COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS



Bruselas, 02.02.2006 COM(2006) 37 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva con arreglo a la Comunicación COM(2004) 541 de 30 de julio de 2004

ES ES

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva con arreglo a la Comunicación COM(2004) 541 de 30 de julio de 2004

RESUMEN EJECUTIVO

En julio de 2004, la Comisión publicó una Comunicación en la que definía su posición sobre la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva con arreglo al artículo 18, apartado 3, de la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (la «Directiva marco»). En dicha Comunicación, la Comisión llegaba a la conclusión de que la imposición de normas obligatorias para la televisión interactiva no estaba manifiestamente justificada y señalaba que la cuestión se reconsideraría en 2005. La Comunicación proponía también la creación de un grupo de trabajo que definiera las actuaciones que podrían mejorar la asimilación por el mercado de la norma MHP (plataforma doméstica multimedia).

La presente revisión se apoya en esta evaluación anterior y tiene en cuenta la evolución del mercado desde julio de 2004. A lo largo de los pasados 18 meses, la Comisión ha mantenido un intenso diálogo sobre la interoperabilidad de la televisión digital con las partes interesadas de los sectores público y privado en el marco del «Grupo para la aplicación de MHP». Este Grupo ha recibido informes sobre la situación en diez Estados miembros y ha servido de foro para el intercambio de ideas y mejores prácticas.

La evolución del mercado, particularmente en Italia, ha demostrado que la interoperabilidad puede conseguirse cuando las partes interesadas actúan conjuntamente con el propósito común de implementar una norma técnica como MHP, pero que esto no basta para garantizar la aparición y el desarrollo de servicios de televisión digital interactiva, sino que hacen falta más elementos comerciales y técnicos.

Las prioridades de la Comisión son ahora colaborar con los Estados miembros para garantizar el éxito de la transición a la televisión digital, que constituye un requisito indispensable para poder contar con servicios digitales interactivos, y apoyar las normas abiertas y la cooperación en curso sobre interoperabilidad e intercambio de mejores prácticas entre Estados miembros y entre partes interesadas.

La Comisión desea garantizar que los ciudadanos europeos puedan disfrutar de los beneficios asociados a la televisión digital, en particular de la creciente variedad de servicios de televisión digital interactiva disponibles en un número también creciente de plataformas de transmisión. Considera que en este momento se sirve mejor al mercado manteniéndose en la línea de las iniciativas de normalización voluntarias e impulsadas por el sector.

1. ANTECEDENTES

En mayo de 2005, la Comisión publicó una Comunicación sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital en la que proponía el objetivo de 2012 como fecha para que los Estados miembros llevaran a cabo la transición a la televisión digital y pusieran fin a la transmisión de televisión analógica. Una de las ventajas de la televisión digital es la posibilidad de contar con aplicaciones totalmente interactivas, en las que el espectador puede interactuar con la entidad de radiodifusión mediante un «canal de retorno». Las aplicaciones interactivas exigen que el receptor disponga de un *software* denominado «interfaz de programación de aplicaciones» o API.

El 30 de julio de 2004 la Comisión publicó una Comunicación sobre la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva². En ella se exponía la posición de la Comisión sobre la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva con arreglo al artículo 18, apartado 3, de la Directiva marco³. Este artículo autoriza a la Comisión para hacer obligatorias ciertas normas en caso de que no se haya logrado la interoperabilidad de la televisión digital interactiva. La Comunicación afirmaba que no se justificaba la imposición de ninguna norma de API en ese momento, pero que la cuestión se reconsideraría en 2005. Entre tanto, se proponía un abanico de actuaciones de fomento y conexas para coadyuvar al despliegue de los servicios digitales interactivos basados en la norma MHP, única norma abierta para API aprobada por los organismos de normalización de la UE en aquel momento. Entre las actuaciones mencionadas figuraban la creación de un grupo de trabajo para la implantación de MHP, la confirmación de que los Estados miembros pueden subvencionar la adquisición de receptores de televisión <u>interactiva</u> por parte de los consumidores, sin perjuicio de la legislación sobre ayudas estatales, y la vigilancia de las condiciones de acceso a las tecnologías privadas.

El análisis de fondo figuraba en la evaluación de impacto ampliada complementaria, que constituía el documento SEC(2004) 1028. Este análisis indicaba que, aun cuando la imposición de una o más normas obligatorias a nivel europeo pudiera ofrecer seguridad jurídica a los diversos protagonistas de la cadena del valor de la televisión interactiva y hacer posibles economías de escala a nivel europeo, tendría repercusiones económicas negativas en lo que se refiere a los equipos heredados de los consumidores y podría sofocar la innovación y crear un obstáculo para la entrada en el mercado.

La presente Comunicación evalúa la evolución de la televisión digital interactiva desde julio de 2004.

2. NOVEDADES EN EL PERÍODO CONSIDERADO (JULIO DE 2004 – DICIEMBRE DE 2005)

2.1. Conclusiones del Consejo de Telecomunicaciones

El 9 de diciembre de 2004 el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía adoptó unas Conclusiones en las que saludaba la Comunicación de la Comisión y las medidas que

¹ COM(2005) 204.

² COM(2004) 541.

Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

proponía, así como su intención de reexaminar la cuestión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva durante el segundo semestre de 2005. Además, el Consejo invitaba a la Comisión a definir acciones respecto a normas distintas de la MHP, publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea de conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la Directiva marco, a fin de fomentar el desarrollo de la televisión interactiva digital.

2.2. El Grupo para la aplicación de MHP

El Grupo para la aplicación de MHP creado de resultas de la Comunicación de 2004 celebró su primera reunión en Bruselas en noviembre de 2004. Sus objetivos eran intercambiar información, comunicar las mejores prácticas y facilitar los contactos entre los protagonistas del sector de la televisión interactiva. Con esta actuación se pretendía contribuir a que la MHP alcanzara una masa crítica y consiguiera economías de escala, superando el problema de fragmentación a que deben hacer frente los nuevos productos de radiodifusión. En respuesta a las Conclusiones del Consejo, el Grupo examinó asuntos relacionados con la televisión digital interactiva en general, incluido el uso de normas distintas de MHP.

El Grupo celebró cinco reuniones entre noviembre de 2004 y septiembre de 2005. En ellas participaron representantes de ministerios y autoridades reguladoras, entidades de radiodifusión, operadores de redes, fabricantes, asociaciones sectoriales y proyectos de investigación. Se presentaron los casos de 10 países (Italia, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, España, Alemania y Bélgica) y hubo también presentaciones de la industria que demostraron la importancia del debate para la radiodifusión europea.

Los trabajos del Grupo para la aplicación de MHP han venido a demostrar la importancia de contar con un foro para el intercambio de opiniones entre las partes interesadas en un ámbito tan complejo como el de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva.

2.3. Evolución de la televisión digital

Abandonar la televisión analógica en favor de la digital constituye un requisito previo para la introducción de los servicios de televisión digital interactiva. El lanzamiento de la televisión digital terrenal en Europa se ha visto ya abortado en varias ocasiones, pero están apareciendo ya modelos de negocio sostenibles y la transición está cobrando impulso.

El cuadro 1 muestra la situación de la televisión digital en la UE a finales de junio de 2005.

	Televisión digital								
		Penetra-							
	Cable	Satelital	Terrenal	DSL	Total	ción %			
Austria	60	228	0	0	288	8,8%			
Bélgica	146	0	10	3	159	3,7%			
Chipre	0	12	0	4	16	6,5%			

Rep. Checa	0	90	0	0	90	2,2%
Dinamarca	140	337	0	0	477	19,2%
Estonia	0	8	1	0	9	1,5%
Finlandia	129	48	516	0	693	28,6%
Francia	1022	4402	490	750	6664	25,3%
Alemania	2038	2440	2200	0	6678	17,1%
Grecia	0	218	0	0	218	5,6%
Hungría	0	150	4	0	154	3,9%
Irlanda	170	363	0	0	533	38,1%
Italia	0	3318	2500	221	6039	26,9%
Letonia	10	8	0	0	18	2,0%
Lituania	0	8	0	0	8	0,6%
Luxemburgo	1	0	0	0	1	0,6%
Malta	2	0	0	0	2	1,5%
Países Bajos	190	555	128	0	873	12,4%
Polonia	45	1230	0	0	1275	9,3%
Portugal	380	389	0	0	769	15,1%
Eslovaquia	0	15	0	0	15	0,8%
Eslovenia	2	0	0	5	7	1,0%
España	665	1776	0	57	2498	17,3%
Suecia	230	608	450	12	1300	28,9%
Reino unido	2600	7913	5178	26	15713	63,5%
TOTAL UE 25	7826	24116	11477	982	44497	23,7%

Fuente: Dataxis

2.4. MHP –evolución del mercado

La demanda de aplicaciones de televisión interactiva ha resultado ser inferior a la que muchos predecían hace algunos años y el éxito comercial de la televisión interactiva sigue siendo limitado. Las aplicaciones de más éxito se inscriben en el ámbito de los concursos de preguntas y respuestas, el deporte, las apuestas y la telerrealidad; los Gobiernos todavía tienen que encontrar la manera de explotar satisfactoriamente esta tecnología para comunicarse con los ciudadanos.

El caso más logrado de implantación de adaptadores interactivos que utilizan la norma MHP se ha producido en Italia. El éxito de la introducción de la MHP en Italia está íntimamente relacionado con el régimen de subvenciones al consumidor que se aplica en este país: la compra de un descodificador con capacidades interactivas y canal de retorno está subvencionada por las autoridades. Esta subvención ha servido para salvar la diferencia de precio entre los productos con MHP y los productos más baratos sin capacidades interactivas y, a consecuencia de ella, el mercado de los descodificadores interactivos ha quedado dominado por la MHP. De resultas del aumento de la demanda y del suministro en régimen de competencia, los precios de los productos MHP se han reducido considerablemente en Italia. La demanda ha permitido que los equipos MHP alcancen la masa crítica, generando así economías de escala y considerables reducciones de precios.

La presencia de una base de equipos suficientemente amplia constituye un requisito previo para el éxito de la puesta en marcha de los servicios interactivos. En Italia el número de descodificadores MHP supera los 2 millones, pese a lo cual los servicios interactivos se han desarrollado con lentitud. Una primera dificultad es la resistencia de los consumidores que poseen descodificadores interactivos a conectarse y utilizar el canal de retorno a través de su línea telefónica, a menudo por la prosaica razón de que en las casas el televisor no siempre está cerca de una toma de teléfono⁴. Además, la población de descodificadores MHP italiana se aplica a la plataforma terrenal; durante el período de transmisión simultánea (analógica y digital) existe una acusada escasez de espectro que impide la implantación de servicios interactivos, ya que estos servicios también requieren espectro. No obstante, las autoridades italianas tienen previsto establecer la televisión interactiva como plataforma principal para los servicios al público.

La gran competitividad del mercado de los adaptadores de televisión en Italia ha hecho disminuir el precio de los descodificadores MHP hasta situarlo por debajo de los 100 €, pero esta reducción no se ha contagiado a otros mercados menos competitivos, en los que los precios de los equipos MHP siguen siendo relativamente elevados. En los mercados nórdicos (Finlandia, Suecia, Dinamarca y Noruega) y en Alemania, la considerable diferencia de precios entre los descodificadores MHP y otros descodificadores digitales más sencillos ha disuadido a la gran mayoría de los compradores de adquirir productos MHP.

Incluso para una misma norma como MHP pueden existir distintas especificaciones de implementación. Las entidades de radiodifusión italianas colaboraron estrechamente para desarrollar un conjunto de especificaciones de implementación comunes. La satisfactoria asimilación de MHP en Italia se debe a una combinación de los siguientes factores:

1) la decisión voluntaria de las entidades de radiodifusión italianas de utilizar MHP,

_

Esta situación podría cambiar con la introducción de los sistemas de red doméstica.

- 2) la introducción por las autoridades del régimen de subvención de los descodificadores interactivos, y
- 3) la definición de unas especificaciones de implementación comunes.

La evolución de la televisión digital en Italia viene a demostrar que con flexibilidad y consenso entre los operadores del mercado se puede conseguir una interoperabilidad efectiva.

En los países nórdicos, aunque ha habido un amplio consenso entre las entidades de radiodifusión y las autoridades públicas en torno a los acuerdos NorDig, la MHP nunca ha alcanzado una penetración sustancial, a causa fundamentalmente de su precio, más elevado que el de los adaptadores sin funcionalidad de televisión interactiva ni de radiodifusión mejorada («zapper boxes»). Los mercados de los países nórdicos, aunque prósperos, son relativamente pequeños y esa diferencia de precios, en ausencia de un régimen de subvenciones, ha sido el principal obstáculo para la implantación de la MHP.

En Alemania ha habido declaraciones de apoyo a la MHP por parte de los operadores de cable y de las entidades de radiodifusión de servicio publico, pero las partes interesadas no han conseguido una coordinación tan estrecha como en Italia. Las entidades de radiodifusión comerciales y los operadores de televisión de pago se han mostrado más reacios a invertir en la televisión interactiva, especialmente en ausencia de un modelo de negocios claro, y en general no han existido subvenciones al consumidor.

En la región belga de Flandes, el lanzamiento de la MHP en la red de cable parece prometedor, ya que el cable es, intrínsecamente, un medio de interactividad bidireccional y los usuarios pueden beneficiarse realmente de los servicios interactivos y apreciarlos. Además, el operador de cable ha establecido asociaciones con las entidades de radiodifusión y los proveedores de contenidos.

2.5. Otras normas para la televisión digital interactiva

La Comisión señalaba en su Comunicación de julio de 2004 su intención de añadir otras dos normas de televisión interactiva, MHEG-5⁵ y WTVML⁶, a la relación de normas que se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea de conformidad con el artículo 17 de la Directiva marco, a condición de que fueran aprobadas por el ETSI. Tras haber recibido dicha aprobación, la Comisión ha emprendido la consiguiente modificación de la relación de normas⁷. Estas normas se utilizan ampliamente en el mercado.

También se estudiará la inclusión en la relación de normas, cuando estén disponibles, de otras normas surgidas del programa de trabajo de normalización definido en el mandato M331, como el «formato de contenidos portátiles» (PCF)⁸. El PCF fomenta la interoperabilidad permitiendo a los proveedores de contenidos producirlos una vez y ejecutarlos en múltiples

MHEG-5 forma parte de una norma internacional elaborada por el Grupo de expertos en multimedia e hipermedia (MHEG). MHEG-5 es más sencilla que MHP. Se calcula que hay más de 5 millones de adaptadores de televisión que usan MHEG-5.

WTVML es una extensión del lenguaje de marcado inalámbrico (WML) para la televisión. Se trata de un micronavegador para aplicaciones de televisión interactiva. Se calcula que hay más de 7 millones de adaptadores de televisión que usan WTVML.

Para ello es necesario conocer la opinión de los Estados miembros a través del Comité de comunicaciones.

⁸ Véase SEC(2004) 346, p. 19.

plataformas API. El PCF cubre el 80 % de las aplicaciones de televisión interactiva. Este formato, así como otros productos derivados del mandato 331, podría facilitar el desarrollo de contenidos interactivos y mejorar la interoperabilidad.

En lo que se refiere a las normas privadas, la Directiva marco exige que los Estados miembros alienten a los propietarios de API a facilitar de manera leal, adecuada y no discriminatoria, y a cambio de una remuneración apropiada, toda la información que permita a los proveedores de servicios de televisión digital interactiva ofrecer todos los servicios soportados por la API de una manera plenamente funcional. La Comisión está siguiendo la situación en lo que se refiere a la oferta por los fabricantes de licencias referidas a tecnologías privadas y no ha recibido ninguna queja en relación con los acuerdos de concesión de licencias.

2.6. Hoja de ruta para la interoperabilidad técnica de la televisión de alta definición (TVAD)

Los servicios de la Comisión, preocupados por la posible fragmentación del mercado ocasionada por las distintas opciones técnicas, aunque normalizadas, existentes para la TVAD, organizó el 21 de enero de 2005 en Bruselas un seminario sobre la interoperabilidad de la TVAD. Asistieron a dicho seminario entidades de radiodifusión europeas públicas y privadas, fabricantes, proveedores de infraestructuras y servicios y grupos de planificación de la TVAD nacionales y europeos.

Se ha acordado un régimen de etiquetado de dispositivos de visualización, con arreglo al cual los equipos de consumo «HD ready» (preparados para la alta definición) podrán soportar los dos métodos principales que se utilizan a nivel internacional en los formatos de barrido, a saber, barrido progresivo de 720 líneas y barrido entrelazado de 1080 líneas. A plazo más largo, se prevé también el uso del formato progresivo de 1080/50, más costoso, pero de gran calidad. El seminario confirmó también que todos los equipos receptores de alta definición soportarán MPEG-2, así como el nuevo sistema avanzado de codificación y compresión MPEG-4 AVC⁹. Esto permite a las entidades de radiodifusión elegir los formatos de barrido y sistemas de codificación que prefieran, dentro de las opciones previstas por las pantallas «HD ready».

El planteamiento de fondo mantenido por los representantes de la industria europea presentes en el seminario es fomentar la flexibilidad y la interoperabilidad entre las especificaciones de TVAD. Este acuerdo, voluntario y abierto a todos los agentes del mercado, ofrece seguridad al consumidor que estudia la posibilidad de comprar un equipo TVAD, dado que la adquisición de un televisor de pantalla grande representa para él una inversión importante. La etiqueta «HD Ready» le permitirá distinguir entre las pantallas de definición estándar y las de alta definición. La hoja de ruta ha sido transmitida al Comité de comunicaciones (COCOM) y está disponible en su registro de documentos públicos¹⁰.

-

También cabría prever un apoyo al sistema de codificación y compresión VC1 cuando se convierta en una norma europea.

¹⁰ COCOM05-37, disponible en http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/cocom1/library.

3. POSICIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE LA TELEVISIÓN DIGITAL INTERACTIVA

El artículo 18, apartado 3, de la Directiva marco permite a la Comisión, en caso de no haberse conseguido una interoperabilidad adecuada, acogerse al procedimiento previsto en el artículo 17 de la Directiva, en virtud del cual pueden hacerse obligatorias determinadas normas. En su Comunicación de julio de 2004, la Comisión señaló los distintos aspectos cubiertos por el término interoperabilidad según figura en la Directiva y llegó la conclusión de que la verdadera decisión que tenía que tomar no era si se había conseguido o no la interoperabilidad, sino si estaba justificado hacer obligatorias una o más normas de API para uno o más segmentos del mercado.

Basándose en la evaluación de impacto ampliada expuesta en el documento SEC(2004)1028, la Comisión llegó la conclusión de que no se justificaba la adopción de medidas para hacer obligatoria una norma en aquel momento, pero que se reconsideraría la cuestión en 2005. Pasado un año y medio, la decisión que tiene que tomar la Comisión sigue siendo la misma, pero la evolución del mercado durante este período y los intensos debates celebrados con las partes interesadas han sacado a la luz varias cuestiones:

 Una norma como MHP es una especificación compleja que tiene diversas opciones de implementación. El éxito de MHP en Italia se debe en parte a que las entidades de radiodifusión concertaron colectivamente una especificación de implementación técnica común para MHP y crearon una serie de herramientas de ensayo adecuada para comprobar la conformidad y garantizar la interoperabilidad de los equipos producidos por distintos fabricantes.

Esta experiencia demuestra que no es posible garantizar la interoperabilidad limitándose a imponer por vía legislativa una norma como MHP; se puede conseguir cuando las partes interesadas colaboran en la implementación de una norma con un propósito común de garantizar la interoperabilidad.

- Uno de los argumentos en favor de una norma común es que permite a los fabricantes conseguir economías de escala y, por consiguiente, reducir el precio de los equipos de consumo. La experiencia del pasado año (por ejemplo, si se comparan los precios de productos MHP similares en Italia y Alemania) demuestra que el precio de los equipos se rige en gran medida por las condiciones del mercado, y que los precios bajos de un país no se trasladan inmediatamente a los otros.
- El crecimiento de los servicios interactivos ha sido inferior al que muchos esperaban. Los modelos de negocios deben evolucionar aún para que pueda preverse un crecimiento importante de los servicios de administración pública en línea.
- En el área de la televisión de alta definición ha aparecido un nuevo paradigma de consenso y cooperación en relación con la interoperabilidad técnica. Es un modelo que parece prometedor para resolver otras cuestiones relativas a la interoperabilidad.

La Comisión considera que todos estos hechos refrendan su análisis y sus conclusiones precedentes, a saber, que la imposición de normas obligatorias en la UE con arreglo al artículo 18, apartado 3, de la Directiva marco no contribuiría de manera significativa al crecimiento de la televisión digital interactiva en Europa y, por el contrario, podría tener importantes repercusiones negativas.

4. CONCLUSIONES

Las prioridades de la Comisión son:

• Colaborar con los Estados miembros para garantizar el éxito de la transición a la televisión digital, posibilitadora de los servicios digitales interactivos

La Comisión dará continuidad a su Comunicación de mayo de 2005 sobre la transición y seguirá de cerca los progresos en los Estados miembros. Periódicamente se publicará en el sitio web Europa información sobre los planes de transición de los Estados miembros.¹¹

• Promover las normas abiertas y la interoperabilidad

En el contexto de dicha transición, y de la interoperabilidad de los servicios y tecnologías de la televisión digital, la Comisión seguirá promoviendo las normas abiertas elaboradas por los organismos europeos de normalización.

• Apoyar la cooperación entre los Estados miembros y entre las partes interesadas

La Comisión seguirá reuniendo a los Estados miembros en el subgrupo sobre radiodifusión del Comité de comunicaciones, como foro de intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la televisión digital en general, y sobre la televisión digital interactiva en particular.

El Grupo de aplicación de MHP mostró la importancia de disponer de un foro para el intercambio de puntos de vista entre las partes interesadas, y el sector va a adoptar una iniciativa para proseguir la coordinación de dichas partes. La iniciativa se basará en el modelo adoptado para la TVAD, terreno en el que la UER y el DIF (Foro de interoperabilidad digital) han establecido un foro europeo de la TVAD.

La Comisión respalda estas iniciativas lideradas por la industria y velará por la cooperación entre las dos actividades mencionadas según resulte necesario.

• Promover la cooperación internacional sobre normas abiertas e interoperabilidad en la televisión digital

La televisión digital puede contribuir a la inclusión digital y a la cohesión social. La Comisión seguirá promoviendo las normas abiertas e interoperables para la televisión digital, de manera que los contenidos se puedan intercambiar en todo el mundo. La Comisión ha creado y financiado una serie de acciones tendentes a fomentar la cooperación internacional en la investigación, el desarrollo y la normalización en el ámbito de la televisión digital. Esta actividad podría extenderse a la colaboración internacional en la implementación y producción de televisión digital.

• Vigilar el uso de las tecnologías privadas

_

http://europa.eu.int/information_society/policy/ecomm/todays_framework/digital_broadcasting/switchover/national_swo_plans/index_en.htm.

El uso de tecnologías privadas seguirá siendo objeto de escrutinio con arreglo a las normas sobre competencia.