



Los desafíos de la televisión digital terrestre

II. La televisión local en el nuevo entorno digital



FIDECA, Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual, es un espacio de discusión y debate de propuestas encaminadas al desarrollo de una cultura audiovisual al servicio de la ciudadanía.

Integran este foro diferentes profesionales de los medios y empresas del sector, investigadores universitarios y asociaciones especializadas en el ámbito de la comunicación audiovisual. Entre ellas:

Aideka

Aire Comunicación

Asociación de Usuarios de la Comunicación

Fedekas

Asociación de Emisoras Culturales

Antecedentes. La televisión local analógica

El marco normativo de la televisión local analógica en España queda establecido por la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local¹ por ondas terrestres (en adelante LTVLOT).

Según esta Ley:

- ❑ El servicio de televisión local por ondas terrestres será gestionado por los Municipios mediante alguna de las formas previstas en el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, o por personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro, previa la obtención en ambos casos de la correspondiente concesión.
- ❑ Las Comunidades Autónomas son los órganos habilitados para convocar los concursos para el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio de televisión por ondas terrestres, previa obtención de la Administración General del Estado la reserva provisional de frecuencias. Finalizado el proceso concesional por las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado efectuará la asignación definitiva de frecuencias.
- ❑ La concesión se limita a una por municipio, aunque excepcionalmente se permite la instalación de alguna estación adicional para cubrir los núcleos urbanos del municipio distintos del principal.
- ❑ Se establecen importantes limitaciones para que las emisoras locales formen parte de una cadena de televisión, frente a lo que ocurre en el caso de otros medios locales.
- ❑ Se restringe la emisión en cadena de la misma programación durante más del 25% del tiempo total de emisión semanal, aunque sea en horario diferente. La ley concede a las Comunidades Autónomas competencia para autorizar emisiones en cadena de conformidad con los Municipios afectados, y los gestores del servicio, siempre que se fundamente en razones de "proximidad territorial" y de "identidades sociales y culturales" de dichos Municipios.
- ❑ Se establece inicialmente un ámbito de cobertura estrictamente municipal para las televisiones locales, independientemente de su tamaño, que tampoco se tiene en cuenta a la hora de establecer el número de concesiones. La Ley 53/2002, a la que luego nos referiremos, modifica este criterio estableciendo la posibilidad de extender el ámbito de cobertura de un canal a distintos municipios.

¹ Modificada por las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social 53/2002 y 62/2003.

- No se establecen *a priori* limitaciones publicitarias para las televisiones locales, delegándose en las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer dichos límites en sus concesiones. No hay por tanto tampoco *a priori* diferenciación en lo referido al régimen de la publicidad en las televisiones locales entre emisoras gestionadas por los Ayuntamientos y por particulares en régimen de concesión administrativa.

Cabe señalar que las televisiones locales, en tanto que servicio público, quedan sometidas a los principios básicos de programación establecidos en la Ley 4/1980, del Estatuto de la Radio y la Televisión, que vinculan también a las televisiones autonómicas y a las televisiones privadas. Quedan asimismo reguladas, en lo que se refiere a su actividad de difusión, por la Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, que incorporó al ordenamiento jurídico español la llamada Directiva de la Televisión sin Fronteras. Es decir, están sometida a las mismas normas que las televisiones de ámbito estatal y autonómico en lo que respecta a la procura de la veracidad y el pluralismo; a la emisión de publicidad, televenta y patrocinio; a la protección de la infancia y la juventud; a la promoción de la industria audiovisual, etc.

Según los datos ofrecidos por la Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación (AIMC), el censo de televisiones locales en España alcanza la cifra de 897 emisoras (datos de octubre de 2002. Ver anexo), aunque cálculos más realistas permiten pensar en la existencia de unas 600 con una programación propia significativa.

La LTVLOT ha quedado durante todos estos años estancada sin desarrollo reglamentario por falta de iniciativa y voluntad política², lo cual ha propiciado una situación para la televisión local caracterizada:

- Por la gran heterogeneidad de modelos, desde televisiones locales que se adecuan a los criterios de proximidad complementaria establecidos en la LTVLOT (públicas o privadas) hasta canales generalistas asimilables a cualquier cadena de ámbito estatal o autonómico, pasando por ofertas temáticas o semi temáticas de contenido cultural, religioso o erótico o bien por aquellas que son meros soportes para llamadas de tarificación adicional y SMS. Esta heterogeneidad dificulta en ocasiones el desarrollo eficaz de redes de televisiones locales independientes que puedan aprovecharse de las sinergias generadas o generables a nivel tecnológico, de compras, de producción y de gestión.

² Dicho sea sin menoscabo de las regulaciones establecidas por diferentes Comunidades Autónomas, dictadas bajo el amparo de las competencias que le confiere la Ley 41/1995.

- ❑ Por un desarrollo desordenado al impedirse *de facto* a las Comunidades Autónomas otorgar las concesiones previstas en la Ley. Las televisiones locales por ondas terrestres que operan en la actualidad lo hacen bien amparándose en una habilitación meramente transitoria³, bien sin cobertura legal.
- ❑ Por una progresiva concentración de la oferta en grandes grupos de comunicación (Prisa, Correo, Zeta, Grupo Godó, COPE) a través de la creación o adquisición de numerosas emisoras de televisión local, configurándose como auténticas cadenas de cobertura nacional o casi nacional.
- ❑ Complementariamente, por una retracción de las inversiones provenientes de instancias descentralizadas y locales, que podían haber contribuido a la definición de un panorama televisivo local más acorde con la letra y el espíritu de la Ley. Es patente la progresiva desaparición de las cadenas comunitarias y sin ánimo de lucro, y también la amenaza que se cierne sobre las televisiones vinculadas a las administraciones locales.
- ❑ Por un incumplimiento progresivamente generalizado de las limitaciones legales a la emisión en cadena.

La migración a la televisión digital

La situación de estancamiento normativo cambia con la mencionada Ley 53/2002 de Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social, de 30 de diciembre, que establece la "desaparición" de la televisión local analógica y la "creación" de la televisión local digital, al socaire de la elaboración del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital (en adelante PTNTVDT) y previendo la convocatoria y adjudicación de las concesiones de Televisión Local digital por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la Ley 62/2003 de Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social, de 30 de diciembre, ofrece un periodo transitorio de dos años para la migración de la tecnología analógica a la digital en el caso de aquellas televisiones que resultaren adjudicatarias de las

³ Disposición transitoria única. Televisiones locales existentes.

"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."

oportunas concesiones en los concursos a convocar por las distintas Comunidades Autónomas.

El plazo límite previsto para que las televisiones locales adjudicatarias de las correspondientes concesiones administrativas emitan con tecnología digital es el 1 de enero de 2005, fecha en la que deben cesar sus emisiones las televisiones analógicas que existen actualmente en los canales destinados a la televisión local. No obstante, la Ley 41/1995, modificada por la Ley 62/2003, habilita al Gobierno para ampliar esa fecha a la vista del estado de desarrollo y penetración de la tecnología digital terrestre.

Finalmente, el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local (en adelante PTNTVDL).

Este Real Decreto establece fundamentalmente lo siguiente:

- ❑ Se crean 266 demarcaciones de Televisión local digital en las distintas Comunidades Autónomas, asignándose las correspondientes frecuencias para obtener la cobertura de las capitales de provincia y de los municipios con una población superior a 100.000 habitantes. Adicionalmente, se contempla también la cobertura de municipios con una población inferior a 100.000 habitantes cuando haya frecuencias disponibles o se prevea una próxima disponibilidad de frecuencias.
- ❑ Cada demarcación tendrá al menos un canal múltiple (que contiene al menos 4 programas) con la única excepción del municipio de Madrid, que contará con dos canales. En total serán más de 1.000 las emisoras de televisión local que puedan operar legalmente en España, llegando a un 87% de la población española.
- ❑ El PTNTVDL mantiene la limitación establecida por la LTVLOT sobre el ámbito territorial de cobertura, por la que sólo se permite una televisión local de gestión municipal y el resto gestionadas de forma indirecta por una entidad privada. Obvia la posibilidad de la existencia en las grandes ciudades de televisiones "barriales" o de distrito, que si tenían un cierto reconocimiento en la LTVLOT.
- ❑ Los municipios y agrupaciones de municipios tienen 3 meses para determinar el modo de gestión de los canales asignados a cada de demarcación, pudiendo decidir ser titulares de uno de los programas (de los 4 que componen cada canal múltiple) o ceder todos para su gestión por entidades de titularidad privada. Una vez transcurrido ese plazo, las Comunidades Autónomas dispondrán de cinco meses para la convocatoria de los concursos y la adjudicación de las correspondientes concesiones en los plazos previstos en la Ley 41/95 vigente.

- ❑ Las características técnicas de las estaciones, así como a la aprobación de los proyectos técnicos de las instalaciones, corresponde a la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, recientemente creada por la Ley General de Telecomunicaciones, su establecimiento.
- ❑ El Plan contempla la posibilidad de poder destinar hasta un 20% de la capacidad de transmisión digital del canal múltiple, siempre y cuando se asegure una calidad de servicio satisfactoria, para la prestación de servicios adicionales de datos tales como Internet.
- ❑ Los programas de estos nuevos canales autonómicos deberán alcanzar una cobertura del 50% de la población de su ámbito territorial a los seis meses del inicio de emisiones, del 80% de la población de su ámbito territorial a los dos años, y del 95% de la población de su ámbito territorial antes del 31 de diciembre de 2011.
- ❑ Aparece una nueva figura en la cadena de valor de la televisión local, que hasta la fecha, en un escenario analógico, era inexistente por innecesaria y que ahora resulta imprescindible: el gestor del canal múltiple, dada la copresencia de distintos operadores en un mismo canal múltiple.

Conclusiones

Parece razonable aprovechar el ámbito de la televisión local para impulsar el desarrollo de la televisión digital terrestre (TDT) por las siguientes consideraciones:

- ❑ Se favorece la oferta de los nuevos servicios de la sociedad de la información junto a la oferta televisiva tradicional.
- ❑ Puede incentivarse el surgimiento de economías de escala que favorezcan la adquisición de descodificadores digitales en abierto. Si se encamina a la televisión local por el mismo camino que las televisiones nacionales y autonómicas, cada vez habrá más programas y por ende más canales con la nueva tecnología, y como consecuencia, al espectador le costara menos decidirse a comprar un descodificador para televisión digital terrestre.
- ❑ Se amplían las opciones de decisión de los ciudadanos al multiplicarse la oferta de canales, al posibilitar la nueva tecnología digital emitir 4 (ó más) programas por canal donde antes sólo se podía emitir uno con tecnología analógica.

- ❑ Se refuerza la competencia entre los distintos agentes que operan en este sector, que debiera de generar un mejor servicio para los usuarios.
- ❑ Se propicia el desarrollo de aplicaciones interactivas que en el ámbito local presenten servicios de gran utilidad social, tales como información ciudadana, institucional, de servicios sociales, además de las posibilidades de carácter comercial y publicitario.

Junto a ello, no puede olvidarse:

- ❑ Que el proceso de migración conlleva importantes inversiones por cambios de equipos y por contratos con operadores de servicio soporte de transporte y difusión de la señal de televisión con tecnología digital.
- ❑ Que sigue presente el *gap* tecnológico por el cual las emisoras de televisión local emitiendo en digital no cuentan con población equipada con descodificadores de señal digital, y, por tanto, con audiencia potencial, sin que todavía existan escenarios claros de viabilidad para acometer este problema

El texto del Real Decreto suscita algunas dudas que ya fueron expresadas en la fase previa a su aprobación que no cabe detallar aquí. Si conviene señalar, en todo caso:

- ❑ Que en las condiciones para la asignación de nuevas frecuencias, una vez superado el proceso de migración de las emisoras de televisión de la tecnología analógica a la digital, debería haberse incluido el requisito de haberse fallado los diferentes procesos de licitación por las Comunidades Autónomas. Ello favorecería la optimización en el uso del espectro radioeléctrico, teniendo en cuenta que es previsible que algunas demarcaciones puedan quedar desiertas (o bien desierta la adjudicación de algún programa) mientras que en otras podrían quedar fuera operadores por exceso de licitadores.
- ❑ Que, en relación al órgano competente de la Comunidad Autónoma para la adjudicación de los concursos o al menos su supervisión, deberían haberse contemplado como tal los Consejo Audiovisuales autonómicos cuando existieren, como un modo de potenciar tanto la creación de dichos órganos como sus competencias e independencia.
- ❑ Que se observa en el texto de PTNTVLD un fuerte desequilibrio de carácter territorial con indudables repercusiones sociales. A modo de ejemplo pueden citarse:
 - El caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la que se advierte una mejor distribución de canales y mayores coberturas en la zona norte frente a la carencia de demarcación para muchos municipios del sur, a los que se hurta de la posibilidad de disponer de los servicios de la televisión digital local.

- El caso de Andalucía, en la que se agrupan en una misma demarcación y para un canal un número superior a cuatro municipios a pesar de que al día de hoy operan en cada uno de estos municipios emisoras locales. Ello supone de forma automática la imposibilidad de emisión para algunas televisiones locales municipales ya existentes.
- El caso de Cataluña, cuyo mapa no se ajusta a las necesidades de las más de 100 emisoras locales autorizadas provisionalmente por la Generalitat, ya que mientras se asignan canales a zonas en las que no hay ninguna televisión actualmente, en otras se asigna un solo múltiple a zonas en las que actualmente operan hasta 15 televisiones locales públicas y privadas.
- Recientemente, directivos de Televisión Castilla y León han mostrado su inquietud ante las demarcaciones para esta Comunidad Autónoma, que ascienden a 21 con 84 canales de televisión.

Propuestas específicas

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se considera oportuno a partir del Real Decreto ya aprobado:

1. **Establecer una moratoria para la puesta en marcha del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local** hasta recabar información suficiente de los diferentes agentes involucrados.
2. **Abrir un periodo de consultas con las televisiones locales existentes** previo a la convocatoria del concurso para la adjudicación de las concesiones, con el fin de garantizar al máximo los derechos adquiridos y asegurar tanto su información suficiente como su participación en el calendario del proceso.
3. **Evitar en lo posible la exclusión de municipios que en la actual redacción del PTNTDL no se encuentran incluidos en ninguna demarcación.** Ello implica que el Estado, como titular del dominio público radioeléctrico, una vez que se haya establecido la demanda real en cada demarcación y escuchadas las Comunidades Autónomas, ejercite la capacidad de modificar las demarcaciones establecidas en el Plan Técnico Nacional con el fin de optimizar de la mejor forma el uso de frecuencias desde una perspectiva territorial, favoreciendo de esta manera que el máximo de operadores públicos y privados puedan gestionar un servicio desde el cual se ejercen derechos constitucionales esenciales.
4. **Facilitar la explotación conjunta de programas** en aquellos supuestos en los que la disponibilidad de espectro no permita demarcaciones coincidentes con el área

geográfica de un municipio y cuando los municipios manifiesten su voluntad de gestionar de forma directa el servicio de televisión local (al menos parcialmente). Ello con el fin de asegurar en lo posible que no se excluya a ninguna televisión local gestionada de forma directa por los municipios.

5. Articular una nueva disposición normativa que permita otorgar una **autorización provisional para el uso de la frecuencia que aquellas televisiones locales que estuvieran utilizando para sus emisiones con anterioridad al 1 de enero de 1995** (siempre que el proceso de liberación de espectro en la migración hacia la tecnología digital lo permita), reparando así la inseguridad jurídica a la que han sido sometidos los operadores afectados positivamente por la Disposición Transitoria de la Ley 41/1995. Tal condición habría de estar acreditada por la correspondiente acta de inspección de la Dirección Provincial de Telecomunicaciones. La autorización tendrá vigor hasta la fecha que finalmente determine el Gobierno en el PTNTDL como fecha para la emisión en Tecnología Digital y finalización de las emisiones con tecnología analógica en el caso de los operadores que resultaran adjudicatarios de licencia, debiendo finalizar sus emisiones en un plazo de ocho meses, aquellos operadores que no resultaran adjudicatarios.
6. **Potenciar el papel de Consejos Audiovisuales de las Comunidades Autónomas en la adjudicación de las licencias, así como la presencia en ellos de representación local.** Deben contemplarse legalmente, al menos, la necesidad de un informe preceptivo del Consejo en aquellas Comunidades Autónomas que lo tengan constituido, y la participación en el organismo de las asociaciones de televisiones locales representativas y de la Federación de Municipios y Provincias. Esta presencia es fundamental a la hora favorecer la creación de los consejos; de proponer e informar sobre la elaboración de los pliegos de condiciones de los concursos, y, en general, de contribuir a reforzar la transparencia de todo el proceso de licitación y adjudicación de licencias.
7. **Crear Consejos Locales del Audiovisual con participación de los diferentes agentes involucrados:** representantes del Consejo Audiovisual autonómico, operadores locales, administración municipal y organizaciones de consumidores y vecinos. Entre sus competencias estarían la vigilancia de la normativa en materia de producción, contenidos y acceso.
8. **Valorar positivamente el carácter no lucrativo de aquellas entidades y organizaciones sociales concurren para la gestión indirecta del servicio de televisión digital local,** acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 41/1995. En este mismo sentido, se debiera valorar positivamente la experiencia y

antigüedad de los operadores, con el fin de compensar en parte los perjuicios causados por la pasividad prolongada de la Administración del Estado.

9. **Garantizar el cumplimiento del servicio público y del interés general también en aquellos casos en los que el servicio de la televisión digital local sea gestionado indirectamente por empresas con ánimo de lucro.** Ello implica establecer unos mínimos Para Dicho cumplimiento que deben ser expresamente determinados en las condiciones de licitación.
10. Establecer **una moratoria de tres años** para la obligación de satisfacer a la Administración del Estado el canon por la **explotación del espectro radioeléctrico**, con el fin de evitar situaciones empresariales de crisis y de estimular la implantación de la televisión digital.
11. **Arbitrar medidas de apoyo a la implantación de la tecnología digital en el ámbito de la televisión local**, tales como líneas blandas para la renovación y adquisición de equipamiento técnico; acceso a la publicidad institucional en condiciones transparentes, equitativas y no discriminatorias; o planes de sintonización, entre otras, todo ello con el respaldo legal oportuno.

Anexos

CENSO EMISORAS LOCALES (octubre 2002)	
COMUNIDAD AUTONOMA	Nº DE TELEVISIONES LOCALES
Andalucía	283
Aragón	22
Asturias	13
Baleares	25
Canarias	47
Cantabria	10
Castilla – La Mancha	41
Castilla y León	55
Cataluña	115
Ceuta y Melilla	4
Comunidad Valenciana	122
Extremadura	20
Galicia	35
Madrid	36
Murcia	30
Navarra	6
País Vasco	27
La Rioja	6
TOTAL	897

Fuente: AIMC

TELEVISIONES LOCALES EN ESPAÑA. 2002

