



RLCS, Revista Latina de Comunicación Social 64 - 2009

Edita: Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social

Depósito Legal: TF-135-98 / ISSN: 1138-5820

Año 12º – 3ª época - Director: **Dr. José Manuel de Pablos Coello**, catedrático de Periodismo

Facultad y Departamento de Ciencias de la Información: Pirámide del Campus de Guajara - Universidad de La Laguna

38071 La Laguna (Tenerife, Canarias; España)

Teléfonos: (34) 922 31 72 31 / 41 - Fax: (34) 922 31 72 54

Investigación – [forma de citar](#) – [informe revisores](#) – [agenda](#) – [metadatos](#) – [PDF](#) – [Creative Commons](#) – [ULEPICC](#)

DOI: 10.4185/RLCS-64-2009-835-437-443

La regulación de los medios audiovisuales de proximidad ante la digitalización en España. Antecedentes y perspectivas

Media background and future expectations as well as regulations when facing digitalization in Spain

Lic. Julián Sanmartín Navarro [\[C.V.\]](#) Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona, InCom-UAB

julian.sanmartin@uab.cat

Lic. Núria Reguero i Jiménez [\[C.V.\]](#) Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona, InCom-UAB

nuria.reguero@uab.cat

Resumen: El presente texto pretende describir y analizar la regulación de las radios y televisiones sin ánimo de lucro en España ante la digitalización, así como sus antecedentes y sus perspectivas de futuro. De igual forma también plantea un objetivo complementario: realizar un aporte a la reflexión sobre la función social que desempeñan estos medios en la sociedad. Con el propósito de describir el objeto de estudio, se ha realizado de manera inductiva una aproximación al mismo utilizando como técnicas de investigación el análisis documental, la consulta personal a diferentes fuentes y, de forma eventual, la entrevista. Como objetivo adicional, este texto pretende contribuir a la reflexión sobre la función social de los medios de proximidad.

Palabras clave: medios audiovisuales de proximidad; radio; televisión; regulación; España.

Abstract: The current article aims at describing and analyzing non profitable media background and future expectations as well as regulations when facing digitalization in Spain. The research is carried out from an inductive perspective which implies using the documentary analysis, consultations to several sources and, eventually, interviews. Additionally, this paper aims at contributing to reflect on media social role.

Keywords: proximity media; radio; television; regulation; Spain.

Sumario: 1. Introducción. 2. Repaso a la legislación audiovisual estatal. 3. La ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. La actuación del sector. 4. A modo de conclusión. 5. Bibliografía. 6. Fuentes documentales. 7. Notas

Summary: 1. Introduction. 2. Broadcasting legislation review in Spain. 3. The law that gives Impulse to the Information Society. The position of this sector. 4. As a conclusion. 5. Bibliography. 6. Documentary sources. 7. Notes.

Traducción supervisada por Máster **Roxana Jiménez Rodríguez**
(Instituto Tecnológico de Costa Rica)

1. Introducción

Uno de los primeros analistas del sector de los medios de proximidad, Michel Senecal (1986: 17), describía estos servicios como espacios donde se ejerce de manera directa el poder de expresión mediante prácticas alternativas a las formas institucionales y comerciales. Dado que la teorización sobre los medios sin ánimo de lucro se desarrolló con posterioridad del inicio de su actividad, la denominación y caracterización de éstos difiere según el contexto histórico y político en el que surgen, y también según las corrientes de investigación. A modo de ejemplo, mientras en Estados Unidos, Canadá y América latina se utiliza extensamente el término “medios comunitarios”, en Reino Unido, Italia y España también se hace referencia al “Tercer Sector Audiovisual” (Reguero i Jiménez y Sanmartín Navarro, 2008a); también se refieren a “medios comunitarios” autores como Jankowsky (2002), mientras que otros autores utilizan los términos “alternativos”, “radicales” o “ciudadanos” (Consejo de Europa, 2008: 12).

Hasta la aprobación de la ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI) (BOE núm. 312, de 29 de diciembre), las dos características principales de la (teórica) regulación de las televisiones y radios de proximidad sin ánimo de lucro en España han sido la falta de definición dentro de la normativa estatal que sanciona el

sector audiovisual y la consiguiente ausencia de elaboración de un marco jurídico en el que desarrollar su actividad. Realidad muy diferente a la de otros países europeos (Holanda, Alemania, Francia, Dinamarca, etc.) donde sí se ha normalizado su situación (Parlamento Europeo, 2007: 22). En este sentido, también debemos destacar el posicionamiento favorable hacia estos medios que ha tomado la Unión Europea (UE) durante la sexta legislatura del Parlamento Europeo.

Por tal motivo, destacamos la resolución que adoptó el Parlamento Europeo el 25 de septiembre de 2008 sobre la protección de los denominados "medios comunitarios", definiéndolos como medios sin ánimo de lucro gestionados por la comunidad a la que pretenden servir. En este documento, no vinculante para los Estados miembros, se reconoce la contribución de la actividad de estos medios al pluralismo lingüístico, cultural y mediático, además de la participación ciudadana en la esfera pública. También se explicitan otras contribuciones como el fomento de la diversidad cultural y lingüística, la inclusión social y la identidad local y la potenciación de la creatividad local. En esta Resolución también se considera la capacidad de estos medios para acercar la UE a sus ciudadanos y contribuir al logro de sus objetivos.

Con anterioridad a esta resolución, en diciembre de 2007, el propio Parlamento Europeo presentaba un estudio sobre el estado de los medios comunitarios en la UE. Sobre la base de las encuestas realizadas a 36 estados europeos, este texto demostraba las grandes diferencias existentes en la situación de estos medios dependiendo del territorio analizado, como se ha visto en líneas anteriores. Además se alertaba de la oportunidad que presenta el contexto de transición digital para atender la diversidad audiovisual mediante un uso eficiente del espectro radioeléctrico (Parlamento Europeo, 2007).

2. Repaso a la legislación audiovisual estatal

Como se ha comentado, la televisión y la radio de proximidad sin ánimo de lucro han sido los grandes olvidados en la regulación del sector audiovisual estatal. Con respecto a la televisión, aunque las primeras experiencias de servicio local en España datan de los inicios de la década de los ochenta, el Gobierno central no se decidió a otorgarles un marco jurídico hasta la redacción de la ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres (BOE núm. 309, de 27 de diciembre). Es importante recordar que esta norma (y la que regulaba la televisión por cable) se aprobó con cierta urgencia tras la sentencia 31/1994, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional, la cual apuntaba que la inexistencia de una regulación no podía impedir el derecho a la libertad de expresión que recoge la Constitución Española (artículo 20). Con este fallo, que resolvía los recursos de amparo presentados por los operadores oscenses Teledimo SA y Lady Cocina SA, se instaba al Ejecutivo a elaborar una normativa que regulase este sector.

En la ley 41/1995 se identificaba la televisión local con una cobertura municipal y se ofrecía prioridad a los operadores públicos frente a los privados en la reserva de frecuencias del plan técnico que el Gobierno debía elaborar. Consecuentemente, sólo se contemplaba la existencia de operadores de televisión local privados en el supuesto de que tras la mencionada reserva quedara espectro radioeléctrico disponible (Fernández Alonso, Corominas, Bonet, Guimerà i Orts y Sanmartín Navarro, 2007: 205). De producirse esta situación, se estipulaba como necesaria la adjudicación de una concesión administrativa, previo concurso público, por parte del Gobierno autonómico competente, quien debía valorar positivamente las solicitudes recibidas por las entidades sin ánimo de lucro (artículo 13) (Reguero i Jiménez y Sanmartín Navarro, 2008b).

Sin embargo, el plan técnico necesario para el desarrollo de esta legislación no se llegó a elaborar. Como consecuencia del fracaso (y posterior cierre) que supuso el lanzamiento de la plataforma de televisión terrestre (TDT) de pago Quiero TV, el Gobierno del Partido Popular (PP) asignó a la televisión local el papel de liderazgo en la implantación de esta tecnología (Corominas, Bonet, Fernández Alonso, Guimerà i Orts, Sanmartín Navarro y Blasco 2007: 3). Finalmente, las directrices y los plazos para que el Ejecutivo procediera a la redacción del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local (PTNTDL) quedaron fijadas en la ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31 de septiembre), que en su artículo 109 modificaba la ley 41/1995. Plan con que se podría, al fin, regular el sector local.

Pero no se hizo ninguna referencia a los servicios de televisión de proximidad en la ley de 2002. Con esta se diseñaba, mediante criterios de población, un nuevo marco de cobertura: la demarcación. Dentro de éstas se estipulaba la reserva de un canal múltiple, incluyendo en cada uno cuatro programaciones (con finalidad comercial), que debían ser adjudicadas por las comunidades autónomas tras la convocatoria y resolución de un concurso público. Esta norma se complementaba con la ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre) en la que el apagón analógico del sector local se establecía para el 1 de enero de 2006. Respecto al PTNTDL, el Gobierno del PP no lo aprobó hasta la última reunión del Consejo de Ministros antes de la celebración de las elecciones generales de marzo de 2004, mediante el real decreto 439/2004, de 12 de marzo (BOE núm. 85, de 8 de abril). Al considerar inviable la fecha prevista para el apagón analógico, el nuevo Ejecutivo socialista, surgido tras los citados comicios, la retrasó hasta el 1 de enero de 2008 mediante la publicación del real decreto 2268/2004, de 3 de diciembre (BOE núm. 292, de 4 de diciembre).

Según el PTNTDL, aquellos operadores de televisión local comercial sin una licencia digital no podrán seguir con su actividad tras el cese de las emisiones analógicas. Como tampoco lo podrán hacer las emisoras sin finalidad lucrativa al no haberse diseñado un plan de migración para ellas. Hasta la fecha, su única solución ha sido tratar de conseguir una concesión "compitiendo" con los operadores con finalidad lucrativa en los procedimientos públicos convocados por las Administraciones autonómicas, lo que era una tarea imposible. Como explican Clua, Fernández y García (2006: 14), la única televisión de proximidad sin ánimo de lucro que se presentó a su correspondiente concurso fue la madrileña Tele K, sin conseguir beneficiarse de una concesión. Tampoco se modificó la realidad de estos medios, que continuaron sin disponer de un marco jurídico propio, con las posteriores leyes que complementaban el citado Plan técnico local, como por ejemplo 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 (BOE núm. 142, de 15 de junio).

En cuanto a la radio, su regulación en FM comenzó en España con la publicación del Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, mediante el real decreto 1433/1979, de 8 de junio) (BOE núm.

145, de 18 de junio). En él se contemplaba la posibilidad de que el Gobierno otorgara concesiones a emisoras educativas y culturales sin ánimo de lucro, públicas o privadas, con nacionalidad y residencia española. Las propuestas de concesión de licencia a estas radios debían proceder de la Dirección General de Radiodifusión y Televisión acompañada de un informe técnico favorable de la Junta Nacional de Telecomunicaciones. La vigencia de la adjudicación sería de tres años, renovable por períodos de igual duración. Quedaba prohibida la emisión de publicidad y sus programas tenían que ser de carácter educativo y cultural (artículo 7). Pero la disposición no se llegó a aplicar y la realidad fue completamente distinta. Explica Chaparro (2004: 297), que desde ese momento muchas de las radios comunitarias (que él denomina "libres") surgidas tras el fallecimiento de Franco, fueron perseguidas y clausuradas. Entre ellas, Ona Lliure la primera que surgió (en 1979) en todo el Estado español (Gutiérrez Paz, 2004).

Tampoco se autorizó la existencia de radios sin ánimo de lucro en el marco general de prestación del servicio radiofónico que se estableció con la ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT) (BOE núm. 303, de 19 de diciembre); aunque sí que se reconocía la explotación directa de la radiodifusión por parte de las Administraciones, así como la gestión indirecta por parte personas físicas o jurídicas (mediante concesión por parte del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio ambiente o de las comunidades autónomas si tenían competencia) (artículo 26). Como explica Martí (1991: 214), con la LOT se consolidó un modelo "de tintes oligopolísticos" donde únicamente tenían cabida las radios públicas (estatales, autonómicas y municipales) y las privadas comerciales, y a diferencia de otros países, la radio "asociativa, comunitaria o educativa" no fue consentida.

La situación pareció mejorar, aunque no de facto, con la aprobación del Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia mediante el real decreto 169/1989, de 10 de febrero (BOE núm. 44, de 21 de febrero). En él se determinaban las condiciones técnicas y de localización que debían reunir los operadores en todo el territorio estatal. Concretamente, la gestión indirecta de las emisiones de FM requería una concesión administrativa (artículos 5 y 6). A estas adjudicaciones, que ya de entrada eran para explotación comercial, podían optar tanto personas o entidades de carácter privado como aquellas sin ánimo de lucro (lo que también se explicita en el Decreto 40/1989, de 13 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula el procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (DOGV núm. 1028, de 13 de marzo). Pero las personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro se encontraban en desventaja en los procesos concesionales ya que no contaban con un régimen específico (el no lucrativo). Clua, Fernández y García (1996: 12) detallan que en todo el Estado sólo una emisora alejada del carácter comercial obtuvo una licencia. Fue Radio Klara (autodefinida como "radio libre") en la Comunidad Valenciana durante el proceso iniciado con el citado Decreto 40/1989.

Una situación similar se vivió con la aplicación del real decreto 1388/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprobaba un incremento de frecuencias para la gestión indirecta de emisoras, dentro del Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia (BOE núm. 220, de 13 de septiembre): todas las licencias fueron otorgadas a emisoras comerciales (Clua, Fernández y García, 2006: 12). Sin embargo, cabe resaltar que durante el proceso de elaboración de esta legislación se contempló la posibilidad de autorizar emisoras de carácter cultural o educativo, aunque finalmente no se concretó. El entonces ministro de Industria y Energía, Juan Manuel Eguigaray Ucelay explicitó que se configuraría una regulación especial (potencia limitada y con frecuencias específicas) para emisoras que no tuvieran carácter lucrativo, con la prohibición de emitir en cadena y de conectar con otras emisoras. El citado ministro afirmó que el desarrollo y la ejecución (en el ámbito territorial de las comunidades autónomas) sería potestad de las Administraciones regionales (BOCG, núm. 203, de 14 de marzo de 1995). Ésta no fue la única vez en la que se planteó la concesión de licencias de emisión a medios no lucrativos: respondiendo una pregunta de la diputada del Grupo Mixto, Pilar Rahola, el Gobierno del PP aseguraba que en el borrador del real decreto en el cual se aprobaría el nuevo Plan Técnico [se refería al entonces futuro real decreto 1388/1997] se incluía la posibilidad de otorgar concesiones a operadores con fines no lucrativos y de carácter educativo, cultural o juvenil. El Ejecutivo popular afirmaba que organizaría los aspectos técnicos (frecuencia, potencia, etc.) y que el número de adjudicaciones sería determinado en función de las solicitudes que formularan las Administraciones autonómicas, de acuerdo con el espectro radioeléctrico destinado a la FM (BOCG, núm. 125, de 11 de abril de 1997).

Hasta la actualidad, ninguna radio sin ánimo de lucro ha conseguido una adjudicación en el reparto de licencias comerciales que las comunidades autónomas han realizado en cumplimiento del real decreto 964/2006, de 1 de septiembre, por el que se aprobaba el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia (BOE, núm. 223, de 18 de septiembre). Esta es una situación que se ha repetido a lo largo de la regulación de radio española: sólo se han convocado procedimientos públicos para operadores comerciales.

En la planificación de la transición del medio radiofónico hacia la tecnología digital (en los ámbitos estatal, autonómico y local –comarcal y supracomarcal) tampoco se reconoce a los operadores de proximidad sin ánimo de lucro. Todos los adjudicatarios de las concesiones son grupos de comunicación (Fernández Alonso, 2003: 157-158). En Cataluña, única comunidad donde se han otorgado licencias de radio digital autonómica y local, tampoco resultó beneficiario ninguno de estos operadores (DOGC, núm. 3945, de 12 de agosto de 2003 y DOGC, núm. 4018, de 26 de noviembre de 2003).

3. La Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. La actuación del sector

Dado el contexto anteriormente descrito, y con el objetivo de intentar lograr la presencia de las televisiones de proximidad sin ánimo de lucro en el sector de la TDT, el grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IU-ICV) presentó dos enmiendas de adición al proyecto de la LISI en el Congreso de los Diputados [1]. En la primera, se solicitaba al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio la planificación de frecuencias para la prestación del servicio de televisión local de proximidad por parte de entidades sin ánimo de lucro que estuvieran emitiendo con anterioridad al 1 de enero de 1995, al amparo de la ley 41/1995 (disposición transitoria segunda) y del real decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprobaba el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre (BOE, núm.181, de 30 de julio).

IU-ICV definía estos servicios como aquellos, que sin finalidad lucrativa, y utilizando frecuencias que no estuvieran disponibles para la televisión comercial, se dirigieran a comunidades en razón de un interés cultural, educativo, étnico o social común. Para este grupo parlamentario el operador debería emitir, siempre en abierto, contenidos originales que

estuvieran vinculados con la zona o la comunidad a la que estuviesen dirigidos. Quedaría prohibida la inclusión de publicidad y televenta, aunque sí se permitiría el patrocinio de programas. También se disponía que la entidad responsable de la realización de esta actividad no pudiera ser adjudicataria de ningún título habilitante para la prestación del servicio de televisión.

En esta primera enmienda también se determinaba que debía ser el Gobierno quien redactara el reglamento para la planificación del espectro, atendiendo, entre otras, a necesidades de cobertura y población. Este documento incluiría las condiciones técnicas de las frecuencias, la extensión máxima de la zona de servicio, las potencias de emisión, el múltiplex asignado y el procedimiento por el cual las comunidades autónomas adjudicarían las correspondientes concesiones, que tendrían una vigencia de cinco años con posibilidad de ser renovadas en tres ocasiones. Asimismo, IU-ICV solicitaba que los operadores de televisión de proximidad pudieran seguir emitiendo hasta que se produjera el apagón analógico del sector local. Por último, cabe resaltar que en este redactado únicamente aparece el término "radio" cuando se establece la duración de las autorizaciones.

En la segunda enmienda presentada, IU-ICV solicitaba establecer medios de apoyo y líneas de financiación para el desarrollo de servicios de la sociedad de la información sin ánimo de lucro; que se reservara espectro radioeléctrico para garantizar el acceso a las tecnologías de la información y a los servicios de difusión a las entidades privadas sin ánimo de lucro; y que se planificaran frecuencias de gestión indirecta para la prestación de servicios de radio y televisión sin ánimo de lucro que, además, pudieran estar exentos del pago de tasas por la utilización del espectro radioeléctrico. Como apuntábamos anteriormente, este grupo parlamentario justificó la presentación de dicha enmienda alegando que el marco jurídico de la comunicación audiovisual en España no recoge de forma explícita la difusión no comercial.

De las dos enmiendas, sólo se recogió parcialmente la segunda en el proyecto de ley enviado al Senado tras el debate en el Congreso de los Diputados. En su disposición adicional decimosexta se estipulaba que con la finalidad de garantizar el pluralismo y la presencia de la ciudadanía y las entidades privadas sin ánimo de lucro en la sociedad de la información, se establecerían medios de apoyo y líneas de financiación para el desarrollo de servicios de la sociedad de la información sin finalidad lucrativa [2]. Sin embargo el Senado modificó el texto antes de trasladarlo de nuevo al Congreso de los Diputados para proceder a la redacción definitiva de la LISI: el grupo parlamentario Socialistas (GPS), Entesa Catalana de Progrés (GPECP), Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV), Convergencia i Unió (GPCIU), Coalición Canaria (GPCC) y el Grupo Mixto (GPMX) presentaron una enmienda de adición proponiendo la inclusión en la redacción final de una nueva disposición adicional titulada "televisión de proximidad sin ánimo de lucro" [3].

En ella se recogía esencialmente la primera enmienda presentada en el proyecto de ley pero incluyendo una matización de gran relevancia, como recordaremos después: se explicitaba que la planificación del espectro para la prestación de la televisión de proximidad sin ánimo de lucro no sería prioritaria con respecto a otros servicios planificables. Además, sobre el mencionado texto, se suprimía el apunte donde se determinaba que estos operadores podían seguir con su actividad en analógico hasta que no se produjera el cese de las emisiones del sector.

Finalmente, el Congreso de los Diputados aprobaba, el 20 de diciembre de 2007, la redacción definitiva de la LISI, regulando, por primera vez en España, la existencia de la televisión de proximidad sin ánimo de lucro (disposición adicional decimooctava) (BOE núm. 312, de 29 diciembre). Este texto recoge de forma prácticamente completa la enmienda presentada en el Senado. Recordamos sus puntos más destacados. Se definen estos servicios como aquellos que, sin finalidad comercial, utilicen frecuencias que no sean viables para la televisión comercial para emitir contenidos originales en abierto a comunidades con un interés cultural, educativo, étnico o social común, sin posibilidad incluir publicidad ni televenta, aunque sí se admite el patrocinio de programas. Si bien, se especifica que sólo se podrán acoger a este régimen aquellas emisoras que ya estén habilitadas para emitir al amparo de la ley 41/1995 (artículo 1).

Se estipula que le corresponde a la Administración central aprobar un reglamento general de prestación del servicio y otro técnico donde se especifique el procedimiento a desarrollar para la planificación de las frecuencias (atendiendo, entre otros, a los factores de las necesidades de cobertura y población); las condiciones técnicas de las citadas frecuencias; la extensión y las potencias de emisión del servicio; y las características y el uso compartido del múltiplex, cuya reserva debe ser solicitada por las comunidades autónomas. Atendiendo a la enmienda presentada en el Senado se especifica que la planificación del espectro para la prestación de la televisión de proximidad sin ánimo de lucro no será prioritaria con respecto a otros servicios planificables (artículo 2). Son las comunidades autónomas las encargadas de adjudicar las concesiones (de cinco años de vigencia y con posibilidad de renovación en tres ocasiones) (artículos 4 y 5). En lo referente a la radio de proximidad sin ánimo de lucro, cabe apuntar que sólo se hace referencia en una ocasión a estos servicios, aunque, como hemos visto, no se definen ni se contempla su regulación ni la planificación de espectro para que se pueda prestar.

El articulado de esta norma también recoge la enmienda presentada para fomentar la presencia de la ciudadanía y las entidades privadas sin ánimo de lucro con la finalidad de garantizar el pluralismo, la libertad de expresión y la participación social en la llamada sociedad de la información. Con este objetivo se sanciona la implantación de medios de apoyo y líneas de financiación para el desarrollo de servicios sin ánimo de lucro originados por entidades de ciudadanos que promuevan valores democráticos y atiendan al interés general o a grupos sociales desfavorecidos (disposición adicional decimoquinta).

En el análisis de esta ley destacan, sobre manera, dos puntos. El primero es que sólo se podrán acoger a lo establecido en esta norma aquellos operadores que iniciaron su actividad con anterioridad al 1 de enero de 1995 (según establece la disposición transitoria primera de la ley 41/1999). Esta circunstancia, reduce de forma significativa el número de emisoras que se pueden amparar en este marco jurídico. En el momento de escribirse este texto (noviembre de 2008), únicamente cumplen con este requisito 14 televisiones de proximidad (entre ellas, Tele K, RTV Cardedeu, Canal SET Santa Eulàlia de Ronçana, Televisió Vilanova del Camí o Televisió de Vilassar.) [4].

El segundo factor es todavía más relevante: el desarrollo de esta legislación requiere que el Gobierno central desarrolle un reglamento de prestación del servicio y otro técnico, que, recordamos, no se consideran prioritarios. El letargo a que lleva esta situación ha provocado que los actores implicados sigan reclamando la aplicación de la ley a la Administración central.

Desde la aprobación de la LISI, una representación del citado grupo de 14 operadores se ha reunido en varias ocasiones con responsables del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y de la Secretaría Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) [5]. Entre las actuaciones que estos operadores han desarrollado se encuentra la redacción de una propuesta de reglamento general y otra del técnico. Dada la importancia de conocer cómo piensa el sector (y que puede ser una primera línea de trabajo para el Gobierno), analizamos en las siguientes líneas estos dos documentos [6].

Con respecto al reglamento general, se recogen literalmente la definición y la gestión del servicio de televisión de proximidad sin ánimo de lucro que se recogen en la LISI, si bien, se introducen los requisitos que estas entidades deberían presentar "fehacientemente" ante las comunidades autónomas: tener registrados los estatutos y en vigor, como asociación sin ánimo de lucro, fundación privada, sociedad anónima laboral o sociedad cooperativa con anterioridad al 1 de enero de 1995; estar en activo en el momento de la solicitud; acreditar haber iniciado las emisiones antes del 1 de enero de 1995; y haber mantenido las emisiones bajo una misma titularidad, sin solución de continuidad, desde el 1 de enero de 1995 hasta la fecha en la que se realice la solicitud.

En este texto también se incluye como sería el proceso de adjudicación de los títulos habilitantes. Estos agentes determinan, como queda dispuesto en la LISI, que para poder prestar el servicio de televisión de proximidad sin ánimo de lucro es necesario ser beneficiario de una concesión por parte de la comunidad autónomas correspondiente. Cabe destacar que se precisa que si el espectro disponible no hace posible satisfacer todas las solicitudes, las comunidades autónomas deberán convocar un concurso público. Además se contempla que las Administraciones autonómicas, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos por parte de los solicitados, deberá comunicar a la SETSI los datos sociales y acreditativos del cumplimiento de los mismos de la entidad, para en su caso posibilitar la planificar la frecuencia necesaria para su prestación.

La propuesta del reglamento general sitúa el contenido mínimo que, según estos operadores, debe contener el reglamento técnico. Se complementa la redacción de la LISI al solicitar que en este texto se establezcan que los pliegos de bases administrativas y condiciones técnicas de explotación del servicio regulen, al menos, los derechos y obligaciones de los titulares de concesiones con mención expresa a la prohibición de emitir publicidad ni televenta; que se efectúe la delimitación del servicio objeto con indicación expresa de las frecuencias asignadas; y que a las Administraciones públicas se reserven las facultades sobre el otorgamiento del título habilitante, modificación, inspección, supervisión y régimen sancionador.

Así, en el proyecto de reglamento técnico, estas televisiones definen que el área técnica de cobertura del servicio no debe exceder, salvo en casos excepciones (que no son detallados), del núcleo municipal principal en donde esté radicada la entidad concesionaria. Se puntualiza que en aquellas localidades que posean una población superior a los 100.000 habitantes, este ámbito de cobertura no podrá extenderse más allá del 15% de la población total. Por lo tanto, se incluye que la potencia máxima del transmisor (expresada en vatios) debe ser proporcional a la asignada por el PTNTDL a la demarcación donde esté ubicado el término municipal donde se vaya a prestar este servicio, y sin que la potencia pueda exceder en ningún caso del 20% de la que disponga la mencionada demarcación. Además se detalla que la emisión se efectuaría mediante una única estación transmisora que debiera estar ubicada dentro del área de cobertura.

En cuanto a la gestión del múltiplex, en esta propuesta se plantea que en el supuesto de existir más de un adjudicatario, ésta se realice de forma compartida por todos los concesionarios. Pero si fuera necesario por razones técnicas, la gestión del múltiplex podría ser efectuada por un único licenciatario. También se plantea en este documento que siempre que la disponibilidad del espectro radioeléctrico lo permita, los operadores pueden difundir servicios adicionales de interés social y cultural. Finalmente, se expone que con el propósito de incorporar estos servicios de televisión de proximidad sin ánimo de lucro a lo previsto en el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre (BOE, núm. 181, de 30 de julio), las comunidades autónomas deberían solicitar a la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones la reserva de frecuencias, al menos, seis meses antes de la fecha prevista para el apagón analógico en el municipio objeto del mismo.

Pero no sólo son los operadores implicados quienes demandan a la Administración central el desarrollo legislativo de este sector. La Generalitat de Catalunya en la ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña (DOGC, núm. 4535, de 3 de enero de 2006) decide conceder "espacio público" a los servicios privados de comunicación sin ánimo de lucro (incluyendo los desarrollados por las universidades) (puntos 1 y 2 del artículo 70). Según la sanción, forman parte de las actividades sin ánimo de lucro los servicios que ofrecen contenidos destinados a responder a las necesidades sociales, culturales y de comunicación de comunidades y grupos sociales, garantizando la igualdad, la libertad, el pluralismo y la concurrencia (puntos 3,4 y 5 del artículo 70). A diferencia de lo que sucede en la LISI, el Gobierno catalán incluye a la radio en la definición de los servicios sin ánimo de lucro (punto 8 del artículo 70). Y coincidiendo con la ley estatal, queda prohibida la inserción de publicidad en la programación de estos operadores, aunque el texto catalán matiza que sí se permitirá en contenidos de economía social y del tercer sector. Al igual que en la normativa estatal, queda autorizado el patrocinio (punto 6 del artículo 70). No obstante, estas disposiciones, como se ha comentado con anterioridad, no pueden ser desarrolladas hasta que el Gobierno central elabore, al amparo de lo que establece la LISI, un marco jurídico en que se planifique frecuencias para la prestación de estos servicios.

Como sucede también en la LISI, el Govern también estipula el fomento de iniciativas orientadas al desarrollo de los servicios audiovisuales sin ánimo de lucro, especialmente, aquellos que ayuden a la obtención de objetivos de interés general, mediante ayudas dirigidas al sector, financiadas por tasas sobre el beneficio de la explotación del espectro. Además, se determina el impulso de las iniciativas orientadas a la constitución de asociaciones de entidades que desarrollen servicios audiovisuales sin ánimo de lucro (artículo 71).

También es importante resaltar que la Junta de Andalucía en la Orden de 24 de septiembre de 2003 (BOJA núm.190, de 2 de octubre) que desarrollaba el Decreto 174/2002, de 11 de junio, por el que se regulaba el régimen de concesiones de FM (BOJA núm. 89, de 30 de julio) defendía estas emisoras por su contribución a la defensa de los valores democráticos, a la participación social y a la formación. Sin embargo, explica Luis Arboledas (2008: 582), que dado el vacío legal, esta situación fue una "cuestión de imagen" porque el Gobierno andaluz no otorgó ninguna concesión a este tipo de operadores.

4. A modo de conclusión

En el contexto digital español habrá televisión de proximidad sin ánimo de lucro pero no radio. Como hemos visto, este último servicio no queda definido en la LISI y tampoco se establece la necesidad de que el Gobierno central elabore un reglamento general y otro técnico para que su actividad cuente con un marco jurídico. Estas consideraciones sí se sancionan en el supuesto de la televisión de proximidad, que, recordamos, utilizaría frecuencias no viables para los operadores comerciales (por un periodo máximo de 20 años). Ahora bien, vistos los precedentes descritos (y dado que su planificación no se considera prioritaria), no debiera extrañar que la publicación de los citados reglamentos se dilatara en el tiempo (o no se llegara a realizar). De hecho, probablemente no existirá ningún movimiento en este sentido hasta que se produzca el apagón analógico estatal (previsto inicialmente para el 3 de abril de 2010), según anunció el subdirector general de Planificación y Gestión del Espectro Radioeléctrico del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Antonio Fernández-Paniagua Díaz-Flores en el I Congreso Español de Televisión Digital Autónoma y Local (celebrado en Málaga en mayo de 2008).

Ahora bien, el presidente Rodríguez Zapatero garantizó en abril de 2008 que durante la presente legislatura (2008 -) se redactará y aprobará la ley General del Audiovisual [7], que, teóricamente, regulará y sistematizará el sector audiovisual español. En un primer anteproyecto, paralizado en la anterior legislatura, se contemplaba la posibilidad que las comunidades autónomas pudieran convocar concursos para otorgar licencias para la prestación de servicios de radio y televisión de proximidad de carácter comunitario. En este mismo documento se definían estos operadores como aquellos que utilizando el dominio público planificado para los servicios de interés general, ofrecieran contenidos de carácter no comercial dirigidos a atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales en ese ámbito local [8]. No obstante, también podemos esperar que, de no recuperar completamente las disposiciones del citado anteproyecto, el Gobierno central decida regular en esta norma la radio de proximidad sin ánimo de lucro.

5. Bibliografía

Arboledas, L. (2008): *La industria radiofónica en Andalucía: dependencia económica y control político (1982-2008)*. Tesis doctoral inédita, Universidad de Granada.

Clua, A.; Fernández, M. y García, J. (2006): "Medios sin ánimo de lucro en la regulación del audiovisual. El caso de España: del vacío legal al espacio marginal", en Actas del I Congreso Nacional Ulepicc-España. Pensamiento crítico, comunicación y cultura. Sevilla: Ulepicc-España [CD Rom].

Corominas, M.; Bonet, M.; Fernández Alonso, I.; Guimerà i Orts, J.A.; Sanmartín Navarro, J. y Blasco Gil, J. (2007): "Televisión digital terrestre local (TDT-L) en España: los concesionarios privados". *Zer*, España, mayo, pp. 69-92

Chaparro, M. (2004): "La radio asociativa y comunitaria: otro concepto de radio" en Martínez-Costa, M. P.; Moreno Moreno, E. (coords.), *Programación radiofónica. Arte y técnica del diálogo entre la radio y su audiencia*. Barcelona: Ariel

Consejo de Europa (2008): *Promoting social cohesion. The role of Community Media*. Luxemburgo: Consejo de Europa.

Jankowsky, N.W. (2002): *Community Media in the Information Age*. Nueva Jersey: Hampton Press.

Fernández Alonso, I. (2003): "La política radiofónica en España (1996-2003)", en *Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Brasil, vol. 3: <http://www.eptic.com.br/arquivos/Revistas/Vol.V.n.3.2003/alonso.pdf> [Consulta: noviembre 2008]

Fernández Alonso, I.; Corominas, M.; Bonet, M.; Guimerà i Orts, J.A. y Sanmartín Navarro, J. (2007): "Políticas de implantación de la TDT local en España (2005-2006): los casos de Baleares, Madrid, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Galicia, Cataluña y Aragón", en *Observatorio (OBS*)*, Lisboa, núm. 1: <<http://obs.obercom.pt/index.php/obs>> [Consulta: noviembre 2008]

Gutiérrez Paz, A. (2004): "De las radios libres a las emisoras asociativas. La radiodifusión alternativa en la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra", en Actas del VII Congrès de l'Associació d'Historiadors de la Comunicació, Barcelona: <http://www.upf.edu/periodis/Congres_ahc/Documents/Sesio6/GutierrezPaz.htm> [Consulta: noviembre 2008]

Martí Martí, J.M. (1991): "Radio española: los parámetros de la transformación" en VV.AA: *Comunicación Social 1991/Tendencias. Informes anuales de Fundesco*. Madrid: Fundesco.

Parlamento Europeo (2008): *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) (2008/2011 (INI))*. Bruselas: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//ES>>

---- (2007): *The state of community media in the European Union*. Bruselas: <http://www.cmfe.eu/docs/1166366638_The%20state%20of%20community%20media.pdf>.

Reguero i Jiménez, N. y Sanmartín Navarro, J. (2008a): "Community Media in European Union Communication Policies (2004-2008)", en Actas del II Congreso de la European Communication Research and Education Association. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. [CD Rom]

---- (2008b): "Los medios sin ánimo de lucro ante la televisión digital terrestre (TDT). El caso de Pluralia TV (2007)", en Actas del Congreso Fundacional I+C Investigar la Comunicación. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela. [CD Rom].

Senecal, M. (1986): *Televisiones y radios comunitarias. Teoría y práctica de una experimentación social*. Barcelona: Editorial Mitre.

6. Fuentes documentales

Boletín Oficial del Estado
Boletín Oficial de las Cortes Generales
Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
Diario Oficial de la Generalitat Catalana
Diario Oficial de la Generalitat Valenciana

7. Notas

[1] Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados, núm. 134-9, de 19 de septiembre de 2007, pp. 52-54.

[2] Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado, núm. 135 (a), de 12 de noviembre de 2007, p.22.

[3] Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado, núm. 135 (e), de 4 de diciembre de 2007, pp.34-35.

[4] Conversación personal mantenida con Francisco Pérez, director de Tele K, el 29 de octubre de 2008.

[5] Conversación personal mantenida con Carolina Blasco, directora de RTV Cardedeu, el 26 de septiembre de 2008.

[6] Ambos fueron entregados por Carolina Blasco, directora de RTV Cardedeu, a los autores el 26 de septiembre de 2008.

[7] Véase El Mundo [En línea] (2008): "Zapatero garantiza que habrá Ley Audiovisual en esta legislatura".

<<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/08/comunicacion/1207663722.html>>. [Consulta: noviembre de 2008].

[8] Véase Comunicación Digna [En línea] (2005): "Anteproyecto de la Ley General Audiovisual".

<http://www.comunicaciondigna.org/article.php3?id_article=27>. [Consulta: noviembre 2008]

FORMA DE CITAR ESTE TRABAJO EN BIBLIOGRAFÍAS:

Sanmartín Navarro, Julián y Reguero i Jiménez, Núria (2009): La regulación de los medios audiovisuales de proximidad ante la digitalización en España. Antecedentes y perspectivas. RLCS, Revista Latina de Comunicación Social, 64.páginas 437 a 443. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, recuperado el ____ de _____ de 2_____, de http://www.revistalatinacs.org/09/art/36_835_45_ULEPICC_18/Sanmartin_y_Reguero.html
DOI: 10.4185/RLCS-64-2009-835-437-443