

Políticas públicas del audiovisual y la desregulación de la televisión local por ondas en España (1980-2004)

Dr. Ángel Badillo Matos

Universidad de Salamanca
abadillo@usal.es

Resumen

Desde que la televisión local comienza a manifestarse como fenómeno del sistema audiovisual español, en los primeros años 80, hasta hoy, las políticas públicas en torno a este sector han vivido tres etapas: una primera de ausencia de regulación, una segunda con la aparición de la ley 41/1995 y, por último, una etapa fuertemente desregulatoria originada a partir de la desactivación de la actividad sancionadora de la administración en materia de ocupación del espectro. Este trabajo repasa estas tres etapas y trata de establecer las bases para comprender cómo se ha producido un proceso fuertemente desregulatorio en la televisión local por ondas en España.

Palabras clave

Televisión local, televisión de proximidad, políticas de comunicación, televisión digital terrestre (TDT), desregulación.

Abstract

Since the early 80's –when local broadcasting starts in some regions of Spain as a new phenomenon of the national television landscape– until these days, public policies on this sector can be seen as divided in three main periods: the first, with the absence of explicit public regulation; the second one with the 41/1995 Act of Local Broadcasting and, finally, a final period of strong deregulation originated through the

deactivation of sanctions to the new and illegal spectrum occupations. This paper reviews these three periods and tries to establish the bases to understand this deregulatory process of local broadcasting in Spain.

Key words

Local broadcasting, media policy, audiovisual, digital terrestrial television (DTT), deregulation.

1. Introducción

En los últimos años, probablemente la transformación más asombrosa que ha sufrido el sistema audiovisual español haya sido la que ha afectado a la televisión local por ondas. En poco más de cinco años, la televisión local ha pasado de ser una actividad con escasos operadores a convertirse en un campo de batalla esencial de los grandes grupos de comunicación del país, en especial de Prisa (Pretesa-Localia), el grupo Vocento o la cadena COPE, a los que se han unido miles de ocupaciones de espectro de nuevos entrantes por todo el Estado. Los cambios producidos en este sector de la industria cultural tienen una estrecha relación con el proceso desregulatorio que han vivido el audiovisual y las telecomunicaciones en los últimos diez años. Como trataremos de mostrar en esta investigación, desde el punto de vista del estudio de las políticas públicas de comunicación, la regulación del sector ha atravesado tres grandes etapas: un período pre-regulatorio que se extiende de 1980 a 1995; un proceso de regulación fallida con la Ley 41/1995 y un período desregulatorio producido a partir de los dos gobiernos del Partido Popular. En palabras de Robert W. McChesney, *“todos los sistemas de medios son el resultado de políticas gubernamentales explícitas, subsidios, garantía de derechos y regulaciones”* (McChesney, 2003: 126), y en ese sentido la desregulación se presenta como un proceso clave para entender las dinámicas de liberalización y comercialización de los sistemas de telecomunicaciones y audiovisual en todo el mundo y sus factores desencadenantes (Collins y Murrioni, 1996; Kim, 1992; Lenert, 1998; Mattelart, 1986; McChesney, 2003; Miège, 1990; Mosco, 1990; Wilson, 1992). De manera especial, en este trabajo tratamos de mostrar cómo la máxima desregulación se produce en este ámbito no a través

de un proceso parlamentario de flexibilización de las normas legales, es decir, no mediante “políticas públicas gubernamentales explícitas”, sino mediante la desactivación de la actividad sancionadora de la administración central.

2. La desregulación de la televisión local por ondas en España

2.1. El período pre-regulatorio

La primera experiencia de televisión local desarrollada en España es la que se puso en marcha en Cardedeu (Barcelona), el 7 de junio de 1980, gracias a un técnico italiano que prestó los equipos (Prado i Picó y Moragas Spà, 1991: 7) y a la decidida actitud de los vecinos y la corporación municipal (Baget i Herms, 1994: 72). Las primeras estaciones catalanas son herederas –en algunos casos incluso coetáneas– de las primeras radios libres: su principal argumento es el del libre acceso al espacio radioeléctrico en nombre de las libertades democráticas, contra el poder del Estado en la administración de ese recurso (Navarro Moreno, 1999: 78; Prado i Picó y Moragas Spà, 1991: 10). La actitud de la Administración ante este fenómeno colabora en la configuración de dos modelos diferenciados: por un lado, la experiencia catalana, en donde el mayor desarrollo de la sociedad civil, su articulación más fértil y la mayor implicación de los Ayuntamientos genera un gran número de experiencias de comunicación local apartadas de la legalidad –no ilegales, sino alegales, como se venía denominando a su situación– que contaban con el apoyo de las entidades locales e incluso autonómicas. En el resto de España, la situación apareció bien distinta: aunque sí se desarrollaron a lo largo de la primera mitad de los ochenta experiencias de televisión local, estuvieron marcadas por la temporalidad y por la actitud belicosa de la Administración central, a través de cuya *Dirección General de Telecomunicaciones* se otorgaban las licencias para la emisión temporal. Además, una cadena radiofónica, la antigua *Antena 3 Radio*, ejerció una fuerte persecución de las actuaciones en materia de televisión local cuando las emisoras emitían publicidad denunciando la competencia desleal y provocando en muchos casos el cierre de las estaciones: *Antena 3 Radio* protegía, por un lado, el mercado local de la

publicidad del que vivía, y, por otro, se garantizaba de esta manera que no ocurriría en España algo parecido a lo que pasó en Italia con las emisoras locales que construyeron el imperio mediático Berlusconi (véase, por ejemplo, Vallés Copeiro del Villar, 1994); no hay que olvidar que *Antena 3 Radio* se fundó como embrión de uno de los proyectos de televisión privada que accedieron finalmente a la licencia de emisión en 1989.

En todo caso, las primeras experiencias de televisión local hertziana en España distan mucho de estar en una órbita totalmente comercial. Muchas de las experiencias catalanas nacen con el apoyo económico directo de los Ayuntamientos (Prado i Picó y Moragas Spà, 1991), aunque esta implicación municipal es discutida por Corominas y Llinés (Corominas y Llinés, 1992). En Andalucía, Navarro Moreno habla de la importancia “*significativa*” de las iniciativas públicas en el modelo andaluz (Navarro Moreno, 1999: 86), que parece inspirarse en el “*modelo catalán*” a través de los contactos que los fundadores de las emisoras de Jerez o Córdoba mantuvieron con los responsables de la televisión de Cardedeu (Navarro Moreno, 1999: 159). Martínez Hermida prefiere hablar de una implicación de las instituciones públicas con intereses más bien partidistas en el caso de las televisiones locales gallegas (Martínez Hermida, 2001: 170).

La situación de indefinición regulatoria, denunciada por estaciones y ayuntamientos, promueve las asociaciones de operadores (véase, por ejemplo, para el caso andaluz Navarro Moreno, 1999: 84 y ss.): se realizan las primeras reuniones, como la *I Jornada sobre el futuro de la televisión local en Cataluña*, organizada y convocada por *Radio Televisió Cardedeu*¹, o el *Primer Congreso de Televisiones Locales* celebrado en Plentzia (Vizcaya) en marzo de 1988, de donde surge una agrupación de emisoras, la *Coordinadora Estatal de Televisiones Locales*², el encuentro que se celebró entre el 20 y el 23 de septiembre de 1990 en Sabadell y en la *Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona*. De este último foro salen la decisión de solicitar un marco legal, al menos transitorio, para las televisiones locales existentes y un reforzamiento de las organizaciones nacionales e internacionales que tratan de sostener el sector, como la *Federación Europea de Televisiones Locales* que nace de la reunión³. El 27 de febrero de 1991, el encuentro de Sabadell, de un tono marcadamente europeo, es completado

con el impulsado desde *Televisión Segovia* en la ciudad castellana⁴, donde se pone en marcha la *Federación Estatal de Televisiones Locales*, que se volverá a encontrar en la misma localidad a mediados de marzo. Sin embargo, el hecho de que la *Federación* reúna también a operadores que cobran por el servicio, como vídeos comunitarios, genera una escisión en las reuniones⁵, y los operadores integrados en la *Federación de Televisiones Locales de Cataluña* abandonan la *Federación* estatal⁶. Un grupo de emisoras de Andorra, Asturias, Canarias, Las Rozas (Madrid), Segovia y Soria decide poner en marcha una asociación alternativa, al margen de la propuesta de la *Federación estatal*⁷. Así nace la *Asociación de Televisiones Locales*, ATEL, que será uno de los actores más dinámicos en la presión al Gobierno para la regulación del sector.

La intención del ejecutivo es, por entonces, que exista un texto legal que regule conjuntamente las “nuevas modalidades” de televisión: cable, satélite y locales, como afirmaba el Secretario General de Comunicaciones José Luis Martín Palacín en la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo* de Santander⁸ y como reiteró su sucesora en el cargo, Elena Salgado, poco después de asumir sus funciones⁹ dentro del nuevo equipo dirigido por José Borrell –que sustituye al de José Barrionuevo en marzo de 1991. El Gobierno anunciaba, en 1990, la realización de estudios para desarrollar un *Plan Técnico Nacional* que garantizara coberturas para todas las localidades¹⁰. El ejecutivo, de hecho, responde a una pregunta parlamentaria del diputado popular Javier Arenas que, hasta que no se realice la planificación de frecuencias, no se podrá poner en marcha la regulación efectiva del servicio de televisión local por ondas¹¹. En todo caso, el proyecto del Gobierno es, todavía, incluir la televisión local en un marco global que regularía las “nuevas modalidades” y tendría que llegar al Parlamento en marzo de 1992. En 1991 se constituye una Ponencia en el seno del Consejo Asesor del Gobierno de las Telecomunicaciones para estudiar el papel y la regulación de las nuevas modalidades de televisión¹². La Ponencia estaba formada por “los sectores interesados, entre ellos las televisiones públicas (estatal autonómica), las televisiones privadas y la Administración Local”¹³.

El Gobierno comienza entonces, a finales de 1991 –quizá por la presencia en la citada Ponencia de las televisiones privadas, que ven las televisiones locales como una amenaza para los mercados publicitarios locales, en especial Antena 3, como hemos comentado¹⁴– a desmarcarse

de la posible legalización del fenómeno de la televisión local. Después de los anteriores anuncios de una regulación conjunta con los otros fenómenos televisivos, el proyecto de ley de presupuestos para 1992 contempla el inicio de la regulación del cable y el satélite, pero deja fuera la regulación de la televisión local¹⁵. Una clave más de este cambio de perspectiva la encontramos en el *Plan Nacional de Telecomunicaciones 1991-2002*, publicado en 1992, que se refería a las previsiones del Gobierno en torno a la televisión local por ondas, que esperaba fuera eliminada, por un lado, por el aumento de oferta producido por la llegada de las privadas y, por otro, por las actuaciones gubernamentales tendentes a la orientación de las experiencias de ondas hacia el cable (Dirección General de Telecomunicaciones, 1992). Existe, por tanto, una clara diferenciación entre dos períodos en estos años en torno a la actitud del Gobierno del PSOE hacia la regulación de la televisión local: una vez autorizadas las televisiones privadas y bajo el ministerio de Barriónuevo, el Gobierno parece dispuesto a regular la televisión local; cuando, ya bajo la dirección del ministro Borrell, se acude al Consejo Asesor de las Telecomunicaciones, el proyecto de regulación se paraliza y se inicia la regulación de las nuevas formas de televisión excluyendo a la televisión local por ondas.

2.2. La Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres

2.2.1. Antecedentes

El Gobierno había acelerado el camino hacia la regulación de las “*nuevas formas de televisión*” presionado por las sentencias del Tribunal Constitucional en las que se reconocía la capacidad de desarrollar televisión por cable mientras persistiera el vacío normativo. La sentencia más significativa en este sentido es la STC 31/1994, que servirá luego de apoyo para las 47/1994, 98/1994, 240/1994, 281/1994, 307/1994 y 12/1995. En esos mismos meses, el *alto tribunal* desestimaba la aplicabilidad de esa doctrina a las emisiones que utilizaban las ondas electromagnéticas: así ocurría en la sentencia 88/1995, en la que el TC denegaba el amparo a José Antonio Rayo López, responsable de TV5, de Alcalá de Guadaíra (Sevilla). Aunque la sentencia del TC sobre la televisión local de Alcalá de Guadaíra no reconoce el derecho a emitir, insiste en

varios apartados en la “espera de la correspondiente regulación” y asume como fundamental la diferencia con los principios de la sentencia 31/1994, que para los operadores de televisión local por ondas tenía cierta trascendencia porque reconocía que es imposible exigir concesiones cuando no se ha arbitrado el modo de conseguirlas (Cáceres, 1994: 43). En todo caso, la sentencia seguía la línea de los pronunciamientos que el Tribunal Supremo venía realizando desde varios años atrás, en sentencias como la de 23 de septiembre de 1988 sobre denegación del otorgamiento de frecuencias para transmisiones de televisión local privada, así como las de 16 de enero de 1987, de 21 de enero de 1988 y de 8 de marzo de 1988 (Laguna de Paz, 1994: 31)¹⁶. La presión clave se produjo en el caso del cable, donde las sucesivas sentencias a partir de la 31/1994 coincidían en reconocer el derecho a los operadores a falta de texto legal. El Gobierno y el Parlamento se veían, por tanto, forzados a tomar una decisión regulatoria que solventara ese vacío. La decisión se toma en el Consejo de Ministros del 7 de octubre de 1994, que recoge, en una serie de puntos, las futuras políticas de comunicaciones: en ese acuerdo, el Gobierno decide que el ministro Borrell comandará un proceso que concluirá con la elaboración de marcos de desarrollo propios para cable, satélite y televisión local por ondas, además de crear un segundo operador nacional de telecomunicaciones¹⁷. El cable, cuestión que se percibía entonces como de mayor envergadura, entrará en el Parlamento en diciembre de 1994, después de intensas discusiones entre PSOE y CiU que llevaron a la redacción de trece versiones distintas y a que el texto permaneciera un año en el Parlamento hasta su aprobación (Domingo, 1999: 56); el satélite se había tenido que regular dos años antes puesto que el satélite Hispasat estaba ya en el espacio (Domingo, 1999: 54), pero el texto se revisará también a finales de 1995¹⁸, dentro del consenso creado con IU-IC, CiU y el PNV para promover la aprobación parlamentaria de la regulación de satélite, cable y televisiones locales por ondas (Domingo, 1999: 57).

En todo caso, la intención de Borrell de regular independientemente el cable y la televisión por ondas, y no en un solo texto como en algún momento llegó a discutirse, hizo que en 1994 comenzara a prepararse la regulación definitiva de las “otras” formas de televisión. A las propuestas que, en forma de anteproyectos, elabora el Gobierno se unen dos iniciativas legislativas: la de la Proposición de Ley presentada

por el *Grupo Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya* de 1994 y la que en el mismo año envió al Parlamento estatal el *Parlament de Catalunya*, que no conseguirán el apoyo de la Cámara¹⁹.

2.2.2. La normalización regulatoria de 1995

Con el contexto de la presión de los operadores y varios grupos políticos, el Gobierno se decide a regular por fin la televisión local por ondas a finales de 1994²⁰. Antes de la presentación del proyecto de ley, el *Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente* (MOPT-MA) hizo circular varias versiones del anteproyecto (Farias y Multigner, 1995: 187-196), aunque sin el apoyo de los operadores (Cáceres, 1994: 45). Pese a ello, el Gobierno apenas remodeló algunos de los principios de su texto y lo presentó en el Congreso²¹ en febrero de 1995. El texto parece preferir definitivamente el modelo público y sin ánimo de lucro frente a las propuestas desreguladoras que se hacían desde el sector de la televisión local y enseguida defenderá el *Grupo Parlamentario Popular* en las Cortes. El texto llega al Congreso y recibe entonces enmiendas de totalidad por parte del *Grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya* y el *Grupo Popular*²², y enmiendas parciales por parte del resto de grupos. El estudio de estas propuestas de modificación del proyecto nos permite distinguir tres modelos en la concepción de la televisión local por parte de los distintos grupos parlamentarios: a) el modelo propuesto por el Gobierno, municipalista y conectado con el modelo existente de televisión local en Andalucía, próximo al cual se encuentra el propuesto por ERC de televisiones municipales, que asume la televisión local como una actividad de los ayuntamientos que sólo podría ser prestada por otro tipo de entidades en el caso de que las municipalidades prefirieran no desarrollar sus propios canales locales –una propuesta similar a la concepción de las emisoras municipales de radio en la Ley 11/1991–; b) el que combina la actividad de los ayuntamientos con la de los entes sociales sin ánimo de lucro, dinamizada por IU-IC y CiU, en las que se concibe que la sociedad civil, a través de asociaciones no lucrativas, puede proporcionar el servicio de comunicación local televisiva con al menos tantas garantías como el ayuntamiento, y c) el más fuertemente mercantilizador de la actividad, propuesto por *Coalición Canaria* y el PP, para quienes la televisión local

debería ser desarrollada, fundamentalmente, por entidades mercantiles en régimen de libre competencia, para favorecer la creación de un “mercado de ideas” que incrementara el debate democrático local.

El tránsito parlamentario sirvió para delimitar los aspectos del texto final, especialmente por la necesidad de negociación del Gobierno con los grupos políticos dado el reparto político del arco parlamentario en la *V Legislatura*. Así, el PSOE accedió a aproximarse al modelo planteado por CiU valorando positivamente en los concursos a las entidades sin ánimo de lucro²³, aumentó hasta 2 el número de licencias cuando fuera posible en función del espectro siguiendo una enmienda del PNV²⁴, aceptó las críticas al escaso plazo de concesión para aumentar la prórroga a los 5 años, pero sobre todo el *Grupo Parlamentario Socialista* en el Congreso flexibilizó buena parte de las normas dejando mayor margen de maniobra a las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias, como pedían especialmente PNV, ERC y CiU. Después de la discusión parlamentaria y algunos retoques menores que incorpora el Senado²⁵, el texto queda finalmente aprobado y es publicado en el BOE de 22 de diciembre de 1995 como *Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres*. Las claves finales del texto pueden resumirse en: a) se mantiene la televisión local como un servicio público de titularidad estatal, lo que para el entonces Ministro de Infraestructuras, José Borrell, se justifica en la escasez de espectro, como explicaba en la defensa del texto en el Parlamento²⁶; b) el ámbito de actividad sería, finalmente, el del núcleo principal del municipio, con la posibilidad de extenderlo más allá en función de la decisión que tome la correspondiente comunidad autónoma; c) la limitación del número de licencias a dos como máximo se enmarca en un diseño estructural del sistema televisivo terrestre compuesto por dos canales públicos nacionales y uno autonómico, tres privados y dos locales, una vez más justificado por la escasez de espectro²⁷; d) los concesionarios serán tanto los ayuntamientos, de manera prioritaria, como personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro, sólo en el caso de que el ayuntamiento no deseara la gestión de la primera licencia o que la capacidad del espectro permitiera más de una; e) se prohíbe la emisión en cadena, salvo casos específicos que cada comunidad autónoma pueda determinar con la conformidad de los plenos de los municipios afectados; f) el plazo de las concesiones se fija, finalmente, en 5 años, con 5 más de prórroga, lo que para el Gobierno se justifica en la

necesidad de pensar en la migración digital en un plazo indeterminado, pero cercano, y g) respecto a la complicada cuestión de las frecuencias, el texto final recoge la propuesta del Gobierno y se inclina por el modelo de asignación de frecuencias a solicitud de las comunidades autónomas. Se podría por tanto resumir el marco diseñado como la base para la creación de un tejido audiovisual provisional, condicionado a las transformaciones tecnológicas a corto plazo del sistema audiovisual español, que tratará de impulsar el desarrollo de un audiovisual local de uno o dos operadores con gran peso de la iniciativa de las administraciones locales y que reconoce sus competencias a las comunidades autónomas en la definición de modelos más o menos desregulados en lo referente a los contenidos. El texto es, por tanto, inequívocamente el fruto del modelo planteado por el PSOE con las contribuciones, especialmente del *Grupo Parlamentario Catalán* en el Parlamento, que tenderá a aplicar modificaciones del texto orientadas a reconocer las competencias de las comunidades autónomas en la definición de modelos propios de audiovisual local en los distintos territorios del Estado.

2.3. El proceso desregulatorio: 1996-2004

2.3.1. Intentos por vía parlamentaria

El voto en contra del *Partido Popular* a la Ley de 1995 en el Parlamento hacía prever un futuro poco estable para ese texto (Giordano y Zeller, 1999: 191-192), especialmente cuando en las elecciones de marzo de 1996 el PP se alzaba con la victoria en un Parlamento, pese a todo, que no controlaría por mayoría absoluta hasta la siguiente legislatura. Pocos meses después de ganar las elecciones, el gobierno sostenido por el *Partido Popular* comienza una seria reestructuración del sistema audiovisual español. En febrero de 1997, el Ejecutivo lanza el *Plan de liberalización y de impulso de la actividad económica*²⁸ en el que se propone la supresión del carácter de servicio público de las televisiones locales y autonómicas, que pasarían así de un régimen de concesión a un proceso de obtención de la oportuna autorización reglada. El Gobierno del PP intentaba acabar así con la limitación del número de licencias, que se condicionaría sólo a la capacidad del espectro radioeléctrico, tal y como se proponía en las enmiendas presentadas a la Ley 41/1995.

Fruto de este nuevo enfoque, el Ejecutivo lleva al Parlamento en febrero de 1997 un *Proyecto de Ley* de modificación del texto de 1995. Para ello, el Proyecto de Ley propone la supresión del carácter de servicio público de la televisión local, con lo que los operadores no necesitarían una *concesión*, sino simplemente una *autorización administrativa*. Al mismo tiempo, el texto advierte (todavía en la *Exposición de Motivos*) que el límite fijado en 1995 de dos estaciones por municipio no tiene sentido en este nuevo marco, y el número de operadores puede aumentarse así hasta tantos como permita el espectro radioeléctrico (art. 1.2), eliminando además la preferencia por los ayuntamientos en la gestión del servicio (art. 1.3); como último rasgo importante, el texto propone prohibir que las televisiones locales de titularidad municipal se financien a través de publicidad si lo hacen a través de los presupuestos públicos (art. 1.4). Desde el punto de vista técnico, la reforma del *Partido Popular* mantiene el modelo de *reserva de frecuencias* (art. 1.6), muy similar una vez más a las emisoras municipales de FM. Como puede suponerse, el texto generó un amplio debate en la sociedad y en el Parlamento²⁹. Tanto el *Grupo Socialista* como el de *Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya* presentaron enmiendas a la totalidad³⁰. Sin embargo, el conjunto de propuestas más efectivo fue, sin duda, el de CiU. El *Grupo Catalán* dedicó una extensa compilación de enmiendas para exigir que se restituyera la consideración de servicio público a la televisión local y, como consecuencia, que desapareciera del texto de la reforma el término “autorización”, para recuperar el de “concesión” (Enmiendas 58 a la 73). Se trataba, por un lado, de recuperar el valor del servicio público y, al tiempo, de defender el territorio concesional prerrogativa de las Comunidades Autónomas, que además podrían determinar el número de concesiones en función de la disponibilidad de espectro (Enmienda 59) y retirarían los límites a la emisión de publicidad de las municipales que difundieran sus contenidos en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma (Enmienda 60).

La presión de CiU, principal apoyo parlamentario del PP en minoría parlamentaria durante la *VI Legislatura*, promovió que el propio *Grupo Popular* en el Congreso de los Diputados dedicara su turno a enmendar su propuesta y re-escribir el texto de la ley recuperando para las locales la consideración de servicio público y volviendo al procedimiento concesional (Enmiendas 74 a la 91)³¹. En esas condiciones, el texto resultaba básicamente un remedo de la Ley 41/1995, con lo que

el Gobierno decidió retirar la propuesta del Parlamento en septiembre de 1997³². Algunos meses después, el *Ministerio de Fomento* manifestó su intención de modificar la ley. El *Secretario General de Comunicaciones de Fomento*, José Manuel Villar, dijo en octubre de 1998, en una intervención pública en Barcelona, que el gobierno no había renunciado a cambiar la *Ley de Televisión Local* de 1995, y que se preparaba una nueva reforma del texto³³. Otros medios de comunicación se hicieron eco después de este intento de reforma³⁴, que se quedó sólo en el plano de las intenciones, aunque promovió que varias comunidades autónomas³⁵ desarrollaran, conforme a sus competencias, sus propias regulaciones en el ámbito de la televisión local vinculadas a la Ley 41/1995. Mientras tanto, la perspectiva de una futura reforma de la regulación no había hecho que el Gobierno dejara de trabajar en la organización técnica de la futura televisión local, bien de licencias limitadas o bien de ilimitados operadores. Así, en el informe del *Ministerio de Fomento* referente a la actividad del año 1996 –el primero, por tanto, de gobierno del PP–, se habla de los trabajos orientados a la organización del espectro para la llegada de las locales (Ministerio de Fomento, 1997: 338)³⁶.

2.3.2. La desregulación invisible: la desactivación de la actividad sancionadora de la administración

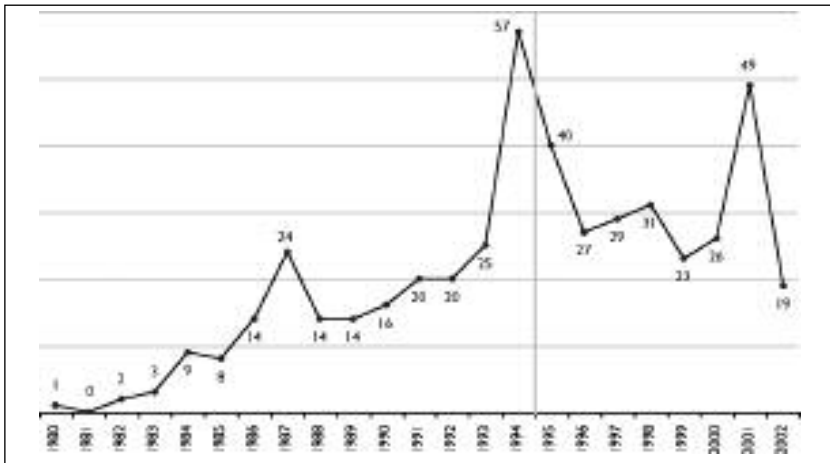
Pero el asunto clave a la hora de comprender la evolución reciente del panorama de la televisión local en España es la falta de expedientes sancionadores a los centenares de emisores que han ocupado frecuencias con posterioridad a la publicación de la *Ley de Televisión Local*. Aunque es imposible dar una referencia exacta de cuántas frecuencias ocupadas por señales de cobertura local existen en España, sabemos que son muchísimas: la revista *Cine y Teleinforme* hablaba en 2001 de 1.500 (Teleinforme, 2001), otra publicación del sector, *Cinevídeo20* las cifraba en 1.200 (Ferrerías, 2001), el diario *El País* ofrecía cifras similares³⁷. No es éste un dato fácil de obtener, puesto que no existe ningún reflejo en documentos públicos procedentes del Ministerio de la ocupación de frecuencias, y los estudios más minuciosos, como los de la AIMC (AIMC, 1996, 1999; 2002), reflejan tan sólo aquellas de las que existe constancia documental y un funcionamiento *regular*. Los censos de AIMC muestran sin embargo el crecimiento sostenido del sector: su

último informe cifra el número de estaciones en 897, frente a las 741 que fueron censadas en 1999 y las 881 que aparecían en 1996, claro que contando en todos los casos tanto emisoras vía cable como vía éter (AIMC, 1999, 2002). En todo caso, el modo en el que se realiza el estudio no permite recoger todos los casos de ocupación de frecuencias, como se puede ver en la nota metodológica de los estudios de AIMC. Esta *lluvia* de ocupaciones de frecuencias no ha tenido, sin embargo, correspondencia con la actividad sancionadora de la Administración por ocupación ilegal de frecuencias. Si revisamos los datos del censo de AIMC de 1999, sólo el 69% de las emisoras existentes habían sido creadas antes de 1995, como la ley exigía³⁸. Trabajando con los datos del censo de 2002, el 47% de las emisoras locales por ondas que hoy existen en España fueron creadas después de 1995 –un total de 244–, frente al 44% que sobreviven hoy de las creadas antes de esa fecha –227 emisoras–, más un 9% de las que desconocemos su año de inicio de emisiones. Dicho de otra manera: en el plazo de 7 años, entre 1995 y 2002, se crearon más emisoras –aun cuando en teoría no estaba permitido hacerlo– que en los primeros 14 años de existencia de este tipo de estaciones, de 1980 hasta el año de su regulación. La revisión de los datos de AIMC muestra dos picos en la creación de emisoras de televisión local: uno justo el año previo a la promulgación de la ley, 1994, cuando se crearon 57 de las emisoras que hoy existen; el otro pico llamativo es el que se ha producido en el año 2001, cuando 49 estaciones se pusieron en marcha³⁹. (Gráfico 1).

En realidad, y dado que no se había producido ninguna modificación de la Ley 41/1995 hasta diciembre de 2002, todas las emisoras creadas a partir de la promulgación de la ley son, *stricto sensu*, ilegales. Las emisoras de televisión local posteriores al 1 de enero de 1995 podrían encuadrarse en distintos tipos de infracciones según la *Ley General de Telecomunicaciones* (en adelante LGT), que establece el actual marco regulatorio para este tipo de servicios, tanto las telecomunicaciones que podríamos llamar “clásicas” como los servicios audiovisuales⁴⁰, por cuanto utilizan recursos como el espectro radioeléctrico. Así, podría considerarse que tan sólo por emitir sin que exista un procedimiento concesional regular, algunas estaciones podrían estar cometiendo varios tipos de infracciones⁴¹.

En el marco de esta investigación, hemos revisado la actividad sancionadora de la Administración en lo que se refiere a la ocupación de espectro radioeléctrico sin el correspondiente título habilitante. La

Gráfico 1
Emisoras de televisión local creadas en España, por año, según la AIMC (2002)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de AIMC (2002).

Administración central no proporciona información detallada sobre este asunto, como medida de protección de los derechos de las emisoras afectadas por las sanciones. Sólo en ocasiones puntuales y a través de preguntas parlamentarias, el Gobierno se ha manifestado en torno a las sanciones realizadas a televisiones locales. Lo hizo, por ejemplo, ante la pregunta del diputado Alcaraz Ramos, en 1998, sobre las emisoras a las que se había expedientado en los dos años anteriores⁴². En todo caso, como se aprecia, los datos sobre esta cuestión son muy escasos y están muy fragmentados. Por ello, hemos estudiado la información procedente del *Ministerio de Obras Públicas y Transporte* (1991-92), el *Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente* (1993-95), el *Ministerio de Fomento* (1996-2000) y el *Ministerio de Ciencia y Tecnología* (2001-02), a través de sus correspondientes memorias anuales e informes de actividad (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2001; Ministerio de Fomento, 1996, 1997, 1998, 1998, 1999, 2000, 2000; MOPT, 1991, 1992; MOPTA, 1993, 1994, 1995), además de solicitar información específica para este trabajo. No disponemos de datos sobre expedientes a televisiones locales anteriores a la Ley 41/1995, porque la ocupación de frecuencias de estaciones de televisión estaba aquí

recogida junto a otras utilizaciones del espectro sin licencia. Conocemos, sin embargo, la existencia de expedientes a televisiones locales catalanas⁴³, navarras⁴⁴ o a la madrileña *Telemadroño*. En ambos casos, la explicación del Gobierno –preguntado por esos expedientes en el Parlamento– era la misma⁴⁵: utilización de frecuencias radioeléctricas sin la preceptiva asignación.

Si nos concentramos en los expedientes después de la Ley 41/1995, el resultado de la revisión es que hay una llamativa escasez: tan sólo se abrieron 21 expedientes en 1997, 54 en 1998, 16 en 1999, 4 en 2000, 11 en 2001 y 9 en 2002; es decir, que tenemos constancia de 115 expedientes abiertos a emisoras de televisión local en estos años, aunque sabemos que casi trescientas emisoras censadas por AIMC afirman haber iniciado sus emisiones con posterioridad a la promulgación de la Ley de 1995 –no podemos contabilizar las que realmente lo hicieron antes. (Tabla 1).

La cifra resulta muy elevada en 1998. La explicación de este crecimiento se encuentra en la realización, por parte de la Secretaría General de Comunicaciones, de un *Plan de Actuaciones en materia sancionadora* contra emisoras de televisión local⁴⁶. Los datos muestran que, al menos desde 1999, la actividad sancionadora ha disminuido de una manera muy importante, lo que en palabras de Bustamante puede calificarse de “*pasividad cómplice de la Administración en los últimos tres años*” (Bustamante, 2002: 221). El equipo del Gobierno del PP en materia de telecomunicaciones no cambiaría durante estos años, hasta la creación en 2000 del *Ministerio de Ciencia y Tecnología*, por lo que no encontramos razones para atribuir el giro a un cambio en la dirección política del Ministerio. Hemos comparado los datos de emisoras que existen y declaran haberse creado en los últimos años con los expedientes incoados por la Administración. Obviamente, los expedientes abiertos por el Ministerio no tienen por qué serlo sobre emisoras de nueva creación, pero sólo el desequilibrio entre emisoras creadas y expedientes abiertos muestra de manera bien simple cómo la Administración no ha ejercido sus competencias sancionadoras contra las emisoras de nueva creación, al menos en los últimos tres años, a las que se podría haber acusado de ocupación de espectro sin título habilitante. (Gráfico 2).

El mayor número de expedientes se concentró entre 1997 y 1998, con un descenso ya perceptible en 1999. En esos años, muchos de ellos se

Tabla 1
Expedientes sancionadores de la Subdirección General de Inspección y Supervisión (1997-2002)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002*	
	Inc.	Res.	Inc.	Res.	Inc.	Res.	Inc.	Res.	Inc.	Res.	Inc.	Res.
Aficionados	124	75	141	170	102	124	43	65	52	38	58	58
CB-27	2.102	1.875	2.722	2.876	2.418	3.366	1.968	1.627	2.862	2.520	1.775	2.056
Import/distr/ ventas	37	86	35	38	135	144	34	39	3	13	12	5
FM	12	2	22	23	1	5	3	4	3	2	4	3
Radioenlaces	5	0	13	8	1	10	4	3	3	4	2	1
Serv. Móvil	1.520	1.066	509	766	508	608	216	328	188	211	115	125
Televisión por ondas	21	1	54	58	16	23	4	9	11	9	9	5
Televisión por cable	0	0	0	0	7	1	0	6	34	0	5	35
Otros	9	6	3	3	5	4	0	2	4	1	3	4
Total	3.830	3.111	3.499	3.942	3.193	4.285	2.272	2.083	3.160	2.798	1.983	2.292
Sanciones (mill. ptas.)	209.775		340.280		2.141.439		1.063.883		1.434.619		1.936.105,90	

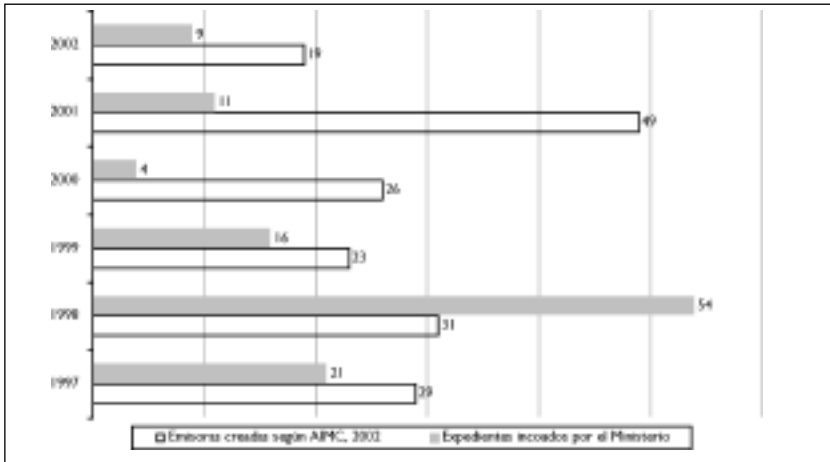
* Datos de 2002 hasta el mes de septiembre.

Inc.: incoados. Res.: resueltos. Los datos de sanciones figuran en millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

abrieron a emisoras de Valencia⁴⁷ (doce en 1998), de Andalucía⁴⁸ (20 en 1998) y otras regiones como Castilla-La Mancha. Precisamente, el hecho de que algunos de los expedientes se concentraran en Andalucía y Castilla-La Mancha hizo a sus respectivos gobiernos –del PSOE– hablar de intereses políticos en las sanciones. El Gobierno de Castilla-La Mancha acusó entonces al Gobierno central de haber ejecutado “*el ejercicio más intolerable de censura desde que tenemos democracia en este país*”⁴⁹. Las acusaciones de interferencias políticas en el ejercicio de la actividad sancionadora no son, sin embargo, nuevas. Durante el debate parlamentario de la Ley 41/1995 era el PP el que acusaba al PSOE de cerrar indiscriminadamente emisoras de televisión local por motivos políticos⁵⁰. Con los expedientes de 1998 y 1999, el fantasma de

Gráfico 2
Expedientes abiertos por la Administración y emisoras creadas por años



Fuente: Elaboración propia con datos del *Ministerio de Ciencia y Tecnología* y AIMC.

la utilización política de la capacidad sancionadora de la Administración volvió a planear, sólo que en sentido contrario.

En todo caso, los datos de que disponemos nos permiten afirmar que existe una clara desactivación de la actividad sancionadora de la Administración en materia de televisión local. Las razones para esta reducción del número de sanciones no han sido manifestadas por el Gobierno públicamente, pero coinciden en el tiempo con la reestructuración del sistema audiovisual que propone el Partido Popular a través de la implementación de la *Televisión Digital Terrenal*, cuyas consecuencias serán determinantes para la reordenación del espectro y para la reactivación de la Ley 41/1995 que se ha producido, finalmente, en el marco de la TDT en 2002.

2.4. Epílogo: normalización e integración en el contexto de la TDT

Con la Ley 66/1997, de “acompañamiento” a los Presupuestos Generales del Estado, se establecen las bases para la implantación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) en España, que se concretarán después en el Plan Técnico de la Televisión Digital Terrenal –publicado como Real Decreto 2169/1998– cuyo resultado es: la concesión de 3 múltiplex y

medio –lo que supone en la práctica 14 programaciones distintas– a *QuieroTV*, y medio más para los programas concedidos a NetTV y VeoTV; la concesión de un múltiplex con capacidad para desconexiones provinciales a RTVE y los 3 operadores de televisión privada estatal analógica, y la planificación para redes autonómicas y locales de TDT. Algunas comunidades autónomas –Madrid, Navarra, Rioja y Cataluña– ponen en marcha sus propios concursos de TDT para conceder las primeras televisiones autonómicas privadas. Sin embargo, la implantación de la TDT no ha ido, ni mucho menos, a la velocidad prevista por el Gobierno. Primero, por el conflicto generado entre las televisiones privadas y la Administración por la concesión de un múltiplex compartido para las 5 programaciones estatales actuales. Enseguida, con el cese de actividad de *QuieroTV*. Y, por último, por la falta de consenso entre los operadores del mercado que ha hecho que, de facto, no existan receptores digitales en el mercado, lo que ha dado como consecuencia, por un lado, la flexibilización de las condiciones del contrato con NetTV y VeoTV a una cobertura del 25% de la población del país en el RD 439/2004 y, por otro, la ocupación de frecuencias analógicas locales por parte de los operadores privados de televisión autonómica en Madrid, Navarra o La Rioja.

Pese a este contexto de fracaso efectivo de la TDT, el ejecutivo del Partido Popular decidió regular la televisión local para integrarla en el digital mediante varias modificaciones parciales a la Ley de 1995 incluidas en las leyes de “acompañamiento” a los Presupuestos Generales del Estado y mediante la traslación de todo el modelo de televisión local a TDT. Con ese objetivo se modifica la Ley 41/1995 para pedir a las CC.AA. que hagan una previsión de necesidades de frecuencia y, a continuación, se publica el *Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local* (BOE, 8 de abril de 2004), cuyas principales claves son: a) el establecimiento de 266 demarcaciones en todo el estado español, cada una de ellas destinada a contener un *múltiplex* de emisiones de televisión local –es decir, 4 emisiones distintas, de las cuales una potencialmente municipal y 3 privadas–, y b) la fijación de plazos de actividad para los concesionarios, que deberán cubrir el 50% de la población de la demarcación en 6 meses, el 80% en dos años y el 95% antes del 2012.

El cambio de Gobierno producido como consecuencia de las elecciones del 14 de marzo de 2004, tiene como consecuencia también un

cambio significativo en las políticas de comunicación. La asunción de las competencias en esta materia por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha supuesto una reorganización de las políticas públicas audiovisuales –y en concreto de las que afectan a la televisión local por ondas– anunciada por el Ministro José Montilla, primero, en Segovia (Badillo y Fuertes, 2004) y pocas semanas después en Santander. Los cambios más significativos, sin embargo, se han producido en diciembre de 2004, cuando el último Consejo de Ministros del año ha aprobado el *Plan de Impulso de la Televisión Digital Terrenal, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo*. El texto –en fase de Anteproyecto de Ley cuando se redactaba este artículo– incluye entre sus objetivos el adelanto del apagón analógico a 2010, la reasignación de los canales inutilizados desde el cierre de *QuieroTV* antes de otoño de 2005, y tres modificaciones específicas, en lo que nos interesa aquí, de la Ley 41/1995: la primera, el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la fijación del número de licencias públicas en cada múltiplex de TDT local (siendo una el mínimo); la extensión del plazo concesional a los operadores de televisión local de 5 a 10 años –igualándolos al resto de concesiones de gestión indirecta de televisión– y la unificación de los plazos para la petición de los ayuntamientos, el concurso y la adjudicación de emisoras locales de TDT en ocho meses. La televisión local por ondas se reordenará dentro de la TDT, pero lo hará ya desde un tejido de innumerables operadores y con una fuerte implicación de los grupos multimedia del país –cuya revisión no ha sido objeto de este trabajo– que condicionará su desarrollo futuro.

Bibliografía

- AIMC. (1996): *Censo de televisiones locales*, Madrid, AIMC.
- AIMC. (1999): *Censo de televisiones locales*, Madrid, AIMC.
- AIMC. (2002): *Censo de televisiones locales*, Madrid, AIMC.
- BADILLO, ÁNGEL, y FUERTES, MARTA (Eds.) (2004): *La televisión local en el siglo XXI*, Valladolid, Televisión Castilla y León.
- BAGET I HERMS, JOSEP MARÍA. (1994): *Historia de la televisió a Catalunya*, Barcelona, Centre d'Investigació de la Comunicació de la Generalitat de Catalunya.

- BUSTAMANTE, ENRIQUE (Ed.) (2002): *Comunicación y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España*, Barcelona, Gedisa.
- CÁCERES, RICARDO (1994): “Aspectos jurídicos de las televisiones locales. Marco actual y proyectos legislativos”. En R. Sánchez Avello (Ed.), *Jornadas sobre Televisiones Locales*, pp. 37-50, Oviedo, Consejo Asesor de RTVE en Asturias.
- COLLINS, RICHARD, y MURRONI, CRISTINA (1996): *New media, new policies. Media and communication strategies for the future*, Cambridge, Polity Press.
- COROMINAS, MARÍA, y LLINÉS, MONTSERRAT (1992): “La experiencia catalana de radiotelevisión local: un importante fenómeno social y comunicativo”, *Telos*, 30, 125-130.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TELECOMUNICACIONES (1992): *Plan Nacional de Telecomunicaciones 1991-2002*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- DOMINGO, TERESA (1999): “Telecomunicaciones y audiovisual en la España de los años noventa. Sectores en convergencia. ¿Políticas en convergencia?”. En J. Jordana & D. Sancho (Eds.), *Políticas de telecomunicaciones en España*, pp. 35-78, Madrid: Tecnos.
- FARIAS, PEDRO, y MULTIGNER, GILLES (Eds.) (1995): *La televisión local ante el reto del cable*, Zaragoza, Diputación de Zaragoza.
- FERRERAS, IÑAKI (2001): TV local: ante un gran reto, *CineVideo* 20, 14-22.
- GIORDANO, EDUARDO, y ZELLER, CARLOS (1999): *Políticas de televisión: la configuración del mercado audiovisual*, Barcelona, Icaria.
- KIM, HAERYON (1992): “Theorizing deregulation: An exploration of the utility of the ‘Broadcast Policy-Making System’ model”. *Journal of broadcasting & electronic media*, 36 (2), 153-172.
- LAGUNA DE PAZ, JOSÉ CARLOS (1994): *Régimen jurídico de la televisión privada*, Madrid, Marcial Pons.
- LENERT, EM. (1998): “A communication theory perspective on telecommunications policy”. *Journal of Communication*, 48 (4), 3-23.
- MARTÍNEZ HERMIDA, MARCELO (2001): “Televisión local en Galicia: unha aproximación á comunidade de intereses e ás relacións medio-comunidade”. *Estudios de Comunicación*, 0, 169-178.
- MATTELART, ARMAND (1986): “Interrogantes claves sobre los actuales

- sistemas televisivos”. En E. Bustamante & J. Villafañe (Eds.), *La televisión en España mañana: modelos televisivos y opciones tecnológicas*, pp. 39-52, Madrid: Siglo XXI-RTVAM.
- MCCCHESNEY, R. W. (2003): “Theses on media deregulation”. *Media, Culture and Society*, 25 (1), 125-133.
- MIÈGE, BERNARD (1990): “Convergencia frecuente, fusión improbable”. En E. Bustamante (Ed.), *Telecomunicaciones y audiovisual en Europa. Encuentros y divergencias*, pp. 19-24, Madrid: Fundesco.
- MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2001): *Informe del Ministerio de Ciencia y Tecnología: 2000-2001*, Madrid, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Estudios, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1996): *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1995*, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1997): *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1996*, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1998): *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1997*, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1998): *Planificación del Espectro Radioeléctrico. Plan de formación 1998*, Madrid, Secretaría General de Comunicaciones, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1999): *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1998*, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *Actuaciones inspectoras y gestoras en relación con la Ley 11/98 de 24 de Abril, General de Telecomunicaciones. Plan Técnico de Formación 2000*, Madrid, Secretaría General de Comunicaciones, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *Planificación de Espectro Radioeléctrico. Plan de formación 2000*, Madrid, Secretaría General de Comunicaciones, Ministerio de Fomento.
- MOPT (1991): *Los transportes y las comunicaciones 1990*, Madrid, Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

- MOPT (1992): *Los transportes y las comunicaciones 1991*, Madrid, Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- MOPTA (1993): *Los transportes y las comunicaciones. Anuario 1992*, Madrid, Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- MOPTA (1994): *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1993*, Madrid, Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- MOPTA (1995): *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1994*, Madrid, Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- MOSCO, VINCENT (1990): "The Mythology of Telecommunications Deregulation", *Journal of Communication*, 40 (1), 36-50.
- NAVARRO MORENO, JOSÉ ANTONIO (1999): *La televisión local: Andalucía, la nueva comunicación*, Madrid, Fragua-Medea.
- PRADO I PICÓ, EMILI, y MORAGAS SPÀ, MIQUEL (1991): *Televisiones locales: tipología y aportaciones de la experiencia catalana*, Barcelona, Col.legi de Periodistes de Catalunya.
- ROZADOS OLIVA, MANUEL JESÚS (2001): *La televisión local por ondas: régimen jurídico*, Granada, Comares.
- TELEINFORME (2001): "Televisión local: un negocio en alza". *Cine y Teleinforme*, (Octubre de 2001), 41-62.
- VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR, ANTONIO (1994): "La televisión local en el ámbito europeo". *Comunicación y Estudios Universitarios*, 4, 71-89.
- WILSON, KEVIN G. (1992): "Deregulating telecommunications and the problem of natural monopoly: a critique of economics in telecommunications policy". *Media Culture and Society*, 14, 343-368.

Notas

- 1 *El País*, 30 de octubre de 1994.
- 2 *El País*, 20 de marzo de 1998.
- 3 *El País*, 24 de septiembre de 1990.
- 4 *El País*, 27 de febrero de 1991.

- 5 *El País*, 9 de marzo de 1991.
- 6 *El País*, 17 de marzo de 1991.
- 7 *El País*, 17 de marzo de 1991; *El Independiente*, 19 de marzo de 1991.
- 8 *El País*, 6 de septiembre de 1990.
- 9 *Expansión*, 31 de mayo de 1991.
- 10 *Boletín Oficial de Cortes Generales* (en adelante BOCG), Congreso, 12 de septiembre de 1990, p. 241.
- 11 BOCG, Congreso, 10 de noviembre de 1990, p. 115.
- 12 BOCG, Congreso, 7 de marzo de 1992, pp. 91-92.
- 13 BOCG, Congreso, 29 de noviembre de 1991, p. 86. Véase también BOCG, Congreso, 7 de diciembre de 1991, p. 83.
- 14 En una carta remitida al presidente de la Junta de Castilla y León, Jesús Posada, el entonces Director General de *Antena 3 Televisión*, Manuel Martín Ferrand, le reprochaba su presencia y sus palabras en el encuentro de televisiones locales de Segovia de 1991. Según la información publicada entonces por el diario *El País*, “*Jesús Posada, amigo de Martín Ferrand, ha reconocido que la carta escrita en ‘tono enfadado’ le recordaba que Antena 3 tiene presentadas varias denuncias contra televisiones locales que emiten de forma experimental*”, cfr. *El País*, 25 de abril de 1991. Se han encontrado referencias a las denuncias presentadas por *Antena 3* en la sanción a Canal 4 Mallorca, referida por *El País*, 1 de abril de 1991, y también en una información referente a las reivindicaciones de ATEL ante el Ministerio publicada por *El País*, el 12 de agosto de 1991.
- 15 *El País*, 9 de octubre de 1991.
- 16 La sentencia de la televisión de Alcalá de Guadaíra recibió, sin embargo, el voto particular en contra del entonces magistrado y después presidente del Tribunal Constitucional, Manuel Jiménez de Parga. Para el magistrado, “*en todas las zonas de España están funcionando, desde hace años, las televisiones locales por ondas, sin que la carencia de la regulación legal se considere un motivo suficiente para el cierre de las emisoras*” (STC 88/1995).
- 17 *El País*, 8 de octubre de 1994.
- 18 La primera regulación corresponde a la Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de Televisión por Satélite; a este texto lo sustituyó la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite.
- 19 En febrero de 1994, el *Grupo Parlamentario Federal de Izquierda*

Unida-Iniciativa per Catalunya presenta una Proposición de Ley al Parlamento muy desarrollada, con un articulado denso y extenso. Según publicó ATEL, se trataba de una revisión del borrador que la asociación ofreció entonces a los grupos políticos. Es un texto que combina importantes exigencias en el ámbito programacional con la idea de que los ayuntamientos no sean los operadores únicos. Quizá este hecho hizo que la propuesta no tuviera seguimiento por parte de los grupos parlamentarios: unos, como ya se ha comentado, por el excesivo peso que tiene la Administración central en la propuesta; para el *Partido Popular*, porque “sería contraproducente la creación de emisoras de titularidad municipal, basándose en el importante tamaño que ya tiene el sector público en el campo de la radiotelevisión” (DS del Congreso de los Diputados, 27 de septiembre de 1994, p. 4751), en palabras del portavoz Luis de Grandes; y tampoco para el *Partido Socialista*, entonces en el Gobierno, la iniciativa cumplía con las expectativas, entre otras razones porque no prohibía expresamente la configuración de cadenas de locales, pero sobre todo porque el Gobierno estaba entonces ultimando su propio proyecto de ley, el PSOE se opuso también a la propuesta del *Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya*. El Congreso rechazó así la tramitación del texto en septiembre de 1994, después de un breve debate parlamentario. La otra proposición de ley llega desde el *Parlament de Catalunya* al parlamento estatal en septiembre de 1994. Es un texto muy breve (BOCG, Congreso de los Diputados, 12 de septiembre de 1994), de 3 artículos y dos disposiciones, que parece pretender simplemente la regularización de las estaciones que están entonces en funcionamiento impulsadas por ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro. El texto nunca llegó a ser debatido en el Parlamento, que lo aplazó finalmente para la siguiente legislatura en enero de 1996, cuando ya había sido aprobada la definitiva ley 41/1995, lo que de alguna manera supeditaba el futuro de la iniciativa catalana a la configuración de las fuerzas parlamentarias después de las elecciones de marzo del 96. Así fue, y el texto retomó su trámite parlamentario en abril, cuando la ley de 1995 mantenía todavía en suspenso sus posibilidades de resultar operativa tras la victoria del *Partido Popular*. Como consecuencia, el *Parlament* solicitó la retirada del proyecto, que se hizo efectiva en el mes de julio.

- 20 ABC, 24 de diciembre de 1994.
- 21 BOCG, Congreso de los Diputados, 6 de febrero de 1995.
- 22 *Izquierda Unida* presentó una proposición alternativa con muchas similitudes al anterior texto que había presentado al Parlamento. También el *Grupo Popular* propuso un texto alternativo, cuyos ejes centrales estaban en retirar la consideración de servicio público a la televisión local, número ilimitado de operadores, eliminación de restricciones de acceso al mercado publicitario y difusión de anuncios, y aumento de los plazos concesionales. En definitiva, se trata de una propuesta fuertemente desregulatoria destinada a crear un tejido empresarial fuerte en el audiovisual local. Las dos propuestas alternativas fueron rechazadas por el Congreso de los Diputados, aunque el Partido Popular reiteró su rechazo al proyecto mediante una propuesta de veto en el Senado, que también fue rechazada.
- 23 DS, Congreso de los Diputados, Comisión de Infraestructuras y Medio Ambiente, 4 de octubre de 1995, p. 17.437.
- 24 Véase BOCG, Congreso de los Diputados, 6 de octubre de 1995, p. 79.
- 25 BOCG, Senado, 30 de octubre de 1995, p. 11.
- 26 DS, Congreso de los Diputados, 21 de septiembre de 1995, p. 9.042.
- 27 *Ibidem*.
- 28 Un extracto del mencionado *Plan* liberalizador puede revisarse en <http://www.minhac.es/GABINETEP/Medidas-Economicas/1997-1998/LIBER2.htm>.
- 29 Véase el debate parlamentario sobre la cuestión: DS del Congreso de los Diputados, núm. 70, jueves, 20 de marzo de 1997, pp. 3.435-3.449.
- 30 Ambos partidos criticaban la excesiva desregulación del sector, la pérdida del carácter de *servicio público* de las televisiones locales y la eliminación de la posibilidad de doble financiación de las locales municipales. Sin embargo, los enfoques de las dos enmiendas a la totalidad eran bien distintos. El *Grupo IU-IC* de hecho recuperó la mayor parte de los principios que estaban presentes en su concepción regulatoria desde el proyecto de 1994, con muy pocas variaciones, quizá la más interesante el diferente tratamiento que propone para las ciudades en función de su tamaño: aunque la propuesta de IU-IC mantiene 2 licencias por municipio, en realidad contempla la posibilidad de fraccionar la segunda concesión en varias por cada

250.000 habitantes o por cada 40.000 viviendas, lo que de hecho supone aumentar el número de operadores no municipales en todas las ciudades con poblaciones mayores de las cifras propuestas (Enmienda 9). El *Grupo Socialista*, sin embargo, adopta una posición más pragmática: dando por hecho que el PP va a modificar la ley, sus propuestas se concentran en moderar el tono desregulador del nuevo texto: el PSOE propone así que la noción de servicio público no se pierda totalmente, sino que las Comunidades Autónomas puedan establecer obligaciones de servicio público a las televisiones sobre ciertos contenidos (Enmienda 40), que además podrían ser financiados mediante cánones o subvenciones (Enmienda 44); el PSOE propone también que el número de licencias no se incremente de manera indiscriminada, sino que –siempre en función de la disponibilidad de espectro radioeléctrico– el número final de concesiones sea definido tomando en cuenta el criterio económico de “*viabilidad del conjunto de los operadores*” (Enmienda 41). Además, el PSOE sugiere en uno de los retoques propuestos que no sean las Comunidades Autónomas las que soliciten a ciegas las frecuencias para ser concedidas, sino que sea la Administración central la que informe a cada comunidad autónoma de las posibilidades de emisión en cada zona, lo que en la práctica entendemos que supone la elaboración –aunque no se mencione en la enmienda– de un *Plan Técnico Nacional* (Enmienda 47). Por último, el entonces principal partido de la oposición proponía que la nueva regulación diera trato preferente a aquellas emisoras locales que ya hubieran iniciado el trámite de su normalización a partir de la promulgación de la Ley 41/1995.

31 Véase también *Gaceta de los Negocios*, 28 de mayo de 1997.

32 BOCG, Congreso de los Diputados, 16 de septiembre de 1997.

33 *El País*, 27 de octubre de 1998.

34 *El País*, 6 de enero de 1999; *Noticias de la Comunicación*, núm. 177, enero de 1999, p. 10.

35 Así ocurre con Navarra, Cataluña, Castilla-La Mancha y Andalucía, como puede revisarse en Rozados Oliva (2001).

36 Aunque el Ministerio no ha facilitado información alguna al respecto, se han encontrado varios documentos que muestran las labores dentro del *Ministerio de Fomento* encaminadas a la organización del espectro ante la llegada de la televisión local. Así, en 1998, como

parte de la documentación elaborada para el *Plan de Formación* del Ministerio, se redactaba un informe sobre *Planificación del Espectro Radioeléctrico* firmado por el *Jefe del Área de Planificación del Espectro Radioeléctrico* de la *Secretaría General de Comunicaciones*, José Ramón Cambolor, y fechado en Madrid el 5 de marzo de 1997 (Ministerio de Fomento, 1998). Hablando de la planificación de televisión local, el documento advierte de que ésta puede hacerse por: 1) reserva previa de frecuencias o 2) por planificación de frecuencias a solicitud; el autor del documento desaconseja la planificación previa para evitar que algunas frecuencias sean asignadas a localidades donde nunca entrarían en servicio. Pocos años después, en el *Plan de Formación* del año 2000, Cambolor vuelve a retomar el tema en un documento fechado el 17 de mayo de 1999 (Ministerio de Fomento, 2000).

37 *El País*, 20 de mayo de 2001.

38 El dato es de elaboración propia sobre el censo AIMC de emisoras de televisión local de 1999.

39 Hemos dejado el dato de 2002 en el gráfico, sólo a título informativo, porque el estudio de AIMC recogió información en la primera parte del año y terminó el análisis cuyos datos se comentan en septiembre de 2002 (AIMC, 2002).

40 Tal y como especifica el artículo 1 de la Ley, “*sin perjuicio de lo establecido en la disposición final primera, se excluye del ámbito de esta Ley el régimen básico de radio y televisión que se regirá por las disposiciones vigentes sobre la materia, dictadas al amparo del artículo 149.1.27ª de la Constitución. No obstante, las infraestructuras de red que se utilicen como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y de televisión, estarán sujetas a lo establecido en esta Ley*”.

41 Siguiendo a Rozados Oliva (2001: 140), los emisores pueden infringir la ley por alguna de las siguientes circunstancias: realización de emisiones radioeléctricas sin concesión, producción de interferencias o perturbaciones sobre el espectro, realización de emisiones no ajustadas a los parámetros de su título concesional y la obstrucción de la labor inspectora de la Administración; compartimos con Rozados que la primera es la que tiene mayor interés, puesto que es la que, en ausencia de un régimen concesional estable, se está produciendo con cada nueva emisora que sale al aire.

- 42 BOCG, Congreso de los Diputados, 19 de junio de 1998, p. 128.
- 43 BOCG, Congreso de los Diputados, 8 de septiembre de 1992, p. 369.
- 44 BOCG, Congreso de los Diputados, 1 de marzo de 1994, p. 138.
- 45 BOCG, Congreso de los Diputados, 14 de febrero de 1995, p. 96.
- 46 Del que tenemos noticia a través de una respuesta parlamentaria del Gobierno, véase BOCG, Congreso de los Diputados, 19 de junio de 1998, p. 131.
- 47 Sólo existen datos públicos de las razones del expediente al ayuntamiento de Petrer, por utilizar una frecuencia reservada a la radionavegación marítima. BOCG, Congreso de los Diputados, 11 de marzo de 1999, p. 56. Un listado completo de las sanciones en la Comunidad Valenciana puede encontrarse en BOCG, Congreso de los Diputados, de 26 de enero de 1999, p. 139.
- 48 El día de la fiesta de la comunidad autónoma, el 28 de febrero de 1998, el *Ministerio de Fomento* prohibió las emisiones a Onda Coria, Tele Adra, y Toxiria. Otras dos resoluciones, de 19 de enero y 13 de febrero, abrieron expedientes sancionadores a 16 televisiones locales de Alcalá de Guadaira (Sevilla), Fuengirola (Málaga), Málaga, Almería (RTI), Écija (Sevilla), Palma del Río (Córdoba), Córdoba, Vélez-Málaga, Aguadulce (Almería), Cañada Rosal (Sevilla), Torremolinos (Málaga), Istán (Málaga), La Luisiana (Sevilla), Níjar (Almería), Huelva (Atlántico TV) y Granada (Cable Hogar). El comunicado del Gobierno regional de Andalucía puede revisarse en <http://www.junta-andalucia.es/consejo/cg070498.htm#ref2>.
- 49 Comunicado del Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha de 8 de abril de 2000. Puede leerse *online* en el sitio web oficial de la Junta de Castilla-La Mancha, <http://www.jccm.es/consejerias/portavoz/textos/np13352408042000.htm>.
- * DS, Congreso de los Diputados, 21 de septiembre de 1995, p. 9.045.