

# LA TELEVISIÓN LOCAL EN ESPAÑA. ANÁLISIS EVOLUTIVO DE UN EXPONENTE DE INEFICACIA REGULADORA

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Murcia

I. INTRODUCCIÓN: GÉNESIS Y RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA TELEVISIÓN LOCAL EN ESPAÑA. ONDAS *VERSUS* CABLES.—II. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA TELEVISIÓN LOCAL POR ONDAS: ANÁLISIS PROBLEMÁTICO ANTE EL CAMBIO DE MODELO: 1. *Planificación y ámbitos de cobertura en la televisión local por ondas. Expedientes para su alteración: la integración en cadenas (networking) y la emisión en cadena (syndication)*. 2. *La publicidad electoral en la televisión hertziana local: un grupo normativo caduco y redundante*. 3. *Las potestades sancionadoras sobre el servicio. Problemas de articulación entre el audiovisual y las telecomunicaciones e implicaciones para la Administración local*.—III. LA MIGRACIÓN DE LA TELEVISIÓN LOCAL HACIA LAS EMISIONES DIGITALES: BALANCE DE LA SOLUCIÓN NORMATIVA PARA LA EVENTUAL LEGALIZACIÓN DE LOS OPERADORES PREXISTENTES.—IV. LOS *SERVICIOS DE COMUNICACIÓN COMUNITARIOS SIN ÁNIMO DE LUCRO*. EVOLUCIÓN RECIENTE Y DISCIPLINA ACTUAL DE UN SECTOR MARGINADO Y DE CONTORNOS DIFUSOS.—V. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

El presente artículo aborda un tratamiento crítico y actualizado del Derecho de los radiodifusores locales. En su primera parte se analizan los aspectos más relevantes del régimen jurídico del sector desde una perspectiva evolutiva: el reconocimiento jurídico inicial de este fenómeno y las dificultades normativas y administrativas para su implantación, las posibilidades legales para la actuación concertada con otros operadores y, en general, los cambios específicos que para este sector ha supuesto la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010. La segunda parte del trabajo se centra en el análisis de algunos aspectos problemáticos del régimen jurídico de estos operadores, tales como la publicidad electoral o las competencias sancionadoras sobre el servicio, concluyendo con un estudio detenido de los, por el momento, infradesarrollados «servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro».

*Palabras clave:* televisión local por ondas; Derecho audiovisual; licencias; espectro radioeléctrico; Ley General de la Comunicación Audiovisual.

## ABSTRACT

This article approaches a critical and updated review on Spanish local broadcasters Law. From an evolutionary perspective, in its first part it discusses the most relevant aspects of their legal status: the acceptance of

local television broadcasting as a social and economic phenomenon and the regulatory and administrative difficulties for its implementation, legal possibilities and limits in networking and syndication and, in general, all specific changes arising from this sector from the adoption of the Audiovisual Communication Law on 2010. The second part of the paper focuses on the analysis of some problematic aspects of the legal status of these providers, such as electoral advertising or the clarification of the public competence to exercise disciplinary powers on the service, concluding with a detailed study about the —at least for now— underdeveloped Spanish Community media.

*Key words:* local broadcasting; Media Law; licenses; spectrum policy; Audiovisual Communication Act.

## I. INTRODUCCIÓN: GÉNESIS Y RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA TELEVISIÓN LOCAL EN ESPAÑA. ONDAS *VERSUS* CABLES

La experiencia histórica demuestra que la generalización de fenómenos tecnológicos de gran repercusión social resulta, a medio y largo plazo, decididamente imparable por parte de los poderes públicos. Realizar esta afirmación apenas ingresados en el «siglo de Internet» tal vez haga todavía más innecesario que nos detengamos en detallar muchos ejemplos concretos.

Dejando, pues, al margen el caso de la «Red de redes», el desarrollo de algunas modalidades técnicas de televisión —como la difundida por satélites— o la implementación de la posibilidad real de extender la televisión aérea tradicional a nuevos ámbitos infraestatales de cobertura sean tal vez algunos de los exponentes más recientes de ese carácter irresistible de que gozan ciertos desarrollos tecnológicos. En todos los casos mencionados concurre una circunstancia especialmente destacable: el avance técnico se encuentra indisolublemente vinculado al ejercicio de las libertades informativas. Tal circunstancia implica, normalmente, que la expansión del fenómeno preceda a la intervención regulatoria estatal, como es el caso de la televisión de cobertura local en España.

En efecto, como ya hemos recordado en otro lugar<sup>1</sup>, la expansión de la televisión local se produjo al margen de cualquier intervención reguladora ni autorizatoria de los poderes públicos españoles. De iniciativa bien municipal, bien privada, en la década de los años ochenta del pasado siglo tuvo lugar una importante y rápida expansión de las

<sup>1</sup> M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La radiotelevisión digital terrestre. Estudio jurídico de los medios de difusión por ondas ante el progreso tecnológico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 275-277.

emisiones de televisión de ámbito local, sin el previo reconocimiento que supone un título administrativo habilitante (licencia o similar) y, en el caso de la modalidad de difusión terrestre, mediante una auténtica apropiación de las ondas hertzianas.

Como consecuencia de ciertas reacciones aisladas de la Administración pública, consistentes en la clausura de algunos de estos servicios de comunicación audiovisual —amparados, en principio, por el derecho fundamental a comunicar información veraz por cualquier medio de difusión, previsto en el artículo 20 CE—, el TC hubo de pronunciarse, por la vía del recurso de amparo, en relación con varios supuestos. En efecto, la realidad de la televisión local no era monolítica, sino que pasaba por el recurso a dos infraestructuras, cuyo desarrollo futuro sería muy divergente, como eran el cable y las emisiones terrestres.

El primer caso fue decidido por la STC 31/1994, de 31 de enero. El solicitante de amparo era un prestador de servicios audiovisuales por cable de cobertura local, «Teledistribución “Alto-Aragón de Sabiñánigo”», que había sido objeto de un expediente administrativo de cierre. En síntesis, la conclusión alcanzada por el TC fue que un derecho fundamental de libertad no puede pretender ser desconocido o negado por parte del poder político mediante una mera inercia normativa, convirtiendo con ello la *interpositio legislatoris* en una condición previa ineludible para su ejercicio.

Pero un segundo supuesto de clausura de actividad de televisión local («Alcalá TV 5», emisora del municipio sevillano de Alcalá de Guadaíra) por carencia de título habilitante llegó, a través de la vía de amparo, al TC, que lo decidió en STC 88/1995, de 6 de junio. En este caso, la decisión respaldó la actuación gubernativa, al concretarse la comunicación en una actividad técnica que requería el empleo de un bien escaso, el denominado «dominio público radioeléctrico», el cual admite un número limitado de usuarios, reclamando, en consecuencia, la previa intervención ordenadora del Estado. Tal iniciativa reguladora del Estado se concretó, de hecho, con carácter casi inmediato, en la aprobación de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres (LTL).

Sin perjuicio del análisis detallado, desarrollado *infra*, sobre la disciplina de la televisión local terrestre, conviene hacer una referencia a la implantación y régimen jurídico de los operadores de televisión por cable de cobertura local.

Resulta en todo caso oportuno adelantar que las normativas reguladoras de la televisión local por ondas y de la televisión por cable en España son coetáneas. Si la que trató de ordenar la primera fue, como

acabamos de ver, la Ley 41/1995, el régimen jurídico de la segunda fue instaurado por su consecutiva, la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable (LTC). Y dicha secuencia normativa no es ciertamente casual, de modo que ambas modalidades de televisión eran las únicas de cobertura infraestatal en las que se consintió desde el principio la iniciativa privada, situación que sólo quedó alterada a comienzos del presente siglo con la llegada de la televisión digital terrestre de cobertura autonómica. Es más, muy probablemente ambas modalidades se impulsaron simultáneamente desde el poder político con vistas a comprobar cuál de ellas resultaría estar dotada de mayor fortaleza y, en consecuencia, cuál lograría imponerse<sup>2</sup>.

A diferencia de la televisión hertziana, puede afirmarse con seguridad que no ha existido en España una industria de la televisión por cable de cobertura propiamente local. En efecto, en la disciplina de 1995 la televisión se integraba dentro de un conjunto de servicios —en coherencia con la naturaleza *convergente* de los correspondientes operadores— que incluía, además, servicio portador de telecomunicaciones por cable, vídeo bajo demanda, vídeo a la carta, servicios de valor añadido y servicios finales, en especial el de telefonía básica. La televisión por cable se concibió, por una parte, como un servicio público al que podía, pues, accederse previo otorgamiento de la correspondiente concesión administrativa y, por otra, como de ámbito infraestatal, aunque no necesariamente local y de neta impronta urbana, dado el alto coste de extensión de las infraestructuras necesarias para su comercialización.

En efecto, la LTC no sólo concibió la radiotelevisión por cable como servicio público, sino que estableció dos condiciones que marcarían de modo muy importante el desarrollo futuro del sector; incluyendo, pues, el ámbito local. En primer lugar, se decidió que el servicio se prestaría por demarcaciones («ámbito territorial continuo en el que un operador de cable puede prestar el servicio») de alcance desigual, en la medida en que su ámbito podía oscilar entre una parte de un término municipal hasta la agrupación de varios de ellos, debiendo, como mínimo, ser comprensivo de una población de 50.000 habitantes de un mismo municipio y, si éste no alcanzara tal cifra, por agrupación con otros y como máximo dos millones de habitantes. A tales efectos, las demarcaciones fueron clasificadas por el Real Decreto 2066/1996, de 13 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones por Cable, en cuatro tipos,

---

<sup>2</sup> Esta idea puede encontrarse, en términos aproximados, en la única monografía publicada hasta hoy sobre el régimen jurídico de la televisión terrestre de cobertura local: M. J. ROZADOS OLIVA, *La televisión local por ondas*, Comares, Granada, 2001, pág. 193.

en función de la población que integrase la demarcación («A»: más de 500.000 habitantes; «B»: entre 200.000 y 500.000; «C»: entre 100.000 y 199.999, y «D»: menos de 100.000 habitantes). En función de ello, las demarcaciones serían aprobadas por los ayuntamientos si no excedían de su término; a propuesta de éstos, por la Comunidad Autónoma cuando incluyeran más de un término municipal, y por la Administración del Estado si incluían municipios de distintas Comunidades Autónomas, previo informe vinculante de éstas.

La realidad era que este «mapa» no facilitaba la implantación de operadores específicamente locales en el negocio de la televisión por cable. Las razones eran diversas. Con carácter general, los cableoperadores, simples transportistas (*carriers*) de señales y servicios por abono, tienden en buena medida a prescindir de la localización de sus audiencias, a lo que contribuye su amplio ancho de banda y la consecuente posibilidad de difusión de muchos canales que se especializan de ordinario en el entretenimiento, lo que a su vez conduce a unas limitadas posibilidades de diversificar sus parrillas de programación *ratione loci*.

Del mismo modo y aunque ésta terminaría siendo también una característica de la televisión local por ondas, la heterogeneidad de la extensión geográfica y poblacional de las diversas demarcaciones de cable hacía oscilar las modalidades de televisión potencialmente comercializables entre las que en Francia se han denominado *chaînes de pays* (que emiten sobre un territorio extenso, homogéneo por su historia, su cultura local y sus características económicas) y *chaînes d'agglomération* (que se dirigen a una audiencia urbana, fundamentalmente de las grandes ciudades)<sup>3</sup>. De hecho, esta heterogeneidad de las demarcaciones determinó en su día que la lucha por el acceso a las concesiones para operar en ciertas de ellas fuera feroz (así, las coincidentes con grandes ciudades), mientras que los concursos en otras quedarán sencillamente desiertos<sup>4</sup>.

En segundo lugar, se estableció la existencia de sólo dos operadores en cada demarcación: uno, el resultante de la adjudicación de la concesión conforme al régimen general dispuesto por la Ley; el otro, en todo caso, «Telefónica de España, S.A.», a la que la LTC habilitó para prestar el servicio en todas las demarcaciones. De este modo, la Ley instauraba un régimen de duopolio en cada una de ellas, a pesar de que,

---

<sup>3</sup> Cfr. en este sentido CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL, *Rapport d'activité 2005*, pág. 57, accesible en [http://www.csa.fr/content/download/17142/314376/file/rapport\\_2005.pdf](http://www.csa.fr/content/download/17142/314376/file/rapport_2005.pdf) (consultado por última vez en junio de 2013).

<sup>4</sup> Ése fue el caso de las demarcaciones de Extremadura, Castilla-La Mancha, Menorca, Ibiza, Formentera, Ceuta y Melilla.

dada la posición de partida tan privilegiada de «Telefónica», se le impusieron una serie de condiciones y cargas para su acceso a este mercado<sup>5</sup>. Aunque «Telefónica» requirió formalmente concesiones para operar en todas las demarcaciones, finalmente —y no sin severas críticas por parte del sector de los operadores de cable— decidió comercializar su oferta de productos audiovisuales sobre su propia red mediante tecnología ADSL. A pesar de que finalmente terminó asimilándose el régimen jurídico aplicable a los prestadores que habían tendido su propia infraestructura y accedido al mercado a través de las previsiones de la LTC y a aquellos otros que decidieron prestar sus servicios sobre la red telefónica conmutada de titularidad de «Telefónica», la decisión estratégica de ésta determinaba la presencia de un único verdadero operador de cable en cada demarcación, el cual fue finalmente el mismo en casi todas ellas. Este monopolio legalizado se explicaba, a su vez y en buena medida, por las fuertes inversiones en infraestructura requeridas a estos prestadores, las cuales forzaron la entrada de un grupo de implantación nacional (ONO), financieramente fuerte y, en consecuencia, normalmente desvinculado del espacio geográfico de prestación del servicio. Nuevamente, este panorama daba pocas opciones para una presencia significativa de los intereses locales.

Paralelamente al desarrollo de la radiotelevisión por cable surgida al amparo de lo dispuesto en la LTC, en el ámbito local, como ya hemos señalado *ut supra* al hilo de la explicación de la STC 31/1994, de 31 de enero, floreció en amplias zonas de España un negocio consistente en suministrar, en entornos urbanos y a través de tendidos de cable, productos audiovisuales diversos (fundamentalmente películas reproducidas a través de magnetoscopio y, posteriormente, en algunos casos también canales temáticos de producción ajena<sup>6</sup>). Los abonados a ta-

---

<sup>5</sup> Así, una vez obtenido el título habilitante, «Telefónica» podía comenzar a prestar el servicio sólo después de transcurridos dieciséis meses, ampliables a veinticuatro por el Gobierno, a propuesta de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones —CMT— (ampliación que se llevó efectivamente a cabo por Resolución de 9 de diciembre de 1998, de la Secretaría General de Comunicaciones, por la que se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1998 por el que se amplía hasta veinticuatro meses la moratoria de dieciséis meses impuesta a «Telefónica, Sociedad Anónima» en el sector de las Telecomunicaciones por Cable), a contar desde la resolución del concurso del segundo operador; «Telefónica» debía prestar el servicio a través de una o varias empresas participada/s por ella en más de un 50 por 100; se obligaba a «Telefónica» a garantizar el derecho de acceso a sus infraestructuras a los demás operadores según los principios de neutralidad, transparencia y no discriminación; «Telefónica» no podía presentarse a los concursos para obtener concesiones de régimen general ni participar, directa o indirectamente, en el capital de las sociedades concesionarias; «Telefónica» tendría transitoriamente la consideración de operador con poder significativo en el mercado en aquellas demarcaciones en las que obtuviera título habilitante, hasta que se establecieran los operadores dominantes en cada una de ellas.

<sup>6</sup> En este último caso, mediante la captación y posterior redistribución de las correspondientes señales de satélite.

les servicios eran bloques de viviendas y, en general, comunidades en régimen de propiedad horizontal, fórmula arquitectónica característica del urbanismo residencial y mayoritariamente conformadora de los núcleos urbanos españoles.

A pesar de que algunos de los operadores de este peculiar sector eran más ambiciosos y, por ejemplo, emitían programación propia o publicidad, la mayor parte respondía al esquema que acabamos de exponer y que sólo con generosa condescendencia cabría calificar de «paralegal». El propio Tribunal Supremo (TS) llegó a emitir diversos pronunciamientos tratando de distinguir este singular modelo de negocio, al que se denominó «*vídeo comunitario*», de la auténtica televisión por cable. Lo cierto es que algunas de las principales diferencias no resultaban tan claras como parecía al TS. Así, al margen de otros argumentos sencillamente descartables, una diferencia consistía para el Alto Tribunal en «que su emisión está destinada a personas concretas y determinadas, no merecedoras de la calificación de público». En tal sentido, no se alcanza a entender la diferencia entre el mecanismo del abono a un vídeo comunitario y a una televisión por cable, más allá del dato cuantitativo, jurídicamente irrelevante, de su audiencia potencial<sup>7</sup>.

En otros casos, simplemente la diferencia patrocinada por el TS no siempre encontraba reflejo en la realidad, como la que postulaba que «su funcionamiento afecta a un solo inmueble o bloque de casas integrantes de una misma comunidad de vecinos, sin utilizar, por tanto, el dominio público al no atravesar la vía pública»<sup>8</sup>. Ni las emisiones se limitaban en la mayor parte de los casos a un solo inmueble o bloque (se trataba más bien en algunos casos de «vídeos de barrio»), ni concurría en todos los casos esa predicada ajenidad en cuanto al uso del dominio público viario (aunque tal vez lo más común era que la conexión con los domicilios de los abonados se realizara a través de cableado aéreo tendido entre los inmuebles y conectado a las antenas colectivas de cada uno de ellos), lo que convertía a algunos de estos suministradores en auténticos operadores —ilegales, por lo tanto— de televisión por cable. De hecho, un buen número de gestores locales de vídeos comunitarios han podido reconvertirse en operadores de televisión local por cable una vez aprobada la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

<sup>7</sup> En el mismo sentido, se señaló que una vez que se consuma el tránsito desde los vídeos comunitarios de suministro puramente doméstico a los gestionados por sujetos externos, «la figura del “tercero” convierte a los vecinos en “público”, en meros receptores, y desaparece la acción reflexiva de autoorganización privada» (F. J. BASTIDA FREIJEDO, «El Tribunal Supremo y los vídeos comunitarios», *Poder Judicial*, núm. 9, 1988, pág. 118).

<sup>8</sup> La doctrina judicial comentada en el texto puede encontrarse analizada en el pionero trabajo de M. CALVO CHARRO, *La televisión por cable*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 69 a 71.



La consolidación de las plataformas de televisión de pago, bien por cable, bien por satélite, determinó en buena medida el progresivo eclipse de los vídeos comunitarios, carentes de una programación competitiva y sabedores de su precaria situación legal. La aprobación de la LTC en 1995 vino, lógicamente, a intensificar esa decadencia. No obstante, la liberalización de la televisión por cable en los años 2003 y 2006 y su consolidación definitiva con la aprobación de la LGCA han supuesto un nuevo e insospechado espaldarazo para estos operadores. En efecto, la vigente Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGT), por segunda vez retiraba formalmente a una modalidad técnica de televisión (la primera fue la radiotelevisión por satélite en 1995) la consideración de servicio público, estableciendo como condición esencial para acceder a la prestación de la actividad la de obtener de la autoridad competente —de ordinario, la Comunidad Autónoma— una mera licencia reglada (disp. trans. 6.<sup>a</sup>). Dicha liberalización se consolidó definitivamente por el Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable, aún hoy vigente en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en la LGCA.

En cuanto a ésta, deroga la LTC, haciendo innecesaria a su vez la obtención de un control administrativo previo para la prestación de servicios de radiotelevisión y, en general, para el suministro de productos audiovisuales mediante redes de cable. A tal efecto, el artículo 22.2 señala que «la prestación del servicio requiere comunicación fehaciente ante la autoridad audiovisual competente y previa al inicio de la actividad», simple formalidad que se generaliza salvo para los casos en que el desarrollo de la actividad requiera el uso del dominio público radioeléctrico (art. 22.3 LGCA). Pero la derogación de la LTC ha supuesto —salvo refrendo expreso por parte de las diferentes Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de su potestad legislativa— la extinción de las demarcaciones aprobadas bajo su vigencia, así como de la limitación al número de operadores a que en su momento nos referimos. Todas estas nuevas condiciones han determinado un impulso de los operadores locales de cable, con frecuencia antiguos gestores de «vídeos comunitarios»<sup>9</sup>, los cuales promueven, desde hace algunos años con cierto éxito, la contratación entre abonados particulares, en muchos ca-

---

<sup>9</sup> La evolución, incluso temprana, de muchos operadores de «vídeos comunitarios» hacia el negocio del cable, a través de la distribución, junto a las tradicionales películas de vídeo, de programas recibidos vía satélite —en muchos casos de modo ilegal, añadimos nosotros—, es puesta de manifiesto en T. MILLÁN PAREDES y S. RUANO LÓPEZ, «Del vídeo comunitario a la televisión por cable: el desarrollo tecnológico del contenido local», en R. LÓPEZ LITA, F. VILAR MORENO y F. FERNÁNDEZ BELTRÁN (coords.), *Radio y televisión en el ámbito local*, Universitat Jaume I, Castellón, 2003, págs. 530-533.



sos a precios ciertamente competitivos, de los servicios convergentes tradicionales en el sector: radiotelevisión, servicios bajo demanda, acceso a Internet y telefonía básica. En todo caso, esta relativa expansión del cable a nivel local no debería distraer del hecho, incuestionable, de que la televisión local es en España mayoritariamente de propagación área.

## II. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA TELEVISIÓN LOCAL POR ONDAS: ANÁLISIS PROBLEMÁTICO ANTE EL CAMBIO DE MODELO

Hemos analizado en el epígrafe precedente los inicios de la andadura jurídica de la televisión local por ondas en España y su paso por el tamiz de la justicia constitucional. En realidad, mientras que, según afirmamos, no ha existido nunca en España una industria de la televisión por cable de cobertura propiamente local, en dicho ámbito sí han proliferado las emisoras de televisión hertziana terrestre. A raíz, precisamente, de dicho pronunciamiento del TC (STC 88/1995, de 6 de junio), el legislador puso en marcha un marco normativo que cristalizó en la LTL de 1995.

Más o menos perfectible, lo cierto es que la disciplina contenida en la Ley venía a otorgar alguna certeza en un ámbito de actividad en pleno auge, de notable importancia para el desarrollo y la cohesión territoriales y en el que estaban comprometidas relevantes libertades constitucionales. Pero lo cierto es que, a pesar de ello, durante al menos los primeros diez años de su vigencia, la LTL no pudo ser prácticamente aplicada, en la medida en que para convocar los concursos y otorgar las correspondientes concesiones a los operadores era precisa la asignación previa de frecuencias, para lo que resultaba indispensable que el Gobierno de la nación aprobara el plan técnico correspondiente, circunstancia que, como se analiza *infra*, no concurrió hasta el año 2004. Además, la LTL, nunca desarrollada reglamentariamente ni en este ni en otros aspectos, fue profundamente modificada por sucesivas normas, con el consiguiente y tan distorsionador efecto de regulación por «aluvión»<sup>10</sup>.

Por lo que se refiere a la evolución sufrida por este servicio en sus características fundamentales, podemos señalar que el principal cam-

---

<sup>10</sup> Así, fue severamente modificada mediante el tan denostado recurso a las llamadas «leyes de acompañamiento» a los Presupuestos Generales del Estado (Leyes 53/2002 y 62/2003, de 30 de diciembre), así como por 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 (LTDT).

bio operado en el sector no afecta sólo a la televisión local por ondas, sino que tiene un alcance general. En efecto, conviene recordar ahora que la opción regulatoria tradicional en los países de Europa occidental ha consistido en la consideración de la radiotelevisión terrestre (*broadcasting*) como un auténtico *servicio público* en sentido estricto, el acceso al cual por parte de sujetos privados quedaba condicionado por dos decisiones públicas sucesivas. La primera, de mera oportunidad política, consistente en abrir la actividad a su prestación por dichos sujetos privados. La segunda, de ordinario reconducible al ejercicio de una potestad administrativa más o menos discrecional, se concretaba en el otorgamiento de uno o varios títulos concesionales al/los operador/es adjudicatario/s, que quedaba/n, de este modo, fuertemente vinculado/s por el ejercicio de sucesivas y penetrantes potestades administrativas de supervisión, inspección, control y sanción por parte del titular público de la actividad.

Pues bien, una de las transformaciones más destacables que la LGCA ha operado sobre el ordenamiento jurídico audiovisual español ha sido la retirada de la técnica del servicio público a todas las formas de comunicación audiovisual, lo que puede calificarse de verdadero hito, en la medida en que la totalidad de estas actividades de difusión ha quedado comprendida bajo la cobertura de dicha técnica hasta hace escasamente ocho años.

La progresiva regresión de la categoría del servicio público en este ámbito de la actividad económica, caracterizada por el ejercicio de derechos fundamentales dotados de una enorme relevancia social y política, así como de una delicada urdimbre de intereses y valores que afecta a la propia dignidad y a la libertad connaturales al ser humano, ha cristalizado definitivamente con la nueva Ley en la caracterización de la televisión —de toda ella, pues— como «*servicio de interés económico general*». Así lo dispone el artículo 22.1 LGCA: «los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos son servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos». En consecuencia y en el referido contexto normativo, el que la Ley denomina *servicio público de comunicación audiovisual* queda reservado para la actividad desplegada por operadores de naturaleza pública, sea cual sea su ámbito de cobertura: estatal (RTVE), autonómico o local.

Esta categorización como servicios de interés general conlleva, por de pronto, que la prestación por parte de ciudadanos de los que a par-

tir de 2010 se han denominado «servicios de comunicación audiovisual televisivos y conexos» (aunque también de los «radiofónicos») sea esencialmente libre, en el marco del ejercicio legítimo de sus derechos fundamentales, tanto de orden propiamente comunicativo (libertades de expresión e información *ex* artículo 20 CE) como económico (libertad de empresa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38 CE). Libertad que, como sucede en la práctica totalidad de sectores de actividad humana socialmente relevantes, puede quedar eventualmente condicionada en su pleno ejercicio por la exigencia de un título habilitante, de otorgamiento en principio reglado, en forma de *licencia*.

1. *Planificación y ámbitos de cobertura en la televisión local por ondas. Expedientes para su alteración: la integración en cadenas (networking) y la emisión en cadena (syndication)*

En tal sentido y como se analiza sucesivamente, la televisión local por ondas es, como los restantes servicios de comunicación audiovisual, una actividad de interés general susceptible de ser gestionada bien por municipios —aislada o consorciadamente—, bien por particulares, debiendo obtener ambos la oportuna licencia que corresponde expedir, por lo general, a cada Comunidad Autónoma. A partir de 2002, la LTL previó por fin la aprobación por el Gobierno del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local (PTNTDL) como máximo en octubre de 2003. El Plan, que vio finalmente la luz como Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, determinó los canales múltiples necesarios y sus ámbitos de cobertura destinados a la televisión local, de acuerdo con unos criterios fijados, ciertamente, en la LTL. Aunque ésta fue también formalmente derogada por la LGCA, el PTNTDL continúa vigente a día de hoy, lo que explica en buena medida la vigencia de la tipología de zonas de cobertura que aquélla diseñó.

Así, la LTL previó dos tipos de canales múltiples. Al igual que en los restantes ámbitos de cobertura de la Televisión Digital Terrestre (TDT), cada uno de dichos canales estaría dotado, salvo limitaciones del espectro radioeléctrico, de una capacidad para difundir, al menos, cuatro programas de TDT. En primer lugar, se previeron los que podríamos denominar «canales necesarios» (esto es, que tendrían que planificarse obligatoriamente) para las capitales autonómicas, las capitales de provincia y los municipios de más de 100.000 habitantes. En segundo lugar, se contemplaron los que hemos llamado «canales posibles» (esto es, que podrían o no planificarse finalmente), a su vez con dos posibilidades: por un lado y siempre que existiesen frecuencias disponibles, el

PTNTDL reservaría canales múltiples con capacidad para la difusión de programas de televisión digital para atender las necesidades de cada una de las organizaciones territoriales insulares, lo que finalmente ocurrió; y, por otro, siempre que existiesen frecuencias disponibles y la Comunidad Autónoma lo solicitase expresamente al Estado, se asignarían canales múltiples destinados a municipios colindantes con una población superior a 25.000 habitantes o agrupaciones de municipios con un territorio de radio superior a 25 kilómetros<sup>11</sup>.

En la actualidad y aun de modo aproximado, ambas posibilidades han venido a ser refrendadas por la propia LGCA, al disponer en el artículo 22.3 que «para la prestación del servicio de comunicación televisiva las licencias de ámbito local podrán dar cobertura a uno o a varios municipios limítrofes y, en su caso, a un ámbito insular completo».

La planificación de estos ámbitos de cobertura para la televisión local ha respondido tradicionalmente a la finalidad de acotar las emisiones de estos operadores<sup>12</sup> dentro de un ámbito definido por los que podríamos denominar «confines naturales», satisfaciendo de este modo las necesidades que motivaron su puesta en funcionamiento y garantizando el cumplimiento eficaz de sus funciones informativas y de entretenimiento, centrándolas en la realidad y en los intereses locales. Para ello ha sido tradicional en nuestro Derecho audiovisual la imposición normativa de dos límites a estos operadores.

Por una parte, se reconoció la prohibición de *formación de cadenas*, estableciendo el artículo 7 LTL que se entendía que formaban parte de una cadena «aquellas televisiones en las que exista una unidad de decisión, considerándose que esta unidad de decisión existe, en todo caso, cuando uno o varios socios, mediante la agrupación de acciones, ejerzan la administración de dos o más sociedades gestoras del servicio, posean en éstas la mayoría de los derechos de voto o tengan el de-

---

<sup>11</sup> El PTNTDL planificó bastantes de estos canales posibles. Aunque también se previeron los del primer tipo (territorios insulares), cabe destacar los canales destinados a municipios colindantes con una población superior a 25.000 habitantes o agrupaciones de municipios con un territorio de radio superior a 25 kilómetros, que fueron previstos en gran número, pudiendo afirmarse que en la actualidad todo el territorio nacional se encuentra cubierto por alguna demarcación de televisión digital local. A esta expansión de canales seguramente contribuyeron varias circunstancias, como la fuerte demanda a las Comunidades Autónomas por parte de agrupaciones de municipios para la puesta en marcha de operadores de titularidad pública local, para los que se reservó normalmente uno de los cuatro programas del canal.

En todo caso, la previsión de estos canales «posibles» ponía de manifiesto que la Ley excluía el derecho automático de todos los municipios al servicio de televisión local por ondas.

<sup>12</sup> Aunque únicamente de los de naturaleza privada. Por otra parte, resulta en cierto modo llamativo —por tratarse de un fenómeno muy similar que, a nuestro juicio, hubiera exigido idéntica respuesta normativa— que esta limitación no se haya hecho extensiva en ningún momento a los concesionarios-licenciarios de TDT de ámbito autonómico.

recho a nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de sus respectivos consejos de administración».

Las vicisitudes y problemas generados por esta prohibición fueron diversos y tal vez no proceda en esta sede su análisis detenido<sup>13</sup>. Bastará con señalar que hoy día, aunque no existe un pronunciamiento normativo expreso, la LGCA parece autorizar implícitamente la formación de cadenas —«redes nacionales», viene a denominarlas— de emisoras locales de televisión cuando, en el artículo 5.3, excluye de ciertos deberes de financiación de obras europeas a «las televisiones locales que no formen parte de una red nacional». A nuestro juicio, esta *voluntas legis* queda definitivamente confirmada si reparamos en la sintomática supresión de toda referencia a los operadores locales en la disciplina antimonopolio recogida ahora en el artículo 36 LGCA; dicho de otro modo: a partir de 2010 no existe, como se verá sucesivamente, límite alguno a la participación por parte de cualquier operador en el capital o los derechos de voto de empresas prestadoras de servicios de comunicación audiovisual televisiva de cobertura local.

Por el contrario y de un modo un tanto paradójico<sup>14</sup>, la LGCA ha venido a confirmar la prohibición de *emisión en cadena* en relación con «aquellas televisiones que emitan la misma programación durante más del 25 por 100 del tiempo total de emisión semanal, aunque sea en horario diferente»<sup>15</sup> (art. 22.3). No obstante, ha añadido algunas determinaciones importantes:

— Que en ningún caso este porcentaje puede concentrarse en el horario de 21 a 24 horas<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Un examen de las sucesivas reformas experimentadas en el régimen jurídico tanto de esta prohibición como de las medidas antimonopolio en materia de televisión local aérea, íntimamente relacionadas, puede encontrarse en M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (2009: 300-313).

<sup>14</sup> Paradoja que se fundamenta en el hecho de permitir, por un lado, lo más, esto es, la integración a nivel organizativo, y, por otro, en prohibir lo menos, es decir, la emisión de ciertos contenidos de modo conjunto por encima de un cierto porcentaje, no alcanzando a comprenderse bien a qué objetivo podría aspirarse con la primera operación (la permitida) si no fuera, en muy buena medida, la realización de la segunda (la prohibida, aunque parcialmente), al menos en un porcentaje comercialmente atractivo, es decir, muy probablemente superior al 25 por 100 del total de horas de emisión semanales.

<sup>15</sup> La fórmula es reproducción exacta de la contenida en su día en la LTL. No parece, pues, que el legislador de la LGCA haya valorado los reparos formulados en su momento al requisito del cómputo «semanal» de las emisiones, que admitiría acuerdos en los que el límite de contenidos pudiese ser sobrepasado sólo con que éstos fueran proporcionados por cada operador en semanas alternas. Un análisis de algunos de los inconvenientes que se alzaron frente a esta limitación puede encontrarse en M. J. ROZADOS OLIVA (2001: 214-217) y bibliografía *ib. cit.*

<sup>16</sup> Como señala CARRILLO DONAIRE, esa prohibición de «concentración» no significa en absoluto la exclusión de la emisión en cadena durante ese horario, sino que únicamente impide que el porcentaje máximo del 25 por 100 se ubique por entero en esa franja —J. A. CARRILLO DONAIRE, «Capítulo IV. Radio y Televisión (II). Modalidades de prestación», en E. GUICHOT (coord.), *Derecho de la Comunicación*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 123—.

— Que, sin embargo, no se considerará emisión en cadena la de programas que hayan sido coproducidos o producidos de forma sindicada —esto es, mediante la creación de un ente común— por los prestadores del servicio de comunicación televisiva de ámbito local, siempre que el porcentaje de sindicación sea igual o superior al 12 por 100 del total del proyecto. Esta importante excepción a la prohibición general y a su límite porcentual puede determinar, previsiblemente, el renacimiento de las emisiones en cadena para la televisión local aérea española. Pero puede que existan diferencias entre las experiencias anteriores y las que puedan nacer al amparo de la vigente realidad normativa. Así, hasta 2010 la configuración de este tipo de iniciativas —ya simples emisiones sindicadas, ya agrupaciones en *cadena*s— era netamente «vertical», en el sentido de que se fundamentaba en producciones centralizadas de grandes grupos nacionales<sup>17</sup>. A partir de la LGCA, las emisiones locales en cadena que puedan consolidarse requieren la inversión, la implicación —y en un porcentaje significativo— del propio operador local (de cada uno de ellos). Es cierto que, al no existir límites a la participación de grupos nacionales o autonómicos en licenciatarios de televisión local por ondas (esto es, a la formación de cadenas), la inversión real en la producción de los contenidos a emitir puede provenir, en efecto, de un inversor supralocal, pero se dificulta muy notablemente la «imposición» vertical de contenidos es-

<sup>17</sup> Si bien, inicialmente, estas operaciones quedaron amparadas por las autorizaciones emitidas por algunas Comunidades Autónomas para la emisión en cadena, su impulso definitivo a nivel nacional vino de la mano de las modificaciones introducidas en materia de medidas antimonopolio —previstas en el artículo 19 de la hoy derogada Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada (LTP)— por parte de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. Con ellas se relajaban los límites de participación de los grandes grupos audiovisuales en el capital de los operadores locales, consolidando verdaderas cadenas de televisiones locales que, en cualquier caso, ya venían operando (destacadamente «Localia», vinculada al grupo «PRISA»). El alcance literal de la reforma fue el siguiente: «ninguna persona física o jurídica que, directa o indirectamente, participe en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al cinco por ciento del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito estatal, podrá tener una participación significativa en otra sociedad concesionaria de ámbito de cobertura autonómico o local, siempre que la población de las demarcaciones cubiertas en cada uno de estos ámbitos por sus emisiones exceda del 25 por ciento del total nacional». Asimismo, se estableció un límite equivalente en relación con la participación por parte de operadores privados autonómicos. «Igualmente, las personas físicas o jurídicas no incluidas en el párrafo anterior que, directa o indirectamente, participen en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al cinco por ciento del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito autonómico no podrán tener una participación significativa en ninguna otra sociedad concesionaria de un servicio público de televisión local cuyo ámbito esté incluido en el anterior, siempre que la población de las demarcaciones cubiertas por sus emisiones exceda del 25 por ciento del total autonómico [...] En ningún caso se podrá tener una participación significativa en el capital o en los derechos de voto, de sociedades concesionarias de servicios públicos de televisión de ámbito estatal, autonómico y local en caso de que coincidan simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión».



tandarizados y, por ello, ajenos a cada realidad local. Como igualmente cierto es que estas cautelas adicionales se hacen necesarias una vez que, mediante esta fórmula, puede sobrepasarse el porcentaje del 25 por 100, al no considerarse legalmente el suministro conjunto de tales contenidos como emisión en cadena.

— Que el derecho de emisión en cadena se entiende sin perjuicio de la plena competencia de las Comunidades Autónomas con relación a los prestadores que hayan obtenido licencias en sus respectivos ámbitos territoriales. Esta última determinación —que parece querer revivir la posibilidad de autorización autonómica que, en esta materia, ya recogía la LTL— resulta algo confusa. En primer lugar, porque, como acabamos de comprobar, la emisión en cadena no se configura legalmente como un «derecho» en sentido propio, sino, antes bien, como una prohibición con excepciones legales tasadas. En segundo lugar, porque no se entiende bien el alcance exacto de esta salvedad en relación con las Comunidades Autónomas y los prestadores de sus respectivos ámbitos territoriales. Ni las Comunidades Autónomas son titulares en esta materia de ninguna competencia supuestamente «plena»<sup>18</sup> ni tiene, a nuestro juicio, el más mínimo sentido consagrar un régimen básico<sup>19</sup>, aunque preciso, sobre la emisión en cadena para dejar acto seguido a las Comunidades Autónomas la posibilidad de alterarlo *plenamente* «con relación a los prestadores que hayan obtenido licencias en sus respectivos ámbitos territoriales», lo que puede terminar por desvanecer, lisa y llanamente, el régimen legal.

## 2. *La publicidad electoral en la televisión hertziana local: un grupo normativo caduco y redundante*

Por lo que se refiere a la publicidad electoral a través de los medios de comunicación, la regulación en España resulta estar en buena medida dispersa, y ello sin una justificación suficiente. En efecto, al margen de la previsión de un régimen general en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), dicha actividad realizada a través de medios de comunicación audiovisuales determinó la emanación de tres leyes distintas y complementarias de la citada LOREG. La primera en aprobarse fue la Ley

<sup>18</sup> El artículo 149 CE dispone que: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas».

<sup>19</sup> Disposición final 6.ª LGCA.



Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, que fue finalmente derogada por obra de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que ha integrado su disciplina en la propia LOREG<sup>20</sup>.

Más tarde se aprobaron otras dos normas sobre la materia centradas en el ámbito local. Por una parte, la Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora, y, por otra, la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres. Ambas se encuentran vigentes, aunque gran parte de la escueta disciplina que contienen es redundante respecto de lo previsto, con carácter general, en la LOREG.

La que interesa analizar en esta sede —la Ley Orgánica 14/1995— establece una serie de disposiciones elementales sobre la publicidad electoral difundida por emisoras de televisión local por ondas. Preliminarmente, conviene interrogarse acerca del porqué de una regulación tan sectorial, esto es, asumida —lo que ya es asumir— la necesidad actual de una regulación específica para este fenómeno en el ámbito local, procede preguntarse el porqué de una disciplina limitada a las emisoras de televisión «por ondas terrestres». Ciertamente, según puede derivarse de la exposición evolutiva de la televisión local que hemos desarrollado en los primeros apartados de este trabajo, la hertziana terrestre ha sido la definitiva triunfadora del sector televisivo en este ámbito de cobertura, en el que, sencillamente, no existen competidores tecnológicos. El planteamiento parece que fue el mismo en el momento de aprobación de la Ley Orgánica 14/1995, aunque las incertidumbres existentes acerca de la evolución futura del sector del cable debió determinar la introducción de una relevante precisión equiparadora en la disposición adicional única de la Ley Orgánica, en el sentido de que «la prohibición de contratar espacios de publicidad electoral determinada en el número 1 del artículo único, así como la exigencia del respeto al pluralismo político y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales establecida en su número 3, serán igualmente aplicables a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable».

En cuanto al contenido regulador de la Ley Orgánica, en primer lugar se establece que no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres, sea cual sea su modo de gestión<sup>21</sup>. El tratamiento del sector de la radiodifusión

---

<sup>20</sup> Artículos 59 a 67, principalmente.

<sup>21</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 14/1995 y artículo 60.1 LOREG.

sonora es, pues, distinto, como se desprende del citado artículo 60.1 LOREG, así como del artículo único.1 de la Ley Orgánica 10/1991, de manera que los únicos medios de comunicación audiovisuales en los que pueden contratarse espacios de publicidad electoral son aquellos que presten servicios de comunicación audiovisual radiofónicos de titularidad privada, sea cual sea su ámbito de cobertura. Tal vez este tratamiento discriminatorio entre operadores de radiodifusión sonora y televisión no tenga en la moderna sociedad de la información de hoy en día —si es que en algún momento lo ha tenido— sentido alguno y esté precisado de una urgente revisión actualizadora o, en su defecto, de una justificación suficientemente razonable de cara a su mantenimiento.

A pesar de ello, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones municipales tendrán derecho durante la campaña electoral a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras gestionadas por los ayuntamientos de aquellas circunscripciones donde presenten candidaturas, prohibiéndose, pues, la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en elecciones distintas de las municipales y remitiendo en cuanto a los criterios aplicables de distribución y emisión de estos espacios a lo establecido en la LOREG<sup>22</sup>.

Conviene detenerse, aunque sea brevemente, a considerar la racionalidad de la prohibición de difundir espacios electorales gratuitos por parte de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisivos por ondas terrestres de titularidad municipal cuando se trate de procesos electorales no municipales. De hecho, lo primero que cabe decir es que, con carácter general, la LOREG no contiene una limitación similar y, de hecho, parte de la posibilidad contraria cuando dispone que «si el ámbito territorial del medio o el de su programación fueran más limitados que el de la elección convocada, la distribución de espacios se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación»<sup>23</sup>. Pero es que, nuevamente, no se alcanza a comprender la razón de permitir que un operador público autonómico, por poner un ejemplo, pueda difundir un espacio gratuito de propaganda en el marco de unas elecciones a Cortes Generales y que, simultáneamente, dicha prác-

---

<sup>22</sup> Artículos 61 y ss. LOREG. Asimismo, el artículo 188 LOREG precisa que «el derecho a los tiempos de emisión gratuitos en los medios de titularidad pública, regulado en el artículo 64, corresponde en el caso de elecciones municipales a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presentan candidaturas en municipios que comprendan al menos al 50% de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente».

<sup>23</sup> Artículo 62 LOREG.

tica se prohíba a un operador público de televisión local en relación con las elecciones a la Asamblea legislativa de la respectiva Comunidad Autónoma<sup>24</sup>.

Por último, el artículo único.3 de la Ley Orgánica 14/1995 establece que «el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales por las emisoras de televisión local por ondas terrestres, cualquiera que sea la forma de su gestión, quedarán garantizados por las Juntas Electorales en los términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública». Nuevamente se produce aquí una discriminación injustificada entre medios televisivos y radiofónicos en la órbita local, de modo que mientras que los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual televisivos de cobertura local se equiparan, en este aspecto de su disciplina, a los operadores de titularidad pública, los titulares de licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual radiofónicos de ámbito municipal escapan a esta limitativa equivalencia.

### 3. *Las potestades sancionadoras sobre el servicio. Problemas de articulación entre el audiovisual y las telecomunicaciones e implicaciones para la Administración local*

La diversidad de fenómenos y aspectos implicados en la actividad de difusión radiotelevisiva hertziana (demaniales, vinculados a servicios de comunicaciones electrónicas y propiamente audiovisuales) determina la confluencia de títulos competenciales correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas. En efecto, en un principio, la articulación de las competencias de control, inspección y sanción sobre los servicios de televisión local por ondas es coherente con las vigentes para la autorización de la actividad, y es como sigue: la Administración General del Estado es titular de la potestad sancionadora en cuanto a los aspectos técnicos y de protección del espectro radioeléctrico<sup>25</sup>, mientras que

<sup>24</sup> La misma prohibición se consagra en la Ley Orgánica 10/1991 para las emisoras municipales de radiodifusión sonora. La diferencia se encuentra en este caso, como ya hemos adelantado en el texto y a diferencia de los licenciatarios de televisión local, en que las emisoras municipales de radiodifusión sonora de titularidad privada sí podrán contratar espacios de publicidad electoral con los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a elecciones de ámbito supramunicipal. Como puede comprobarse, ni el análisis de la situación de cada sector aislado ni el examen comparado entre ambos (radio y televisión local) arrojan en este punto un resultado muy satisfactorio en cuanto a racionalidad y justificación del vigente marco regulador.

<sup>25</sup> Artículos 43 y concordantes LGT. La Administración General del Estado es, asimismo, competente en todo lo relativo a los servicios instrumentales de la actividad radiotelevisiva,

en lo relativo a la vertiente de la actividad televisiva la competencia inspectora y sancionadora corresponde a las autoridades audiovisuales de las Comunidades Autónomas, salvo que los efectos de las infracciones excedan del ámbito de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso tales potestades corresponden a la Administración General del Estado<sup>26</sup>.

En todo caso, tras la aprobación de la LGCA el entreveramiento de lo audiovisual y las telecomunicaciones se ha enfatizado de un modo un tanto inopinado. Así, por una parte, respecto de la disciplina precedente, el ya mencionado artículo 56 LGCA ha apoderado a las Comunidades Autónomas de una competencia netamente vinculada con las telecomunicaciones, como es la denominada «protección activa» del dominio público radioeléctrico. Como algún autor ha señalado, la mención, como cierta, de esta competencia a favor de las Comunidades Autónomas en el artículo 56 LGCA y la paralela referencia, que lleva a cabo la disposición adicional 1.ª.3 de la Ley, a que el efectivo ejercicio de dichas funciones de protección activa quede condicionado a una decisión en tal sentido por parte de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones generan confusión<sup>27</sup>. Por otra parte, la disposición adicional 2.ª LGCA confiere rango legal a la intervención de las Comunidades Autónomas en la planificación estatal del espacio radioeléctrico, en los siguientes términos: «la planificación del espacio radioeléctrico será

---

pero cuya prestación corresponde a operadores distintos del prestador de servicios audiovisuales. El servicio —de telecomunicaciones— portador de la señal de televisión es el exponente de estos servicios.

<sup>26</sup> Así es como ha venido siendo en nuestro sistema antes de la aprobación de la LGCA. A partir de ella y al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.27.ª CE, el artículo 56 LGCA dispone que «las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en esta Ley y, en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales. También serán competentes en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico». Ciertamente y siguiendo la estela de lo dispuesto en la hoy derogada Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, el ámbito territorial autonómico de las emisiones sigue sin ser el único elemento discriminador de las competencias de control y sancionadoras de las Comunidades Autónomas, de manera que, según la literalidad del precepto transcrito, éstas ejercerían tales potestades sobre, por ejemplo, las emisiones vía satélite realizadas directamente por entidades radiotelevisivas públicas de su titularidad o por terceros de cualquier modo habilitados para su gestión.

<sup>27</sup> E. GUICHOT, «El régimen sancionador audiovisual», en C. CHINCHILLA y M. AZPITARTE (coords.), *Estudios sobre la Ley General de Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, págs. 543-544, nota 7. Este autor salda la confusión concluyendo que, a pesar de la aparente certeza que se deriva de lo dispuesto en el artículo 46, la disposición adicional 1.ª.3 LGCA contiene una referencia de «valor meramente político», interpretación a la que llega, esencialmente, a la vista de las competencias estatales exclusivas derivadas de lo dispuesto en el artículo 149.1.21.ª CE.

elaborada con la participación de las Comunidades Autónomas a través de instrumentos de cooperación previstos en la legislación general. A estos efectos, el Gobierno recabará informes de las Comunidades Autónomas a la hora de habilitar bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual que afecten al territorio de dichas Comunidades Autónomas»<sup>28</sup>.

Pero centrando nuestra atención sobre la potestad sancionadora en materia de servicios de comunicación audiovisual en el ámbito local, conviene destacar la carencia absoluta de potestades de sanción sobre estos servicios por parte de las entidades locales, de manera que, según hemos visto y como viene siendo habitual, el reparto de la misma en este campo tiene lugar entre el Estado y las Comunidades Autónomas *ex* artículo 56 LGCA. Ello conlleva que las ordenanzas que pueden aprobar los municipios sobre los servicios de radiodifusión sonora o televisión de ámbito local, de un lado, deben centrarse en aquellas emisiones de titularidad pública municipal que, en consecuencia, alcanzan la calificación de servicios públicos y, de otro, que incluso dentro de dicho ámbito no existe posibilidad alguna de prever un aparato sancionador, ni siquiera de ejercer tal potestad en aplicación de la disciplina estatal y/o autonómica. Dentro de tales márgenes son diversas las cuestiones que pueden abordar estas normas locales (estándares de calidad, régimen de publicidad, determinaciones sobre programación, etc.), pero, de un modo tal vez cuestionable, en relación con las mismas ninguna medida sancionadora pueden adoptar.

### III. LA MIGRACIÓN DE LA TELEVISIÓN LOCAL HACIA LAS EMISIONES DIGITALES: BALANCE DE LA SOLUCIÓN NORMATIVA PARA LA EVENTUAL LEGALIZACIÓN DE LOS OPERADORES PREEXISTENTES

Un análisis detallado merece el proceso de transición tecnológica que, en el marco del más amplio contexto nacional, ha experimentado en época reciente la televisión local por ondas de cara a materializar la migración desde la tecnología analógica a la digital, así como las dificultades que el sector ha debido afrontar para su definitiva regularización. Conviene, a estos efectos, llevar a cabo un cierto análisis retrospectivo que nos permita conocer las claves de la evolución de estos servicios en España.

---

<sup>28</sup> En gran medida, se trata de una previsión tributaria del reconocimiento efectuado en similar sentido en alguna de las recientes reformas estatutarias. El ejemplo es, sin duda alguna, el artículo 216 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

Consciente de la problemática situación fáctica creada hasta su entrada en vigor<sup>29</sup>, la LTL trató de establecer un plazo de regularización para los operadores preexistentes, disponiendo en la redacción originaria de su disposición transitoria única que: «1. Las emisoras de televisión local, que estén emitiendo por ondas terrestres con anterioridad al 1 de enero de 1995, deberán obtener, para continuar con su actividad, la correspondiente concesión con arreglo a esta Ley. 2. El otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio se verificará previa la asignación de frecuencias y demás características técnicas que se determinen de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley. 3. La solicitud para el otorgamiento de la concesión se dirigirá por los respectivos Ayuntamientos a la Comunidad Autónoma correspondiente. 4. En caso de no obtenerse dicha concesión, tales emisoras dejarán de emitir en un plazo de ocho meses a contar desde la resolución del concurso»<sup>30</sup>.

El principal obstáculo que impidió dicha regularización fue la inercia del Estado, que hasta 2004 no planificó las frecuencias para la prestación de este servicio, de manera que se imposibilitaba en teoría la convocatoria por parte de las Comunidades Autónomas de los correspondientes concursos. En consecuencia, dichas emisoras anteriores a 1995 se mantuvieron en una situación anómala y ciertamente irregular, pero que podríamos denominar de «alegalidad» —en tanto que carentes de una regulación sustantiva— mucho más que de «ilegalidad», dado que el incumplimiento de las previsiones de la disposición transitoria 1.ª LTL —que preveía para ellas un estado de «legalidad a término»— era de todo punto ajena a su voluntad, dependiendo en exclusiva de un incumplimiento del propio Estado<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> En buena medida expuesta en el texto, *supra*, I.

<sup>30</sup> Algo que no se termina de entender bien es por qué el legislador estableció como condición para poder acogerse a la regularización el que la emisora hubiera estado operativa antes del 1 de enero de 1995, cuando la LTL entró en vigor casi un año más tarde (el 23 de diciembre). Parece que lo más razonable hubiera sido tener en cuenta esta segunda fecha y no aquella. La única explicación plausible podría consistir en el establecimiento de un margen temporal suficiente que evitara la implantación de nuevos operadores en el mercado, repentinamente atraídos por la estela supuestamente salvífica de una nueva disciplina en proceso de aprobación.

<sup>31</sup> El incumplimiento del Estado determinó, de hecho, la intervención correctora de cierta jurisprudencia, que vino a anular sanciones impuestas a algunos de los operadores cubiertos por dicho régimen transitorio, complementando así la protección brindada por ciertas Comunidades Autónomas. Vid. sobre el particular J. VIDA FERNÁNDEZ, «La “legalidad a término” de la actividad de determinados emisores de televisión local por ondas terrestres: la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 17 de marzo de 2003», *iustel.com, Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 4, 2003. Asimismo, de interés resulta el trabajo de R. J. ORTEGA MONTORO, «Televisión local y servicio público: el régimen jurídico de la televisión local por ondas terrestres, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 11, 2008, págs. 1946-1966.



Pues bien, el inicio del período de transición hacia la extinción de la tecnología analógica, emprendido a partir de 1998, aceleró las preocupaciones e incertezas sobre el futuro de estos operadores, por momentos muy numerosos, con lo que ello supuestamente podía implicar de inseguridad y de posibles pérdidas en términos de inversiones, empleo, etc. Una vez planificadas las frecuencias en 2004 con la aprobación del tan esperado PTNTDL, la LTDT trató de solventar tal estado de cosas introduciendo una serie de cambios en esta disciplina. Así, la norma confirmó el adelanto del apagón analógico en la esfera local a 1 de enero de 2008<sup>32</sup>. En efecto, el *switch-over* en este ámbito había variado más de lo aconsejable, de modo que si bien empezó siendo fijado para el 1 de enero de 2006 fue más tarde pospuesto veinticuatro meses, adelantándose de este modo más de dos años al apagón general, planificado para el 3 de abril de 2010, también tras una previsión inicial en el 1 de enero de 2012. No obstante, los concursos debían quedar resueltos por parte de las Comunidades Autónomas, como muy tarde, el 31 de diciembre de 2005<sup>33</sup>.

Pero la determinación tal vez crucial de la LTDT fue el establecimiento de un *nuevo término para la legalización* de las emisoras locales que estuvieran emitiendo antes del 1 de enero de 1995. En el caso de no obtenerse la concesión a que se refería la que pasó a ser disposición transitoria 2.<sup>a</sup> LTL, tales operadores habrían de dejar de emitir en un plazo de seis meses contado desde la resolución del concurso o, en su defecto, en igual plazo de seis meses desde que se agotara el dispuesto para resolver la adjudicación a la que se refería la disposición transitoria 2.<sup>a</sup><sup>34</sup>. Además, el legislador advertía expresamente que esta circunstancia no podría suponer derecho a indemnización a los efectos de lo dispuesto en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta cláusula legal de exoneración de responsabilidad extracontractual por parte de la Administración estatal ha podido resultar —por diversos motivos en los que no conviene detenerse ahora— seguramente eficaz, pero operaba al mismo tiempo

---

<sup>32</sup> Se trataba de un adelanto respecto de la previsión general de cese de las emisiones analógicas en los restantes ámbitos de cobertura, pero, como decimos en el texto, igualmente de un retraso en relación con la fecha del 1 de enero de 2006, establecida en el apartado 5 de la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> LTL, introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. No obstante, al amparo de la habilitación contenida al efecto en el, asimismo nuevo, apartado 6 de dicha disposición transitoria 2.<sup>a</sup>, el Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre, de reforma del PTNTDL, retrasó la fecha del apagón local al 1 de enero de 2008, fecha que, según hemos señalado, la LTDT se limitó a confirmar.

<sup>33</sup> Según venía a disponer la nueva redacción del apartado tercero de la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> LTL, introducida por dicha LTDT.

<sup>34</sup> Esto es, como máximo, el 30 de junio de 2006.



como una elocuente *confessio* sobre la tan decidida como prolongada negligencia del Estado en esta materia.

No obstante, repárese en que —indudablemente como modo de compensar y favorecer a unas empresas sistemáticamente preteridas, cuando no perjudicadas, por los poderes públicos, así como para impulsar una oportunidad de cara a la continuidad de algunas de ellas— el artículo 9.3 LTL pasó a disponer desde entonces que, a la hora de otorgar las concesiones, las Comunidades Autónomas «podrán tener en cuenta como criterio positivo de valoración la experiencia demostrada en televisión local de proximidad por las compañías operadoras [...] Dicha experiencia se podrá acreditar, demostrando estar al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres».

En todo caso y a pesar de tan moderada predilección por ellos, la nueva Ley había de disponer el escenario para el caso de que estos operadores resultaran efectivamente adjudicatarios de las nuevas concesiones, de modo que su ya plena y definitiva legalización se hiciera, por un lado, sin entorpecer el proceso de migración tecnológica ya iniciado y, por otro, sin infligir penalidades adicionales a este peculiar y castigado colectivo. Por ello, la LTDT dispuso que «los adjudicatarios de concesiones para la prestación de servicio público de televisión digital terrenal que hubieran efectuado emisiones al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley 41/1995, 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, en el marco de la normativa reguladora del dominio público radioeléctrico. A dichos efectos, los concesionarios, presentarán ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información las soluciones técnicas necesarias que permitan la emisión con tecnología analógica, sin que por ello se entiendan adquiridos derechos de uso del dominio público radioeléctrico distintos de los reconocidos en el correspondiente título concesional. Finalizado el plazo anteriormente señalado, aquéllas deberán emitir con tecnología digital y adaptarse a las previsiones contenidas en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local»<sup>35</sup>.

Esto significaba, ni más ni menos, que, siempre que hubieran emitido al amparo de la habilitación «provisional» de la LTL, tales nuevos

---

<sup>35</sup> Disposición transitoria 2.<sup>a</sup>, apartado 5, primer párrafo, LTL.

concesionarios deberían dejar de emitir en analógico como muy tarde el 1 de enero de 2008, fecha que fue, por lo tanto y como hemos señalado ya, al menos formalmente, la del apagón para el ámbito local. Pero ello suponía, a su vez, que dicho ámbito local era el único —con la muy cuestionada excepción de «La Sexta»<sup>36</sup> en el estatal, pero que se encontraba entonces en una situación radicalmente distinta— en el que había «nuevos» adjudicatarios de concesiones en TDT que podían seguir emitiendo transitoriamente en analógico<sup>37</sup>, siempre, eso sí, que ya lo estuvieran haciendo. *A contrario*, debía, pues, entenderse que los nuevos adjudicatarios de concesiones en TDT que no estuvieran emitiendo en analógico habrían de difundir su señal desde el inicio únicamente con tecnología digital.

A la vista de que, a pesar de todo, la situación de la TDT local no terminaba de regularizarse, la LGCA estableció nuevas determinaciones tendentes a la estabilización del sector, dotándolo esta vez de un término para su *depuración*, es decir, para la extinción formal de las habilitaciones de aquellos operadores que, habiendo resultado adjudicatarios de concesiones, no hayan comenzado en ningún momento o hayan interrumpido sus emisiones. Así, la disposición transitoria 10.<sup>a</sup> LGCA<sup>38</sup> señala que «las concesiones para la gestión de televisiones locales por ondas hertzianas, tanto las atribuidas a las administraciones locales como a particulares, que no hubieran iniciado sus emisiones dentro del plazo establecido en la normativa vigente en el momento de su otorgamiento, quedarán automáticamente extinguidas seis meses después de la entrada en vigor de esta Ley»; esto es, dicho plazo expiró el 1 de noviembre de 2010. «[...] 2. Asimismo, quedarán automáticamente extinguidas cuatro meses después de la entrada en vigor de esta Ley las concesiones para la gestión de televisiones locales por ondas hertzianas, tanto las atribuidas a las administraciones locales como a particulares, que hubieran interrumpido sus emisiones y se hallaran en dicha situación al tiempo de la publicación de la presente norma [...] 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

---

<sup>36</sup> Ésta fue y ha seguido siendo —una vez integrada en el «Grupo Antena 3»— la denominación comercial de las emisiones. La mercantil inicialmente beneficiaria de la concesión fue «Gestora de Inversiones Audiovisuales La Sexta», título habilitante que fue adjudicado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2005.

<sup>37</sup> Para un análisis jurídico sobre las peculiares condiciones en que tuvo lugar la irrupción de «La Sexta» en el panorama de la televisión nacional, en pleno proceso de transición digital, permítasenos la remisión a M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (2009: 235-248).

<sup>38</sup> «Revisión de la planificación y de las concesiones para la gestión de las televisiones locales por ondas hertzianas».

revisión del Plan Técnico Nacional de la Televisión Local con la finalidad de racionalizar su contenido [...] Mientras se procede a la revisión que se establece en el apartado anterior, las autoridades audiovisuales competentes se abstendrán de convocar y de resolver concursos públicos para el otorgamiento de títulos habilitantes para la gestión de televisiones locales».

Varias consideraciones pueden hacerse a estas previsiones contenidas en la LGCA. En primer lugar, tal vez falte una explicación convincente para la adopción de dos plazos distintos —seis y cuatro meses— para la extinción de las concesiones, ante situaciones tan semejantes como las prevenidas en los apartados 1 y 2 de la mencionada disposición (no inicio e interrupción de las emisiones). Al contrario, parece que el legislador reconoce un plazo mayor —y, por ello, parece querer ser más benévolo con él— a quien incumplió más gravemente. En segundo lugar, sería interesante realizar un estudio conducente a averiguar cuántos consorcios locales que solicitaron reserva de frecuencia en los canales múltiples previstos en el PTNTDL han desarrollado en algún momento o desarrollan actualmente alguna actividad<sup>39</sup>. Por último, los anuncios sobre la adopción de medidas futuras —a las que de modo inexplicable son tan aficionados nuestros legisladores— han quedado, una vez más, en «agua de borrajas»: ni se ha creado la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones ni, en consecuencia, se ha procedido a revisar el PTNTDL, cuya última enmienda, por lo demás muy específica, data del año 2010.

#### IV. LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN COMUNITARIOS SIN ÁNIMO DE LUCRO. EVOLUCIÓN RECIENTE Y DISCIPLINA ACTUAL DE UN SECTOR MARGINADO Y DE CONTORNOS DIFUSOS

Los servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro han sido definidos como «medios sin ánimo de lucro gestionados por la comunidad a la que pretenden servir»<sup>40</sup>. Se trata de servicios audiovisuales promovidos por comunidades de distinta naturaleza (so-

<sup>39</sup> A título ilustrativo, en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ninguno de los operadores públicos locales que obtuvieron concesión en las ocho demarcaciones planificadas ha comenzado en ningún momento a emitir una programación continuada, por lo que desde finales de 2010, y según lo analizado en el texto, deben considerarse extinguidos sus títulos habilitantes.

<sup>40</sup> J. SANMARTÍN NAVARRO y N. REGUERO I JIMÉNEZ, «La regulación de los medios audiovisuales de proximidad ante la digitalización en España. Antecedentes y perspectivas», *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 64, 2009, pág. 438, accesible en [http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36\\_835\\_45\\_ULEPICC\\_18/RLCS\\_art835.pdf](http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36_835_45_ULEPICC_18/RLCS_art835.pdf) (consultado por última vez en junio de 2013).

ciales, culturales, etc.) caracterizados, pues, por su cercanía a la audiencia y la consecución de unos objetivos total o parcialmente desvinculados de los perseguidos por los medios de orientación comercial y los de titularidad pública<sup>41</sup>. Su reconocimiento específico en documentos internacionales es reciente y, en todo caso, su objetivo se centra bien en un estudio sobre la situación del sector, como material de reflexión y elemento de juicio en la adopción de decisiones por órganos públicos diversos<sup>42</sup>, bien en decisiones declarativas de principios, no expresivas de políticas concretas y reconducibles en todo caso al denominado *soft law*<sup>43</sup>.

El antecedente nacional más próximo de estos servicios se encuentra en la denominada «televisión de proximidad sin ánimo de lucro» —terminología de importación esencialmente francesa: *télévision de proximité*<sup>44</sup>—, contemplada escuetamente en la disposición adicional 18.<sup>a</sup> de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI). A pesar de que lo dispuesto en dicha norma no ha sido formalmente derogado<sup>45</sup>, existen

<sup>41</sup> Entre tales objetivos puede encontrarse la vertebración de una comunidad, el fomento del pluralismo y de la diversidad en sus distintas facetas, la participación ciudadana, la inclusión social, el refuerzo de la identidad y cultura locales, etc. Esta ajenidad, total o parcial, de sus funciones respecto de las propias de los medios comerciales y los públicos ha determinado que se les denomine de otros modos diversos, aunque igualmente elocuentes. Así, han sido también llamados *tercer sector de la comunicación* o, de un modo un tanto equívoco, *medios libres*. En cuanto a la primera denominación, se justifica en que el estudiado se reivindica como un sector de la comunicación diferenciado de los medios públicos y de los comerciales. La referencia a la libertad constituye, como decimos, un recurso expresivo para hacer alusión a la desvinculación que estos servicios tienen respecto de los grupos mediáticos comerciales, así como de las inevitables servidumbres políticas de los operadores de titularidad pública. Reciben asimismo otras denominaciones, como las de *medios alternativos*, *radicales* o simplemente *ciudadanos* (J. SANMARTÍN NAVARRO y N. REGUERO I JIMÉNEZ, 2009: 437).

<sup>42</sup> Es el caso del documento *The state of community media in the European Union*, publicado en septiembre de 2007 por la Dirección General para las Políticas Internas de la Unión del Parlamento Europeo, accesible en <http://www.communitymedia.se/europe/stateofcommunity.pdf>. Como viene siendo habitual en el ámbito de los medios audiovisuales, la otra instancia europea implicada en la elaboración, directa o indirecta, de este tipo de estudios es el Consejo de Europa. Así, en julio de 2008 publicó el informe *Promoting social cohesion. The role of community media*, elaborado por Peter MAYNARD LEWIS, asimismo accesible en [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf%282008%29013\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf%282008%29013_en.pdf) (consultados ambos por última vez en junio de 2013).

<sup>43</sup> Las instancias de las que tales decisiones provienen son, lógicamente, las mandantes de los documentos mencionados en la nota anterior. Se trata de la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) (2008/2011(INI)) (2010/C 8 E/14) y la *Declaration on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue*, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de febrero de 2009.

<sup>44</sup> Lo que no supone que el concepto sea necesariamente francés. En la órbita cultural anglosajona estos servicios reciben desde hace mucho tiempo, como ya se ha podido comprobar, la denominación de *community media*.

<sup>45</sup> Es más, la disposición adicional 14.<sup>a</sup> LGCA señala que: «1. Los servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro que estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009, al amparo de la disposición adicional decimotercera de la Ley 56/2007,

sensibles variaciones entre sus previsiones y las contenidas en la LGCA.

Por una parte, en la primera de las normas citadas la televisión de proximidad se concibe como de naturaleza *local*, limitación expresa a tal ámbito de cobertura que desaparece en la LGCA. En cualquier caso, debe decirse que resulta difícilmente concebible una televisión «próxima» al televidente sin una vinculación territorial local o, al menos, a espacios geográficos o ámbitos comunitarios limitados y con una tendencia a la homogeneidad social y cultural, más allá de las naturales uniformidades nacionales e incluso internacionales, a partir del fenómeno que ha dado en llamarse «globalización», con su incuestionable componente de aculturación, que tiene un fuerte impacto en la oferta y la audiencia de los servicios de comunicación audiovisual<sup>46</sup>. Ello no significa, desde luego, que su obertura deba, o incluso pueda, ser exactamente coincidente con la de los operadores comerciales de televisión local por ondas<sup>47</sup>. Por otra parte, el nuevo concepto manejado por

---

de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI), optarán a licencias o autorizaciones en el ámbito de cobertura en el que venían prestando su actividad». Sucesivamente, volvemos sobre el alcance de esta norma.

<sup>46</sup> No por casualidad, la denominación de este tipo de servicios se encuentra asimismo vinculada al concepto de *proximidad cultural*, acuñado en el seno de las ciencias de la comunicación y específicamente a partir de las investigaciones desarrolladas por Joseph D. STRAUBHAAR. En virtud de este fenómeno, en igualdad de condiciones, la audiencia preferirá siempre la programación más próxima o más cercana a su propia cultura. No obstante, existen algunos importantes condicionantes para la verificación de este principio. En primer lugar, en igualdad de condiciones, se exige al menos que en el entorno cultural próximo exista disponibilidad financiera para producir una programación dada; que exista, pues, oferta local. Así, en productos tales como películas, series de animación y otras, la preponderancia del modelo cultural anglosajón, globalmente predominante, es aplastante y la eficacia del principio cede irremediamente. Es de hecho en relación con estos programas —cabría añadir— que esa cesión del fenómeno comporta una consiguiente «aculturación», esto es, una asimilación a parámetros culturales foráneos, con pérdida o distanciamiento de los propios. Pero, en segundo lugar y en relación eminente con el condicionante anterior, se encuentra el concepto de *descuento cultural*, que hace alusión al grado de arraigo de una determinada programación en un ámbito cultural dado. En principio, a mayor arraigo cultural, mayor dificultad para que un programa pueda a su vez arraigar en otro ambiente cultural. Pero, nuevamente, no todos los tipos de programas implican un descuento cultural idéntico. De otro modo, por ejemplo, los programas de entretenimiento suelen mostrar un bajo descuento cultural, mientras que los de informativos y similares lo tendrían más alto. Sobre estos conceptos pueden consultarse, entre otros, J. C. LOZANO RENDÓN, *Teoría e investigación de la comunicación de masas*, 2.ª ed., Pearson, México, 2007, págs. 90-92; así como G. OROZCO GÓMEZ (coord.), *Lo Viejo y lo Nuevo. Investigar la Comunicación en el siglo XXI*, Ediciones de La Torre, Madrid, 2000, págs. 84-87.

<sup>47</sup> Se ha señalado incluso la imposibilidad de que puedan coincidir las emisiones de los operadores locales comerciales y las de los comunitarios, alegando la falta de disponibilidad de espacio radioeléctrico —J. JUNQUERA TEMPRANO, «Régimen jurídico de la radio y de las televisiones de ámbito autonómico y local, tras la Ley 7/2010. Los primeros pasos aplicativos», en C. CHINCHILLA y M. AZPITARTE (coords.) (2011: 82-83)—. No obstante y dejando de lado la relevante omisión de los servicios de radiodifusión sonora, según ya hemos argumentado, tal vez se haga necesaria la elaboración de un estudio concienzudo enderezado a evaluar el grado efectivo de implantación de los servicios de televisión local aérea, públicos y privados,

la LGCA abarca no sólo actividad de televisión, sino todo tipo de servicios audiovisuales sin ánimo de lucro, siendo de hecho los radiofónicos los pioneros y tal vez los más extendidos de esta naturaleza.

Como ya hemos señalado, la disciplina sobre estos servicios contenida en la LISI era de alcance muy básico y se enderezaba exclusivamente a la posible legalización, supeditada a la obtención del correspondiente título concesional, de la situación de aquellos operadores de cobertura local, anteriores a enero de 1995, que vinieran emitiendo al amparo de la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> LTL y bajo la forma de una entidad sin ánimo de lucro. Según ya hemos visto, respecto de estos operadores la LGCA dispone que «optarán a licencias o autorizaciones en el ámbito de cobertura en el que venían prestando su actividad». En este sentido, algún autor parece deducir del inciso apenas reproducido un derecho inmediato *ope legis* de estos operadores preexistentes de televisión de proximidad a obtener una licencia en el ámbito de cobertura en que vinieran prestando el servicio<sup>48</sup>, cuando lo cierto es que la expresión legal «optarán» parecería remitir más bien, en este contexto, al sentido de «aspirar».

Pero una interpretación que concluyera el reconocimiento a favor de los concesionarios de televisión de proximidad anteriores a 2009 de un mero derecho a «aspirar» a una licencia tampoco resultaría del todo satisfactoria, al menos en lo que tendría de superflua: cualquiera que cumpla los requisitos legales puede aspirar a ella, ya viniera emitiendo antes, ya después de enero de 2009. De modo que la única manera de darle verdadero sentido a lo dispuesto en la disposición transitoria 14.<sup>a</sup> LGCA consista tal vez en admitir, como *voluntas legislatoris*, esta discriminación entre operadores. Así, los concesionarios anteriores a 2009 podrán solicitar y obtener una licencia, a la que tendrán pues derecho, aun fuertemente condicionado, como suele ser habitual en ámbitos semejantes<sup>49</sup>; mientras que aquellos sujetos que hubieran obtenido sus títulos al amparo de la LISI con posterioridad a enero de 2009 conservarían, como cualquier otro operador del sector, un mero interés legítimo a concurrir a los correspondientes procedimientos competitivos. De la misma facultad gozarán, asimismo, aquellos ope-

---

en su día autorizados, con el objetivo último de afrontar una eventual nueva planificación de este espectro que comprenda la radiotelevisión de proximidad.

<sup>48</sup> J. JUNQUERA TEMPRANO (2011: 82).

<sup>49</sup> Tales condicionantes remiten a la verificación de los restantes requisitos legales: planificación del espectro radioeléctrico y, en consecuencia, disponibilidad de frecuencias; desarrollo reglamentario del sector; etc. En puridad y dado que lo ordinario es que el título concesional se encuentre en vigor —aunque de la disposición transitoria 14.<sup>a</sup> LGCA no se deriva en modo alguno que sea ésta una exigencia para «optar» a las licencias—, cabría hablar con más propiedad de un régimen de *transformación* o *adaptación* de la concesión en licencia.



radores que se encontraran en el supuesto de hecho previsto en la disposición adicional 18.<sup>a</sup> LISI, pero que no hubieran obtenido en su día concesión, bien por no haber resultado adjudicatarios en los concursos que se hubieran convocado al efecto, bien porque dicha convocatoria no hubiera tenido lugar por parte de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Este razonamiento sería, además, más justo pues equipararía jurídicamente a una buena parte de los prestadores de servicios televisivos de proximidad con los operadores comerciales de televisión local anteriores a 1995, cuya pervivencia —según hemos analizado *supra*, III— se condicionó ineludiblemente a la obtención de un único título habilitante (no de dos), una licencia, en el seno de los correspondientes procedimientos selectivos. En todo caso, las previsiones de la LGCA suponen, de algún modo, la continuidad en la posibilidad de legalización que aquella norma dispuso sobre el conjunto de estos operadores, los cuales se habían amparado en la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> LTL y venían desarrollando la actividad antes de comienzos de 1995<sup>50</sup>.

A partir de las consideraciones precedentes, la pervivencia formal de la LISI genera algunas incertezas adicionales en orden a determinar el alcance de su disposición adicional 18.<sup>a</sup>, convertida necesariamente en Derecho transitorio por la propia disposición transitoria 14.<sup>a</sup> LGCA. Se plantea, pues, si resulta legítimo reinterpretar la disciplina que contiene aquella norma a la luz de los principios y de las reglas instaurados por la LGCA, en relación con los operadores que accedan *ex novo* al desempeño de la actividad. En otras palabras, del mismo modo que nadie parece poner en duda que el título al que estos operadores eventualmente podrán acceder será la «licencia» —con la significación que, aun limitada, ello comporta en términos de régimen jurídico— y no la

---

<sup>50</sup> A pesar de la indeterminación que podría derivarse de la Ley, cuando condiciona tal posible nueva legalización a que los operadores preexistentes «estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009», parámetros temporales que no resultan, evidentemente, equivalentes. La solución interpretativa es clara: para ampararse en la disposición adicional 18.<sup>a</sup> LISI era preciso estar emitiendo, en calidad de operador de televisión local por ondas, al cobijo de la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> LTL, luego antes del 1 de enero de 1995. Pero, a su vez, para acogerse a la posibilidad de adaptación a la nueva disciplina, previa la obtención de una licencia conforme al nuevo régimen, la LGCA exige que se estuviera emitiendo en calidad de prestador de servicios de televisión de proximidad sin ánimo de lucro —como concesionario, pues— antes de enero de 2009.

Lo que nuevamente no terminamos de entender muy bien es el porqué de la fijación de ese concreto límite temporal por parte del legislador: antes y después de enero de 2009, cuando tal vez lo más eficaz hubiera sido dar un tratamiento unitario a todos estos operadores que obtuvieron concesión al amparo de la disposición adicional 18.<sup>a</sup> LISI, incorporándolos en grupo y sin excepciones al nuevo escenario legal y evitando de este modo indeseables situaciones de «fuera de ordenación» (*passez le mot*), que podrán sobrevenir en los casos en que, previsiblemente, concesionarios con títulos posteriores a enero de 2009 no resulten adjudicatarios de licencias.



«concesión» de servicio público, prevista por la mencionada disposición adicional 18.<sup>a</sup> LISI, conviene asimismo aclarar otros extremos, como si el plazo de duración de tales títulos habilitantes habrá de ser en todo caso el de cinco años contemplado por este último precepto<sup>51</sup> o el general de quince previsto en el artículo 28 LGCA. En tal sentido y según hemos argumentado con anterioridad, en nuestra opinión, el plazo de cinco años de duración —en su caso, con sus correspondientes prórrogas, hasta tres— únicamente resultará aplicable a aquellos operadores que, amparados en la disposición adicional 18.<sup>a</sup> LISI, no hubieran accedido finalmente a la transformación de sus títulos concesionales en licencias pero no, evidentemente, al resto<sup>52</sup>, para el que regirá el común plazo de quince años.

Sea como fuere, lo cierto es que si elemental era la disciplina incluida en la LISI, el legislador de la LGCA ha desplegado un aparato regulador igualmente contenido. La razón para la insistencia en esta suerte de liviandad regulatoria no parece hallarse, como podría muy bien pensarse, en la concurrencia de un temor a incurrir en un exceso respecto de su competencia normativa básica<sup>53</sup>, sino antes bien en el hecho de que el legislador haya juzgado conveniente, de nuevo, reenviar el régimen jurídico detallado de estos servicios a una norma reglamentaria. En efecto, disponiendo de un plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la Ley (1 de mayo de 2011), la ya mencionada disposición transitoria 14.<sup>a</sup> LGCA remitió al poder reglamentario «la concreción del marco de actuación de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro»<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Como parece sostenerse en C. CHINCHILLA, «El régimen jurídico de las comunicaciones y las licencias audiovisuales», en C. CHINCHILLA y M. AZPITARTE (coords.) (2011: 410).

<sup>52</sup> Esto es, operadores amparados en la disposición adicional 18.<sup>a</sup> LISI que hayan transformado en licencias sus títulos concesionales, en virtud del reconocimiento efectuado por la disposición transitoria 14.<sup>a</sup> LGCA, y, en general, cualquier prestador que haya resultado adjudicatario de una licencia en cualquier procedimiento competitivo convocado al efecto.

<sup>53</sup> Desde luego, en el caso de la LISI este argumento era decididamente descartable, pues en la misma se hacía referencia a que «corresponde al Gobierno aprobar el reglamento general de prestación del servicio, con carácter de norma básica» (disp. adic. 18.<sup>a</sup>).

<sup>54</sup> De hecho, en noviembre de 2010 —esto es, todavía dentro del plazo marcado por la LGCA— el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, estaba trabajando en un borrador de real decreto sobre el particular, al que todavía hoy es posible acceder en la red: [http://www.google.es/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Flegal.medioscomunitarios.net%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F12%2Freglamento-servicio-catsi.doc&ei=sc44UfbGFqaW0QW-z4CACQ&usg=AFQjCNGIEngIZO8bjR8A6HVYRDYN3vSwTw&sig2=\\_3sSe5pYeBEP9zco\\_76fjw&cad=rja](http://www.google.es/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Flegal.medioscomunitarios.net%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F12%2Freglamento-servicio-catsi.doc&ei=sc44UfbGFqaW0QW-z4CACQ&usg=AFQjCNGIEngIZO8bjR8A6HVYRDYN3vSwTw&sig2=_3sSe5pYeBEP9zco_76fjw&cad=rja) (consultado por última vez en junio de 2013).

Algo más sutil que la LISI, por lo que se refiere a las relaciones competenciales Estado-Comunidades Autónomas, la LGCA realiza esa remisión, con el alcance señalado en el texto, a la potestad reglamentaria del Estado «respetando los ámbitos competenciales existentes», precisión que resulta en todo caso superflua. Algunas Comunidades Autónomas han

Sea como fuere, la LGCA señala en su artículo 32 que «las entidades privadas que tengan la consideración legal de entidades sin ánimo de lucro podrán prestar servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro para atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales, así como para fomentar la participación ciudadana y la vertebración del tejido asociativo. En todo caso, dichos contenidos se emitirán en abierto y sin ningún tipo de comunicación audiovisual comercial».

A la vista del dictado literal de esta norma, no caben operadores de servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro de servicio o titularidad pública. Algo que resulta evidente a la vista de la limitación impuesta en el universo de los promotores de esta modalidad radiotelevisiva a aquellas entidades que tengan la consideración jurídica de entidades sin ánimo de lucro, así como de la necesidad de licencia previa para su prestación, pero que conviene recordar desde el comienzo porque puede conducir a algunas reflexiones adicionales, como se comprobará seguidamente.

Ciertamente, esta exclusión formal respecto de los operadores de servicio público es sólo aparente; o, dicho de otro modo, la misma no obsta para que éstos —y destacadamente los de cobertura local— no sólo puedan, sino que deban atender algunas de las necesidades que tratan de ser cubiertas con la radiotelevisión comunitaria<sup>55</sup>. Es más, podría decirse que algunas de las limitaciones introducidas en la LGCA a la actividad de estos operadores aproximan de modo muy elocuente su régimen jurídico al que es propio de las denominadas «obligaciones de servicio público». Así, por una parte y aun no careciendo de sentido, conviene reparar en que la imposición legal relativa a que las emisiones deban ser en abierto resulta del todo inédita en nuestro ordenamiento, en relación con una actividad radiotelevisiva cuya señal se propaga por el espacio libre<sup>56</sup>. Conviene en este punto recordar que, se-

---

procedido a abordar una regulación, de alcance variable, sobre el fenómeno de los medios de proximidad. Algunas lo han hecho al hilo de la disciplina general del sector audiovisual, dictada en desarrollo de la LGCA. Es el caso del Decreto vasco 231/2011, de 8 de noviembre, sobre la Comunicación Audiovisual (arts. 18 y 19); del Decreto 64/2012, de 9 de noviembre, por el que se regulan los servicios de comunicación audiovisual y el registro de prestadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (arts. 13 a 15), o del Decreto Foral 5/2012, de 25 de enero, sobre Servicios de Comunicación Audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra (arts. 24 y 25). Curiosamente, alguna otra Comunidad Autónoma ha afrontado la regulación de este peculiar sector centrándose exclusivamente en la radiodifusión sonora. Se trata del Decreto 102/2012, de 29 de marzo, por el que se desarrolla el servicio de comunicación audiovisual radiofónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 29 a 33).

<sup>55</sup> Cfr. los apartados 1 y 2 del artículo 40 LGCA.

<sup>56</sup> La innovación es todavía mayor cuando esta prohibición se extiende, de modo incomprensible, a los servicios de radiodifusión sonora, como es el caso del citado Decreto

gún ha señalado la jurisprudencia, ni siquiera bajo el modelo de la LTP —que reguló la gestión indirecta nada menos que del «servicio público esencial» de televisión de cobertura nacional—, ni dicha Ley, «ni su normativa de desarrollo, ni el Pliego de Bases, preceptúan nada sobre la forma de prestación del servicio»<sup>57</sup>, lo que determinó en su día, no sin controversia, el respaldo a la legalidad de la concesión otorgada a favor de la oferta presentada por «Sogecable, S.A.» y que, bajo la denominación comercial de «Canal Plus», se fundamentaba en gran medida en una programación de acceso condicional.

Por otra, resulta asimismo destacable la prohibición de que estos servicios puedan recurrir a la financiación derivada de la comercialización publicitaria. Entendemos que tanto la anterior limitación como ésta no resultan, con dicho alcance, de ninguna manera obligadas para respetar la naturaleza de estas entidades como carentes de ánimo de lucro, ni tienen por qué interferir en el cumplimiento de las funciones institucionales que les han querido ser asignadas, como por otra parte demuestra la propia realidad normativa aplicable a otros fenómenos de naturaleza similar (organizaciones no gubernamentales, etc.), de manera que, a pesar de la ausencia de ánimo de lucro, es preciso garantizar una cierta viabilidad a estos operadores<sup>58</sup>. Como decimos, este conjunto de prohibiciones y limitaciones conforman una disciplina altamente «publicada» para este tipo de servicios, configurándolos —se podría decir— como actividades «de interés social relevante»<sup>59</sup>, de

102/2012, de 29 de marzo, por el que se desarrolla el servicio de comunicación audiovisual radiofónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 29.1).

<sup>57</sup> STS de 19 de febrero de 2008, FJ 4.º.

<sup>58</sup> Como las restantes analizadas, esta prohibición tiene carácter indudablemente básico, a pesar de lo cual ha sido obviada por alguna Comunidad Autónoma. Nuevamente, el ejemplo es el Decreto 102/2012, de 29 de marzo, por el que se desarrolla el servicio de comunicación audiovisual radiofónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, que admite el recurso al patrocinio por parte de los prestadores de servicios comunitarios de radiodifusión sonora (art. 33). Como ha argumentado CHINCHILLA, al margen de la alegada razón de subsistencia financiera, la exclusión del patrocinio no es demasiado razonable si se repara en que se trata de una modalidad de comunicación comercial que no condiciona ni el contenido ni la orientación de la programación patrocinada, motivo por el cual, con certeza, fue admitido por la LISI en relación con los operadores locales que vinieran emitiendo con anterioridad a 1995 y se acogieran finalmente a esta modalidad radiotelevisiva, así como recomendada su admisión tanto por el Consejo de Estado como por la CMT (C. CHINCHILLA, 2011: 410-411).

<sup>59</sup> Feliz expresión que, salvando las distancias, podría aplicarse a estas actividades y que puede encontrarse en A. GARCÉS SANAGUSTÍN, «Capítulo I. Los modos tradicionales de actuación de las Administraciones Públicas. Introducción», en J. BERMEJO VERA *et al.*, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 64.

Otras circunstancias parecen avalar la doctrina expuesta en el texto. Así, el énfasis legislativo en la necesaria planificación de frecuencias para la prestación de estos servicios (incluso no sin redundancias: artículo 32.2 y 4 *in fine* LGCA), que ya se encontraba en la LISI, aun con llamativas contradicciones (aplicando el mismo tono imperativo que la LGCA a la planificación de frecuencias, pero advirtiendo seguidamente que la misma «no será prioritaria con respecto a otros servicios planificados o planificables»).

naturaleza en buena medida intermedia entre la radiotelevisión comercial y la considerada como de servicio público<sup>60</sup>.

La LGCA obliga a la Administración General del Estado a garantizar la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios, que estarán sometidos a licencia previa<sup>61</sup>. En dicho título se establecerán las condiciones que aseguren su

---

Asimismo, durante la tramitación parlamentaria de la LGCA se formularon algunas enmiendas enderezadas a reforzar, en atención a las funciones de orden social que están llamados a cumplir, las fuentes públicas de financiación de estos operadores, así como otras medidas que traslucían un cierto estado de opinión acerca de la especial naturaleza de esta actividad audiovisual. Así, el Grupo Parlamentario Mixto planteó la introducción de una disposición adicional del siguiente tenor: «Fomento de la participación ciudadana en los servicios de comunicación. 1. Con el objeto de fomentar la presencia en el mercado audiovisual de las entidades privadas sin ánimo de lucro y garantizar el pluralismo, la libertad de expresión y la participación ciudadana en la sociedad de la información se establecerán medios de apoyo y líneas de financiación para el desarrollo de servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro. 2. Los servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro podrán beneficiarse de reducciones y exenciones en el pago de tasas». Su justificación fue la siguiente: «En consonancia con la Resolución de 25 de septiembre de 2009 del Parlamento de la UE sobre el Tercer Sector de la Comunicación, pide a los Estados miembros que apoyen más activamente a los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) para sostener el pluralismo de los medios de comunicación, si bien dicho apoyo no se ha de prestar en detrimento de los medios de comunicación públicos» (*BOCG, CDD, IX Legislatura, Serie A, núm. 45-6, de 17 de diciembre de 2009, pág. 32*). En otras ocasiones se ha pretendido que esa especial naturaleza de estos servicios se tradujera en un mayor condicionamiento de sus contenidos, en un *plus* de intervención pública, en definitiva. En tal sentido se enderezaba la enmienda de modificación, presentada por el mismo Grupo Parlamentario Mixto, que proponía una redacción alternativa del vigente artículo 4.1 LGCA, en el siguiente sentido: «Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una pluralidad de medios tanto públicos, comerciales como comunitarios, a la existencia de una diversidad de fuentes y de contenidos y la existencia de diferentes ámbitos de cobertura. Esta prestación plural debe asegurar una comunicación audiovisual cuya programación incluya distintos géneros y atienda a los diversos intereses de la sociedad, especialmente cuando se realice a través de prestadores de titularidad pública y de servicios de comunicación sin ánimo de lucro» (*BOCG, CDD, IX Legislatura, Serie A, núm. 45-6, de 17 de diciembre de 2009, pág. 41*).

<sup>60</sup> La disciplina de desarrollo aprobada por alguna Comunidad Autónoma en este ámbito permite ratificar este diagnóstico, al haber aprovechado la regulación del sector para reintroducir algunas obligaciones de servicio público —en muchos casos muy saludables y hoy inexplicablemente ausentes con carácter de normativa básica— que se encontraban presentes en la disciplina precedente del sector, en su consideración global y estricta como servicio público. Así, el varias veces citado Decreto 102/2012, de 29 de marzo, por el que se desarrolla el servicio de comunicación audiovisual radiofónica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, contempla en su artículo 31, entre otras, las siguientes obligaciones: «a la prestación del servicio de los contenidos y con la forma que se define en el artículo 29 del presente decreto [...]; tener a disposición de la autoridad audiovisual competente de la Comunidad Autónoma todas las emisiones y los datos relativos a ellas, y conservarlas y grabarlas [...]; difundir gratuitamente, citando su procedencia, los comunicados, notas o avisos de interés público que sean remitidos por los órganos de gobierno de las administraciones públicas; cumplir un horario de emisión que no sea inferior a cinco horas diarias; emplear la lengua gallega en sus emisiones de forma que el 50%, como mínimo, del tiempo de programación sea en esta lengua. El uso del gallego debe distribuirse equitativamente en todas las franjas horarias; poner a disposición de la autoridad audiovisual competente de la Comunidad Autónoma cualquier información que se le solicite en relación con la prestación del servicio».

<sup>61</sup> CHINCHILLA señala que esta necesidad de licencia sólo regirá cuando el servicio se preste mediante ondas terrestres, pero no en caso contrario (C. CHINCHILLA, 2011: 410). En nues-

naturaleza sin ánimo de lucro, pudiendo establecerse el uso compartido de un mismo canal, así como las condiciones de dicho uso. La licencia llevará aparejada la concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico disponible para la prestación del servicio, no podrá modificarse para habilitar ningún servicio que no sea el de comunicación audiovisual comunitario sin ánimo de lucro y no podrá ser objeto de transmisión ni arrendamiento.

Las entidades prestadoras de estos servicios deberán justificar la procedencia de sus fondos, así como el desglose de gastos e ingresos, si los hubiere. La autoridad audiovisual establecerá un sistema de evaluación de gestión financiera y un registro específico para el depósito de su memoria económica. Salvo autorización expresa de la autoridad audiovisual, sus gastos de explotación anuales no podrán ser superiores a 100.000 euros, en el caso de los servicios de comunicación audiovisual televisiva, y de 50.000 euros, en el caso de los servicios de comunicación audiovisual radiofónica. Limitación ésta que, nuevamente, es susceptible de crítica en la medida en que no se impone a otro tipo de organizaciones sin ánimo de lucro, sin que se adviertan en este punto las concretas peculiaridades que presentan estos servicios.

Por último, la LGCA señala que las entidades titulares de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro deberán acreditar el pago de cuantos derechos, cánones o tasas se deriven de su actividad. Lo cual, como es natural, no suscita objeción alguna, aunque se echa de menos una disposición similar en relación con los operadores comerciales.

## V. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en el presente trabajo pone de manifiesto el accidentado y proceloso camino jurídico que la televisión local viene transitando en España. Los inicios de esta actividad en nuestro país, con un alcance significativo hacia los años ochenta del pasado siglo, acreditan la concurrencia de una serie de circunstancias, estratégicas o de desarrollo de mercado, que marcaron su evolución futura y, con ella, la disciplina jurídica que se terminó diseñando allá por mediados de la dé-

---

tra opinión, esta disquisición —en sí misma razonable— está ausente en el planteamiento legal de esta modalidad radiotelevisiva, de modo que, jurídicamente, sólo son medios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro los que difundan su programación por ondas hertzianas. Concepto éste enfatizado si cabe en la LISI, cuya disposición adicional 18.<sup>a</sup> limitaba el universo de prestadores mediante una remisión a la transitoriedad de la Ley de Televisión Local por Ondas.

cada de los años noventa. De manera que la coincidencia originaria de fórmulas técnicas diversas de difusión e la señal (aérea o por cable) e incluso de modos originales de afrontar la demanda de productos audiovisuales por parte de operadores centrados en audiencias locales (vídeos comunitarios), así como su suerte posterior hacia la extinción o su radical transformación (caso de la inexistencia de un modelo de televisión por cable de ámbito local y la analizada evolución de algunos vídeos comunitarios hacia el negocio de las telecomunicaciones por cable), determinaron la transición desde un período de incerteza —incluso de anomia— hacia un modelo de mayor estabilidad regulatoria, pero que habría de enfrentarse a no pocos desafíos a partir de la inauguración del nuevo milenio.

En efecto, la radiotelevisión por ondas, solución técnica finalmente triunfadora en tanto que única con un modelo de negocio y un enfoque propiamente locales, se dotó con la LTL de un marco jurídico estable pero inactuado durante casi diez años, lo que generó, de modo auténticamente impensado, una situación de incertidumbre en los operadores verdaderamente intolerable, que pareció disiparse mediante la aprobación de la importante batería de normas que dieron paso a la transición analógico-digital en nuestro panorama radiotelevisivo por ondas. En este sentido, las sucesivas modificaciones de la LTL, de cara a su adaptación al cambio tecnológico, así como la aprobación del PTNTDL en 2004, parecieron inaugurar una definitiva etapa de estabilización y racionalización del sector que, ciertamente, estuvo lejos de conseguirse plenamente. Así, la LTDT de 2005 reguló de un modo muy accidentado el tránsito tecnológico de estos operadores. Tampoco terminó de cerrar de modo enteramente satisfactorio el prolongado período de incerteza vivido por los emitentes anteriores a 1995 y que se habían acogido a la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> LTL. Pero, al menos, dotó a este mercado de una cierta estabilidad regulatoria: PTNTDL y LTL, adaptada al escenario digital.

Por lo demás, justificada en buena medida por la necesidad de dejar un espacio libre al legítimo ejercicio de las competencias autonómicas, la aprobación de la LGCA, norma básica de alcance general para todo el sector audiovisual, ha supuesto una notable pérdida de intensidad regulatoria para la radiotelevisión local, en el preciso sentido de la omisión de importantes reglas que han venido funcionando razonablemente bien en el sector y que ahora o bien desaparecen o bien se modifican sus contornos, exigiendo en todo caso un esfuerzo hermenéutico considerable. Así, la formación de cadenas y la emisión en cadena, tradicionales límites a la agrupación y a la natural tendencia a la obtención de economías de escala en este sector, han experimenta-



do importantes variaciones y, consiguientemente, dudas e incertezas que hemos intentado, en la medida de lo posible, disipar.

Asimismo, nos hemos detenido igualmente en el examen crítico de dos aspectos que suelen pasar inadvertidos en las investigaciones sobre temas audiovisuales pero que presentan gran relevancia práctica: la publicidad electoral y el ejercicio de las potestades sancionadoras sobre el servicio. En ambos sectores hemos detectado importantes contradicciones, cuando no graves insuficiencias y, al menos en el caso de la materia electoral, la pervivencia de una disciplina especial muy difícilmente justificable y necesitada, con urgencia, de una modificación, cuando no de una reconducción al régimen común contemplado en la LOREG.

El estudio se cierra con el análisis de una modalidad radiotelevisiva, de alcance territorialmente limitado —por ello, muy relacionada con el fenómeno de la radiotelevisión local, a pesar de no conocerse con precisión su ámbito real de prestación—: los denominados «servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro». Se trata de un fenómeno con ya lejanos precedentes en otros países y cuyo reconocimiento en el nuestro responde mayormente al impulso de instancias internacionales (Unión Europea, Consejo de Europa), pero que resulta en buena medida enigmático en el panorama audiovisual español y falto de un desarrollo que no termina de llegar. No por ello, la disciplina de que está dotado —sometida a la proverbial técnica de «legislación por aluvión» propia del entero sector— se encuentra exenta de importantes problemas aplicativos y de dudas interpretativas, que asimismo hemos intentado clarificar.

La conclusión final general de la investigación es, pues, que la televisión local no ha sido objeto de una política propia y específica por parte de los distintos poderes públicos españoles ni, por ello, se le ha dotado de un régimen coherente y uniforme que, aun con lógicas y progresivas adaptaciones, hubiera permitido el desarrollo armónico del sector, que muy seguramente lo demandaba en tanto que fenómeno comunicativo. Al contrario, cuando no se forzaba una adaptación distorsionadora de la legislación audiovisual general, se aprobaba una disciplina *ad hoc* pero se olvidaba su cumplimiento durante años, en una de las manifestaciones de abandono público de un sector económico más llamativas que han podido producirse desde el nacimiento del vigente régimen constitucional.



## BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1988): «El Tribunal Supremo y los vídeos comunitarios», *Poder Judicial*, núm. 9.
- CALVO CHARRO, M. (1997): *La televisión por cable*, Marcial Pons, Madrid.
- CARRILLO DONAIRE, J. A. (2011): «Capítulo IV. Radio y Televisión (II). Modalidades de prestación», en E. GUICHOT (coord.), *Derecho de la Comunicación*, Iustel, Madrid.
- CHINCHILLA, C. (2011): «El régimen jurídico de las comunicaciones y las licencias audiovisuales», en C. CHINCHILLA y M. AZPITARTE (coords.), *Estudios sobre la Ley General de Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL: *Rapport d'activité 2005*, accesible en [http://www.csa.fr/content/download/17142/314376/file/rapport\\_2005.pdf](http://www.csa.fr/content/download/17142/314376/file/rapport_2005.pdf).
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2009): *La radiotelevisión digital terrestre. Estudio jurídico de los medios de difusión por ondas ante el progreso tecnológico*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (2009): «Capítulo I. Los modos tradicionales de actuación de las Administraciones Públicas. Introducción», en J. BERMEJO VERA *et al.*, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7.<sup>a</sup> ed., Aranzadi, Cizur Menor.
- GUICHOT, E. (2011): «El régimen sancionador audiovisual», en C. CHINCHILLA y M. AZPITARTE (coords.), *Estudios sobre la Ley General de Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor.
- 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 C. CHINCHILLA y M. AZPITARTE (coords.), *Estudios sobre la Ley General de Comunicación Audiovisual*, Aranzadi, Cizur Menor.
- LOZANO RENDÓN, J. C.: *Teoría e investigación de la comunicación de masas*, 2.<sup>a</sup> ed., Pearson, México, 2007.
- MILLÁN PAREDES, T., y RUANO LÓPEZ, S. (2003): «Del vídeo comunitario a la televisión por cable: el desarrollo tecnológico del contenido local», en R. LÓPEZ LITA, F. VILAR MORENO y F. FERNÁNDEZ BELTRÁN (coords.), *Radio y televisión en el ámbito local*, Universitat Jaume I, Castellón.
- OROZCO GÓMEZ, G. (coord.) (2000): *Lo Viejo y lo Nuevo. Investigar la Comunicación en el siglo XXI*, Ediciones de La Torre, Madrid.
- ORTEGA MONTORO, R. J.: «Televisión local y servicio público: el régimen jurídico de la televisión local por ondas terrestres, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 11, 2008.
- ROZADOS OLIVA, M. J. (2001): *La televisión local por ondas*, Comares, Granada.
- SANMARTÍN NAVARRO, J., y REGUERO I JIMÉNEZ, N. (2009): «La regulación de los medios audiovisuales de proximidad ante la digitalización en España. Antecedentes y perspectivas», *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 64, accesible en [http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36\\_835\\_45\\_ULEPICC\\_18/RLCS\\_art835.pdf](http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36_835_45_ULEPICC_18/RLCS_art835.pdf).
- VIDA FERNÁNDEZ, J. (2003): «La “legalidad a término” de la actividad de determinados emisores de televisión local por ondas terrestres: la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 17 de marzo de 2003», *iustel.com, Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 4.

