13.4).

En vísperas del primer reparto de concesiones de TV local, amparado en la regulación del PP de 2004, se estimaba que existían en España 897 emisoras con programación regular, de las cuales al menos un 40% ya pertenecía a grandes cadenas: unas 75 emisoras de Localia, 31 de Vocento, 62 asociadas en UNE Telecinco y sus filiales, 10 en Popular TV (COPE), con un *share* medio del 3% y más de un 25% de la población conectada (AIMC, 2004).

3.1 Satélite y cable construyen monopolios de pago

Como en otros muchos países, en España las entonces llamadas “nuevas redes” de televisión, el satélite y el cable, inicialmente analógicas, se edificaron tanto sobre decisiones como sobre omisiones gubernamentales conscientes o inconscientes, sobre opciones industriales o de prestigio estatal más que sobre voluntades comunicativas. Pero tales avances en los años ochenta y noventa, pese a su precario carácter, determinaron decisivamente las futuras tecnologías hegemónicas y, de rechazo, aquellas que se paralizaban o se ralentizaban a falta de mercados viables.

En común también con la experiencia internacional, las promesas y esperanzas de una revolución comunicacional de acuerdo con las “nuevas redes” –notablemente rebajadas en España por las circunstancias de la larga y tardía transición democrática– darán escasos frutos prácticos en términos de mera abundancia de oferta televisiva. La digitalización, iniciada a finales de la década de los años noventa, pondrá las cosas en su sitio de mercado: redes intensivas en capital y riesgo, en busca de mercados de pago limitados e inelásticos, “naturalmente” abocadas al monopolio, competitivas en el mejor de los casos entre sí y con los últimos soportes innovadores.

A) Precedentes: satélite y cable analógicos

La prehistoria de la televisión por satélite en España arranca a finales de los años sesenta y primeros setenta, con la recepción de las señales de Intelsat y Eutelsat, con escasa repercusión visible sobre el espectador. El Estatuto de la radio y la televisión de 1980 reservaba legalmente los nuevos soportes para el monopolio del Ente público RTVE. La televisión por satélite directo al hogar (DTH) llega con el primer satélite español (Hispasat 1, 1992), cuyas necesidades de rentabilidad urgirán una regulación (Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por satélite), que autorizó sólo cinco canales, uno por cadena terrestre. Inicialmente unidos en Cotelsat para su comercialización por abono, este modelo fracasará pronto (julio de 1995), sin que la nueva regulación de la televisión por satélite (Ley de 1995), con su práctica liberalización (excluida del servicio público), tuviera mayor repercusión. Quedarán de esa historia sólo algunos canales en abierto sin repercusión de audiencias: unos 883.000 hogares conectados en 1995, en su mayoría por antenas colectivas y gratuitamente.

En cuanto a la televisión por cable en España, su historia legal es mucho más restrictiva y tardía aún, lo que condicionará su subdesarrollo. Aunque los primeros tendidos operativos de cable se remontan a finales de los años ochenta, con experimentos de televisión local; y a pesar de que entre 1986 y 1987 se produjo el fugaz fenómeno denominado como “vídeo comunitario” (confusión con las siglas inglesas CATV o Community Antenna Television), este soporte no fue regulado hasta 1995. Sin embargo, la Ley de Telecomunicaciones por Cable (Ley de 1995), propuesta por el Gobierno socialista con amplio apoyo parlamentario, nunca fue aplicada ni desarrollada reglamentariamente por el Partido Popular, una vez en el gobierno en 1996. Y la frustración del intento de Cablevisión, alianza de Canal + y Telefónica en los últimos meses del Gobierno de Felipe González, rápidamente anulada tras la llegada de Aznar, contribuyó también a paralizar el desarrollo de la televisión por cable: en 1997, en vísperas de las nuevas concesiones oficiales del cable, 850 redes existentes declaraban 420.000 abonados a la televisión por cable.

B) Televisión digital por satélite: intervencionismo y monopolio de mercado

La primera televisión digital por satélite nació en España en enero de 1997 con la plataforma Canal Satélite Digital (grupo Sogecable¹⁰), seguida, en septiembre del año siguiente, por la plataforma competidora de Vía Digital (Distribuidora de Televisión Digital SA¹¹). Ambas emitían por satélites diferentes (Astra e Hispasat, respectivamente), utilizaban normas y decodificadores diversos (*symulcrypt* y *multicript*) y partían de situaciones contrapuestas de mercado

10 Canal + detentaba el 83% de las acciones de CSD; y desde 1999 dio a Time Warner una participación del 10% del capital.

11 Durante casi toda la existencia de VD, la mayoría de las acciones estuvo detentada por Telefónica (Telefónica Media, durante el período final), con un 48,6%, con socios minoritarios nacionales y extranjeros, aunque cambiantes en el tiempo, como RTVE (a través de TVE Digital), con un 17%, SMM (15,6%), y pequeñas participaciones de Televisa, Direct TV, Media Park, y los canales autonómicos TV3, TV Madrid, TVG y otros.

(exclusivas de fútbol y cine estadounidense de Canal +), lo que determinó estrategias diferenciadas. Como se recordará, este período de competencia entre plataformas por satélite resultará permanentemente contaminado por las luchas políticas desencadenadas por el Gobierno de José María Aznar contra Sogecable: tras el proceso judicial fracasado contra Prisa-Sogecable, la supuesta transposición de la Directiva 95/47 CE, de 24 de octubre de 1995 (Ley 17/1997, de 3 de mayo), que pretendía regular desde los modelos de descodificadores hasta el control de sus fianzas o el registro de sus abonados, y la “ley del fútbol” de julio de ese mismo año (Ley 21/1997, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos), que buscaba limitar las exclusivas de deportes en el *pay per view* so pretexto del “interés general”, se mostrarán como intervencionismos abiertamente políticos. Investigadas por la Comisión Europea y revisadas a instancia suya, tales regulaciones no tendrán en la práctica ninguna eficacia, sobrepasadas, además, por la dinámica del mercado.

La competencia en este soporte terminó pronto. Las dos plataformas por satélite perdieron, entre 1997 y 2001, un total de 2.436 millones de euros y decidieron fusionarse en mayo de 2002 en la sociedad más potente, Sogecable, en donde los accionistas fundamentales de CSD (Canal + Francia y Prisa) y de VD (Telefónica Media) acordaban mantener participaciones accionariales de control (entre el 23% y el 16%, 38%), con equilibrio en los cargos de gestión y la unificación de sus filiales básicas (como Audiovisual Sport). En 2006, Sogecable realizó una profunda reorganización de su estructura de propiedad, al consumir Prisa una oferta pública de adquisición sobre el 20% de su capital, ascendiendo al 44,5% de la propiedad, para conformarse como accionista de referencia.

C) Televisión por cable: monopolio del capital riesgo internacional

El fracaso de la arquitectura dual y supuestamente competitiva y plural, diseñada para la televisión por cable por el Gobierno de Aznar sobre la base de la Ley de 1995, pero notablemente modificada por el reglamento del PP de 1997 (Real Decreto 2066/1996, de 13 de septiembre, BOE 26 de septiembre), se evidenció pronto. De entrada, Telefónica, designada como operador dominante, en concurrencia con un segundo operador por concurso en cada demarcación, se retiró *a priori* de esta carrera para centrarse en las tecnologías ADSL, decisión refrendada en 2001 por el Ministerio de Ciencia y Tecnología al liberarla de sus obligaciones en el cable (3.005 millones de euros comprometidos) por razones de “neutralidad tecnológica”. Además, en las 43 demarcaciones concedidas por 25 años, en 1998 y 1999 a favor de sociedades muy diversas, se decantaron rápidamente dos empresas que compusieron un duopolio levemente imperfecto¹²: el Grupo Auna-Retevisión¹³, con un 83% del merca-

12 Los concursos en toda España, la mayoría englobando a múltiples municipios, exigieron grandes capitales de fianza y pago posterior. De forma que Retevisión y ONO actuaron por filiales interpuestas o absorbieron a otros concesionarios menores, con algunas demarcaciones declaradas desiertas por ausencia de aspirantes (como Extremadura y Castilla-La Mancha, sin contar Albacete).

13 Endesa y Telecom Italia eran sus socios dominantes. A finales de junio de 2003, Auna vendió su red de difusión para televisión a Abertis.

do potencial de hogares, y Cableuropa¹⁴, posteriormente bautizada como ONO, con un mercado potencial del 13% de los hogares (tras perder la batalla por el control de la red Menta de Cataluña).

Pero ni siquiera esta dualidad duró mucho tiempo, ya que en julio de 2005, y tras complejas vicisitudes empresariales, ONO, el competidor menor, aprovechó la crisis de Auna para comprarla y absorberla por 2.251 millones de euros, dando lugar a un cuasi monopolio del cable a medio-largo plazo¹⁵, detentado de forma muy mayoritaria por firmas internacionales de capital riesgo (54,7%) frente a accionistas españoles¹⁶. La liberalización del cable para televisión decretada por el Gobierno socialista en 2005 (adelantada respecto al 2009) no parece que vaya a tener ningún efecto práctico, dado el alto coste de duplicar el cableado de una zona. En suma, la televisión digital llega en España, como en otros países europeos, de la mano de redes de todo pago, el satélite digital y el cable crecientemente digitalizado, con una estructura empresarial de monopolio por red. La competencia entre ambas plataformas se dirime sobre un limitado mercado de abonados; y se ancla sobre canales y contenidos prácticamente idénticos, con una gama en ascenso pero limitada de servicios interactivos de neta orientación comercial.

La novedad será desde 2004 el lanzamiento, primero por Telefónica y luego por el resto de los operadores de telecomunicaciones, de la televisión por ADSL (Imagenio para Telefónica), que tendrá en 2005 un incremento notable de abonados, aunque sus ingresos se mantenían todavía en una parte minúscula del mercado de la televisión de pago. En todo caso, en 2006, la TV IP (*Internet Protocol*) protagonizó el 50,8% de los nuevos abonados, pasando de 206.577 a 380.634 abonados, una parte importante de los cuales estaba suscrito a fórmulas de *triple play*, con telefonía, Internet y televisión (CMT, 2006). Pero sobre esta nueva red concurrential, hay que señalar que ofrece prácticamente los mismos canales y acontecimientos en *pay per view* que sus competidores en satélite y cable.

En fin, y como síntesis expresiva de la situación del mercado de pago y del conjunto de la televisión digital, el informe de la CMT para 2006 estimaba que la televisión de pago sumaba una facturación de 1.906 millones de euros, de los cuales la *Pay TV* o pago por abono ascendía a 1.324 millones de euros (frente al *pay per view* con 184,9). Por soportes, el satélite digital dominaba ampliamente, con 1.487,3 millones de euros; el cable seguía con 339,4; y la TV IP con 79,8 millones de euros (CMT, 2006). Por empresas, los soportes

14 Dominada accionarialmente por SpainCom (General Electric y Bank of America, sobre todo).

15 Al margen del operador dominante, quedaron sólo redes regionales limitadas, como Euskastel, Telecable (Asturias) y Grupo R (Galicia).

16 En la sociedad resultante se mantenía un 17,3% de Multitel, el grupo fundador, y un 9,4% del BSCH. Pero los fondos de inversión internacionales detentaban una amplia mayoría, aunque con el compromiso de no acumular más de un 33% de los votos: J. P. Morgan (15,2%), Providence Equity (15,2%), Thomas H. Lee (15,2%), Quadrangle Capital (7,8%); G. E. Structured Finance (8,9%), Caisse Dépot Québec (7%) y Sointeleco (4,3%) (mayo de 2006).

también mandaban: Sogecable, con 2,04 millones de abonados, facturaba 1.473,7 millones de euros; ONO, con 949,152 abonados, llegaba a los 255,1 millones de euros, y Telefónica, con 380.634 abonados, facturaba por televisión de pago 79,4 millones de euros. En cuanto al proceso de digitalización por todas las redes, España ofrecía en 2006 parámetros más retrasados que los otros grandes países europeos (el 26,6% de los hogares frente al 27,5% de Alemania, el 30,9% de Italia, el 37,5% de Francia y el 70,9% del Reino Unido. Pero, además, apenas una cuarta parte de esos hogares digitales recibía la señal en digital: de 4,04 millones, 2 por satélite y apenas 1,1 en ondas) (OEA, 2006, Vol. 2:93). Las redes de pago eran, pues, las protagonistas absolutas de la digitalización. Y sobre clientelas que en esas mismas u otras redes (ADSL) ya gozan generalmente de todos los beneficios de la SI.

3.2 La TDT del Partido Popular (1998-2004): fracaso ejemplar

España fue uno de los países pioneros en el mundo en regular y lanzar la TDT, en 1998, tras la estela inicial de los Estados Unidos, el Reino Unido y Suecia. A imitación de este último, la arquitectura planificada descansaba prioritariamente sobre un modelo de negocio de pago para el que se reservaba casi tres veces más programas que para la televisión en abierto, opción claramente dirigida frente a la plataforma de pago por satélite dominante, CSD en el caso español. Pero las circunstancias de esta política, y el general desarme regulatorio *antitrust* durante este Gobierno, parecen remitir sus objetivos mucho más claramente que en el Reino Unido a propósitos partidistas. En todo caso, estos objetivos chocaron frontalmente con la lógica del mercado, y la apuesta por la *Pay TV* como locomotora de la TDT se saldó muy pronto, como en el Reino Unido, con un notable fracaso. Como consecuencia, el desarrollo de la TDT en España quedó cortocircuitado durante tres años, presentándose todavía en 2004 como uno de los más atrasados de la UE-15.

Efectivamente, en diciembre de 1997, a través de la Ley presupuestaria¹⁷, se estableció el régimen jurídico de la TDT, complementado más tarde por el reglamento técnico de la TDT¹⁸, promulgado por vía de urgencia, y que será por añadidura anulado por el Tribunal Supremo en 2005, eliminando así legalmente todo el modelo sustentado¹⁹.

17 Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1997, de acompañamiento de los Presupuestos del Estado (Ley 66/1997 de 30 de diciembre, BOE 31/12/1997), disposición adicional 44.

18 Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre; BOE 16/10/1998.

19 En febrero de 2005, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en recurso de casación promovido por Sogecable, dictó una sentencia por la que declaraba nula la orden del Ministerio de Fomento de 9 de octubre de 1998 del Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Televisión Digital Terrenal; y concluía que el Ministerio actuó “manifiestamente” fuera de su competencia al presentar un reglamento general en una orden ministerial como si fuera técnico, lo que hubiera exigido un Real Decreto del Consejo de Ministros.

Según esta regulación, el apagón analógico debía llevarse a cabo el 1 de enero de 2012. En el reparto de los canales disponibles, cada operador público o privado recibía la concesión de un solo programa digital y venía obligado a emitir en *simulcast* (igual programación que en analógico)²⁰. Además, la Administración realizó un concurso para la concesión de 14 canales digitales por ondas codificadas (tres múltiples y medio) que, dada la incompatibilidad de las empresas concesionarias ya existentes y de sus socios, se adjudicaron en junio de 1999 al único aspirante, Onda Digital, luego denominada Quiero Televisión, en donde Retevisión, recién privatizada y todavía monopolio legal en la red de difusión hasta el año 2000, aparecía como socio dominante²¹. Estas concesiones, sin perjuicio de los mínimos legales establecidos en abierto (4 horas/día y 32/semana) se daban en “gestión indirecta y en régimen de acceso condicional” .

Por otra parte, el Gobierno decidió en enero de 1999 dar dos licencias complementarias a nuevos operadores para su emisión en abierto, con el objetivo oficial de asegurar “más competencia, más pluralismo empresarial y, por ende, más pluralismo cultural y político” (RD 2169/1998). Pero las nuevas concesiones, otorgadas en noviembre de 2000, recayeron en grupos mediáticos caracterizados por su ostentosa afinidad política con el Partido Popular: Net TV y Veo TV²² (Tabla 2).

Por su parte, cada gobierno regional podía contar con dos programas digitales para la televisión pública autonómica y conceder otros dos a la gestión privada²³. Finalmente, el Gobierno del PP decidió también regular por decreto, en Consejo de Ministros del emblemático 12 de marzo de 2004 (un día después del 11-M, dos antes de las elecciones generales del 14-M), el Plan Técnico de TDT local. Esos canales debían emitir con una pro-

20 En las disposiciones adicionales del Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, se adjudicaban dos programas a TVE y dos a cada televisión autonómica. Y se preveía que, si las actuales sociedades concesionarias de servicio público esencial de televisión “obtuvieran la renovación de su título”, se verían obligadas a emitir en digital en un plazo de dos años.

21 Pliego de bases del concurso para la adjudicación del servicio público de televisión digital terrenal, por tres canales múltiples más dos programas de frecuencia única y de cobertura nacional, en gestión indirecta y régimen de acceso condicional; por diez años renovables (Resolución de 11 de enero de 1999, Secretaría General de Telecomunicaciones. BOE de 13 de enero de 1999). Además de Retevisión-Auna, con el 49% de Quiero TV, el resto de su estructura accionarial cambiante incluía a Mediapark, Sofisclave (Planeta) y Carlton. La venta por parte de Telecom Italia de sus acciones en Auna alteró seriamente esta estructura, dejando como socios dominantes a Endesa y a BSCH.

22 Net TV tenía como accionista de referencia a Prensa Española, luego absorbida por el grupo Correo, cuyo *holding*, Vocento, se hizo accionista mayoritario directa o indirectamente (Pantalla Digital y participaciones en Europroducciones y Globomedia). Veo TV estaba controlada mayoritariamente por los grupos Recoletos y Unedisa-El Mundo, ambos ligados a su vez accionarialmente, ya que Pearson, propietario total de Recoletos, controlaba a su vez a Unedisa juntamente con el grupo Agnelli. Posteriormente, este último grupo ha pasado a controlar la mayoría absoluta del capital de Unedisa y Recoletos.

23 La disposición adicional 4ª regulaba que las comunidades autónomas con televisión analógica podían emitir en digital si iniciaban emisiones antes del 31 de diciembre de 2005. Debían, además, abarcar al 50% de su población en seis meses, al 80% en dos años y al 95% antes del 31 de diciembre de 2011.

Tabla 2. Plan 1998 TDT: distribución de múltiples nacionales

Canal	Cadena	Cadena	Cadena	Cadena	Cadena
57-65	TVE	TVE	Sogecable	A3 TV	TV 5
66	Net TV	Vevo TV	Quiero TV	Quiero TV	Datos
67	Quiero TV	Quiero TV	Quiero TV	Quiero TV	-
68	Quiero TV	Quiero TV	Quiero TV	Quiero TV	-
69	Quiero TV	Quiero TV	Quiero TV	Quiero TV	-

Fuente: Elaboración propia.

gramación mínima obligada (4 horas/día y 32 horas/semana), y con limitaciones para su conexión en cadena (5 h/día y 25 h/semana), obligándose a digitalizarse completamente en enero de 2006.

Los resultados de esta política fueron absolutamente contrarios a los objetivos expresos gubernamentales. De una parte, Quiero TV inició sus emisiones en mayo de 2000, pero sólo consiguió hasta finales de 2000 una parte pequeña del mercado de la *Pay TV* (113.000 abonados, un 3,8% del total), y perdió en dos años 240,4 millones de euros. Finalmente, en la primavera de 2002, hubo de cerrar sus puertas sin encontrar comprador y sus catorce canales quedaron desde entonces sin uso alguno.

En ese mismo período, los cinco canales analógicos de cobertura estatal, los dos de TVE y los tres privados, estrenaron sus emisiones digitales compartiendo un solo múltiple, sin capacidad de ancho de banda para ofrecer servicios interactivos. En particular, el servicio público de RTVE, con sólo dos programas idénticos a su oferta analógica, no pudo asumir “un papel relevante en la introducción de la TDT en España”²⁴.

Y en junio de 2002 comenzaron a emitir los nuevos operadores nacionales en TDT, Vevo TV y Net TV, que pasaron completamente desapercibidos por ausencia de receptores integrados o descodificadores aptos para captar la TDT. Ambos consiguieron del Gobierno, en abril de 2004, una liberación de sus obligaciones de cobertura digital, reducidas desde entonces a Madrid, Barcelona y Valencia (del 80% prometido al 25% de la población nacional hasta enero de 2007).

24 CMT/CAC, 2002. Como añadía el diagnóstico de este informe conjunto CMT/CAC, si se hubiera otorgado a RTVE un papel de liderazgo, “ello supondría para el Estado asumir un mayor coste de fomento de la TDT a cambio de mejorar la prestación del servicio público de la televisión, de acercar la sociedad de la información a los ciudadanos y de impulsar el proceso que debería llevarle a recuperar un espectro radioeléctrico que tiene un importante valor comercial y social” (CMT/CAC, 2002:74).

De la misma forma, las concesiones regionales digitales, públicas y privadas, de algunas comunidades autónomas pioneras, como Madrid, carecieron de toda presencia real, hasta el punto de que algún canal comercial derivó sus emisiones a canales locales analógicos, pero alegales²⁵.

En lo que respecta a la televisión local, los gobiernos del PP nunca desarrollaron la Ley de 1995 sobre Televisión local analógica; hasta que la Ley presupuestaria “escoba” de 2002 estableció la desaparición de la televisión local analógica y el nacimiento de la digital²⁶. Primero, la Ley 62/2003, de Presupuestos (de 30 diciembre), concedió tres meses para que los municipios decidieran sobre la gestión de los programas y cinco meses para que las correspondientes comunidades autónomas (CC AA) realizaran los concursos y adjudicaciones; y después, preveía dos años para la migración de las sociedades adjudicatarias de televisión local digital, es decir, hasta enero de 2006 (50% de cobertura de la población en 6 meses; 80% en dos años, 100% al final de 2011). Asimismo, establecía un mínimo de 4/día y 32 h/semana de emisiones, y fijaba un máximo para las emisiones en cadena, de 5 h/día y 25 por semana. Finalmente, reservaba un múltiple por municipio, de cuyos cuatro programas uno podía ser dedicado a emisiones municipales y el resto a concesión privada. Esta regulación, sin embargo, no había comenzado siquiera a aplicarse antes de la derrota electoral del PP y el cambio de gobierno (PNT el 12 de marzo de 2004. Real Decreto 439/2004, BOE de 8 de abril).

A finales de 2003, y según informes internacionales, España ofrecía uno de los índices más bajos de penetración de la TDT en toda la Europa occidental: un 0,19% de los hogares con televisor (EPRA, 2004).

A) Pluralismo y concentración en los gobiernos del PP

El Gobierno presidido por Aznar realizó una primera liberalización de la propiedad de la televisión privada en 1998 (Ley 50/1998), al reformar el artículo 19 de la Ley de Televisión Privada de 1988 en el sentido de permitir la propiedad de una misma concesionaria del 25% hasta el 49% del capital.

Se mantenía ciertamente la prohibición de simultanear en otra concesionaria una participación “significativa” del capital. Y, para ello, toda transferencia de acciones en paquetes significativos debía ser comunicada y autorizada por el gobierno. Sin embargo, la autorización para la salida a Bolsa de las cadenas privadas y, por tanto, la eliminación de la exigencia de que las acciones fueran nominativas, rápidamente abordada por las empresas (So-

25 La Comunidad de Madrid concedió la licencia a dos canales privados de TDT, a finales de 1999, a los grupos aspirantes liderados por Retevisión y por Prensa Española respectivamente. Esta última, asociada a diversas productoras como el Grupo Árbol, lanzó Onda Seis, cuyo fracaso de audiencias intentó resolver adquiriendo y emitiendo por el canal analógico local y alegal, TeleMadroño. El canal adjudicado a Retevisión fue anulado tras la quiebra de Quiero TV.

26 Ley 53/2002, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, de 30 de diciembre.

gecable en 1999, Antena 3 TV en 2003, TV 5 en 2004), hizo de esa norma una precaución formal difícilmente aplicable tras la reforma en 1999 de los arts. 19.1 y 21 de la Ley de Televisión Privada.

En 2003 (de nuevo por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos) se eliminó totalmente esa limitación formal al permitir la acumulación del 100% de las acciones de una sociedad concesionaria en manos de un mismo titular. Se anulaba así, sin debate parlamentario alguno, toda la regulación anticoncentración “interna” a las concesiones que la normativa de 1998 había mantenido durante quince años. Como afirmaron dos juristas, “esta determinación es de una gravedad incalculable”. (Linde y Vidal, 2007:228).

En cuanto a las duplicaciones de accionistas en más de una concesionaria, la Ley dio un plazo hasta el 1 de enero de 2005 para eliminar esta incompatibilidad legal (Ley de Presupuestos de 2004).

B) TDT y SI en los ejecutivos de Aznar

Los gobiernos presididos por José María Aznar prodigaron las declaraciones sobre las relaciones entre TDT y SI, pero este fue siempre un recurso retórico que prácticamente no tuvo reflejo alguno en los planes de sociedad de la información.

Así, en el Plan Info XXI, lanzado desde enero de 2001 (hasta 2003) y con un presupuesto teórico de 4.958 millones de euros, la TDT no desempeñaba papel alguno, como tampoco de forma más extensiva los contenidos y servicios digitales; tan sólo en el apartado de Ciudades Digitales se cobijó un proyecto aislado que tenía como objetivo la expansión de la TDT en Alcázar de San Juan, con unos 30.000 habitantes. Y en el plan posterior, resultante del informe de la Comisión Soto, España.es, el apartado de contenidos, escasamente dotado presupuestariamente, incluía actividades tan variopintas como la digitalización del patrimonio y la seguridad de las redes, además de una partida para la promoción publicitaria del plan en su conjunto. Bien es verdad que este nuevo plan, diseñado para 2004-2005, no tuvo tiempo de comenzar su aplicación plena por la derrota electoral del Partido Popular en marzo de 2004.

3.3 El relanzamiento socialista de la TDT (2005-2007): tantas soluciones como problemas

Las promesas electorales del PSOE en los comicios de 2004 de relanzar la transición de la televisión hacia la TDT con nuevos canales digitales en abierto generaron amplias expectativas. El inicio del cumplimiento de otras promesas electorales paralelas, como los primeros pasos para la regeneración de RTVE con la formación del Consejo para la reforma del servicio público de ámbito estatal, dieron alas desde la primavera de 2004 a ese clima de cambio

integral del audiovisual español hacia la era digital. Ambas reformas, sin embargo, quedaron oscurecidas en buena medida en los medios de comunicación por las polémicas sobre la ampliación del reducido oligopolio de concesiones analógicas mantenido durante quince años en la televisión comercial abierta. El resultado inmediato fue una dura confrontación entre los mayores grupos de comunicación, y de una parte de ellos con el Gobierno, en lo que algunos medios denominaron impropiaamente la “segunda guerra digital”, porque realmente se trataba de la “última” guerra analógica, aunque sus resultados condicionaran inevitablemente el escenario digital del futuro.

Declaraciones y campañas de opinión de las televisiones privadas, innumerables columnas de opinión y editoriales de los medios de los grupos interesados se pronunciaron contra una mayor competencia televisiva en analógico. La culminación de esta prueba de fuerza se alcanzó en febrero de 2005, cuando los máximos directivos de una parte importante de los grupos de comunicación españoles presentaron en conferencia de prensa en la Asociación de la Prensa de Madrid²⁷ un duro manifiesto que expresaba “su preocupación ante la indefinición y el favoritismo demostrado por el Gobierno” ante un plan de futuro, que “genera desconcierto y alarma” en el sector, y exigía una “clarificación urgente de sus intenciones”. En el otro lado de la polémica, el Ministerio de Industria y otros grupos de comunicación, como Prisa, Godó y Zeta, criticaron las “tergiversaciones” de sus colegas y, en “defensa del pluralismo informativo y de la competencia audiovisual”, se pronunciaron en contra de cerrar el mercado a nuevos agentes. En igual sentido, las asociaciones de agentes publicitarios, como las de anunciantes y de agencias publicitarias, apoyaron la ampliación de la oferta de espacios publicitarios televisivos, evidentemente saturada en esos momentos.

Esta lucha, económica, pero también de tintes políticos, puesto que alineaba a todos los grupos beneficiados por las decisiones de los gobiernos de Aznar pese a sus aparentemente contradictorios intereses –los canales privados analógicos interesados en cerrar el mercado, los digitales agraciados por el PP exigiendo pasar a analógico– tendrá paradójicamente numerosas repercusiones sobre la regulación de la TDT. En principio, en diciembre de 2004 el Gobierno aprueba el anteproyecto de Ley de Medidas urgentes para impulsar la TDT, la liberalización de la televisión por cable y el fomento del pluralismo, que tendrá una complicada tramitación, tanto en el Congreso, con el rechazo al trámite de urgencia, como en el Senado (aprobación inicial del veto del PP en la Comisión de Industria), para ser aprobado finalmente por un solo voto en el Congreso²⁸.

El efecto fundamental de la ley de Medidas Urgentes era eliminar el límite de tres canales de la Ley de Televisión Privada de 1988, lo que permitió en poco tiempo al Consejo de Mi-

27 Conferencia de prensa, celebrada el 15 de febrero de 2005, con presencia de los directivos de Recoletos, La Razón, Antena 3 TV, Onda Cero (Planeta), Vocento, ABC, Punto Radio, El Mundo, y COPE), y la sola ausencia de Telecinco.

28 Ley 10/2005, BOE 14 de junio de 2005.

nistros autorizar a Sogecable a emitir en abierto en la frecuencia de Canal Plus (Cuatro) en julio de 2005; en noviembre de ese mismo año, el Ministerio de Industria concedió un nuevo canal analógico en abierto, que podía alcanzar hasta el 70% de cobertura estatal (La Sexta)²⁹, después de rechazar las solicitudes de los nuevos canales digitales atribuidos por el gobierno anterior, Veo TV y Net TV, para emitir en analógico.

En lo que se refiere directamente a la televisión digital, la principal novedad era adelantar el apagón analógico casi dos años, desde enero de 2012 a abril de 2010; y el lanzamiento en consecuencia de un nuevo plan de transición digital que preveía la emisión inmediata de 20 programas digitales en abierto, de los que cinco serían adjudicados a TVE (incluyendo los dos anteriormente concedidos)³⁰.

En esta línea, el Real Decreto 945/2005, de 29 de julio (BOE de 30 de julio de 2005), contiene el reglamento general de prestación del servicio de la TDT, con el nuevo Plan Técnico, que deroga totalmente el RD de 9 de octubre de 1998. Pero en su justificación se afirma que “también se posibilita incrementar la oferta televisiva y el pluralismo, reforzando la libre elección de los ciudadanos en su acceso a los servicios de televisión, y se consolida un mercado televisivo más plural y competitivo”.

A RTVE se le concedieron cinco canales (tres más que antes), cuatro de ellos en un múltiple con capacidad de desconexión regional, y otro aislado en un paquete compartido. Quedaba la difícil decisión de repartir los restantes programas desocupados tras la quiebra de Quiero TV. Para ello, primero se otorgaba (disposición adicional 3^a), previa solicitud, un segundo programa digital a cada cadena analógica. Y se dejaban los programas suplementarios a un

Tabla 3. Plan 2005: distribución de múltiples nacionales

Canal	Cadena	Cadena	Cadena	Cadena	Desconexión reg. provincial
57-65	TVE	TVE	TVE	TVE	Sí
66	TVE	Veo TV	Veo TV	Veo TV	No
67	Sogecable	Sogecable	Sogecable	Sexta	No
68	TV 5	TV 5	TV 5	Net TV	No
69	A3 TV	A3 TV	A3 TV	Sexta	No

Fuente: Elaboración propia.

29 El concurso se resolvió a favor de la oferta de la cadena La Sexta, presentada por GAMP (Grupo Audiovisual de Medios de Producción, formada por el Grupo Árbol-Globomedia y Mediapro con varias productoras menores), con el 60% de las acciones, y Televisa de México, con el 40% restante. Según la adjudicación, La Sexta quedaba habilitada para operar un canal analógico y dos canales digitales de cobertura estatal.

30 Disposición adicional 1^a. 1, RD 944/2005, de 29 de julio; BOE 30 de julio de 2005, con el nuevo Plan Nacional de la TDT.

concurso ulterior. En la práctica, y según toda la prensa, las negociaciones posteriores a la confrontación entre Gobierno y grupos privados abocaron a la llamada “paz digital”, un acuerdo según el cual las tres cadenas privadas analógicas tradicionales recibirían dos programas digitales más (tres cada uno) y los operadores recién llegados se adjudicarían dos cada uno. El pacto pareció rubricarse legalmente con la convocatoria oficial de un concurso formal en el que los aspirantes debieron presentar sus planes de negocio (que concluía el 1 de octubre y fue aplazado al 31 de ese mes), y que, confirmando el pacto de que hablaban los medios, entregó efectivamente siete nuevos canales digitales a las concesionarias analógicas y digitales existentes (Tabla 3).

Según la normativa, sin embargo, para el primer canal adicional, las concesionarias debían asumir compromisos de ampliar al menos en un 1% la cobertura de la población prevista en el Plan Técnico para su múltiple (sobre el 95% en abril de 2010), comenzar a emitir antes del 30 de noviembre de 2005 y participar en la financiación de Impulsa TDT. Y, en el caso de los segundos canales adicionales, asumir compromisos de “emisión de programación novedosa e innovadora y diferenciada respecto a la oferta en analógico”, emisiones en 16:9, servicios de subtítulos y doblaje para accesibilidad, introducción el primer año de aplicaciones de servicios interactivos y un plan de comunicación para la promoción de la TDT (disposición transitoria 4ª; RD 945/2005) (Tabla 4).

Por otra parte, tras el apagón analógico se prometía un múltiple a cada canal privado y dos a RTVE, hasta una oferta que superaría los 40 canales³¹. Además, cada comunidad autónoma dispondría de uno o dos múltiples, en función de las frecuencias disponibles, que se elevarían a dos para todas ellas tras el *switch off*. Finalmente, y en este orden de decisiones legales, el Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2007 aprobó, como estaba previsto, el Plan Técnico Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre, que reafirmaba el apagón analógico total para el 3 de abril de 2010, con un calendario de transición en cuatro fases³², mediante 73 áreas técnicas³³ y 90 proyectos que debían hacer progresar la penetración de la TDT desde el 1% al 100% de la población española en este período.

El otro gran frente en esta época es el de la televisión local, sometida también a una transición forzosa, al menos teóricamente, hacia el mundo digital. En efecto, el Gobierno socialista rectificó parcialmente el plan aprobado por el PP en los últimos días antes de las

31 Según la disposición adicional 3ª, “por acuerdo del Consejo de Ministros, cada una de las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal existente (...) accederá, previa solicitud, y tras el cese de las emisiones de televisión analógica, a un múltiple digital de cobertura estatal...”.

32 A finales de 2008 se alcanzaría el 1% de la población; en junio de 2009 el 12,6%; al fin de 2009 el 32,4%; y el 3 de abril de 2010, el 100%.

33 En el decreto se definía un área técnica como “zona de territorio cubierta desde el punto de vista radioeléctrico” por un centro principal de difusión y sus centros secundarios, de entre 100.000 y un millón de habitantes.

Tabla 4. Fases de cobertura digital obligada legalmente

Fechas	RTV-TV AA	Concesiones privadas estatales
31/12/2005	80% población	80% población
31/12/2008	90% población	90% población
31/04/2010	98% población	95% población

Fuente: Disposición adicional 6ª. RD 944/2005, de 29 de julio (BOE de 30 de julio).

elecciones del 14 de marzo, aumentando el número de frecuencias y eliminando las discriminaciones técnicas sufridas por algunas regiones, pero no cambió sustancialmente su filosofía ni la discrecionalidad permitida en los concursos a las CC AA³⁴.

Tan sólo se permitía “excepcionalmente” que las CC AA reservaran un segundo programa para gestión municipal directa. Las más de 1.000 emisoras cifradas en el plan (266 demarcaciones, con cuatro programas cada una) mantenían sus obligaciones de programación y sus límites a la emisión en cadena. Aunque se recomendaba que se valorara, como factor favorable, la experiencia y la existencia anterior a 1995, las televisiones que no consiguieran concesiones digitales deberían dejar de existir en seis meses. En su conjunto, el plan suponía que la televisión local debía servir de locomotora de la TDT, adelantando su digitalización límite a 2008. Aunque alargaba de nuevo en ocho meses la celebración de los concursos por las CC AA, y en dos años (hasta el 1 de enero de 2008) la cuenta para el apagado analógico “siempre que sea técnicamente posible” (disposiciones adicionales 1 y 2), ampliando a 10 años el plazo de concesión (Ley 10/2005, de 14 de julio, BOE 15/6/2005).

En suma, y según algunas evaluaciones, cada espectador español podría recibir –tras el apagón de abril de 2010– entre 44 y 52 canales de televisión digital, según la zona de cobertura: 32 de cobertura nacional, 8 de ámbito autonómico como mínimo y 4-8 de cobertura local (GECA, 2007:184).

Finalmente, en 2007, el Ministerio de Industria anticipaba una regulación especial de la TDT –reglamento y plan técnico– a través de los teléfonos móviles, declarándola como “servicio de radiodifusión”, lo que exigía una autorización de la SETSI. Los dieciséis canales previstos en estándar DVB-H (Digital Video Broadcasting for Handheld) debían encontrar, pues, concesionarios en una nueva probable disputa/alianza entre canales y operadores de telecomunicaciones. En todo caso, el tardío envío del anteproyecto de ley a la CATSI (Consejo Asesor de Telecomunicaciones y sociedad de la información) auguraba una improbable aprobación hasta después de las elecciones de 2008.

34 RD 2268/2004, de 3 de diciembre, BOE de 4 de diciembre.

A) Pluralismo y concentración socialistas

La Ley 10/2005 permitió simultanear la participación accionarial en concesiones estatales analógicas y digitales “hasta la fecha del cese efectivo de las emisiones de televisión de contenido analógico” (art. 2), modificando de nuevo el art. 19 de la Ley 10/1988. De esta forma, se naturalizaba legalmente una situación *de facto* que hasta entonces era ilegal, la compatibilidad entre paquetes significativos de acciones entre dos sociedades concesionarias, fueran analógicas o digitales. Pero el alcance jurídico de esta reforma –anunciado para “facilitar la inversión en televisión digital de cobertura nacional”– se limitaba a un solo caso, el de Vocento, cuya presencia simultánea en Telecinco y en Net TV se arrastraba desde 2003, sin que el grupo se hubiera desprendido de ninguna de estas participaciones. Este aplazamiento hasta 2010 del conflicto contribuyó asimismo a desactivar parcialmente la confrontación con el Gobierno de una sociedad que había jugado un papel estelar en la crítica contra la reforma de RTVE y contra la ampliación del espectro analógico.

Esto no significaba ciertamente el cierre, siquiera momentáneo, de las confusiones potenciales de la legislación española anticoncentración. En particular, el artículo 19 de la Ley de 1988 dispone aún que “en ningún caso, se podría dar una participación significativa en el capital o en los derechos de voto, de sociedades concesionarias de servicios públicos de televisión de ámbito estatal, autonómico y local en caso de que coincidan simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión” (apartado 3, apdo. 1, art. 19.1). Pero la lectura de esta prohibición suscitaba numerosas dudas e interpretaciones. Como decían dos expertos jurídicos, ¿el 5% debía contabilizarse en el ámbito estatal, o en el autonómico y local, como suma de la población total española o de cada CC AA y de ella con la población local cubierta? En cualquier lectura, todas las concesiones nacionales debían ser incompatibles con las regionales, y estas y las primeras con las locales, lo que remitiría a la ilegalidad a múltiples cadenas televisivas en España. En palabras de esos mismos expertos, se trataba de “lo contrario a un ejemplo de transparencia” (Linde y Vidal, 2007:350). En cuanto a la televisión local, tan sólo se prohibía que una persona física o jurídica fuera titular de más de una concesión en la misma demarcación (art. 10, Ley 10/2005). Pero escasas han sido las CC AA que han adoptado mejores precauciones en esta línea para asegurar el pluralismo y la identidad local de las televisiones de proximidad.

Por lo demás, la prevención de las situaciones de monopolio o de abuso de posición dominante adoptan en la televisión digital matices mucho más sutiles que en el pasado analógico. Y pasan, con repercusiones potenciales inmediatas sobre los usuarios, por los nuevos agentes susceptibles de transformarse en *gatekeepers* (guardianes de la puerta) o cuellos de botella de la oferta y el acceso a ella de los usuarios. En este sentido, cabe recordar que, como han reclamado repetidas veces diversos agentes e informes, los nuevos agentes de la cadena de valor audiovisual, como los EPG o los gestores de múltiples no han sido regulados sino muy precariamente, manteniendo fuertes incertidumbres para el futuro. Y que la interoperabilidad entre redes y sistemas no ha sido nunca garantizada legalmente ni en la doctrina europea ni en la regulación española.

Así, está la figura del gestor de múltiple³⁵, del que la legislación sólo prevé que “las entidades que accedan a la explotación de canales digitales dentro de un mismo múltiple (...) deberán asociarse entre sí para la mejor gestión de todo lo que afecte al múltiple digital” (Real Decreto 944/2005, Plan Técnico Nacional de la TDT, disposición adicional 69). En sentido similar, el RD de 2004 sobre TV Local en TDT atribuía a la CMT la “resolución” vinculante de los conflictos suscitados entre canales locales que compartieran un múltiple, aunque remitiendo a un desarrollo reglamentario posterior que no se ha dado³⁶, y que declina en la práctica esa función en Abertis. La falta de ordenación legal de estos extremos abre la posibilidad de múltiples conflictos futuros, especialmente cuando algunas cadenas tienen la concesión de la mayoría de la capacidad de un múltiple que comparten, sin embargo, con otros canales; un problema que ya se ha producido cuando operadores que comparten un múltiple se decantan por trabajar con operadores diferentes (por Abertis o Axion). También, en el caso de la EPG, cuando esta herramienta se vaya revelando como plataforma esencial de acceso a la oferta de la TDT, con los riesgos consiguientes de discriminación de canales y servicios, y en tanto nuevo elemento importante de la cadena de valor y de negocio.

B) TDT y SI bajo el Gobierno socialista

La integración de la TDT en los planes de SI continúa sin llevarse a cabo plenamente, al menos con un papel de primer orden. Ciertamente, en el Plan Avanza (insertado en el Programa Ingenio 2010) se incluye en el título una referencia al sector audiovisual, remitida a las “acciones coordinadas en las tres principales áreas de este macrosector: las telecomunicaciones, las tecnologías informáticas y el audiovisual”, cuyo fin es reducir la “brecha digital”. Pero entre las actuaciones operativas con “impacto presupuestario”, tan sólo encontramos las subvenciones aportadas a Impulsa TDT, y una descripción de la reforma del audiovisual que incluye leyes nunca aprobadas como la Ley Audiovisual y la de creación del Consejo Audiovisual. Y en el Plan de trabajo 2006 (Anexo I, noviembre de 2005) solamente se encuentra una medida referente a la TDT como “acceso a la SI”: el lanzamiento de proyectos piloto para “promover el acceso multicanal a nuevos servicios y aplicaciones para los ciudadanos a través de actuaciones piloto, bien llevadas a cabo por el sector privado, bien concertadas con regiones o ciudades”. Entre estas últimas destacan casi en solitario los casos del proyecto de “isla digital” de Alcázar de San Juan (Plan de Ciudades Digitales), que pretende dotar de descodificadores con MHP y servicios interactivos de *e-Government* a unos 30.000 habitantes; y el Plan Soria, enmarcado en un Plan de actuación específico (PAES) con dos millones de euros, que comenzó a actuar desde febrero de 2007, y comprende la ciudad más 69 localidades con subvenciones a la compra de receptores (60-75 euros) y a la adaptación de antenas colectivas

35 Según el Foro de la TV Digital, esta figura “debería encargarse de todo lo relacionado con las decisiones sobre las soluciones técnicas y administrativas de gestión y de la arquitectura de red global requerida para el ámbito de cobertura de la concesión de los canales digitales al múltiple”.

36 Real Decreto 439/2004. Plan Técnico Nacional de la TV Digital Local.

(450 euros). En el Plan Técnico Nacional de TDT, Soria aparece, de hecho, como el primer jalón del apagón analógico, en 2008, pero con un alcance equivalente al 1% de la población española, y con características singulares que difícilmente pueden presentarlo como un piloto representativo del universo nacional.

Habría que mencionar también acciones apoyadas por otras comunidades y municipios a favor de la TDT, como las del Cabildo de Gomera o Formentera, Fuensagrada, Sabadell, Palencia, Algeciras, Galicia, Huesca o Jerez, entre otras, pero se trata, en general, de actuaciones sostenidas financieramente por las administraciones regionales o locales, con apoyo secundario del Estado central.

Sin embargo, ninguna medida ha perseguido el apoyo de los sectores sociales más desfavorecidos. Y ello a pesar de recomendaciones claras en este sentido del Foro Técnico de la TV Digital, que ya en 2005 y en el marco del fomento de la TDT como medio de acceso a la SI evaluaba en 3,5 millones los discapacitados (9%) en la población española, y en 7,3 millones los mayores de 65 años (17%), colectivos para los que, además, destacaba la necesidad de servicios novedosos adecuados³⁷.

37 “Definición de proyectos de fomento de la televisión digital terrestre como medio de acceso a la sociedad de la información”. Grupo de Trabajo nº 3 sobre contenidos con calidad TDT. El informe concluía, paradójicamente, recomendando que “se dará mayor prioridad a aquellos colectivos que puedan suponer un público objetivo en el que el sector privado identifique mayor potencial comercial tanto a corto plazo como a medio-largo plazo”.

4. Una transición digital compleja y llena de interrogantes

El balance sobre la transición digital, sobre sus logros y fallos, así como las evaluaciones sobre su devenir, deben ser obligadamente entendidos en el marco de un clima complejo de actores, en el que tras el presunto objetivo general en el desarrollo de la TDT se ocultan intereses y opciones muy diversas, en los modos y en el tiempo, que en no pocas ocasiones chocan contradictoriamente. De forma que el análisis de la transición digital, según estos agentes diversos, es tan interesante como paradójico: revela al mismo tiempo los deseos y resquemores de cada sector, sin dejar por ello de mostrar elementos objetivos del proceso hacia el apagón digital.

4.1 La oferta televisiva digital

La oferta de contenidos y servicios ha sido considerada unánimemente como el elemento clave de la expansión de la TDT, como el impulso decisivo para la demanda masiva y el consiguiente abaratamiento de equipos. Sin embargo, en el caso de la complicada estructura territorial española, este dibujo presenta niveles muy diferentes que es necesario repasar. Con la agravante de que ningún observatorio incuestionable permite basar un análisis fiable de sus características esenciales: novedad (respecto a la oferta analógica), grado de declinación temática, creatividad en los programas televisivos, riqueza y facilidad de los servicios interactivos, aportaciones a la “democracia” electrónica, etc.

A) Las cadenas nacionales en TDT

Los nuevos programas autorizados de ámbito estatal comienzan a emitir en marzo de 2006. Primero, los cinco operados por TVE que, además de los dos anteriores programas analógicos en *simulcast*, anuncia la oferta de un Canal 24 Horas (información), Teledeportes, y dos programas repartidos en una sola frecuencia (Clan TV, infantil y juvenil, y TV 50 años). Después se estrenarán escalonadamente los canales privados digitales, tradicionales y nuevos, que se inclinaban en su mayoría por una programación de deporte, ficción, musicales y de entretenimiento familiar. Pese a los múltiples dictámenes que consideraban indispensable su papel como locomotora de contenidos atractivos en esta transición, TVE encontrará unas notables dificultades prácticas para actuar como tal³⁸. Primero, por el bajo

techo de sólo tres frecuencias nuevas disponibles, insuficientes incluso para trasvasar sus programaciones temáticas, hasta el punto de tener que multiplexar o aunar dos programaciones en una sola frecuencia y de derivar otros dos programas temáticos al satélite. Además, pillada en medio de su reforma integral, societaria, pero también de fuerte pérdida de trabajadores y con limitadas subvenciones estatales (ninguna aportación en 2005, 2006 y 2007 está dirigida a apoyar esta transición digital) se tendrá que esforzar en un lento proceso de reciclaje al todo digital.

La iniciativa comercial no parece haber llenado este vacío. En primer lugar, las dos cadenas clásicas en abierto han invertido poco entusiasmo y dinero en los segundos y terceros canales digitales, confortadas por los beneficios de un duopolio publicitario básicamente mantenido; de forma que sus canales sólo digitales están compuestos mayoritariamente de programas ya explotados ampliamente en la televisión generalista analógica. Adicionalmente, ellas y las nuevas concesionarias sólo digitales apenas han rellenado sus canales de contenidos baratos, incluyendo el caso sorprendente de programaciones franquiciadas a multinacionales (como Veo TV con Sony Pictures TV Internacional, La Sexta con Televisa, Antena 3 con Eurosportnews).

Según unos primeros análisis de esta oferta televisiva digital, se trata de un modelo televisivo combinado entre una oferta generalista (43%) y una temática (57%). “Entre los temáticos, las cadenas han dado preferencia a los programas de concursos, los musicales, los infantiles y, finalmente, los de información” (Prado *et al.*, 2007); con una aportación novedosa en ascenso, la telecompra, que ha llenado, por ejemplo, un programa, en desdoblamiento de frecuencias, de Veo TV.

Por otro lado, las emisiones en formato 16:9 o en alta definición (HDTV), consideradas generalmente como un elemento clave en el atractivo y arrastre de la TDT, y recomendadas expresamente en España, brillan por su ausencia, tanto en la oferta de cadenas como en la recepción, que exigiría una expansión hoy inexistente de sintonizadores preparados para el estándar MPEG-4. Se exceptúan tan sólo algunas experiencias realizadas sobre todo por TVE, que anunciaba, además, la retransmisión en este estándar de los Juegos Olímpicos de Pekín.

Por lo demás, y a falta todavía de análisis más objetivables que no pueden improvisarse, se han acumulado en los últimos tiempos las críticas a la falta de atractivos de esos contenidos no ofrecidos en analógico. Así, FAPAE denunciaba en junio de 2007 que no se

38 El informe de Gaptel reconocía que “no existe ningún operador privado que se encuentre en condiciones de asumir estas pérdidas como motor de la TDT, por lo que sólo queda la posibilidad de que sea la televisión pública la que actúe como motor”. Y añadía que “TVE dispone del mejor catálogo de obras audiovisuales de *stock*, lo que permitiría alimentar varios canales temáticos a un coste relativamente reducido”. En contra, está la situación financiera, que “supone necesidades adicionales de financiación” (Gaptel, 2005:36).

están produciendo contenidos destinados a la TDT porque no existe demanda por parte de los radiodifusores, pese a que el cumplimiento de los compromisos en este sentido es condición *sine qua non* para acceder al múltiple completo prometido tras el apagón analógico³⁹. De la misma forma, la AUC asegura dos años después que “siguen faltando contenidos atractivos en la nueva TDT que supongan verdaderamente un estímulo para los ciudadanos en su migración de lo analógico a lo digital” (AUC, 2007). Por otro lado, informes de AETIC han destacado también el peligro de “desincentivación del consumidor por falta de contenidos diferenciados” en los canales TDT (Fernández Puértolas, 2006). Y la propia SETSI ha criticado periódicamente la falta de novedad y atractivo de los programas, “por carecer de una suficiente diferenciación de calidad” respecto a la analógica⁴⁰, advirtiendo que realiza un seguimiento permanente de estos extremos y que sus resultados acarrearán “la toma de las medidas pertinentes” (julio de 2007).

B) La TDT regional: dudas públicas y privadas

Las televisiones públicas autonómicas han jugado hasta ahora un papel menor en el impulso a la transición, con poco más que sus emisiones en *simulcast* o, en algún caso, segundos canales suplementarios en digital de escasa producción nueva y menor repercusión sobre audiencias (como es el caso de La Otra, en Madrid). Algunos de los nuevos canales autonómicos ni siquiera habían emprendido, a mediados de 2007, las primeras emisiones digitales.

Se exceptúa, como único caso singular, el de Televisió de Catalunya, que, después de iniciar emisiones digitales desde 2002 y de experiencias piloto diversas, lanzó tres canales nuevos (Canal 300, de archivo de contenidos, K3/33 para público infantil y 3/24, de noticias), además de servicios interactivos y de un portal importante en Internet (www.tvcatalunya.com) con portales temáticos (Prado y Fernández, 2006). En lo que se refiere a las concesiones regionales privadas, a mayo de 2007 (www.setsi.es), tan sólo cinco comunidades habían convocado y resuelto los concursos públicos para otorgar los títulos habilitantes en el ámbito autonómico: Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra. Pero una parte de las CC AA ni siquiera había resuelto, a julio de 2007, sus concesiones regionales (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y País Vasco), según las informaciones de Impulsa TDT y la SETSI. Y ello a pesar de que estaba claro que se trataba de una “oportunidad para las CC AA de regular y reordenar el sector, pero, sobre todo, de promover la consolidación o el desarrollo, según el caso, de una industria audiovisual potente” (Impulsa TDT, marzo 2007).

Por otra parte, y ante la ausencia de instancias independientes en el campo audiovisual capaces de objetivar estas decisiones, la mayor parte de las concesiones no dejaba de adoptar sesgos políticos preocupantes, incluso tomando decisiones tan trascendentales en

39 Comisión para el seguimiento de la transición a la TDT, 20 de junio de 2007.

40 *El País*, 23 de enero de 2007.

períodos provisionales poselectorales, como Galicia (Gobierno de Fraga) o Cataluña (con el final del período de Pujol⁴¹). Así, las regiones gobernadas por el PP privilegiaban a la COPE (La Rioja, Valencia y Murcia), a Unedisa-El Mundo (Baleares), o a Vocento (Murcia y Madrid) cuando no a grupos mediáticos locales afines. Vocento y Prisa-Localia eran de las escasas empresas nacionales favorecidas, además de en regiones gobernadas por el PSOE, por alguna del PP (Navarra)⁴².

C) La TDT local: proximidades lejanas

En lo que respecta a los concursos y concesiones de televisión local digital, el panorama es mucho más complejo por su número, pero sigue los mismos derroteros: algunas CC AA han realizado concursos simultáneos para las concesiones indirectas regionales y locales, otras han convocado estas o aquellas, paralizando o manteniendo inacabadas las concesiones; el papel de las televisiones municipales ha sido destacado (Cataluña) o eliminado casi completamente (Baleares y Navarra); y las obligaciones de emisión tras las concesiones componen un abanico de reglas u omisiones prácticamente infinito. En muchas regiones se han exigido fianzas o avales y pagos posteriores cuantiosos, lo que, junto con la infravaloración de la “experiencia” de emisoras locales asentadas a veces desde hace muchos años, ha conducido a un vuelco completo en el mapa de la televisión local. Tan sólo en algunas de las regiones de mayor arraigo de la televisión local ha habido apoyo autonómico a los canales de proximidad, especialmente en Cataluña y Andalucía, en donde se han tenido también en cuenta a las emisoras de proximidad no lucrativas. Así ha ocurrido en el caso de muchos socios de la EMA RTV (Asociación de Emisoras Municipales y Comunitarias de Andalucía de Radio y Televisión), instalada en más de cien ayuntamientos; y de miembros de TV Locals de Catalunya, con su Xarxa de TV Locals.

Pero, sobre todo, la ausencia de consejos audiovisuales independientes, con funciones resolutorias en la asignación de licencias, ha teñido todos estos concursos celebrados de polémicas y sospechas de clientelismos políticos, quizás con la única excepción singular de Cataluña, en donde por primera vez la atribución de licencias la realiza el Govern, pero sobre un informe vinculante previo del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC).

En definitiva, y como señalaba ya un documento anterior de la Fundación Alternativas, sin una Ley General Audiovisual y sin autoridades reguladoras estatal y autonómicas, las posibilidades de desviación que inducirá la lógica del mercado en la práctica de las televisiones locales digitales respecto a los preceptos concesionales permanecerán sin ningún

41 En estas peculiares condiciones políticas, en Cataluña, en el final del gobierno de CiU, se concedieron cuatro programas o un múltiple completo a Emissions Digital de Catalunya (62,5% del Grupo Godó, que operaba en el canal local City TV, y Abertis, con el 10%). Y en Galicia, el Gobierno saliente del PP dio concesiones a la COPE y a La Voz de Galicia.

42 Según CMT, 2006, Vocento, la COPE, PRISA, Godó y *El Mundo* eran, a 27 de marzo de 2007, las empresas más beneficiadas por estos concursos.

control; y “todo apunta” a que la televisión local que saldrá de este proceso “presentará un déficit de comunicación de proximidad” (Prado, 2007).

Como botón de muestra emblemático está el concurso correspondiente de la Comunidad de Madrid, que desembocó en duras controversias públicas entre grupos de comunicación y, finalmente, en demandas ante los tribunales. Convocado en enero de 2005, y resuelto sin participación alguna del Parlamento autonómico ni del Consejo Audiovisual aún entonces existente, con la exigencia de depositar medio millón de euros por cada concesión solicitada en una demarcación (y 600.000 por concesión confirmada) –lo que ya excluía a muchas entidades no lucrativas–, ofrecía 30 licencias privadas de televisión local digital en 44 demarcaciones (sin contar las diez municipales y las ocho de Madrid capital), a las que se presentaron 115 ofertas de 44 entidades.

La resolución del gobierno de Madrid, por diez años prorrogables, sin límites de concentración específicos, rechazó a unas 40 emisoras locales existentes, incluyendo muchas asociativas que, como Tele K de Vallecas, llevaban décadas de experiencia; y recayó sobre aspirantes connotados por una orientación afín al PP, entre ellos empresas de nula experiencia y estructura en el campo televisivo⁴³. Inmediatamente 40 emisoras locales que ya operaban en la región fueron instadas al cierre inmediato, con ocho meses de plazo para las preexistentes desde antes de 1995. A mediados de 2007, la mayoría de estas emisoras concedidas no había comenzado sus emisiones (pese al plazo legal de ocho meses). Y la falta de experiencia de algunas de las más agraciadas hacía temer que, como en otras regiones, los concesionarios podrían integrar un mercado de “segunda mano” de licencias (ya habitual en la radio local) al servicio de otras cadenas potentes.

En fin, según informes cuasi oficiales, sólo algunos concesionarios en cinco regiones (Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y Ceuta) habían cumplido los plazos de emisión, y “más de un 84% de los adjudicatarios no han iniciado sus emisiones en tecnología digital”⁴⁴. De forma que, como concluía un informe de Impulsa TDT, “la falta de compromiso por parte de los adjudicatarios (y de la Administración) para iniciar las emisiones en TDT pone en cierto riesgo el modelo previsto” (Impulsa TDT, mayo 2007); y, en consecuencia, “todos estos incumplimientos han generado una gran incertidumbre en el sector (...) las condiciones son poco propicias para el desarrollo e implantación de la TDT en el ámbito local y autonómico”. La saturación del espectro limita las posibilidades de nuevos canales digitales, de más emisiones y más servicios avanzados.

43 Enrique Cerezo, presidente del Atlético de Madrid, resultó agraciado con diez emisoras en otras tantas demarcaciones (TV Digital de Madrid); Canal 7, propiedad casi total de Frade Producciones, recibió tres licencias locales; la COPE o el arzobispado, cinco; Libertad Digital (Federico Jiménez Losantos), cuatro, Uniprex-Antena 3 TV, cuatro.

44 El balance de la CMT era que en el ámbito local, “de 1.019 canales proyectados, y 209 efectivamente adjudicados, sólo 49 han comenzado las emisiones” (CMT, 2006:100). Sobre el reparto de frecuencias locales y regionales véase Marzal y Casero (eds.), 2007.

D) Los servicios digitales

En 2007, los servicios ofrecidos por las cadenas nacionales se limitaban al teletexto enriquecido, acceso a determinados segmentos de la programación (noticias, el tiempo, el tráfico...) y a sus guías, con muy contados servicios ajenos a la programación o de *e-Government* (sólo confirmación de la declaración de IRPF). Sin las limitaciones de ancho de banda de la época del PP, ni las cadenas privadas estatales ni las concedidas por las CC AA están desarrollando los servicios interactivos.

TVE, en concreto, ha hecho un cierto esfuerzo en los últimos tiempos, pero ofrece tan solo teletexto avanzado, acceso a programas informativos y otros –bolsa, meteorología, tráfico–, servicios de empleo y de declaración de IRPF. Prácticamente el mismo abanico que, recortado, se encuentra en las cadenas privadas analógicas más veteranas, y más de lo que ofrecen los nuevos canales analógicos y digitales. En cuanto a las televisiones autonómicas ya hemos citado el caso, prácticamente en solitario, de TV3.

Ya en 2005, el Foro Técnico había advertido de que “corremos el riesgo de entrar en un círculo vicioso que podría impedir el correcto desarrollo de los servicios interactivos”: proveedores reacios mientras no haya una masa crítica de recepción MHP, fabricantes de STB y de receptores interactivos MHP mientras no haya una demanda fuerte. Y proponía que la Administración tomara medidas para “el impulso de los servicios interactivos basados en MHP”, además de asegurar una reserva de ancho de banda para garantizar los servicios de *e-Government* y acceso a los de SI en la TDT, a nivel nacional, autonómico y local⁴⁵.

Ninguna de estas peticiones parece haberse cumplido, de forma que se podía afirmar que “la lenta implantación de la TDT tiene como corolario el escaso desarrollo de servicios interactivos”. Y que “en la práctica, la ausencia de estos servicios actúa como un freno objetivo a la penetración de la TDT, ya que el ciudadano no percibe la existencia de una serie de contenidos a los que no puede acceder por no dotarse de esta tecnología.” (Prado *et al.*, 2007).

E) La accesibilidad general a personas con minusvalías

Un caso especial en el seno de estos servicios digitales es el de los dirigidos a colmar las necesidades de las personas con discapacidad, en donde la normativa europea y española es mucho más perentoria. La accesibilidad para las personas sordas (subtitulado y lengua de signos) y con deficiencias visuales (audiodescripción) es lo que se denomina servicios de accesibilidad, es decir, a los contenidos y servicios de accesibilidad a la televisión digital (menús de navegación, guías de programa y otros productos, servicios y datos) (CERMI, 2005).

45 Foro Técnico de la TV Digital, julio de 2005. Informe sobre servicios interactivos básicos basados en MHP.

Así, en España, diversas disposiciones exigen garantías de accesibilidad a la televisión digital terrenal para las personas con discapacidad, como la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación, o la Ley de Disposiciones urgentes de 2005, que aseguraba que “(...) las administraciones competentes (...) adoptarán las medidas necesarias para garantizar desde el inicio la accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios de televisión digital terrestre” (art. 6 y disposición adicional 2ª).

Por su parte, el grupo 5 del Foro Técnico de TDT realizó un documento en 2005, Accesibilidad a la televisión digital para personas con discapacidad, en donde se defendían ayudas específicas para este colectivo desfavorecido. Y en el proyecto de borrador de la Ley General del Audiovisual, que la Ley de 2005 prometía en seis meses, se disponían obligaciones concretas y fechadas para todos los operadores (art. 62 y disposición adicional 5ª).

La realidad es que este tipo de servicios sigue en la TDT casi como estaba en la televisión analógica: ciertos incrementos de subtitulación (en teletexto, sobre todo) –con un tercio aproximadamente de las emisiones en RTVE y algunas cadenas autonómicas (TV 3), y menos de un 25% en las cadenas privadas clásicas A3TV y TV 5– hacen que el avance de la audiodescripción sea prácticamente nulo. Según un informe reciente de la AUC, “en el ámbito de la accesibilidad hay que denunciar también que en el proceso de implantación de la TDT cada vez se tienen menos en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas.” (AUC, 2007).

4.2 El impulso público-privado a la transición digital

En febrero de 2002 se había firmado ya un “acuerdo de intenciones” entre fabricantes y operadores en torno a la TDT. Su efecto más cercano fue la constitución, a mediados de 2002, del Grupo Técnico del Foro de la Televisión Digital, con más de un centenar de participantes.

En febrero de 2005 se constituyó en la SETSI la Comisión para el seguimiento de la transición a la TDT, compuesta por 20 miembros y presidida por el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y de la Sociedad para la Información (CC AA, cadenas, fabricantes, instaladores, Colegio de Ingenieros de Telecomunicaciones, asociaciones de administradores de fincas, de anunciantes, de productores de contenidos, de consumidores, Instituto Nacional de Consumo). Su objetivo era “proponer las medidas necesarias para el relanzamiento de la TDT y diseñar la estrategia global para el proceso de transición y de los mecanismos que permitan su seguimiento y control”. Dos días después se formó asimismo el Foro Técnico de la Televisión Digital, con 138 entidades representativas de otras tantas entidades económicas y sociales y presidida asimismo por el Secretario de Estado de la SETSI. Con siete grupos de trabajo, (recepción de TDT, cobertura y apagado analógico, oferta de contenidos, elaboración de planes de acción, accesibilidad de la TDT, servicios de SI de interés público, y el MHP y otros aspectos técnicos y de servicios), el Foro realizará antes de su extinción

interesantes informes, técnicos en su mayoría, pero que no dejaban de tener repercusiones económicas y sociales.

En octubre de 2005 se crea solemnemente en la nueva terminal del aeropuerto de Barajas, T-4, la Asociación para el Impulso de la TDT, Impulsa TDT, en donde figuran todas las cadenas nuevas y clásicas, públicas y privadas, además del principal operador de la red, Abertis. En esta alianza, que venía a sustituir al Foro Técnico de la TV Digital, las cadenas socias se comprometían a aportar tanto capital como el Gobierno para empujar la transición digital; pero el acuerdo contemplaba, además, negociar exenciones fiscales, campañas publicitarias y de promoción⁴⁶. Los socios de Impulsa, dos cadenas públicas (RTVE y FORTA) y seis privadas, además de Abertis, ostentaban cada uno un voto, y la presidencia se ejercía anualmente con carácter rotatorio, de forma que a la inicial de Joan Majó (CCRTV) le sucedió en diciembre de 2006 la del directivo de Recoletos (Veo TV), Jaime Castellanos, un cambio que se trasladó inmediatamente a la secretaría general de Impulsa, en donde a José Aznar le sucedió Andrés Armas; a finales de 2007 fue elegido como presidente Eladio Gutiérrez (RTVE). En este proceso de rotaciones periódicas Impulsa TDT perdió visiblemente actividad y fuerza, aunque seguramente las razones de tal ralentización venían compartidas con las diferencias notorias en la sociedad y en el seno de la UTECA, sin olvidar la escasa actuación del Ministerio de Industria ni la paralización consiguiente a los períodos preelectorales.

Sin embargo, en toda la etapa anterior, el protagonismo casi en solitario de Impulsa TDT, frente a una comisión de seguimiento de reunión semestral, se ha traducido sobre todo en la organización de campañas de publicidad y promoción de la TDT, la firma de acuerdos bilaterales con otros agentes sociales implicados (AETIC, ASIMELEC, SETSI...) y las actuaciones del observatorio sobre la marcha de la transición digital (Observatorio de la TDT; www.impulsatdt.es), tanto con informes puntuales sobre aspectos concretos como de carácter periódico sobre el conjunto de la marcha de la TDT. Sin entrar a fondo en los aspectos técnicos y prácticos de la evolución de la implantación de la TDT, aspecto que, como advertíamos en nuestra Introducción, no es en absoluto el objetivo de este informe, tales documentos y estadísticas permiten, sin embargo, componer un estado de situación aproximativo de la transición digital, de sus logros y problemas fundamentales, y de los indicadores que delimitan la situación hasta el verano de 2007 (último informe publicado antes de la redacción de este informe). Todo ello, y dadas las funciones oficiales de Impulsa, ha de ser calibrado respecto a su habitual optimismo oficial⁴⁷, no exento de matices, y contrastado con otras

46 El capital anunciado inicialmente para esta sociedad fue de 480.000 euros, aportados a medias por el Gobierno y por los canales de televisión, públicos y privados, a razón de 60.000 euros por socio. Pero en 2007, la SETSI aseguraba haber aportado a la TDT 50 millones de euros en tres años y medio.

47 Impulsa, apoyada en las estimaciones de Gfk, daba previsiones muy optimistas en 2006, según las cuales, las ventas de sintonizadores de todo tipo alcanzarían ya en 2007 los 5,7 millones, en 2008 se duplicarían hasta los 8,2 millones y en 2009 llegarían a los 30,3 millones (dos por hogar), con lo que se cumplirían perfectamente las previsiones de apagón analógico (www.vertele.com; 3/6/2007).

fuentes regulares del sector, como las encuestas del Estudio General de Medios (AIMC) y del INE, y los datos de audimetría de SOFRES. Asimismo, los datos de audiencia potencial han de ser matizados cuidadosamente, ya que en ocasiones se han barajado las cifras sumadas de los canales TDT con el cable, el satélite y hasta la TV IP, lo que resultaba, cuando menos, paradójico: la TDT en abierto, esgrimida como éxito en tanto promoción de los soportes de pago.

Efectivamente, los informes de Impulsa vienen regularmente destacando los logros mayores de la expansión de cobertura de la TDT en España, pese a su más difícil orografía y menor densidad de población, en relación especialmente con los grandes países de nuestro entorno. Pero no mencionan que las cadenas privadas, a través de su asociación UTECA, han reclamado repetidamente una “flexibilización” de la cobertura comprometida de sus canales (paso del 96% al 90% en 2010), de forma que esta diferencia de ampliación se efectúe a costa del Estado o del operador de la red, e incluso que las cadenas sean compensadas por lo que UTECA llama “coste neto de la prestación del servicio público” (*El País*, 23/1/07). Se trata de una confrontación periódica de intereses entre las cadenas y Abertis, que aparece como un operador dominante por su cuasi total dominio del mercado de difusión de la señal punto a masa⁴⁸. Por lo demás, las conclusiones y diagnósticos habituales de los informes de Impulsa resultan interesantes de subrayar y analizar:

- Los análisis prospectivos de Impulsa parecen confirmar el éxito de la transición digital y la verosimilitud de la fecha límite para el apagón analógico en 2010. Tanto con los datos de cobertura y ventas, como en el conocimiento encuestado de los españoles hacia la TDT (81,5%), aunque la información de los ciudadanos sobre el apagón analógico parece mucho más minoritaria (40,3%) (Informe nº 9, agosto/septiembre de 2007).
- En concreto, las cifras de los últimos informes mensuales de Impulsa TDT (Informes nº 9 al 12, agosto-diciembre), a 900 días del *switch off*, confirmarían esta progresión optimista, constatando “un máximo histórico” en las ventas de sintonizadores TDT (con la excepción de las Navidades de 2006), y unos resultados acumulados positivos tanto en cobertura como en ventas del parque de sintonizadores.

Sin embargo, hay otras fuentes paralelas y sistemáticas que no resultan tan esperanzadoras ni en sus datos ni en la evolución seguida, y que no dejan de mantener ciertas contradicciones con los otros indicadores recopilados por Impulsa.

El grado y ritmo de adaptación de las antenas de los edificios parece así claramente insuficiente (un 37,1%, o 449.536 edificios de tres o más viviendas) sobre un universo estimado

48 Según CMT, 2006, Abertis concentraba una facturación de 212,1 millones de euros, con un 85,3% del mercado de servicios de difusión. Y había invertido en ese ejercicio 65,8 millones de euros, de un total de 86,8 millones de inversiones en esas redes.

en 1.211.375 edificios, según el censo de 2002-2006 (47% en septiembre de 2007, según Fenitel). Aunque están por estimar las edificaciones construidas con normas ICT y, por tanto, ya adecuadas a la TDT, no parece que los resultados sean halagüeños a menos de 900 días del apagón. Como tampoco lo es, finalmente, el ritmo de compra de sintonizadores por todos los medios, teniendo en cuenta que en España habría 1,9 receptores por hogar, es decir, más de 26,46 millones de televisores sin adaptar (AIMC, 2007).

Sin embargo, los peores indicadores vienen del campo de las audiencias efectivas. De un lado, las encuestas de EGM realizadas por la AIMC, en oleadas cuatrimestrales. Según esta fuente, muy útil y fiable para seguir la evolución de los equipamientos domésticos (última oleada de abril-mayo de 2007) si el 99,6% de la población disponía de televisor frente al 36,2% de Internet, sólo un 19,4% tenía descodificador de TDT, de los cuales un 3,3%, integrado en el televisor y un 16,7%, externo. En noviembre de 2007 eran, según el INE, un 23,4% de los hogares conectados (25% según Sofres).

La otra fuente sistemática de indicadores, de enorme trascendencia para orientar las inversiones publicitarias y, por tanto, su vuelco hacia los canales digitales, es Sofres que procesa los datos de audímetros en España, y que ofrece datos sobre la TDT desde abril de 2006. Sin embargo, Sofres atribuía en julio de 2007 una cuota media de audiencia a la TDT de tan sólo el 6,3%, que subía al 9% en noviembre, datos muy inferiores a todos los demás parámetros barajados; según la misma fuente, los españoles de cuatro o más años veían la TDT sólo 86 minutos al día de los 213-214 en que se mueve este parámetro en los últimos años. Tales disonancias entre indicadores, frecuentes en los últimos años, han recibido interpretaciones diversas, ninguna muy satisfactoria por sí sola: desde usuarios que compraban sintonizadores que no sabían usar o no usaban porque no sabían de su disponibilidad (306.000 inoperativos a abril de 2006), hasta consumidores que no tenían cobertura en su zona (en total, sin funcionamiento, uno de cada cuatro aparatos)⁵⁰. En conjunto, pues, el estado de la transición se expresaba a finales de 2007 por el conjunto de indicadores que recoge la Tabla 5.

Al margen de estos diagnósticos sobre el estado de la transición digital, siempre oscilantes, y hasta un tanto ciclóticos en el tiempo, los informes temáticos y mensuales de Impulsa, y de otros agentes importantes como AETIC o FENITEL o la AUC tienen, por encima de su sesgo sectorial lógico, la virtud de destacar periódicamente problemas importantes para la transición que, en ocasiones, desbordan la observación coyuntural. De su síntesis entre 2005 y 2007, y dejando al margen los temas sobre contenidos y servicios ya mencionados, destacamos por su importancia los siguientes:

- Crítica velada a las fechas de transición: “se estableció una política audiovisual agresiva” en comparación con la planificación de otros países de “mayor definición” (Impulsa TDT, enero de 2007).

49 5 Días, 14-16 de abril de 2006.

Tabla 5. Estado de la transición digital (diciembre de 2007)

Concepto	Indicador	Fuente
Cobertura técnica	85,38%	Abertis, (julio de 2007)
Ventas de sintonizadores	6,95 millones (sobre 26,6 TV)	Gfk (octubre de 2007) (Incluidos PC y DVD)
Edificios adaptados	47%	Fenitel, (septiembre de 2007)
Hogares conectados	23,4%	AIMC (octubre de 2007)
Individuos conectados	26,4%	AIMC (noviembre de 2007)
Audiencia media TDT	85/día	Sofres (noviembre de 2007)
Share medio	9%	Sofres (noviembre de 2007)

Acumulados hasta la fecha citada.

Fuente: Impulsa TDT. Informe nº 9/10, septiembre-octubre de 2007.

- Crítica al modelo de negocio determinado por la regulación: “alguna modalidad de pago está incluida en los modelos de ingresos desarrollados” en todos los restantes países europeos, frente al caso español (Impulsa TDT, enero de 2007).
- Preocupación por el cumplimiento de la adaptación de edificios: en ese sentido, la AUC destaca una pérdida de ritmo en la antenización, pero la liga a la falta de estímulos a la demanda, entre ellas de contenidos atractivos (AUC, julio de 2007)⁵⁰.
- Preocupación por el ritmo de venta de sintonizadores y por las ventas de receptores sin capacidad para recibir la TDT: “Cuando quedan 1.000 días para el apagado analógico, todavía quedan por adaptar casi 26,5 millones de televisores”; “necesita intensificarse el ritmo de adaptación” (Informe mensual nº 8, julio de 2007); “desde Impulsa TDT instamos a fabricantes y distribuidores para que cese la venta de televisores planos que no incorporen la tecnología TDT” (cifrados en febrero de 2007 en 3.920 unidades sobre 2,6 millones de descodificadores vendidos desde diciembre de 2005) (Impulsa TDT, marzo de 2007). La AUC también denuncia la oferta fraudulenta de televisores de plasma y LCD sin acceso a la TDT y anuncia el riesgo de que “el mercado español puede convertirse en receptor de todos los equipos obsoletos que ya no pueden venderse en Europa” (AUC, 2007). Pero en esa misma época, AETIC no ve la necesidad de un *label* digital.
- Preocupación por el cumplimiento de los objetivos en cuanto a audiencia efectiva: la extrapolación lineal del primer trimestre de 2007 daría en 2010 un 55-60% de la audiencia

50 Según Fenitel, sólo un 10% de las viviendas habitadas estaba adaptado de entrada (posteriores al Real Decreto 279/ 99, de ICT), mientras que un 90% necesitaba algún tipo de adaptación (Miguel Ángel García Argüelles, TDT: el apagón analógico o el encendido digital. 18 de julio de 2006. www.fenitel.es). Además, hay que mencionar posteriormente la Orden Ministerial ITC 1077/2006, de 6 de abril (BOE 88, 13/4/06) sobre el procedimiento de instalaciones colectivas de recepción de televisión para su adecuación a la TDT.

española (Informe de abril de 2007); “el incremento de contacto deducido del primer año de experiencia de audiencias ‘contabilizada’ no garantiza el cumplimiento de los objetivos legales relativos al apagón analógico fijados para 2010”(Impulsa de abril de 2007).

- Destacada mayoría de ventas sobre descodificadores externos (71,3%) frente a los receptores integrados, aunque se resalta una tendencia ascendente de estos últimos.
- Alarma por la escasa expansión de los sintonizadores con MHP y, en general, de capacidades de interactividad, calificados como de limitada oferta, precio elevado y escasa información (Informe de marzo de 2007): en julio de 2007, de 129.000 vendidos, sólo 255 disponían de MHP (Informe nº 9).
- Concentración de la expansión de sintonizadores en las grandes áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona sobre todo, luego Canarias), con mucha menor penetración en otras regiones y provincias.

Al filo de la redacción final de este informe (octubre de 2007), la SETSI anuncia nuevas dotaciones en los Presupuestos Generales del Estado de 2008 para acelerar el impulso a la TDT, consiguiendo una cobertura el 100% de la población española, así como un proyecto Inspira para fomentar las aplicaciones interactivas. Pero la especial coyuntura preelectoral vivida hace difícil calibrar el valor y los plazos de estas promesas.

5. Conclusiones y propuestas

En el diagnóstico realizado se ha podido verificar cómo los elementos estructurales del sistema televisivo y las políticas que los determinan o condicionan tienen mucha más relevancia sobre la transición digital que las medidas coyunturales directamente destinadas a su fomento y consecución. La elección de los operadores públicos y privados (planes técnicos, repartos de los múltiples, concesiones), las exigencias que deben cumplir y su seguimiento o descontrol marcan el escenario televisivo del futuro para una gran mayoría de la sociedad española, pero, además, deciden buena parte de las vicisitudes de la transición. Y alcanzan a territorios mucho más relevantes aún, como la estructura de la sociedad de la información española del futuro.

Sin desdeñar elementos coordinados que las políticas públicas deben y pueden desplegar para hacer posible el apagón analógico en unos plazos cercanos, esas opciones estructurales deben mandar y articular los planes de transición. Dividiremos, pues, nuestras conclusiones y propuestas finales en ambos apartados jerarquizados, entre los que debería mediar una profunda coherencia sistemática.

Como hemos reseñado sucintamente, las doctrinas y políticas de la Unión Europea, cargadas de paradojas y teñidas de miopes visiones economicistas, no han ayudado ciertamente a instrumentar políticas nacionales sociales y de éxito. Pero el análisis de la evolución española en este campo muestra también cómo las políticas públicas siguen obedeciendo estrictamente a dinámicas nacionales, por mucho que la doctrina europea sirva de coartada en ocasiones para hacer o dejar de hacer. De ahí que nuestras conclusiones y propuestas estén ceñidas al ámbito del Estado español a todos sus niveles.

5.1 Políticas de TDT escasamente sociales

Las políticas televisivas desplegadas por los gobiernos del Partido Popular entre 1996 y 2004 han sido reiteradamente reconocidas como ejemplos de un intervencionismo sistemático que, bajo la bandera del libre mercado, intentaron manejar y reinventar el sistema televisivo por razones partidistas. Aunque las intervenciones judiciales y regulatorias contra Sogecable y Canal Satélite Digital resultaron más notorias, los planes y decisiones en torno a la TDT fueron mucho más eficaces en sentido contrario al buscado: su inacción ante la quiebra de RTVE, la apuesta predominante por el modelo de pago y las

concesiones de nuevos canales digitales a empresas amigas no lograron modificar en absoluto el mercado de televisión, revelando las fronteras precisas de la acción política frente a los usos y demandas de la población, pero paralizaron la transición a la TDT, situándonos a la cola de la Europa occidental.

Los gobiernos socialistas han desarrollado desde 2004 una muy activa política en el plano televisivo y, en particular, en el relanzamiento de la TDT. En su haber está la reforma democrática de RTVE, el relanzamiento de la TDT sobre una oferta abierta y gratuita y el detalle de planes técnicos de transición que marcan el camino a seguir. Sin embargo, a falta de una Ley General Audiovisual que nunca ha llegado al Parlamento y de un Consejo Audiovisual siempre proclamado, pero *non nato*, el Gobierno de Rodríguez Zapatero no ha podido resistir la permanente tentación de “gran ingeniero” de los ejecutivos españoles sobre la televisión: concesión gubernamental de un nuevo canal analógico que suponía una mala señal para las esperanzas digitales; refrendo casi exacto de una ordenación de la TDT local que auguraba abusos autonómicos diversos; infradotación de capacidad de soporte a TVE para conjugar compromisos políticos con los canales privados y concesiones automáticas a estos últimos de nuevos programas digitales, sin capacidad política para exigir el cumplimiento posterior de sus compromisos. Peor aún, diseño apresurado e indebido del escenario televisivo “definitivo” tras el apagón analógico...

El tronco de los fallos de esta política legislativa reside justamente, más allá de sus aciertos concretos indudables, en las graves lagunas señaladas en su actividad regulatoria: la ausencia de la Ley General Audiovisual ha mantenido aislada la reforma de RTVE, con tan solo algunas reformas regionales paralelas bajo mandato socialista (Cataluña, Asturias, Andalucía), dejando al margen a muchas radiotelevisiones autonómicas de modelos gubernamentalizados e incluso de externalización total y opaca; sus previsiones anticoncentración nunca han adquirido vigencia legal; el estatuto legal de la televisión comunitaria y sin afán de lucro no se ha desarrollado, dejando desamparada a la más auténtica televisión local.

Esta grave ausencia, que mantiene vigentes más de una docena de leyes sobre televisión con contradicciones y vacíos notables, se combina con la falta endémica del tan reclamado Consejo Estatal Audiovisual, una de sus piezas fundamentales que incide poderosamente en los interrogantes de la TDT. Porque su inexistencia no sólo sigue dejando a los gobiernos –del Estado y, por extensión, de las CC AA– sin resortes de objetividad y transparencia para otorgar las concesiones o licencias de televisión, sino que impide de hecho todo control sobre sus obligaciones legales y compromisos que, mantenidos como competencia directa de los gobiernos, conservan su permanente y paralizante sospecha política. Además, previsiones legales importantes de la ley de reforma del servicio público estatal, como su papel en la elaboración del mandato-marco a nueve años y los contratos-programa trienales, así como el control de su cumplimiento, han quedado huérfanos de resortes fundamentales. No parece excesivo, en ese sentido, el juicio reciente de dos juristas nada sospechosos de antisocialistas, según el cual los tres primeros años del Gobierno Zapatero se habían caracterizado, en el sector audiovisual, por “las lagunas legislativas junto a la proliferación

desordenada de normas, la falta de tratamiento homogéneo de las diferentes modalidades audiovisuales, la generación de tensiones innecesarias entre lo público y lo privado y, en general, la permisividad en el incumplimiento de las leyes” (Paniagua y Vidal, 2007:34).

La disminución del peso de la televisión pública en los escenarios de transición y final resulta particularmente llamativa. Si TVE suponía dos canales de los cuatro abiertos de ámbito estatal autorizados entre 1990 y 2005 (50%), durante la transición digital agrupa cinco ofertas de las 20 disponibles (25%), frente a los ocho programas o dos múltiples demandados por el Informe del Consejo de la Reforma (2005:125); y en el escenario previsto para 2010 supondrá ocho de 40 programas (20%). Tal recorte efectivo y comprobable no puede compensarse en el ámbito autonómico, en donde irrumpen por vez primera concesiones privadas en igualdad de número al menos que la televisión pública regional. Y menos aún en el ámbito local, en donde las televisiones comunitarias han quedado prácticamente suprimidas y las municipales reducidas a una o, excepcionalmente, a dos ofertas en contadas regiones.

Este proceso de desequilibrio creciente entre lo público y lo privado tampoco encuentra contrapeso en un presunto avance del pluralismo de voces (precisamente una de las misiones del servicio público). Aunque todos los gobiernos del PP y del PSOE han alegado siempre su afán de incrementarlo como legitimación de sus sucesivas regulaciones, las nuevas concesiones de televisión digital –en codificado o en abierto–, atribuidas directamente por los gobiernos con criterios siempre sospechosos de clientelismo político, sólo han multiplicado el número de agentes del sector, lo que no equivale automáticamente ni a mayor pluralismo informativo ni a una mayor diversidad de contenidos en general. Por el contrario, el débil sistema anticoncentración existente desde 1990 ha sido desmantelado paulatinamente por cada gobierno, se ha desbocado con las nuevas concesiones digitales y amenaza con quedar totalmente fuera de control tras el apagón analógico. En especial, la autorización para duplicar paquetes accionariales significativos en concesiones analógicas y digitales de ámbito estatal hasta el *switch off* es una dudosa solución para un problema grave que se aplaza a 2010; y las previsiones legales todavía vigentes *antitrust* son lo suficientemente confusas como para amparar sistemáticas implicaciones de los grandes grupos en ámbitos coincidentes: concesiones estatales y regionales, o estatales y locales, imbricadas en redes desigualmente repartidas, pero coincidentes muchas veces en los mismos territorios. La absoluta falta de legislación contra la regulación multimedia en cada mercado de referencia supone, además, un serio riesgo para la democracia local. Y, de nuevo, la falta de consejos audiovisuales independientes del audiovisual, estatales y autonómicos, hace recaer la vigilancia de la concentración en organismos no especializados en la comunicación social –la CMT, el Tribunal de la Competencia–, que aplican reglas generales no adecuadas ni sensibles al pluralismo de opinión.

La falta de un control independiente tiene más consecuencias en cascada: ausencia de normas claras de *must carry* que garanticen la disponibilidad general de la oferta del servicio público en todos los soportes, falta de instrucciones claras que aseguren la interoperabilidad

de los dispositivos entre canales, conflictos latentes que afloran en la gestión de los múltiples y de las EPG, presión política por una disminución de la publicidad en los soportes públicos –no para preservar las misiones de servicio público, sino para “liberar” mercado para las privadas–.

La estructura dibujada para la televisión digital futura a escala regional y local no solamente evidencia esa disminución del peso de lo público, y la marginación casi total del sector asociativo, sino también de forma abrumadora una arquitectura privada clientelar a favor de grupos mediáticos nacionales y locales. Los primeros trasladan así al ámbito regional y local su competencia general en redes fragmentadas según sus gobiernos políticamente cercanos. Las empresas locales agraciadas carecen en muchos casos de experiencia alguna en el campo televisivo y, si comienzan a emitir, tendrán una difícil supervivencia. La combinación caprichosa de ambas tipologías no sólo aumenta el riesgo de fracaso de la transición (con un apagado inverosímil ya en 2008), sino que pervierte todo el sentido social de la televisión de proximidad, y amenaza además con imposibilitar su modelo económico, con la posible generación de un mercado de emisoras de “segunda mano”.

En lo que respecta a la TDT como puerta abierta a la SI, aun con todas las dudas tecnológicas que puedan plantearse, su conexión fue meramente retórica bajo los planes de los gobiernos del PP, y resulta hasta ahora marginal en los planes del Gobierno socialista. El servicio público estatal no jugó papel alguno bajo el período de Aznar, pese a su definición legal de que “RTVE promoverá activamente el desarrollo de la SI” (reforma del art. 5 del Estatuto del 80 por Ley 24/2001, de 27 de septiembre) y apenas cumple un rol secundario en este campo durante la transición digital, pese a las previsiones de su Ley de reforma de 2006, hasta el punto de no ser nunca citado siquiera como motor de la TDT en los planes de SI posteriores. Sin programas suficientes, y sin aportaciones extraordinarias para este fin, RTVE y las propias cadenas autonómicas, con escasas excepciones, no pueden actuar como locomotora del apagón analógico ni de los nuevos contenidos y servicios universales de calidad.

Tales extremos y las actuaciones estatales de impulso a la transición muestran, en suma, su cara abrumadoramente económica e industrial y su muy escasa visión social de la TDT como de la SI en España. Por mucho que los portavoces oficiales atribuyan increíblemente esa dimensión social a la cantidad de afectados por la transición⁵¹, la orientación de las políticas públicas acometidas desde 2004 se evidencia como cortoplacista y de mercado, aunque esa visión contribuya a poner en peligro la propia transición en los plazos marcados.

51 Según el portavoz gubernamental, el Plan Nacional de transición ofrecía una “gran dimensión social (...) dado que supone la total sustitución tecnológica del sistema de emisión analógico de televisión, que tiene alcance universal, y afecta a toda la sociedad” (declaraciones del Secretario de Estado, Francisco Ros, tras el Consejo de Ministros de 7/9/2007).

5.2 Una transición digital cargada de interrogantes

Aunque el Gobierno socialista ha mostrado una intensa actividad en el impulso a la transición digital desde diciembre de 2004, en contraste con la inacción que caracterizó a los ejecutivos de Aznar, esas regulaciones y medidas aparecen cargadas de interrogantes, tanto sobre sus vías y procedimientos como en cuanto a su eficacia para consumir sus objetivos y plazos en la TDT.

Institucionalmente, el protagonismo ha pasado del Foro de la TV Digital, un organismo numeroso y complejo, pero participativo, a la sociedad Impulsa TDT, compuesta sólo por las cadenas televisivas y el operador Abertis. El grueso de las subvenciones públicas ha pasado por esta entidad con el compromiso, muchas veces imposible de verificar, de una aportación equivalente de sus socios, que ni siquiera han hecho campañas de autopromoción, sino muy esporádicamente. Aun cuando este acuerdo se cumpliera sistemáticamente, nos encontramos ante una entidad en donde el sector público aporta, a través de la SETSI y de las dos empresas públicas (RTVE y FORTA), más del 60% de los costes, pero sólo dispone de dos votos de nueve; la alternancia implícitamente aceptada en la presidencia de esta entidad, y los correspondientes cambios bruscos en su propia dirección y orientación no balancean esta apreciación, sino que la agrandan.

El hecho de que la casi totalidad de las aportaciones estatales haya discurrido a través de esta entidad y de sus campañas publicitarias pone de relieve la caída del peso de las asociaciones de usuarios, de ciudadanos con minusvalías, de los sindicatos y las regiones, pero también de agentes indispensables, como los fabricantes y los antenizadores, así como sus consecuencias visibles. De forma que, más que las presencias, resaltan en este plano las ausencias estatales: la total falta de atención y apoyo a los sectores más desfavorecidos y menos integrados (mayores, minusválidos, inmigrantes) despachados extraoficialmente muchas veces con el argumento de que subvencionar su conexión “disuadiría” a los usuarios que pagan por el cambio de equipos; el escaso apoyo ofrecido a la creatividad nueva en servicios interactivos y multimedia, aun frente a la evidencia de que el mercado es incapaz de hacerlos despegar, y especialmente de los servicios de administración electrónica; la inexistencia de cuotas obligatorias de subtítulo y audiodescripción para canales y servicios públicos y privados.

Se puede suponer que el protagonismo concedido a Impulsa TDT conlleva el mensaje implícito correcto de que sin contenidos y servicios atractivos no hay transición digital posible. Pero el panorama reseñado desmiente radicalmente esa apreciación en su aplicación práctica. Porque los contenidos digitales no están respondiendo en absoluto a las exigencias oficiales de programas “originales, novedosos, atractivos”; y los servicios interactivos brillan por su ausencia, mostrando un nuevo círculo vicioso entre ellos y la falta de demanda y venta de los equipamientos capaces de sustentarlos. Tampoco los canales digitales parecen estar respetando las normativas europeas vigentes en Espa-

ña, como la mayoría de programación europea o las cuotas de tiempo o inversión en producción independiente y nueva, pero no hay observatorio legitimado que verifique esos extremos, con lo que las promesas de la TDT para dar un empuje decisivo a la producción independiente nacional han quedado olvidadas. En último extremo, resulta patético que los portavoces gubernamentales resalten reiteradamente esa valoración negativa y amenacen con aplicar sanciones previstas en regulación, a sabiendas generales de que ningún gobierno podría aplicarlas frente a los grandes grupos multimedia y su capacidad de presión política y electoral.

Tampoco ha habido un exceso de firmeza frente a otros poderosos agentes, como los fabricantes de electrónica, cuyas abusivas ventas de aparatos sin acceso a la TDT no han tenido otra respuesta que un logo prácticamente desconocido por el consumidor, alegando falta de competencias sobre el consumo que el Estado central, sólo o en coordinación con las CC AA, hubiera podido atajar.

La situación de los indicadores de la transición refleja estas debilidades y la pérdida de protagonismo de la Administración pública: indicadores de cobertura de la señal realizados por Abertis (inflados por el nuevo censo o por el “levantamiento” de las antenas), de antenización por Fenitel, de equipos por AETIC/ASIMELEC (y la consultora GFK), partes todas ellas interesadas, sin capacidad de seguimiento fiable por las instancias gubernamentales.

En fin, lo que se está jugando en esta partida va mucho más allá de la certificación del plazo límite legal para el apagón analógico, ya que, en último término, el Gobierno español podría desdecirse arrostrando un cierto coste político como han hecho en otros países. Lo que no quiere decir que las cadenas privadas no pretendan ganar capacidad de negociación y presión, sobre todo desde que se cumplieron los últimos 1.000 días analógicos, y especialmente en el empeño de que el Estado pague los costes de los últimos tramos de digitalización de la red (paso de 147 centros emisores a unos 2.000). Una nueva socialización de los costes al servicio de los grupos privados multimedia.

En suma, los indicadores más optimistas sobre la transición digital siguen rodeando al apagón anunciado de notables y graves interrogantes, comenzando por el apagón en 2008 de la televisión local, difícil de concebir en los eslabones más débiles de la cadena, pero literalmente increíble en la situación actual, y siguiendo por el calendario oficial de “islas digitales” (“áreas territoriales”). En último término, ningún gobierno sin vocación política suicida podría apagar la televisión analógica para porcentajes considerables de la población. Y, si en los documentos oficiales se reconoce que el apagón analógico sólo podría producirse cuando las emisiones de tecnología digital hubieran igualado a la cobertura de la emisión analógica para los distintos radiodifusores, y cuando se constatará que existiera un porcentaje al menos del 95% de la población afectada con capacidad de recibir las emisiones de la TDT, tales previsiones están muy lejos de cumplirse. Los nuevos problemas que suscita el apagón, especialmente la reasignación de frecuencias para optimizar el espectro, nunca han sido contemplados ni previstos.

5.3 Propuestas: una televisión de futuro para una democracia de calidad

Como se ha podido ver en nuestro análisis, las grandes soluciones para la transición a la TDT y para delimitar su arquitectura final pasan en primer lugar por las decisiones estructurales sobre el diseño de la televisión presente y de futuro, previamente y como condición *sine qua non* a todo tipo de medidas puntuales dirigidas al impulso de la propia transición digital. Consecuentemente con este diagnóstico, adelantaremos primero las políticas públicas de fondo que deberían asegurar un sistema televisivo democrático de futuro, dejando en segundo plano medidas que, aunque importantes, están destinadas a salvaguardar en lo posible la transición digital y sus orientaciones.

A) Propuestas estructurales: conformar un sistema televisivo digital y democrático

Las propuestas de políticas públicas estructurales para consolidar el paso al digital no pueden ser muy originales, porque se asientan en informes y proyectos de ley ya abordados en buena medida, pero que nunca han llegado a consumir su camino. Al menos, y justamente por ello, difícilmente pueden ser tachadas de utópicas.

a) Una urgente Ley General Audiovisual

En primer lugar, no es posible imaginar un sistema futuro televisivo equilibrado, consecuente con un sistema democrático de calidad, si no hay una reordenación jurídica unificada y coherente, que armonice y dé sentido unitario al marasmo de leyes que hoy siguen rigiendo penosamente el audiovisual español. Lo que encarna obligadamente en una Ley General Audiovisual que podría basarse en el anteproyecto elaborado por el Gobierno en 2005, ya visado por el Consejo de Estado, pero nunca remitido al Parlamento. Sobre la base de ese borrador, con las mejoras y la coherencia que pueda imprimir el debate parlamentario, los elementos vitales de esa ley deberían ser:

- La extensión de la reforma democrática de RTVE a todas las radiotelevisiónes públicas, especialmente en lo que atañe a sus elementos esenciales: derecho de acceso ordenado por la Constitución, nombramiento de su máximo responsable por el Parlamento respectivo, definición y concreción de las misiones de servicio público, financiación proporcional y transparente (sobre la base del Título III del borrador de anteproyecto de Ley de 2005).
- El reconocimiento legal y el plan de frecuencias digitales para la televisión comunitaria y sin afán de lucro en todas las regiones (que el anteproyecto de esa misma ley reconocía en sus artículos 12, 18 y 19).
- El régimen preciso de obligaciones de contenidos y servicios interactivos, especialmente para la población con minusvalías, con calendarios y especificaciones concretas y verificables.

- El régimen legal uniforme para el conjunto de las concesiones o licencias privadas, y de los criterios de valoración de sus aspirantes en los concursos públicos, incluyendo especialmente una regulación anticoncentración coherente entre emisiones estatales y de estas con las autonómicas y locales, pero también entre televisión y radio en el terreno local, incluyendo la prohibición de pactos empresariales o de capital y el alquiler de licencias (en razón de lo que se contenía en los capítulos 2 y 3 del anteproyecto citado).
- Las exigencias fehacientes a los operadores para garantizar el pluralismo de contenidos: las reglas de *must carry* sobre canales públicos, las exigencias de producción independiente general y sobre programación independiente de las plataformas multicanal; la regulación de la obligada interoperabilidad y apertura entre APIS y EPG de las plataformas abiertas y de pago, con prohibición de sistemas propietarios.

b) El imprescindible Consejo Audiovisual

La segunda pieza fundamental e inexcusable en relación con lo anterior es la creación legal del Consejo Audiovisual Estatal, que debería venir seguida de una obligación de extender esta institución, con notas obligadas de independencia gubernamental, al conjunto de las regiones, dotando a todos los espacios audiovisuales territoriales del Estado español de mecanismos sistemáticos de coordinación y unificación de doctrina. Reclamado con detalle por el Senado desde 1995, exigido con propuesta detallada por el Informe del Consejo para la reforma de los medios públicos de ámbito estatal de 2005, objeto único de un proyecto de ley de 2005 que nunca ha llegado al Parlamento, el Consejo Audiovisual Estatal tendría que incluir funciones capitales, sin las cuales el escenario futuro de la televisión digital quedaría irremediabilmente mutilado y desequilibrado:

- El dictamen de las misiones de servicio público de RTVE (contrato programa) a corto y medio plazo (acuerdo marco), y el control de su cumplimiento.
- Una función esencial en la adjudicación de las licencias privadas de radiodifusión digital, así como en su prórroga, mediante informes públicos y vinculantes para los gobiernos sobre los concursos de concesiones o licencias privadas en cualquier ámbito, como la competencia que el CAC tiene ya reconocida en el ámbito catalán. Asimismo, función de seguimiento y control de cumplimiento por las empresas concesionarias de la regulación legal y de sus compromisos en los concursos, incluyendo muy especialmente el control de la concentración audiovisual. Este papel de vigilancia y adecuación de la regulación audiovisual es el único capaz de actuar al mismo tiempo como impulso a la corregulación de los agentes sociales implicados (véase Informe del Consejo para la reforma, 2005:144-151).
- En especial, el reparto definitivo de licencias digitales para el escenario el día después del apagón analógico debería ser anulado en su formulación actual y confiado al Consejo Audiovisual Estatal como única garantía de un sistema equilibrado y acorde con

las exigencias de un sistema democrático y de una competencia de mercado transparente y acrecentada. Las licencias futuras deberían ser otorgadas por esta vía, según criterios estrictos de compromisos públicos a favor de la producción europea y española, de la producción independiente, de la oferta de contenidos y servicios interactivos y multimedia. Todo ello controlado de forma transparente por el Consejo Audiovisual de España, pero también en los ámbitos regional y local por las autoridades audiovisuales regionales.

B) Propuestas para la transición digital: coordinar a los agentes sociales con el liderazgo público

a) Participación social intensiva

Una concepción democrática de la transición digital, y del diseño del sistema televisivo, exige un nuevo protagonismo de la sociedad civil, encarnada actualmente por el Foro Digital y las asociaciones y entidades que la integran, que debe estar por encima de las decisiones de los canales televisivos.

b) Integración plena de la TDT en los planes de SI

Buena parte de las medidas anteriores durante la transición digital podría subsumirse en una integración plena de la TDT como red y plataforma universal básica de la SI, lo que debería estar reconocido por los nuevos planes nacionales de SI, con protagonismo claro en el discurso teórico, pero también en los presupuestos acordados, con finalidades esenciales orientadas a la conexión universal de la ciudadanía española, y de acceso a los contenidos y servicios abiertos de máxima calidad.

c) Cobertura universal total

Para lograr una cobertura realmente universal para la TDT, comparable a la televisión analógica del pasado, deberían implementarse subvenciones transparentes para impulsar los últimos tramos de cobertura de la TDT por las televisiones públicas (estimados en un 2% o un millón de personas), cuyo alto coste, como se sabe, es decididamente no rentable desde cualquier punto de vista comercial, bien por multiplicación de reemisores hertzianos o por satélite abierto (aunque aquí se pierde la interactividad). Exigencia a los canales privados de cumplimiento de sus obligaciones contractuales en los plazos previstos, pero con regulación de tarifas y plazos para el operador dominante.

d) Comercialización transparente

La Administración central, en coordinación si es preciso con las CC AA, debería regular y controlar la absoluta obligación de fabricantes y comerciantes de sintonizadores de comercializar sólo equipos con capacidad de recepción TDT. En cambio, un logo obligado

debería distinguir para todos los consumidores a los equipos con capacidad de interactividad y dotados de norma MHP, publicitándolo ampliamente como el único equipamiento capaz de aprovechar todas las potencialidades de la TDT. Complementariamente, suscripción con las asociaciones del sector de un “código de buenas prácticas”, nunca concretado hasta ahora.

e) Promoción más activa

Sistematización intensiva de las campañas de promoción sobre la TDT en todos los soportes, absolutamente insuficiente en el pasado, que debe ser impulsada no sólo por la Administración y las cadenas públicas, sino también por las cadenas privadas, de acuerdo con sus compromisos.

f) Misión esencial del servicio público en la transición

Pese a las cortapisas de soportes disponibles planteadas a RTVE y a las televisiones autonómicas durante la transición, acuerdos específicos con ellas del Ministerio de Industria y de sus planes de SI, con aportaciones estatales por objetivos, podrían dinamizar su papel motor en la producción y la oferta de contenidos y servicios de calidad en TDT, convirtiéndolas asimismo en una locomotora de la transición digital y del papel de la producción independiente en ellas. La potenciación de las televisiones locales municipales y de los canales comunitarios debería hacerse, en la misma línea, desde la Administración estatal y desde las autonómicas.

g) Autonomía pública de indicadores de la transición

Constituir un dispositivo neutral y confiable de indicadores básicos sobre la transición regido desde la Administración pública, que posee suficiente capacidad para ello, en áreas básicas: cobertura, antenización, venta de sintonizadores... como instrumento esencial para la adopción de políticas públicas. Elaboración de informes actualizados de acuerdo con el nuevo censo sobre los grupos vulnerables.

h) Programa sistemático de apoyo a los servicios de administración electrónica en TDT

La administración electrónica o *e-Government* debe fomentarse de manera especial en las redes más accesibles y universales, al alcance de todos los ciudadanos. Los poderes públicos no pueden ser tampoco, en ese sentido, “neutrales tecnológicamente”. De ahí la importancia de impulsar progresivamente la creación y mantenimiento de esos servicios en las cadenas de TDT durante la transición digital, mediante cuotas y modalidades obligadas, pero también a través de programas y ayudas públicas a la implementación de esos servicios.

i) Apoyo a los sectores sociales desfavorecidos

Las políticas públicas durante la transición deben dirigirse activamente a anticipar y colmar las fracturas digitales que ya están produciendo o que se verifican para el futuro inmediato: tercera edad, inmigrantes, personas con minusvalías... lo que implica apoyos económicos a la adquisición y uso de los equipamientos correspondientes para esos grupos de población más vulnerables: antenización, adquisición de equipos con capacidad interactiva, adiestramiento en sus usos... Unas ayudas nada inusuales en otros sectores (calderas, automóviles, ascensores...).

j) Apoyo especial a las personas con minusvalías

El apoyo económico y de uso a esos sectores cobra un especial carácter en el caso de los servicios de accesibilidad, cuya rentabilidad comercial no resulta en absoluto asegurada. De ahí que las cuotas y plazos para la implantación general de esos servicios en los contenidos y en los servicios interactivos de la TDT, en los operadores públicos y privados, a medida que se expanden las redes digitales tengan una especial trascendencia y exijan una política pública sistemática.

k) Articulación especial con la producción independiente

La articulación y el apoyo a la producción independiente, audiovisual, pero también para servicios interactivos y multimedia, resultan necesarios para impulsar la transición digital, pero también para generar la industria de contenidos que España necesita. El apoyo económico específico a estas actividades de creatividad resulta imprescindible, bien sea a través del Ministerio de Cultura y/o del de Industria y Telecomunicaciones, en el seno de sus planes de SI.

l) Autorización de servicios de pago

Como antes reseñamos, el hecho de que la oferta primordial de la TDT sea en abierto y gratuita no quita la potencialidad de esta red de servicios de pago a demanda que podrían añadir un estímulo a la transición digital. Para los operadores, estos servicios suponen una posibilidad en efecto de diversificación del modelo de negocio que pueden permitir vías de financiación complementarias, mientras la inversión publicitaria se reorienta desde sus anticuadas lógicas centradas en la caza de GRP. Para los usuarios, puede significar un estímulo para la dotación de equipos con capacidad interactiva.

Índice de Tablas

Tablas

Tabla 1. Penetración de la televisión por redes en la UE (2006)	28
Tabla 2. Plan 1998 TDT: distribución de múltiples nacionales	36
Tabla 3. Plan 2005: distribución de múltiples nacionales	40
Tabla 4. Fases de cobertura digital obligada legalmente	42
Tabla 5. Estado de la transición digital (diciembre de 2007)	56

Bibliografía

- AIMC/Zenithmedia (2006), El libro verde de los canales temáticos. Madrid.
- AIMC (2007), Encuesta sobre hogares y equipamiento. Abril-Mayo.
- AUC (2007), Posición de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) ante el Plan Nacional de Transición a la TDT. (www.auc.es)
- Bustamante, E., Álvarez Monzoncillo, J. M. (Eds.) (1999), Presente y futuro de la televisión digital. Edipo, Madrid.
- Bustamante, E. (2006), Radio y televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la democracia. Gedisa, Barcelona (versión italiana en Storia Della Radio e della Televisione in Spagna. Il lato debole della democrazia. RAI, Roma 2007).
- CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), 2005, Documento sobre accesibilidad en TV digital para las personas con discapacidad. Noviembre.
- CMT (Consejo del Mercado de las Telecomunicaciones)/ CAC (Consejo Audiovisual de Cataluña), La televisión digital en España. Situación y tendencias. Madrid, 2002. (www.cmt.es).
- CMT, Informe anual 2006. Consejo para la Reforma de los medios públicos de titularidad estatal, 2005. Informe. Madrid. Presidencia del Gobierno. Madrid. (www.cmt.es) (www.presidencia.gov.es, www.mpr.es/gabprensa, www.lamoncloa.es)
- Dataxis (2006) Digital TV Data, EU market for Digital TV. Dataxis. Report for the European Commission.
- EPRA (2004), Working Group on digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. Junio.
- FCC (2006), Twelf Annual report. (10-February). Washington (www.gov.us)
- Fernández Puértolas, E. (2006), Penetración de la TDT: ¿qué queda por hacer?. 18 de diciembre. (www.aetic.es)
- Foro Técnico de la TV Digital (2005), Informe sobre servicios interactivos básicos basados en MHP.
- Gaptel (2005), Televisión digital. Red.es. Madrid. (www.red.es)
- García Leiva, M. T. (2007), Políticas europeas para la transición digital en televisión. Análisis comparado de las políticas de TDT en el Reino Unido y en España. Tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid. Diciembre. (Inédita).
- García Argüelles, M. A. (2006), TDT: el apagón analógico o el encendido digital. 18 de julio. (www.fenitel.es).
- GECA (2007), El anuario de televisión 2006. Madrid, Geca.

- Hibberd, M. (2005), *Il grande viaggio della BBC. Storia del servizio publico británico dagli anni Venti all'era digitale*. RAI/ERI, Roma.
- Impulsa TDT (2006), *Evolución del mercado de sintonizadores en España* (www.impulsatdt.es).
- Impulsa TDT (2007), *Comparativa de la TDT en España y en el contexto europeo*.
- Impulsa (2007), *La TDT local y autonómica en España*.
- Impulsa TDT (2007), *Primer año de audiencias de la TDT en España*.
- Impulsa TDT (2007), *Informes mensuales nº 8, 9 y 10*.
- Lange, A. (1999), *Les développements de la télévision numérique dans l'Union Européenne. Observatoire Européen de l'Audiovisuel*. (www.obs.coe.int).
- Linde Paniagua, E., y Vidal Beltrán, J. M. (2007), *Derecho audiovisual*. Colex., Madrid, 2ª edición.
- Marzal, J., y Casero, A. (Eds.) (2007), *El desarrollo de la televisión digital en España*. Nettiblo, La Coruña.
- OEA – European Audiovisual Observatory (2006), *Statistical Yearbook*. Estrasburgo.
- Prado, E. *et al.* (2007), *La Televisió*. En Informe de la Comunicació a Catalunya 2005-2006. INCOM / UAB. Editions UAB, Bellaterra, Barcelona.
- Prado, E. (2007), *La televisión local: entre el limbo regulatorio y la esperanza digital*. En VV AA, *Alternativas a la televisión actual*. Gedisa / Fundación Alternativas, Barcelona.
- Prado, E., y Fernández, D. (2006), *The role of Public Service Broadcaster in the Era of Convergence. A case study of Television of Catalunya*. *Communications & Strategies*, nº 62, 2º cuatrimestre, Montpellier.
- UE (1999a), *Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital*, COM (1999) 657 final. Bruselas, 14/12/1999.
- UE (1999b), COM (1999) 539 final, 10/11/1999, *Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones*.
- UE (1999c), *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión*.
- UE (2002), COM (2002) 263 final, *Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002 sobre el contenido de los medios interactivos en Europa*.
- UE (2003), *Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital*, COM (2003) 541 final, de 30 de julio.
- UE (2004), *Comunicación sobre interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva*; COM (2004) 541 final.
- UE (2005), *Comunicación sobre la aceleración de la transición analógica a la digital*, COM (2005) 204 final, de 16 de octubre.

UE (2006), Comunicación sobre la revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva, COM (2006) 37 final.

UER (2003), Media with a purpose. Public service broadcasting in the digital era. EBU/UER. Ginebra.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos)**. José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal**. Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos**. María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria**. Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España**. Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate**. José M.^a Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada**. Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral**. Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático**. Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España**. Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español**. Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España**. Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia**. Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable**. Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales**. Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos**. Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información**. Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital**. Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias**. Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito**. José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión**. Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social**. Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia**. Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables**. Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico**. Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España**. Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia**. Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española**. José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte**. Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubia Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar**. María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica**. Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco**. Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política**. Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social**. Albert J. Jovell y María D. Navarro.

- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.^a Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.
- 124/2007. **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas.** José M.^a Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón.
- 125/2007. **Las cajas de ahorros: retos de futuro.** Ángel Berges Lobera y Alfonso García Mora.
- 126/2007. **El Informe PISA y los retos de la educación en España.** Olga Salido Cortés.
- 127/2007. **Propuesta de organización corporativa de la profesión médica.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.