

Aproximación histórica a la regulación de la televisión local en España

Fernando de Haro¹

Abstract

The Spanish Legislative Power neglected local service television's regulation which had been very poor, even though the social situation demanded its up to date, until the Parliament was forced to act due to the political and juridical circumstances. This occurred in the 90's of the last Century. The regulations approved from 1995 until the General Law 7/2010, on Audiovisual Communications (LGCA), 31st March, were written with haste and were not systematically applied. The study of the historical evolution of its regulation helps to understand the value of a forgotten sector.

Resumen

El legislador no se ocupó de la regulación del servicio televisión local, a pesar de que la realidad social lo demandaba, hasta que por razones políticas y jurídicas no le quedó más remedio que hacerlo a mediados de los años 90 del pasado siglo. La sucesiva normativa, hasta que se promulga la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), de 31 de marzo, ha adolecido de sosiego en su elaboración y de sistemática en su aplicación. El estudio de la evolución histórica de la regulación ayuda a entender el valor de un sector muy olvidado.

Key Word

Local TV. Audiovisual regulation. Simultaneous broadcast. Television Licences.

Palabras clave

Televisión local. Derecho audiovisual. Emisión en cadena. Licencias de televisión.

Sumario

1. Razones para el estudio. 2. Estado de la cuestión. 3. Estudio. 4. Conclusiones 5. Bibliografía

1. Razones para el estudio

El estudio de cómo ha evolucionado la actuación de la Administración y del legislador ante el fenómeno de la televisión local en España permite valorar la regulación actual. De este modo tendremos una sensibilidad histórica que ha de producir el doble efecto de comprender el presente por el pasado y el pasado por el presente. Como se verá a lo largo del artículo, la regulación de la televisión local tiene unas características propias que la distinguen del resto de las regulaciones de otros medios. Ha ido siempre por detrás de la realidad social, ha estado sometida a continuos vaivenes. Su elaboración no ha gozado en la mayoría de los casos del necesario

¹ Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Periodismo por la Universidad de Navarra, licenciado en Derecho por la Universidad de Córdoba, director de La mañana del Fin de Semana de Cope, director de www.paginasdigital, profesor en la Albany University en Madrid y en la Universidad Francisco de Vitoria. fernando.deharo8@gmail.com

reposo ni por parte del legislador ni del gobernante. En este trabajo se estudia la evolución de la normativa y del contexto económico, social y político en el que se genera porque, como aseguraba Tomás y Valiente², “el Derecho no consiste sólo en las normas estáticamente consideradas, sino que extiende su realidad a la eficacia de tales normas, a su aplicación e interpretación en el seno de la misma sociedad en que las normas aparecieron”.

A través de una aproximación diacrónica al modo en el que se han tratado cuestiones como la naturalización jurídica de la televisión local, el régimen de licencias, la formación de cadenas y la emisión en cadena podremos conocer la consideración que ha tenido el legislador de un sector audiovisual que inicialmente se consideraba menor y que con el tiempo fue ganando peso. La comparación entre la normativa y la realidad, así como la comparación entre la regulación de la televisión local y de otros sectores audiovisuales, nos ayudará a entender por qué se ha configurado el mapa de televisión de proximidad que se ha configurado a lo largo de tres décadas en España. Estamos hablando de una regulación que afecta a las condiciones en las que se presta un tipo de servicio de comunicación audiovisual relacionado con el derecho constitucional “a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones”. Es un derecho que, como explica Cousido González³, “debe ser interpretado no sólo a favor del profesional de la información, sino a favor de toda persona”. Es pues, una cuestión crucial.

2. Estado de la cuestión

La televisión local ha encontrado, después de más de 30 años de inestabilidad, una regulación jurídica firme en el marco de una normativa general sobre la comunicación audiovisual. Las diferentes regulaciones de las tres últimas décadas adolecieron de sistematicidad, claridad y voluntad política decidida sobre cuál era el modelo que se quería adoptar. El entorno empresarial y tecnológico, que ha sido muy cambiante, quizás sea el factor más decisivo para explicar que esa situación se prolongara hasta 2010. Todo eso ha cambiado con la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), de 31 de marzo. De la Quadra⁴ explica que “no debe ser vista como una Ley más, de las innumerables que se han ido dictando durante los afortunadamente ya largos años de democracia en nuestro país. No es una Ley más, sino una Ley que trata de superar la disposición regulatoria que ha existido en España en esta materia, que generaba una sensación de legislación aluvión”. Afirmación que, si es válida para el conjunto del sector, lo es especialmente para la televisión local.

3. Estudio

3.1. Período de alegaldad

El sector de televisión local dio sus primeros pasos y comenzó a desarrollarse, a comienzos de los años 80. A mediados de los años 90 se intenta una regulación que no se materializa. Así que hasta 2004, con motivo de la transición a la digitalización, no aparece un marco jurídico relativamente seguro y efectivo. Prado⁵ explicaba que “el sistema audiovisual en nuestro país es lo contrario a una estructura (...), nunca ha estado en vigor ni se ha aplicado un conjunto normativo que organice el conjunto del sector de la televisión privada local y de la televisión pública local. De tal modo que la televisión local en España es un segmento caracterizado por un desarrollo en un marco de alegaldad (...) porque no hay una norma explícita que diga que no deber haber

² TOMAS Y VALIENTE, F. (1994): *Manual de Historia del Derecho español*. Tecnos. Madrid. 24-25.

³ COUSIDO GONZÁLEZ, M.P. (2010): “Neoconstitucionalismo y reforma del estado. El neoconstitucionalismo y las libertades informativas”. En: *Revista derecom*. Número 3, Nueva Época, septiembre-diciembre. www.derecom.com/numeros/articulo0503.html

⁴ DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2011): “La Ley 7/2010, de 31 de Marzo, General de la Comunicación Audiovisual: del servicio público a la liberalización en un sistema dual”. En: CHINCHILLA MARÍN, MC y AZPITARTE, M (coordinadores). *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 22-69.

⁵ PRADO, E. (2003): “La Estructura de la Comunicación Local en España”. En: DE MORAGAS, GARITAONANDÍA Y LÓPEZ (Editores). *Televisión en el ámbito local*. En: *Televisión de Proximidad en Europa*. Universitat Autònoma de Barcelona. 179-182.

televisión locales”. La principal consecuencia de esta situación es un “maremágnum de condiciones de desarrollo (...) que condiciona un sistema que nadie ha diseñado de forma completa”. Rozados Oliva⁶ asegura que “la situación de anomía, lejos de favorecer, como pudiera pensarse, a aquellos operadores, públicos y privados, que prestaban dicho servicio, no suponía más que un freno al desarrollo efectivo de los mismos, pues eran sólo una minoría más que un freno a aquellos que “se arriesgaban” a los correspondientes cierres y precintados gubernativos”. Cáceres y Casillas⁷ sostiene que si hubiera contado con un respaldo legal habría muchos que hubieran puesto en marcha el servicio de televisión local.

Las primeras emisoras de televisión local, tanto las que siguiendo el modelo catalán son apoyadas por las administraciones autonómicas y municipales, como aquellas otras que surgen de la iniciativa privada, se encuentran con lo que Badillo Mateos⁸ denomina la “actitud belicosa de la Administración central, a través de cuya Dirección General de Telecomunicaciones se otorgaban licencias para la emisión temporal”. Los cierres se suceden durante casi una década, aunque con diferente intensidad a lo largo del tiempo. Las motivaciones también parecen modificarse. Según Navarro Moreno⁹, al final de los 80, esos cierres son aleatorios: “así mientras en Cataluña los cierres son casi inexistentes, en Andalucía los inspectores de telecomunicaciones mantienen una intensa actividad durante los años 88-91. Incluso de unas provincias a otras se observa una gran diferencia en la persecución de las emisoras”. López Cantos¹⁰ atribuye la proliferación de cierres en el final de la década al desarrollo de las televisiones privadas y a la intención de que no cuaje una alternativa: “el renovado impulso de la administración por castigar a los emisores locales con expedientes administrativos e intentos continuados de cierre (...) en el período en el que se gestaba la implantación de la televisión nacional (refleja) una actitud hacia el sector local destinada a no permitir la consolidación del sector televisivo en ese ámbito”.

La televisión local nace al margen de la ley en una especie de alegaldad con soporte jurisprudencial. Es una situación reconocida por la posterior Ley 41/1995, de 22 de diciembre, reguladora de la Televisión Local por Ondas Terrestres (LTLOT), que tituló su Disposición Transitoria Única “televisión locales existentes” y que exigía para seguir emitiendo la obtención de una licencia.

Durante el final de la década se utiliza como argumento jurídico para llevar a cabo la clausura de emisoras que están en funcionamiento la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT). La Ley define a la televisión como un servicio público y se exige la concesión administrativa para aquellas emisoras de televisión local que atraviesan vías de dominio público. Lo relevante en ese período es que la Administración, como explica Rozados Oliva¹¹, incoa “procedimientos sancionadores ante la ausencia de licencias o títulos que a su juicio legitimaran las emisiones que se estaban realizando, pretendiendo aplicar a las televisiones existentes el régimen jurídico establecido por la normativa general de telecomunicaciones contenida en la LOT y las normas sobre televisión en vigor”.

3.2.- La iniciativa del Tribunal Constitucional

Mientras que los gobiernos socialistas no regulan la televisión local, sí avanza la regulación de las televisiones privadas y de las televisiones autonómicas. Cuatro años antes de que se aprobara la LOT se había aprobado la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión

⁶ ROZADOS OLIVA, M.J. (2001): *La televisión local por ondas. Régimen jurídico*. Comares. Granada. 25.

⁷ CASERES Y CASILLAS, R. (1997): “La Ley de Televisión Local por Ondas de 22 de diciembre de 1995”. En: CREMADES GARCIA, J. (Coordinador): *Derecho de las Telecomunicaciones*. La Ley-Ministerio de Fomento. Madrid. 581-582.

⁸ BADILLO, A. (2005): “La desregulación invisible: el caso de la televisión local por ondas en España”. En: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* www.eptic.com.br. Vol. VII, número 1, enero-abril. 16.

⁹ NAVARRO MORENO, J.A. (1997): “La televisión local en Andalucía”. En: *Radiotelevisión pública local y alternativas*. EMART-Ayuntamiento de Jerez de la Frontera. Sevilla. 97.

¹⁰ LÓPEZ CANTOS, F. (2005): *La situación de la televisión local en España*. Universitat Autònoma de Barcelona. 43.

¹¹ *Ibidem*. 73.

(LTC). Esta norma regulaba los canales autonómicos y, por primera vez, rompía desde el punto de vista jurídico, el monopolio estatal de la televisión que no había conseguido propiciar el desarrollo social de las televisiones locales.

También se rompió después el monopolio estatal en el ámbito privado. El Tribunal Constitucional había atendido los recursos planteados por Jiménez de Parga y Martín Ferrand y había reconocido que la televisión privada “no estaba constitucionalmente impedida”, aunque había apuntado que “su implantación era una decisión política”¹². Esa decisión parece asumirla Felipe González en 1984, cuando anuncia su disposición a conceder licencias para canales de televisión privada. Pero no se materializa hasta la Ley 10/88, de 3 de mayo, de Televisión Privada (LTP), que no reguló el sector local. Lo que lleva a López Cantos a afirmar que “la descentralización del sistema televisivo español, en definitiva, se ha realizado muy a pesar de los poderes públicos estatales e impulsada desde el resto de administraciones públicas o la industria privada”¹³.

Así como el ministro José Barrionuevo (1988) se había mostrado partidario de encuadrar a las televisiones locales entre las “nuevas televisiones del futuro”, la llegada de Josep Borrell (1991) al Ministerio de Obras Públicas supone una nueva paralización. Borrell habla de la necesidad de regular la televisión local, sobre todo, para que no perjudicara el desarrollo de otros sectores. En 1991¹⁴ le quita importancia a la televisión local al asegurar que “tendrá su desarrollo óptimo de aquí a 5 años, ya que después con la implantación de la televisión digital no será posible su supervivencia”. En la Ley de Presupuestos de 1992 se habla de la regulación de la televisión por cable pero no se hace mención de la televisión local. El Plan Nacional de Telecomunicaciones 1991-2002 deja claro que el Gobierno está convencido de que la televisión local por ondas desaparecerá. La oferta de las televisiones privadas, de TVE y de las autonómicas se considera suficiente.

La regulación de la televisión local no llega hasta que no se pronuncia el Tribunal Constitucional en 1994. La primera sentencia del Constitucional en amparo anula la decisión del Gobierno Civil y asegura que “la prohibición absoluta, que para las televisiones de este carácter implica la ausencia de regulación sin razones que lo justifiquen, constituye un sacrificio del derecho fundamental desproporcionado respecto a los posibles derechos, bienes o intereses a tener en cuenta, que, con razón a la publicación de la actividad de difusión televisiva, podrían dar cobertura suficiente a una limitación, pero en ningún caso a una supresión de la libertad de comunicación”¹⁵.

La doctrina se confirma en una sentencia¹⁶ posterior en la que el Tribunal Constitucional se refiere a la necesaria regulación: “las limitaciones técnicas que impone la utilización del espacio radioeléctrico por parte de un número en principio ilimitado de usuarios hace indispensable la previa regulación del medio, la cual solo puede ser llevada a cabo por el legislador”. La sentencia insiste en que es insuficiente la legislación existente para la televisión local por ondas. Es una afirmación que recogerá después la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, reguladora de la Televisión Local por Ondas Terrestres (LTLOT) en su Exposición de Motivos.

3.3. Las leyes de 1995

El primer intento de regulación llega 15 años después de su nacimiento. A comienzos de 1994 el grupo parlamentario de Izquierda Unida presentó una proposición de ley para regular la cuestión.

¹² STC 12/1982 de 31 de marzo y STC 74/1982 de 7 de diciembre.

¹³ LÓPEZ CANTOS, F (2005): *La situación de la televisión local en España*. Universitat Autònoma de Barcelona. 37.

¹⁴ BORRELL, J (1991). “Las telecomunicaciones en la época de los noventa”. En: *Curso Universidad Internacional Menéndez Pelayo*. Santander. Agosto. 131.

¹⁵ STC 31/1994 de 31 de enero.

¹⁶ STC 88/1995 de 6 de junio.

La propuesta asumía buena parte de un borrador que le había presentado AETEL, la asociación del sector. Se concentraba en la televisión local por ondas, excluyendo el cable; admitía demarcaciones supramunicipales y repartía las competencias entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. Esta última cuestión provocó el rechazo del PNV y de CiU. “La ley reguladora de la televisión local debería circunscribirse estrictamente a diseñar un marco que posibilite un amplio desarrollo normativo por parte de las distintas comunidades autónomas”, argumentará el diputado Recoder i Miralles de CiU¹⁷. Se intentaba así mismo limitar la concentración, con una fórmula que si hubiera prosperado habría dado lugar a un sector muy diferente al que ha generado la transición a la digitalización. Izquierda Unida quería prohibir que una misma persona física o jurídica fuese titular directa o indirectamente de acciones en más de una sociedad concesionaria y que la estructura de capital estuviese fragmentada, al establecer que ningún accionista pudiera serlo en más del 25 por ciento del capital. Se apostaba en ese proyecto por un modelo de televisión que limitara la creación de redes porque se exigía que el 30 por ciento de la programación fuera de producción propia. El proyecto entiende la televisión local como un servicio público que se otorgará en régimen de concesión a entidades públicas o privadas. El grupo socialista no apoyó el proyecto, argumentando que no se prohibía expresamente la creación de cadenas locales. El texto se debatió y rechazó en septiembre de 1994.

Ese mismo mes llega al Congreso otro proyecto desde el Parlamento de Cataluña. El modelo en este caso era claramente el de una televisión comunitaria. Definía la televisión local como un servicio público sin ánimo de lucro y consideraba que sus titulares debían ser los Ayuntamientos, agrupaciones de municipios o entidades privadas sin ánimo de lucro. El modelo comunitario de televisión local tenía mucho peso en esta fórmula. La discusión del texto se aplazó para la siguiente legislatura y acabó retirándose. La propuesta que prospera es la del Gobierno, con modificaciones. Como ya se ha expuesto, los gobiernos del PSOE que habían contado con mayoría absoluta no habían considerado conveniente regular la televisión local porque aspiraban a que desapareciera. El apoyo parlamentario de los nacionalistas catalanes, que habían visto siempre con gran simpatía el desarrollo de la televisión local desde sus orígenes, hizo posible que el Gobierno en minoría de Felipe González impulsara la primera ley. A pesar de las reticencias, a mediados de 1995, el Consejo de Ministros aprueba la remisión de un anteproyecto para regular la televisión local por ondas y de otro anteproyecto, para regular la televisión local por cable. Los textos provocan las críticas de las asociaciones del sector y de la oposición. La televisión local por ondas se considera un servicio público, se limita el número de concesiones a una por demarcación con prioridad para los ayuntamientos y se prohíbe la emisión de publicidad desde las 20 horas a las 24 horas. El tiempo máximo de concesión se fija en 5 años. Inicialmente el Gobierno pretendió que la competencia de adjudicar las licencias fuera de la Administración Central. Durante los trámites parlamentarios, no sin razón, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya denunció que el proyecto nacía con cierta desgana, quizá obligado por las sentencias del Tribunal Constitucional y, al final, casi al final de la legislatura, con apenas tiempo para ser discutido en profundidad.

Durante la tramitación parlamentaria, el grupo socialista realiza importantes modificaciones. Cede ante el PNV, ERC y CIU que le reclaman amplias competencias de las Comunidades Autónomas. Como le pedía CIU¹⁸ se determina que se favorecerá a las entidades sin ánimo de lucro. Como reclamaba el PNV¹⁹ se aumenta a dos el número de licencias por demarcación. La ley se publica en el BOE como Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres (LTLOT). El artículo 2 define este tipo de televisión como un “medio de comunicación social” que tiene naturaleza de servicio público. El que se defina el

¹⁷ BOCG, 27 de septiembre de 1994. 4750.

¹⁸ BOCG. Comisión de Infraestructuras y Medio Ambiente, 4 de octubre de 1995.17437.

¹⁹ BOCG. 6 de octubre de 1995. 79.

espectro radioeléctrico como un bien de dominio público, según Rozados Olivas²⁰, no tenía justificación jurídica adecuada porque se puede conseguir la ordenación, sin necesidad de establecer un sistema de concesiones. Bastaría un régimen de autorizaciones. Probablemente la opción por el dominio público está más determinada por cuestiones ideológicas que por cuestiones prácticas. Durante el debate parlamentario la diputada del PP Ana Mato²¹ había señalado que “nadie puede defender el concepto de servicio público esencial en la España del siglo XXI, salvo que ustedes quieran mantener a toda costa el régimen de concesiones que significa poder político en la comunicación”.

La diputada popular se hacía eco de un debate que se había producido en Francia, en donde la denominada corriente crítica con el concepto de servicio público había argumentado que se producía un colisión de éste con las libertades públicas²². Laguna de Paz²³ había explicado que la justificación tradicional utilizada para defender la necesidad de definir a la televisión como un servicio público por la escasez del espacio radioeléctrico había desaparecido porque el desarrollo tecnológico ha ampliado considerablemente la capacidad de uso. Razonamiento que se ha visto ratificado con la digitalización. Incluso los defensores de que la televisión siga siendo definida como servicio público reconocen que éste no es un argumento suficiente. Según De la Quadra²⁴ el concepto de servicio público se justifica en la defensa de las libertades. Coincide así con Chinchilla²⁵ para quien la definición de servicio público es consecuencia de que “es incuestionable que la información, la participación ciudadana, la libre formación de la opinión pública, la difusión de la cultura...son fines de interés público, útiles a la sociedad”. Esta es la doctrina que acaba reflejando la ley y que acaba determinando un modelo de televisión local muy restrictivo.

En el artículo 7 se prohíbe expresamente que el adjudicatario de una licencia sea parte de una cadena. Sólo se podían autorizar excepcionalmente emisiones en cadena por las Comunidades Autónomas. Se pretendía garantizar la “localidad” de las emisoras, estableciendo limitaciones a la estructura accionarial y al control societario. No se tiene en cuenta, como asegura González Encinar²⁶, que la formación de cadenas se podía conseguir por otros medios. En cualquier caso la medida ignoraba que la viabilidad del sector dependía en gran medida de la capacidad de concentración. Lo ve claramente, antes de la transición a la digitalización, Rozados Olivas²⁷ cuando asegura que la prohibición “no queda suficientemente justificada, en tanto que la misma impide la formación de cadenas de televisión local que permitirían a operadores privados asegurar la subsistencia de su oferta televisiva en una reducción de los costes de organización empresarial y producción de programas, contrastando asimismo con la propia dinámica del sector que tiende, por diferentes motivos empresariales y políticos a la agrupación”. En contra de lo reclamado por las asociaciones del sector y por el grupo popular, la participación de la iniciativa privada está sometida a las decisiones municipales. La crítica del propio González Encinar²⁸ es muy clara: “mientras el legislador español entiende que atentaría contra el pluralismo el que una misma persona fuese a la vez propietaria de una televisión local por ondas en Jerez de la Frontera y otra, en Monforte de Lemos, al legislador español no parece preocuparle el que un mismo grupo empresarial pueda tener, como alguno tiene, a la vez una concesión de televisión nacional por ondas, una plataforma de satélite, una pluralidad de periódicos, varias cadenas de radio, derechos de exclusiva sobre el fútbol y películas y control de un sistema de acceso condicional”.

²⁰ ROZADOS OLIVAS, M.J. (2001): *La televisión local por ondas. Régimen jurídico*. Comares. Granada. 241.

²¹ BOCG. 21 de septiembre de 1995. 3465.

²² La polémica la inició el trabajo de DELVOLVE, P. (1985): “Service Public et Libertés Publiques”. En: *RFDA*. Número 1.

²³ LAGUNA DE PAZ, J.C. (1994): *Régimen jurídico de la televisión privada*. Marcial Pons. Madrid. 219-221.

²⁴ DE LA QUADRA SALCEDO, T. (2000): “Informe preliminar sobre el régimen jurídico del audiovisual”. En: *El régimen jurídico del audiovisual*. Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona. 45.

²⁵ CHINCHILLA MARÍN, C. (1988): *La radio-televisión como servicio público esencial*. Tecnos. Madrid. 97.

²⁶ GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (2000): “Modelos comparados de regulación de los audiovisual”. En: *El régimen jurídico del audiovisual*. Marcial Pons-Onstitut d'Estudis Autònoms. Barcelona. 102.

²⁷ *Ibidem*. 178.

²⁸ *Ibidem*. 103.

Hay, sin embargo, quien, como Laguna de Paz²⁹, sigue defendiendo la necesidad de que se prohíba la creación de cadenas para evitar que se pierda su verdadero carácter de televisión local.

La prohibición de formación de cadenas se completa con la prohibición de emitir en cadena. Es una regulación de los contenidos a través del artículo 7 que establece que “se entenderán que emiten en cadena aquellas televisiones locales que emitan la misma programación durante más del 25 por ciento del tiempo de emisión semanal, aunque sea en horario diferente”.

En el artículo 3.1 de la Ley se precisa que su ámbito de cobertura está delimitado por “el núcleo urbano principal de población del Municipio”. La cobertura puede ampliarse más allá del ámbito territorial si “así lo aconseja el número de habitantes. Las Comunidades Autónomas pueden autorizar “previa conformidad de los plenos de los municipios afectados emisiones en cadena en atención a características de proximidad territorial” (artículo 3.2). El artículo 9 establece que “los municipios (...) podrán acordar la gestión por sí del servicio de televisión local por ondas terrestres (...), las Comunidades Autónomas podrán determinar el otorgamiento de una segunda concesión” y “en el supuesto de que en el citado plazo los municipios no acuerden gestionar por sí el servicio, las Comunidades Autónomas podrán determinar que aquel sea prestado por personas naturales o jurídicas (artículo 9). López Cantos asegura que “la prioridad autonómica y la titularidad preferentemente municipal reflejan las posturas que el grupo parlamentario catalán había defendido (...) y el control básico del Estado sobre el sector continúa reflejado en no acabar de descentralizar los medios de comunicación social”. Y es que la Administración Central, como titular del dominio público radioeléctrico, es la que asigna las frecuencias. “La asignación de frecuencias en cada localidad se efectuará por el órgano competente de la Administración General del Estado, en función de la disponibilidad del espectro radioeléctrico” (artículo 19). La Administración Central será la que reserve las frecuencias. Teniendo en cuenta la disponibilidad del espacio radioeléctrico, elaboraría un Plan Técnico Nacional que sería utilizado por las Comunidades Autónomas. La Ley deja claro que se trata de un marco regulador provisional de cara a la digitalización. El artículo 14 mantiene lo establecido inicialmente: las concesiones son para 5 años.

3.4. Políticas pasivas de los gobiernos del PP

La llegada al Gobierno del PP supone un cambio de política legislativa y administrativa. El PP intenta primero cambiar la LTLOT. El Consejo de Ministros del 31 de enero de 1997 aprueba un proyecto con este fin que llega al Congreso en febrero de 1997. En su Exposición de Motivos se asegura que la norma está destinada a atender “la necesidad de incorporar progresivamente un régimen de competencia en el mercado de las telecomunicaciones que conduzca a su plena liberalización”. El texto no define ya la televisión local por ondas como un servicio público sino como un servicio de interés general. No es, por tanto, necesaria una concesión administrativa. Basta con la autorización. Desaparece el número máximo de emisoras o canales, con lo que la única limitación al número de autorizaciones es la disponibilidad efectiva del espacio radioeléctrico. Desaparece la preferencia para que sean los municipios los que realizan el servicio público de televisión por ondas. Se prohíbe la doble financiación para las emisoras municipales. Tanto la eliminación de la definición de la televisión como servicio público como la prohibición de publicidad genera la oposición de los grupos parlamentarios de Izquierda Unida y del PSOE.

En la cuestión de la formación de cadenas y de la emisión en cadena la intención del PP, según aseguró la diputada Ana Mato, es la de recuperar la propuesta de Coalición Canaria para permitir la emisión en cadena del 50 por ciento de la programación. En cualquier caso la falta de apoyo de los nacionalistas a la reforma impide que prospere. No habrá un nuevo proyecto de ley pero tampoco se desarrolla el plan técnico que requería la ley para que se regulara el sector hasta

²⁹ LAGUNA DE PAZ, J.C. (2000): “La concentración en los medios de comunicación social”. En: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2836.

2004. Durante las dos legislaturas del PP permanece, por tanto, la situación de alegalidad. Rozados Olivas³⁰ señala que la “inactividad de la Administración nos lleva a la desoladora afirmación de que todas las televisiones locales de nuestro país operan bajo las mismas condiciones jurídicas en las que se encontraban con anterioridad a la misma”. Aunque la LTLOT se mantenía en el limbo jurídico, las Comunidades Autónomas desarrollan sus propias normas.

Todo este esfuerzo legislativo se queda en papel mojado. La realidad iba por otro lado. Badillo³¹ sostiene que “a falta de un camino parlamentario para la transformación del tejido de televisión local, el PP optó por desactivar las sanciones a la ocupación del espectro. De esa manera, la televisión local empezó a convertirse en tierra de nadie y las ocupaciones de frecuencia se multiplicaron ante la falta de sanciones y con la ausencia de normativa para emitir legalmente”. Badillo, para llegar a sus conclusiones, cruza datos de los censos de la AIMC sobre televisión local. El censo de 1999 refleja que un 31 por ciento de las emisoras identificadas en ese momento habían sido creadas después de 1995. Eso significa que en esos 4 años se habían creado al menos 230 emisoras de las que tenga constancia la AIMC.

Badillo afirma que en esos años “la actitud del Gobierno del Partido Popular está claramente orientada hacia la apuesta por la industrialización como garantía para encontrar en los mercados de comunicación operadores fuertes capaces de proporcionar un servicio atractivo y competitivo a los ciudadanos (...), para ello las políticas han estado orientadas a la eliminación de las barreras de entrada a los distintos mercados de comunicación”. La opción “desregulatoria”, según esta interpretación, habría provocado una configuración nueva del sector. Hay, sin embargo, autores que niegan el presupuesto del que parte Badillo y creen que tras la falta de desarrollo de LTLOT hubiera sido difícil que la Administración hubiese mantenido la misma actitud sancionadora y critican incluso que se sigan produciendo cierres. Chinchilla³² sostiene que ya no es “un problema de omisión del legislador, sino de omisión -¿justificada y razonable?- de la Administración del Estado”, por lo que no hay preocupación por parte del infractor de incurrir en culpabilidad alguna. Rozados Oliva³³ afirma que es “irracional” que en esa situación se sigan abriendo expedientes sancionadores por no contar con los necesarios títulos jurídico-administrativos cuando no es posible obtener esos títulos.

3.5. Políticas activas de los gobiernos del PP

La inactividad del Gobierno del PP se rompe con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales de 2003. El cambio, según Rozados Oliva³⁴, “introduce algunas novedades que van más allá de una actualización puntual de su contenido (...) en vez de dotar a la futura televisión digital local por ondas de una norma jurídica específica se haya optado por reformar la ley aplicable a la televisión local por ondas”. El Gobierno había optado por regularizar la televisión local por ondas en el marco de la televisión digital. Badillo³⁵ sostiene que la “propuesta del Gobierno es desregular al máximo el sector dentro del marco de la TDT, permitiendo tantos operadores como quepan en el nuevo sistema con arreglo a las solicitudes de las comunidades autónomas”. El artículo 109 modifica el concepto jurídico de televisión local por ondas. A partir de ese momento se vincula a la televisión local digital. La televisión local por

³⁰ ROZADOS OLIVA, M.J. (2003): “La reforma del régimen de la televisión local en España”. En: *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*. Número 18, diciembre.14.

³¹ BADILLO, A. (2005): “La desregulación invisible: el caso de la televisión local por ondas en España”. En: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* www.eptic.com.br Vol. VII, número 1, enero-abril. 45.

³² CHINCHILLA MARÍN, C. (2000): “Medidas cautelares urgentes ante el cierre de una televisión local por ondas”. En: *Revista de Administración Pública*. Número 151, enero-abril. 306.

³³ ROZADOS OLIVA, M.J. (2003): “La reforma del régimen de la televisión local en España”. En: *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*. Número 18, diciembre. 129.

³⁴ Ibidem. 130.

³⁵ BADILLO, a. (2005): “La desregulación invisible: el caso de la televisión local por ondas en España”. En: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* www.eptic.com.br. Volumen VII, número 1, enero-abril.

ondas se queda sin regulación. Este artículo determina que corresponderá al Gobierno aprobar un Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local, que atenderá las solicitudes de las Comunidades Autónomas en función de las frecuencias disponibles. Todas las localidades con más de 100.000 habitantes tendrán 4 programas.

En esa reforma la prohibición de emitir en cadena, prohibición decisiva para la formación de redes de televisión local, se cambia. La redacción inicial del artículo 7 de la LTLOT prohibía, como hemos visto la formación de cadenas. Sólo el párrafo 4 de ese artículo, para un supuesto muy preciso, en el que los municipios estuvieran próximos y tuvieran identidades sociales y culturales comunes, se autorizaba a las Comunidades Autónomas la emisión en cadena. A la Administración General del Estado se le dan competencias para el control de la formación de cadenas y de la emisión en cadena que hayan excedido el territorio de una Comunidad Autónoma. Y también se permite que la Administración del Estado autorice, en casos de proximidad territorial y de identidades sociales y culturales similares, la emisión en cadena para más de un municipio, si esa cadena sale fuera de límites de una Comunidad Autónoma. La reforma abre pues aún más la mano para una emisión en cadena y les resta competencias a las Comunidades Autónomas.

En febrero el Consejo Consultivo Audiovisual de Cataluña hacía público un informe a petición de PSC, ICV, ERC y CiU, en el que se consideraba inconstitucional la reforma, entre otras cosas, porque la Administración General del Estado no podía tener competencias para autorizar la emisión en cadena en más de una Comunidad Autónoma. Se fijan también incompatibilidades para la participación en una televisión local y en una televisión autonómica. El artículo 110 modifica La ley 10/88, de 3 de mayo, de Televisión Privada. Se les prohíbe a las televisiones privadas participar en una televisión concesionaria ya sea local o autonómica. “Es muy importante- declara en esas fechas el ministro de Ciencia y Tecnología, Josep Piqué, para explicar esta decisión- que en un mismo lugar, a través de las distintas cadenas los ciudadanos no reciban los mismos mensajes, poniendo en peligro la pluralidad informativa”³⁶.

Antes de octubre de 2003, el Gobierno anuncia que el plan se aprobará en los últimos tres meses del año. Termina el ejercicio y el plan no llega. El plan no llega pero la elaboración de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la Ley de Acompañamiento los Presupuestos Generales de 2004, en lo que se refiere a la regulación de las participaciones en las empresas de televisión local, suscita un intenso debate. Se va a suavizar la prohibición que la anterior Ley de Acompañamiento había establecido para las participaciones simultáneas en una televisión nacional y en una televisión local. La prensa recoge la decisión como una rendición. Las interpretaciones de la decisión fueron múltiples. Según algunas, el Gobierno se convenció de que la madurez del sector requería de la llegada sin limitaciones de otros grupos. Hay quien vio razones políticas. La Disposición Adicional Trigésimosegunda permite que las personas jurídicas o físicas que tengan una participación de un 5 por ciento en una empresa de televisión de ámbito estatal puedan participar en empresas concesionarias de televisiones de ámbito local o autonómico siempre que éstas no tengan una cobertura nacional del 25 por ciento.

La anterior disposición suponía una derogación práctica del artículo 7 porque regulaba en qué condiciones una televisión local podía formar parte de una cadena. Lo mismo sucede con la Disposición Adicional Trigésima que establece en qué condiciones se puede emitir en cadena, derogando también el mencionado artículo. Hay obligación de emitir programas televisivos originales durante un mínimo de 4 horas diarias y 32 horas semanales, no considerándose programas televisivos las emisiones consistentes en imágenes fijas ni los tiempos destinados a la publicidad, televenta y juegos y concursos promocionales, ni aquellos que consistan en la mera

³⁶ www.cineytele.com 28-02-2003. 27 de noviembre 2002.

reemisión de programas televisivos cuya difusión se haya realizado o se esté realizando por otro medio. Las horas de emisión de los programas originales deberán estar comprendidas entre las 13 y las 16 horas y entre las 20 y las 23 horas y deberán corresponder a contenidos relacionados con el ámbito territorial de cobertura. De igual modo permite que conecten “sus servicios de difusión para emitir simultáneamente una programación determinada, durante un máximo de 5 horas al día y 25 semanales”.

Tres días después de que se tenga conocimiento de esta regulación, el 3 de diciembre de 2003, el Gobierno anuncia el contenido del Plan Técnico Nacional de Televisión Local Digital que prevé la concesión de licencias para 256 demarcaciones. El Plan se elaboraría a la vista de las solicitudes presentadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta las frecuencias disponibles, que se determinarán respetando el derecho al acceso equitativo de todas ellas a los recursos de espectro, la compatibilidad radioeléctrica entre comunidades adyacentes, así como las limitaciones derivadas de la coordinación radioeléctrica internacional. El ministro Costa explica que “en principio habrá 4 canales para cada demarcación. La adjudicación se realizará entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2004”. Costa se muestra en ese momento prudente con la fecha en la que debe producirse el apagón analógico. Inicialmente se había hablado de 2012. Siendo ministro Josep Piqué la fecha se fijó en 2007. Los futuros adjudicatarios podrían utilizar tecnología analógica para la difusión de sus emisiones durante dos años, siempre que así lo permitan las disponibilidades y la planificación del espectro.

Se ha producido un cambio conceptual. El plan pendiente de aprobar para desarrollar la LTLOT se convierte en un plan para la digitalización. No habrá, por tanto, licencias para emitir en analógico, con la excepción del período transitorio.

El Plan Técnico de Televisión Digital se aprueba con el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, en vísperas de elecciones. En la Exposición de Motivos se explica que “las frecuencias disponibles para atender las solicitudes de las Comunidades Autónomas son escasas, tanto por el elevado número total de demarcaciones solicitadas como, en general, por su amplia extensión geográfica”. Las solicitudes de las Comunidades Autónomas se atienden con los “canales múltiples (de 4 programas cada uno) para obtener la cobertura de las capitales de provincia y autonómicas. Como se establecía en la LTLOT, las Comunidades Autónomas son las competentes para otorgar las licencias antes de diciembre de 2004. Se determina que las emisoras concesionarias deben emitir utilizando la tecnología digital antes del 1 de enero de 2005.

3.6. Gobierno de Rodríguez Zapatero: primeras modificaciones

Los dos primeros años del Gobierno de Zapatero provocan una intensa labor de regulación del sector de televisión local, que no siempre fue ordenada y que se entrelazó con importantes modificaciones de las normas de otros sectores televisivos. Pocos meses después de que el PSOE gane las elecciones, el nuevo ministro de Industria, Turismo y Comercio, José Montilla, anuncia³⁷ “la ampliación de los plazos del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local, de forma que la fecha límite para dejar de emitir será el 1 de enero de 2008, ya que la fecha anterior es “absolutamente irrealista”. En esas declaraciones Montilla anuncia también que se va a ampliar el plazo para que las Comunidades Autónomas otorguen las licencias: la fecha límite ya no será diciembre de 2004, sino junio de 2005.

Los anuncios del ministro Montilla se concretan el 3 de diciembre de 2004: el Real Decreto 2268/2004 modifica el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local, de marzo. La Exposición de Motivos explica que “tras la aprobación del Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local, diversas Comunidades Autónomas han puesto de manifiesto la

³⁷ *Cinco Días* 30-08-2004

necesidad de realizar ciertos ajustes en algunas de las demarcaciones contempladas en dicho plan, a los efectos de la prestación del servicio de televisión local. Asimismo, han comunicado la necesidad de disponer de canales múltiples adicionales en algunas demarcaciones, siempre que la disponibilidad de espectro radioeléctrico lo permita”. Se aumenta el número de demarcaciones en 15, con lo que se pasa de 266 a 281, lo que significa que existirán 1.124 programas. Las modificaciones se producen en las demarcaciones de Aragón, Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia. Se cambia también el plazo límite para que las Comunidades Autónomas realicen las adjudicaciones: se fija el 4 de agosto de 2005. La fecha del denominado “apagón analógico”, momento en el que todas las concesionarias deberán emitir con tecnología digital, se fija el 1 de enero de 2008. El nuevo Plan de Televisión Digital Local recibirá numerosas críticas.

Cuando aún no ha transcurrido un mes, el Gobierno pone en marcha una nueva modificación, en principio, referida a los canales digitales autonómicos y nacionales que acaba afectando también al sector de la televisión local. El viernes, 31 de diciembre de 2004, el Consejo de Ministros aprueba el Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de la Liberalización de la Televisión por Cable y fomento del Pluralismo. Está dirigido a modificar tres leyes: La LGT, la LTLOT y la LTP. Adelanta el apagón para las emisoras estatales y las autonómicas de 2012 a 2010. Dos años después de lo establecido para el apagón local. Las concesiones para las televisiones locales se amplían a 10 años, modificando la regulación de la LOTL. Se anuncia que antes del verano de 2005 estará elaborado el nuevo Plan Técnico Nacional de Televisión Digital. Ocho meses después de la aprobación de ese Plan las Comunidades Autónomas deberán haber convocado los concursos para conceder las licencias autonómicas. En cuanto al calendario de implantación se establece que las autonómicas empiecen a emitir en enero de 2005 (se supone que refiere a los canales autonómicos ya existentes), las estatales, a partir de octubre de 2005 y las locales, en un período comprendido entre agosto de 2005 y el 1 de enero de 2008. El Gobierno anuncia también que iniciará "de forma inmediata" conversaciones con el sector audiovisual y los instaladores y fabricantes de los equipos de recepción para "acordar las medidas concretas y necesarias que aseguren una rápida implantación de la TDT en España, con más contenidos, más calidad y con más equipos accesibles para los ciudadanos". La confusión normativa es considerable; en un solo mes con dos normas diferentes se regulan cuestiones relacionadas con la televisión local y se establecen plazos diferentes para la TDT de ámbito estatal y autonómico y para la TDT local.

La tramitación de la Ley de Impulso de la TDT no es nada pacífica. Cuando el proyecto es registrado en el Congreso de los Diputados, Antena 3 y Tele5 denuncian que el texto está acompañado de un certificado del Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en el que “se pretende dar por cierta la existencia de una aceptación unánime del citado documento que no se ha producido (...) bien al contrario, la representación de ambas cadenas de TV en el trámite de consulta manifestó la oposición a los aspectos más esenciales del proyecto, partiendo de la solicitud de retirada en su integridad”.³⁸

En el mes de junio de 2005 el Congreso aprueba la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. El artículo tercero modifica La LTLOT en varios términos. El artículo 9 establece que, una vez aprobado el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local, corresponderá a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de las correspondientes concesiones y para ello “podrán tener en cuenta como criterio positivo de valoración la experiencia demostrada en televisión local de proximidad”. Esta mención a la experiencia en televisión local de proximidad parece recoger la teorización que se había hecho sobre el origen del sector. Es una referencia del legislador que, en cualquier caso, se va a ver

³⁸ ABC 11-2-2005.

superada por cómo han realizado las adjudicaciones las Comunidades Autónomas. El artículo 8 modifica la disposición transitoria segunda de la LTLOT y determina que “el plazo del que dispondrán las Comunidades Autónomas para la decisión del número de programas reservados a los ayuntamientos y a las administraciones insulares y su correspondiente concesión, así como para la convocatoria de los concursos y de la adjudicación de las concesiones en gestión indirecta, expira el 31 de diciembre de 2005”. Estamos ante nuevos cambios del plazo dado en el Plan de TDT reformado en diciembre de 2004. Se establece que, a partir del 1 de julio de 2006, no puede haber operadores de televisión local emitiendo en analógico sin haber obtenido una concesión de TDT en el ámbito local. Para el desarrollo de las redes de televisión local se realiza una importante modificación del período de concesión de 5 a 10 años. En el caso de que se obtenga licencia, la nueva redacción de la Disposición Transitoria establece que “podrán seguir utilizando tecnología analógica para la difusión de sus emisiones, siempre y cuando el ámbito territorial de las emisiones analógicas sea coincidente o esté incluido en el ámbito territorial correspondiente a la concesión digital adjudicada, durante dos años a contar desde el 1 de enero de 2006, siempre que así lo permitan las disponibilidades y la planificación del espectro establecida en los Planes Nacionales de Televisión”.

La Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo había establecido que los concursos para las licencias de las televisiones locales debían adjudicarse antes del 31 de diciembre de 2005. Solo cumplen esta regulación las Comunidades Autónomas de Baleares, Navarra, Madrid, Murcia y Valencia.

3.7. La novedad de la LGCA

La LGCA zanja la discusión que, como se ha visto más arriba, se había producido en los últimos años sobre la naturaleza jurídica de la televisión. A pesar de los intentos del PP en la década de los 90 de que pasara de ser un servicio público a ser un servicio de interés general, hasta la promulgación de la LGCA no se cambia el concepto. La LGCA, en su artículo 22, determina que “los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos son servicios de interés general”. Según Chinchilla Marín³⁹, esta definición debe leerse junto al artículo 10.3 en el que se habla de la “libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual”. “La característica principal de la prestación de los servicios de radio y televisión, desde la perspectiva de los poderes de intervención y control administrativos, es que se trata de una actividad que se ejerce en régimen de libertad, pero que, al mismo tiempo cumple una función de interés general de la máxima importancia que justifica la imposición, por parte de la Ley, de determinadas condiciones y obligaciones”.

De la Quadra⁴⁰, que considera la LGCA en esta cuestión un punto de llegada, añade que junto a la definición de “servicio de interés general” del artículo 22 se habla también en el Título IV del “servicio público como un servicio esencial de interés económico general con la misión de difundir contenidos que fomenten principios y valores constitucionales (...). En la Ley conviven pues varias denominaciones en contextos diferentes (...). El término que usa la Ley es de servicios de interés general, sin más para los servicios genéricos de comunicación audiovisual y de interés económico general para esos mismos servicios cuando lo prestan entidades públicas o, al menos, para determinados servicios que ellas prestan”. Lo relevante, en cualquier caso, es que se cierra un período, el que comenzó a principios del Siglo XX concibiendo la televisión como “una

³⁹ CHINCHILLA MARÍN, C. (2011): “El régimen jurídico de las comunicaciones y las licencias audiovisuales”. En: CHINCHILLA MARÍN, C. y AZPITARTE, M. (coordinadores): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 342.

⁴⁰ DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2011): “La Ley 7/2010, de 31 de Marzo, General de la Comunicación Audiovisual: del servicio público a la liberalización en un sistema dual”. En: CHINCHILLA MARÍN, C. y AZPITARTE, M. (coordinadores): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 22-69.

regalía y un monopolio”. Según Junquera Temprano⁴¹ en realidad “el carácter de servicio público de la radio y de la televisión se ha perdido progresivamente”.

En cuanto al régimen de concesión de licencias se incluyen dos modificaciones importantes. Una es el plazo, como hemos visto más arriba, pues la regulación precedente había oscilado entre plazos que iban de los 5 a los 10 años y ahora ese plazo se alarga hasta los 15 años (artículo 28.1). La tramitación parlamentaria no fue pacífica. El grupo mixto y el grupo Izquierda Republicana- Izquierda Unida⁴² querían volver a limitarlo a 10 años pero al final se impone la ampliación de tiempo porque según dice la Exposición de Motivos es necesario “reforzar la seguridad”. El segundo cambio se refiere a la regulación sobre el aumento del número de canales en el caso de que se produjeran mejoras tecnológicas. La Disposición Adicional Quinta del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, con el que se aprobaba el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre, establecía que “si una entidad le ha sido asignada la explotación íntegra de un múltiple digital de ámbito estatal o autonómico podrá emitir el número de canales que técnicamente sean viables”. En la discusión del proyecto de la LGCA el grupo parlamentario vasco propuso que esta normativa siguiera vigente pero, al final, el artículo 24.2 lo prohíbe expresamente. Según Chinchilla Marín⁴³, esta regulación determina qué tipo de uso se le puede dar al bien demanial al que da derecho la licencia: “con esta prohibición la Ley quiere dejar claro que no puede haber más uso del espectro radioeléctrico que el permitido por la concesión demanial, esto es, que no hay uso privativo del dominio público sin título y, puesto que ese título se otorga como anejo o vinculado a la licencia para la prestación del servicio, el bien demanial solo puede usarse en las condiciones específicamente habilitadas por la licencia”. El régimen de renovación de las licencias es, en teoría automático, según determina el artículo 28. Pero al determinarse se exigen las mismas condiciones que para conceder la licencia, estar al corriente en el pago de las tasas y que no haya obstáculos sobrevenidos, No “se trataría de una renovación automática” según Chinchilla Marín⁴⁴

La LGCA regula, en el artículo 25, los requisitos para obtener una licencia y, en el artículo 26, las prohibiciones para ser titulares de las licencias. No se menciona en ningún caso una limitación por razón de la estructura del capital de las empresas adjudicatarias, por lo que debemos concluir que las anteriores restricciones a la formación de cadenas, con participaciones cruzadas entre el ámbito regional, local y estatal desaparecen. Distinta es la cuestión de la emisión en cadena. Como se ha visto más arriba ésta ha sido una de las materias que más ha cambiado a lo largo de las últimas regulaciones. Se permite emitir en cadena pero con varias restricciones. El artículo 24 determina que si “uno o más titulares de licencias para la prestación de un servicio de comunicación audiovisual radiofónica de ámbito estatal decidieran emitir en cadena deberán comunicarlo a la Autoridad Audiovisual e inscribir dicha decisión en el Registro estatal de prestadores del servicio de comunicación audiovisual”. Como explica Junquera Temprano⁴⁵ “al contrario de la televisión local, en la que el legislador limita en tiempo la emisión en cadena, la radio no tiene ningún tipo de limitación”, y es que “la emisión en cadena (de la radio) ya es un hecho y que, por lo tanto, la incidencia de su regulación legal en el mercado es o será prácticamente nula”. La limitación temporal de emisión en cadena, según el artículo 22.3, se refiere “a más del 25% del tiempo total semanal, aunque sea en horario diferente. En ningún caso este porcentaje puede concentrarse en el horario de 21 a 24 horas. No se considerará emisión en cadena la emisión de programas que hayan sido co-producidos o producidos de forma sindicada por los prestadores del servicio de comunicación televisiva”. Se utilizan los criterios restrictivos de 1995.

⁴¹ JUNQUERA TEMPRANO, J (2011) “Régimen jurídico de la radio y de las televisiones de ámbito autonómico y local, tras la Ley 7/2010. Los primeros pasos aplicativos”. En CHINCHILLA MARÍN, C. y AZPITARTE, M (coordinadores): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 359.

⁴² BOCG de 17 de diciembre de 2009.

⁴³ Ibidem. 355.

⁴⁴ Ibidem. 76.

⁴⁵ Ibidem. 360.

La LGCA sale al paso también de la situación creada por el no uso de las concesiones. Antes de la promulgación de la norma ya había numerosas empresas y entidades adjudicatarias que por razones fundamentalmente económicas no habían hecho uso de las licencias. Con la crisis esta situación se complica aún más. La Disposición Transitoria Décima determina que las concesiones que no hayan iniciado las emisiones o que las hayan interrumpido quedarán extinguidas. Se establece además que “en el plazo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, conjuntamente con las Comunidades Autónomas, procederá durante seis meses a la revisión del Plan Técnico Nacional de la Televisión Local con la finalidad de racionalizar su contenido”, algo que no ha sucedido.

De igual modo que la LGCA resuelve cuestiones como la naturaleza jurídica de la televisión, también da una solución para una dualidad que desde el origen había estado presente en la regulación de la televisión local. Este tipo de televisión había sido concebida por muchos no como una actividad mercantil, sino más bien como una expresión social vinculada a realidades sin ánimo de lucro. La LGCA da una respuesta para este tipo de televisiones que estaban emitiendo desde antes de 1995 y, se entiende, no han obtenido una licencia. La Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, recogió por primera vez la figura de la televisión sin ánimo de lucro. La normativa no se desarrolló y ha sido la Disposición Transitoria Decimocuarta de la LGCA la que ha marcado las que son sus características esenciales: quienes presten servicios deben ser entidades sin ánimo de lucro, tienen prohibida la publicidad y se garantiza la disponibilidad de frecuencias para este servicio. Según Junquera Temprano⁴⁶ “otra característica fundamental, aunque la ley no la recoge, es que su ámbito de cobertura será menor por razones técnicas y de planificación. No puede ser de otra manera porque no hay frecuencias disponibles”.

4. Conclusiones

4.1. La televisión local se regula en España cuando ya hay en marcha iniciativas que operan en la ilegalidad. Esto crea una situación de inseguridad jurídica que impide el desarrollo del sector. Sólo el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en 1994 y la presión de los grupos parlamentarios nacionalistas ponen en marcha al legislador.

4.2. El debate sobre cómo debe ser la primera normativa revela una falta de consenso entre los grupos parlamentarios: existen diferentes concepciones sobre la naturaleza de la televisión local, sobre la formación de cadenas, la emisión en cadena y el régimen de licencias. Esa falta de consenso provoca que la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, reguladora de la Televisión Local por Ondas Terrestres (LTLOT) no llegue a aplicarse.

4.3. Solo en 2002, con un Gobierno con mayoría absoluta, se retoma la regulación pero ya en el contexto de la digitalización. Ese año y los siguientes son una época convulsa. Se regula sin sosiego, modificando con demasiada frecuencia la normativa apenas producida por presiones empresariales y por los cambios políticos. Los cambios en la regulación del régimen de licencias, de la formación de cadenas y de la emisión en cadena reflejan la inestabilidad. Los planes para el desarrollo de la televisión local no se ejecutan en los plazos establecidos. La televisión local sigue considerándose en ese momento un servicio público, a pesar de que la mayoría de la doctrina lo considera obsoleto. Se quiere evitar la concentración audiovisual pero se acaba cediendo.

4.4. La Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), de 31 de marzo, logra la deseada estabilidad. Con esta ley la televisión local deja de tener una regulación específica, entra dentro de un régimen general que concibe la televisión como un servicio de interés general.

⁴⁶ Ibidem.80.

Aunque la norma reconoce, de nuevo, que existe una realidad audiovisual que ha precedido al derecho.

5. Bibliografía

AGUILERA GAMONEDA, J. (1965): “Hacia un nuevo lenguaje en televisión”. En: *Revista de Instituto de Ciencias Sociales*. Número 6.

A.A.V.V. (2000): *El Régimen jurídico del audiovisual*. Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona.

BADILLO, A. y MORENO, A. (2004): “La política de comunicación del Partido Popular: el (extraño) caso de la televisión local”. En: *Política y Sociedad*. Vol. 41, número 1. Madrid.

BADILLO, A. (2005): “La desregulación invisible: el caso de la televisión local por ondas en España”. En: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* www.eptic.com.br. Volumen II, número 1, enero-abril.

BADILLO, A. (2003): *La desregulación de la televisión local en España: el caso de Castilla y León*. Tesis Doctoral. UAB.

BAÑO LEÓN, JM. (1997): “La ordenación del mercado de la televisión y el papel de las autoridades españolas de la libre competencia”. En: *Derecho Europeo del Audiovisual*. Escuela libre Editorial. Madrid.

BASTIDA FREIJEDO, F.J. (1994): *El régimen jurídico de la comunicación social*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

CASERES Y CASILLAS, R. (1997): “La Ley de Televisión Local por Ondas de 22 de diciembre de 1995”. En: CREMADES GARCIA, J. (Coordinador): *Derecho de las Telecomunicaciones*. La Ley-Ministerio de Fomento. Madrid.

CHAPARRO ESCUDERO, M. (Editor) (1997): *Radiotelevisión pública local y alternativas*. EMART- Ayuntamiento de Jerez de la Frontera. Sevilla.

CHINCHILLA MARÍN, C. (1988): *La radio-televisión como servicio público esencial*. Tecnos. Madrid.

CHINCHILLA MARÍN, C. (2000): “Medidas cautelares urgentes ante el cierre de una televisión local por ondas”, en *Revista de Administración Pública*. Número 151, enero- abril 2000.

CHINCHILLA MARÍN, C. y AZPITARTE, M. (coordinadores) (2011): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

COUSIDO GONZÁLEZ, M.P. (2010): “Neoconstitucionalismo y reforma del Estado. El neoconstitucionalismo y las libertades informativas”. En: *derecom*. Número 3, Nueva Época. Septiembre-diciembre 2010. <http://www.derecom.com/numeros/articulo0503.html>

GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (2000): “Modelos comparados de regulación de los audiovisual”. En: *El régimen jurídico del audiovisual*. Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona.

GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN (Editor) (1996): *La televisión pública en la Unión Europea*. McGraw Hill. Madrid.

HERREROS LÓPEZ, J. M (2004): *El servicio público de televisión*. Fundación COSO. Valencia.

LAGUNA DE PAZ, J.C. (1994): *Régimen jurídico de la televisión privada*. Marcial Pons. Madrid.

LÓPEZ, B. y COROMINAS, M. (1995): “Spain: the Contradictions of the Autonomous Model”. En: MORAGAS, M y GARITAONANDÍA, C. (Editores) *Decentralization in the Global Era*. John Libbey. Londres.

LÓPEZ CANTOS, F. (2003): “Propuestas de metodología para el análisis del sector de la televisión local”. En: LÓPEZ LITA, R. y FERNÁNDEZ BELTRÁN, F. Y VILAR MORENO, F. (Editores) *Radio y televisión en el ámbito local*. Publicacions de la Universitat Jaume I. Barcelona.

LÓPEZ CANTOS, F. (2005): *La situación de la televisión local en España*. Universitat Autònoma de Barcelona.

LÓPEZ GARRIDO, D. (1988): *La crisis de las telecomunicaciones. El fenómeno desregulador en Estados Unidos, Japón y Europa*. Fundesco. Madrid.

LÓPEZ LITA, R. y FERNÁNDEZ BELTRÁN, F. Y VILAR MORENO, F. (Editores). (2003): *Radio y televisión en el ámbito local*. Publicacions de la Universitat Jaume I. Barcelona.

PÉREZ CHULIÁ, B. (2003): *El régimen jurídico del sector audiovisual y de las telecomunicaciones*. Comares. Granada.

PRADO, E. (2003): “La Estructura de la Comunicación Local en España”. En: MORAGAS, GARITAONANDÍA Y LÓPEZ (Editores): *Televisión en el ámbito local. En Televisión de Proximidad en Europa*. Universitat Autònoma de Barcelona.

PRADO, E. y FRANQUET, R. (1998): “Convergencia digital en el paraíso tecnológico: claroscuros de una revolución”. En: ZER. Número 4, mayo, UPV. Bilbao.

PRADO, E; MORAGAS, M. (1991): *Televisión locales. Tipología y aportaciones de la experiencia catalana*. Col·legi de Periodistes de Catalunya. Barcelona.

PRADO, E. (2005): “La televisión local: entre el limbo regulatorio y la esperanza digital”. En: www.falternativas.org.

QUADRA-SALCEDO Y FERNANDEZ DEL CASTILLO, T. (1976): *El servicio público de la televisión*. INAP. Madrid.

ROZADOS OLIVAS, M.J (2001): *La televisión local por ondas. Régimen jurídico*. Comares. Granada.

ROZADOS OLIVA, M.J. (2003): “La reforma del régimen de la televisión local en España”. En: *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*. Número 18, diciembre, 2003.

SOUVIRON MORENILLA J.M. (1996): “En torno a la regulación de la televisión local por ondas terrestres y algunas cuestiones conexas”. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Número 269, enero-marzo, 1996.

SUÁREZ LOZANO, JA. (1995): *Aproximación al Derecho Audiovisual*. EGEDA. Madrid.

TOMAS Y VALIENTE, F. (1994): *Manual de Historia del Derecho español*. Tecnos. Madrid.