

Modelos de clivaje público-privado de la televisión subnacional en España

Ángel Badillo Matos
Universidad de Salamanca

Palabras clave

Televisión local, televisión de proximidad, televisión autonómica, regional, comunitaria, políticas públicas, TDT.

Resumen

El objeto de este trabajo es revisar el desarrollo de todas las formas de televisión subnacional que coexisten en España en un momento en el que la práctica totalidad de las comunidades autónomas ha resuelto ya sus concursos territoriales regionales, insulares y locales. A partir del estudio de las transformaciones del sistema audiovisual español en torno a los procesos de descentralización y desregulación, se revisa el impacto de la regulación en materia de televisión digital terrestre (TDT) en la transformación del tejido televisivo llamado en ocasiones local o de proximidad. En cada una de las comunidades autónomas se estudia el estado actual del audiovisual subnacional: televisiones locales, autonómicas, insulares, todas ellas además en sus variantes públicas y privadas. A partir de este análisis sistemático del estado de las políticas públicas estatales y autonómicas, se proponen cuatro modelos de clivaje entre operadores públicos y privados, para cuya elaboración se contemplan el número de operadores e indicadores de concentración comercial de licencias y mercados de audiencia potencial: los dominante público, dominante privado, plural fragmentado y plural concentrado.

Models of public/private cleavage in sub-national Spanish television

Keywords

Local television, regional broadcasters, community media, public policies, DTT.

Abstract

The aim of this paper is to review the status of the diverse forms of sub-national television broadcasting in Spain, once the regional governments have finished the contests for local, regional and island licenses. Assuming deregulation and decentralization as the core forces of recent transformations in Spanish broadcasting, the paper examines the impact of digital terrestrial television (DTT) regulation on the so-called 'proximity' media. In each autonomous community (of the 17 created in Spain after the democratic Constitution of 1978), the status of the audiovisual operators is studied taken into account its territorial coverage (local, region, province or island) and the institutional typology (public, private, community media). Four models of public/private cleavage emerge from this systematic review of national and regional public policies on Spanish subnational television broadcasting: public predominant, private predominant, fragmented pluralist and concentrated pluralist.

Autor

Ángel Badillo [abadillo@usal.es] es profesor titular del Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca.

1. Introducción: el desarrollo de la televisión subnacional en España

La investigación que se ha producido en España sobre los fenómenos de televisión regional, local o de proximidad es aún escasa. Coincidimos con Marzal y Casero en que, tras los primeros trabajos sobre televisión comunitaria “la televisión local no se incorpora, con cierta normalidad, a la agenda investigadora [...] hasta principios de la década del 2000” (Marzal & Casero, 2008). Aparecen entonces numerosos trabajos, enfocados especialmente hacia el estudio de caso de las estructuras y las políticas de comunicación locales y regionales, que han ido contribuyendo a comprender las transformaciones de ese tejido económico-político, en su compleja diversidad territorial e institucional, y al tiempo a conocer el proceso de digitalización y sus consecuencias sobre el fenómeno de la televisión local en España.

En la última década, las adjudicaciones de licencias a operadores que difunden su señal sobre varios municipios (la mayoría de las locales digitales en España), la aparición de los ámbitos de cobertura insulares (en Canarias y Baleares), el reconocimiento de la cobertura provincial o la concesión de televisiones privadas autonómicas hacen necesaria una reformulación conceptual para englobar todos los fenómenos audiovisuales que se producen en áreas de cobertura inferiores a la nacional. Proponemos aquí el concepto de “televisión subnacional” porque creemos que es el que mejor se adapta a la nueva diversidad de los ámbitos de cobertura territorial de las emisiones. Entendemos que las dimensiones de las televisiones autonómicas no son equiparables a las de las locales, pero creemos que deben ser estudiadas conjuntamente porque (a) el ámbito competencial es el mismo, el autonómico, lo que permite comprender su desarrollo como parte de un diseño conjunto en el nivel regional, (b) en algunos mercados, como las grandes ciudades o las comunidades autónomas uniprovinciales, el alcance de los operadores locales es casi el mismo que el de los regionales y (c) la suma de coberturas por parte de algunos concesionarios locales formando redes hace sus tallas de mercado equiparables a las de muchos operadores autonómicos.

Entendemos que el clivaje fundamental a través del cual debemos comprender las tensiones y conflictos que han marcado el diseño de las políticas públicas audiovisuales es el público/privado, con una definida tendencia hacia la desregulación en los últimos años no sólo en Europa (Humphreys, 1996; McQuail & Siune, 2004; Richeri, 1994). El objetivo de este trabajo es comprender cuáles son los modelos –si pueden identificarse como tales– en los que los Parlamentos y Gobiernos autonómicos diseñan sus sistemas televisivos y el clivaje público/privado entre sus operadores de televisión.

Para ello, hemos elaborado una extensa base de datos que recoge las licencias otorgadas por cada comunidad autónoma en materia de televisión subnacional. Se han recogido variables como el área de cobertura, el número de habitantes o los grupos de comunicación a los que pertenecen –a través de los informes de los propios grupos o de los datos disponibles en el Registro Mercantil. De

este modo, estudiando los textos que regulan el sector –mediante el vaciado sistemático de los boletines oficiales de las comunidades autónomas, además del BOE– se ha elaborado un censo completo de los operadores licenciatarios de televisión subnacional en España, clasificándolos en función de su titularidad y su área de cobertura. Estudiando, adicionalmente, el proceso regulatorio en cada región hemos elaborado unos modelos conceptuales que se ofrecen y discuten en la parte final de este artículo.

2. Televisión subnacional y digitalización: 1981-2010

Por razones de espacio no cabe revisar aquí la historia de la televisión subnacional en España –por otra parte suficientemente estudiada (Moragas & Garitaonaindía, 1995; Prado, 2004; Prado & Moragas, 1991)– pero sí los cambios en el proceso normativo del sector y, en particular, el impacto en la regulación de la televisión digital terrestre.

Desregulación y descentralización aparecen como las dos tendencias vertebrales en la historia reciente del sistema televisivo español

La descentralización audiovisual es una consecuencia, aunque no inmediata, del ‘estado de las autonomías’ diseñado en la Constitución española de 1978, y de hecho las bases del proceso se encuentran ya en la sección sexta y el artículo 2.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión (Ley 4/1980). El País Vasco pone en marcha en 1981 su radiotelevisión pública regional como emanación de su Estatuto de Autonomía, el resto de las comunidades autónomas deberán esperar a que el Parlamento nacional apruebe la Ley del Tercer Canal (Ley 46/1983) para recibir, en cada caso, la concesión de la gestión directa de un canal de televisión como preveía el Estatuto de la Radio y la Televisión (Ley 4/1980). Con base en ese texto se han creado, desde 1984, todos los entes audiovisuales autonómicos –salvo en Euskadi.

Aunque las primeras experiencias de televisión local son de principios de los años ochenta, la primera regulación del sector se produce cuando el Parlamento aprueba la Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres (Ley 41/1995) cuando la AIMC censaba 881 emisoras en todo el país (AIMC, 1996). La ley sale adelante sin el apoyo del Partido Popular que, ganador en las elecciones de marzo de 1996, comienza un proceso de reformas en el audiovisual con el ‘Plan de Liberalización y de impulso de la actividad económica’ (1997) y un proyecto de ley de reforma de la anterior de televisión local (1997) en el que no consigue el consenso de la mayoría parlamentaria. Se produce entonces un proceso de desactivación sancionadora que da como consecuencia la ocupación de frecuencias de televisión local por todo el país y la aparición de un número altísimo de emisoras –aunque indeterminado, AIMC habla de 741 en 1999 y 897 en 2002 (AIMC, 1999, 2002) pero no incluye todas las ocupaciones del espectro–, mu-

chas de ellas organizadas en redes que tratan de alcanzar una cobertura casi nacional. Sólo con los datos de AIMC, entre 1995 y 2002 se crearon más emisoras –cuando estaba prohibido hacerlo– que en los 14 años anteriores de existencia del fenómeno de televisión local (Badillo, 2003; Prado, 2004).

Con la Disposición Adicional 44 de la Ley de acompañamiento a los presupuestos de 1998 (Ley 66/1997), el Gobierno del Partido Popular anuncia la TDT nacional, autonómica y local, y permite, por primera vez, la creación de televisiones autonómicas privadas. La transición digital comienza con un primer plan técnico nacional de TDT (PTNTDT) (anexo al Real Decreto 2169/1998) que regula las coberturas nacional y autonómica, y anuncia la reserva de los canales 21 a 56 del UHF para las emisiones locales. Ese plan técnico permite crear las primeras concesiones autonómicas privadas (Disposición Adicional 1.6): la primera comunidad en aplicarlo será Madrid, con licencias a Prensa Española de Televisión y Cable S.A. y Onda Digital S.A., en noviembre de 1999. Con ellas se rompe por primera vez el monopolio público en la televisión regional en España. Enseguida harán lo mismo La Rioja (2001), Navarra (2003) o Cataluña (2004) –y, como veremos después, el resto de comunidades autónomas.

La Ley 53/2002 establece finalmente las bases para el inmediato Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local (PTNTDL), y en él se advierte ya que la televisión local será supramunicipal por razones de suficiencia de frecuencias: habrá múltiplex (al menos 4 canales) para capitales de provincia y poblaciones de más de 100.000 habitantes, pero también para agrupaciones municipales de más de 25.000. Y se propone que un canal de cada múltiplex sirva para que los ayuntamientos puedan recibir, si lo solicitan, la gestión indirecta de su propia estación de televisión local (lo que se convertirá después en obligatorio con la Ley 10/2005). El PTNTDL se aprueba (Real Decreto 439/2004) y se modifica después para ampliar las demarcaciones (Real Decreto 2268/2004). Para completar el mapa de la televisión subnacional, a requerimiento de las Baleares los ámbitos de emisión autonómico y local se completan con el insular en un nuevo PTN para la TDT (Real Decreto 944/2005), en el que se fija el ‘apagón analógico’ en el 3 de abril de 2010, aunque no para todos: en un intento de reordenar definitivamente el caótico paisaje de la televisión local analógica, se marcan primero el 1 de enero de 2006 (Ley 62/2003) y después el 1 de enero de 2008 (Real Decreto 2268/2004) como fechas para el ‘apagón’ local, más de dos años antes del ‘encendido digital’ nacional y autonómico. Un Reglamento General de TDT (Real Decreto 945/2005) y varias normas técnicas (Orden ITC/2476/2005, Orden ITC/2212/2007) terminan de fijar las condiciones a los operadores de TDT nacionales, autonómicos y locales.

Finalmente, el Real Decreto 365/2010 ha completado este diseño fijando el 1 de enero de 2015 como la fecha en la que quedará libre el ‘dividendo digital’, que será usado para servicios de telecomunicaciones, entre los canales 61 a 69 (790 a 862 MHz). El Real Decreto reserva dos múltiplex digitales autonómicos (uno con desconexiones provinciales, locales o insulares, si lo solicita la comunidad

autónoma) y explicita que todas las emisiones insulares y locales que se encuentren en la franja del ‘dividendo digital’ deben reasignarse a las frecuencias destinadas a televisión (es decir, de 470 a 790 MHz, canales 21 al 60).

En resumen, tras un proceso de creación de los ‘terceros canales’ públicos, desde 1999 se han convocado en las comunidades autónomas los concursos para adjudicar las licencias a los canales privados de coberturas autonómicas, locales e insulares, se ha convocado a los ayuntamientos a solicitar reservas para sus estaciones y se han adjudicado canales a éstos y a las autoridades públicas insulares. Así se ha establecido un clivaje público/privado en los sistemas audiovisuales regional y local, dejando ausentes las iniciativas sin ánimo de lucro (el llamado ‘tercer sector’).

Estudiaremos el sector de la televisión subnacional desde una doble taxonomía¹:

- a. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica los adjudicatarios son entidades públicas (la comunidad autónoma, uno o varios ayuntamientos, cabildos o consejos insulares) o privadas (personas físicas o jurídicas concesionarias).
- b. Desde el punto de vista del ámbito de cobertura de sus emisiones, encontramos autonómicos, provinciales (no existen operadores exclusivamente provinciales, como veremos, pero sí cobertura provincial para ciertos operadores autonómicos), locales e insulares.

Ahora bien, no todas las comunidades autónomas han solicitado el tercer canal (público autonómico), no todas han abierto concurso para licencias privadas autonómicas o locales, y no todas han abierto convocatorias para los ayuntamientos, y algunas incluso no han adjudicado los canales municipales solicitados por éstos. Revisaremos primero, uno a uno, cada modelo regional para establecer, al final de este texto, categorías que nos ayuden a comprender los distintos modos de diseño de los sistemas autonómicos de comunicación y el clivaje público/privado que se ha articulado dentro de cada uno.

2.1. Andalucía

Cuenta con un operador público desde 1988, la RTVA que emite tres canales terrestres: Canal Sur, Canal Sur 2 y Canal Sur HD. En 2007 y 2008 salieron a concurso los 4 canales privados de cobertura autonómica que fueron obtenidos por Prisa, Vocento, Prensa Ibérica y el grupo Joly. De ellos, sólo Vocento (Canal 10) y Prensa Ibérica están operando a día de hoy. Prisa renunció a la concesión.

¹ Podría agregarse la del modo de acceso a los contenidos, de pago o gratuitas, pero el Real Decreto Ley 11/2009 sólo permite la televisión de pago a los operadores del servicio público de Televisión Digital Terrestre. Respecto a otra taxonomía esencial, la del modo de difusión, nuestro texto se concentra sólo en las emisiones terrestres, aunque muchos operadores utilizan los satélites como modo, no sólo de contribución, sino también de difusión de sus señales.

La Junta de Andalucía puso en marcha el concurso para otorgar las licencias de TDT local en 2006, y lo resolvió dos años después, sólo unos meses más tarde de que se concedieran las autonómicas privadas. Los Ayuntamientos que lo solicitaron han ido recibiendo desde 2008 las correspondientes licencias, y hoy existen 28 licencias municipales concedidas (otras 10 están en tramitación y 34 han sido declaradas desiertas). De las 157 licencias privadas efectivas, Green Publicidad y Medios (con 28) y Alternativas de Medios Audiovisuales (con 19) son los operadores presentes en un mayor número de demarcaciones (véase Consejo Audiovisual de Andalucía, 2010).

2.2. Aragón

En 2004 se puso en marcha la corporación pública CARTV, que emite por aire los canales Aragón Televisión y Aragón2 HD. No se ha convocado concurso de televisión autonómica privada. La comunidad ha otorgado licencias a 4 ayuntamientos para operar en TDT local, a las que hay que sumar las 22 privadas (descontadas ya las devueltas por Prisa) concedidas en 2006, entre las que destacan las 6 licencias concedidas a Producciones de Entretenimiento, o las 3 que recibieron el grupo La Comarca o El Heraldo de Aragón.

2.3. Asturias

En 2004 se crea la RTPA que emite tres señales abiertas para todo el territorio: TPA7, TPA8 y TPA HD. En 2007 se concede al grupo Prisa una licencia para un canal autonómico privado, que está en proceso de devolución. De las 21 licencias concedidas por el Principado en 2007, el mayor número ha sido para Editorial Prensa Asturiana (Prensa Ibérica, editora de La Nueva España) con 6, seguida por Canal 48 Occidente, con 5. No se han concedido licencias municipales.

2.4. Canarias

La RTVC se puso en marcha en 1998, y emite 2 canales por aire sobre toda la comunidad: TV Canaria y TV Canaria 2. En 2007, el Gobierno canario resolvió el concurso de las dos licencias de TDT-A a favor de COPE y Antena 3 Televisión Digital Terrestre de Canarias. El concurso local se resolvió en 2007 adjudicando 46 licencias privadas de cobertura local e insular, al mismo tiempo que se adjudicaban también 8 canales a corporaciones municipales y cabildos insulares. Canal 8 (4 licencias entre locales e insulares) o Prensa Ibérica (3) son los adjudicatarios presentes en más demarcaciones.

2.5. Cantabria

El Gobierno regional ha insistido repetidamente en que no creará una televisión autonómica pública (véase, por ejemplo, El Diario Montañés, 17/03/2010). En 2006, el Gobierno cántabro convocó un concurso de operadores para la TDT-A privada, pero lo declaró desierto. Después de una primera convocatoria de concurso de TDT-L privada en 2006 que se declaró desierto, en enero de 2009 se convocaba el concurso resuelto en agosto de 2010 en el que las licencias para operar los mercados más grandes están vinculadas a prestar servicio en otras zonas menos atractivas económicamente: los dos mayores grupos son Tele Bahía (Canal 67) o AquíTV (Grupo Digital 2006).

2.6. Castilla La Mancha

La pública Radio Televisión de Castilla La Mancha, creada en 2001, emite dos canales abiertos: CMT y CMT2. El concurso para las privadas autonómicas se cerró en 2010 con 3 licencias definitivas que recibieron Green Publicidad y Medios, La Regional de Castilla-La Mancha y Radio Prensa y Televisión; la cuarta licencia, fue devuelta por el grupo castellanoleonés Promecal. El concurso de televisión local se resolvió en julio de 2009 concediendo 72 licencias a operadores privados, y reservando un canal en cada demarcación para los ayuntamientos que deseen tener sus propios canales. Aunque no hay licencias municipales concedidas, algunos ayuntamientos están operando ya en pruebas.

2.7. Castilla y León

No existe operador público. La licencia regional privada concedida en 2009 consta de dos señales: una de frecuencia única (7CyL) y otra con desconexiones provinciales (8CyL). El ganador del concurso fue la sociedad en la que de hecho se fusionaron las dos redes preexistentes de televisiones locales de la región (Canal 4 y Televisión Castilla y León). En cuanto a la televisión local municipal, también se reguló tempranamente, aunque no se han concedido licencias municipales hasta el momento. Sobre las locales, aunque en 2005 la Junta de Castilla y León publicó un primer texto que anunciaba un concurso de televisión local a los pocos meses, éste nunca se llevó a cabo.

2.8. Cataluña

La Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) existe desde 1983 y es la que más señales terrestres emite (6): TV3, Canal 33, 3/24, Super3/3XL, Esport 3 y 3HD. Compite con la licencia autonómica privada otorgada en 2003 por la Generalitat a Emissions Digitals de Catalunya, del grupo Godó. A diferencia de lo que ocurre en el resto de comunidades autónomas, EDC dispone de

un múltiplex digital completo (4 señales). El concurso de TDT-L de 2006 creó un mercado de 50 operadores privados, mientras que en el ámbito municipal (donde la comunidad autónoma tiene una larga experiencia), la Generalitat ha concedido 32 licencias a ayuntamientos y agrupaciones municipales. Merece destacarse la decisión de la Generalitat de destinar varios múltiplex completos a la gestión municipal, lo que provocó una denuncia al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que ha declarado nulos los concursos en esas demarcaciones.

2.9. Comunidad de Madrid

El ente público RTVAM fue creado en 1988, y emite tres señales autonómicas por aire: Telemadrid, La Otra y Telemadrid HD. Madrid fue la primera en convocar el concurso autonómico privado en 1999, en el que obtuvieron licencia el grupo Vocento (que opera como Onda 6) y la extinta Quiero Televisión, que al cesar dejó desierta hasta hoy la licencia, pese al intento infructuoso del Gobierno regional de sacarla de nuevo a concurso en 2005. El primer concurso de TDT-L de 2005, con 30 concesiones, fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid a raíz del procedimiento contencioso-administrativo iniciado por varios operadores que no recibieron licencia, entre ellos Localia. En 2009, la Comunidad de Madrid volvió a ejecutar el concurso, y en él los mismos operadores resultaron ganadores en las mismas demarcaciones. El productor audiovisual Enrique Cerezo, con 10 licencias, fue el que mayor número recibió, junto a Libertad Digital, Popular Televisión o Antena 3. Sólo hay una licencia municipal, la de la capital.

2.10. Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana recibió la gestión del tercer canal en 1988, y hoy la Radio Televisión Valenciana (RTVV) emite tres señales en abierto: Canal 9, Nou 2 y Nou 24. La región abrió concurso de autonómica privada, resuelto en 2006 a favor del grupo Vocento (MetropolitanTV) y COPE (Popular Televisión). El concurso valenciano de TDT-L se resolvió en 2006 concediendo las tres licencias privadas en cada múltiplex en todas las demarcaciones excepto en cuatro, que fueron sacadas a concurso en 2010. El consorcio Mediamed (que opera la marca Tele7), Libertad Digital y la editora del diario El Mundo recibieron el mayor número de licencias. Existe una regulación para las solicitudes de ayuntamientos, y algunos de ellos han recibido las respectivas licencias para operar.

2.11. Extremadura

La pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEMA), constituida para gestionar el tercer canal en 2004, emite por vía terrestre las señales de Canal Extremadura 7 y Extremadura Televisión. El concurso para licencias

privadas autonómicas abierto por el Gobierno regional en 2007 fue ganado por Kiss Media y el grupo Prisa (que renunció a la concesión). El Gobierno regional convocó un primer concurso de TDT-L en 2006, que declaró desierto dos años después para convocar, ese año 2008, un nuevo procedimiento resuelto en mayo de 2010 con 24 canales adjudicados y otros 27 desiertos. Canal 30 Cáceres, Producciones Audiovisuales del Norte de Extremadura y el empresario Francisco Javier Morillo Benegas recibieron el mayor número de adjudicaciones. No hay licencias municipales.

2.12. Galicia

La Corporación de Radio Televisión de Galicia (CRTVG), creada en 1985, emite dos canales terrestres: TVG y G2. En 2005 se concedieron dos licencias autonómicas privadas a Popular Televisión y La Voz de Galicia. El concurso de las locales privadas se convocó al tiempo que el de las autonómicas, pero se resolvió más tarde, en 2006. Tras la celebración del concurso, en 2009 el Tribunal Superior de Justicia de Galicia anuló las concesiones de Pontevedra y El Ferrol, por lo que de manera efectiva sólo se contabilizan 40 licencias (descontando las 17 desiertas), mayoritariamente en manos de los principales diarios de la región. El Gobierno regional ha previsto el procedimiento de solicitud de los Ayuntamientos, aunque no hay constancia de que ninguno opere por el momento.

2.13. Illes Balears

Recibió en 2004 la concesión del tercer canal, cuando se pone en marcha el ente público Radio Televisión de las Islas Baleares (RTVIB), que hoy difunde 3 señales abiertas terrestres: IB3, IBDos e IB3HD. El concurso para la autonómica privada de 2006 fue ganado por Prisa (que ha renunciado) y Unidad Editorial. Se han celebrado también concursos para la televisión local e insular, con operadores tanto públicos como privados. Hay 34 adjudicaciones privadas (28 locales y 6 insulares). Sólo hay tres públicas, todas de cobertura insular.

2.14. La Rioja

Sin autonómica pública, la comunidad convocó el concurso de TDT; la resolución se produjo a finales de 2001 a favor de Rioja Televisión (Vocento) y Popular Televisión, que disponen de 2 canales cada uno. El Gobierno regional no ha convocado aún concurso de TDT local.

2.15. Navarra

No tiene autonómica pública, y en 2004 se realizó el concurso de la autonómica privada que concedió 2 canales a Canal 6 Navarra (vinculada al grupo Promecal castellanoleonés) y otros 2 a Canal4 Localía Navarra. Sólo cinco licencias privadas se han otorgado hasta hoy en Navarra, una en cada múltiplex local de la comunidad foral, todas ellas a Popular Televisión. No hay licencias municipales

2.16. País Vasco

Fue la primera región en poner en marcha su radiotelevisión pública, la Euskadi Irratia Telebista (EITB), al amparo de su Estatuto de Autonomía. Hoy, difunde por vía terrestre ETB1, ETB2, ETB3 y ETBSat. No existen operadores autonómicos privados. El concurso local se resolvió en 2007 concediendo 58 licencias. Gipuzkoa Televisión, y Hamaika obtuvieron el mayor número de adjudicaciones. Sólo la ciudad de Donostia tiene licencia municipal pública.

2.17. Región de Murcia

En 2005 se puso en marcha la Radio Televisión de la Región de Murcia (RTRM), que hoy emite dos canales autonómicos: 7RM y 7RMHD. Las privadas se concedieron en 2006 a Televisión Murciana, S.A., La Verdad Radio y Televisión S.A., y Televisión Popular de la Región de Murcia, S.A. Las 24 licencias locales privadas otorgadas en 2006 fueron para La Opinión de Murcia, Canal 21, Libertad Digital y el Grupo Empresarial de Televisión de Murcia. En cuanto a las televisiones municipales, una vez regulado el acceso a las licencias por los ayuntamientos y garantizado un canal de uso municipal en cada múltiplex local, el Gobierno regional ha ido otorgando licencias a los operadores que lo han ido solicitando.

3. Modelos de clivaje público/privado en la televisión subnacional en España

	Autonómica		Local		Insular	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Andalucía	RTVA (3) (1988)	Prisa* (1) (2007) Vocento (1) (2007) Prensa Ibérica (1) (2008) Joly (1) (2008)	C(2006) A(2007)	(2008)		
Aragón	CARTV (2) (2004)	-	C(2009) A(2009)	(2006)		
Asturias	RTPA (3) (2004)	Prisa* (1) (2007)	-	(2007)		

Canarias	RTVC (2) (1998)	COPE (1) (2007) Antena 3 (1) (2007)	C(2006) A(2007)	(2007)	(2007)	(2007)
Cantabria	-	-	-	(2010)		
Castilla La Mancha	RTVCM (2) (2001)	Green PyM (1) (2010) La Regional (1) (2010) Radio Prensa TV (1) (2010) Promecal* (1) (2010)	C(2007) A(pend)	(2010)		
Castilla y León	-	RTVCyL (2) (2009)	C(2005) A(pend)	-		
Cataluña	CCMA (6) (1984)	EDC (4) (2003)	C(2005) A(2006)	(2006)		
C. de Madrid	RTVM (3) (1988)	Vocento (1) (1999) QuieroTV* (1) (1999)	C(2004) A(pend)	(2005)		
C. Valenciana	RTVV (3) (1988)	Vocento (1) (2006) COPE (1) (2006)	C(2006) A(2007)	(2006)		
Extremadura	CEMA (2) (2004)	Kiss (1) (2007) Prisa* (1) (2007)	C(2006) A(pend)	(2010)		
Galicia	CRTVG (2) (1985)	COPE (1) Voz de Galicia (1) (2005)	C(2006) A(pend)	(2006)		
Illes Balears	RTVIB (3) (2004)	Prisa* (1) (2007) Unedisa (1) (2007)	C(2006) A(pend)	(2006, 2007)	A(2006) C(2010)	(2006)
La Rioja	-	Vocento (2) (2001) COPE (2) (2001)	-	-		
Navarra	-	Canal 6 (2) (2004) Canal 4 (2) (2004)	-	(2005, 2007)		
País Vasco	EITB (4) (1982)	-	C(2006) A(2007)	(2007)		
Región de Murcia	RTRM (2) (2005)	TV Murciana (1) (2006) La Verdad (1) (2006) COPE (1) (2006)	C(2005) A(pend)	(2006)		
Ceuta	-	-			-	-
Melilla	-	-			-	-

Tabla 1. Situación de la televisión subnacional en España (2010). De las autonómicas públicas se indica el año de la concesión de la gestión directa del tercer canal y el número de señales que emiten en la actualidad; de las privadas, el año de la concesión y los canales concedidos; de las locales e insulares privadas, el año de la concesión. En las públicas locales e insulares se indica la fecha de convocatoria (C) y la fecha en la que empiezan a producirse adjudicaciones (A). * Licencias devueltas.

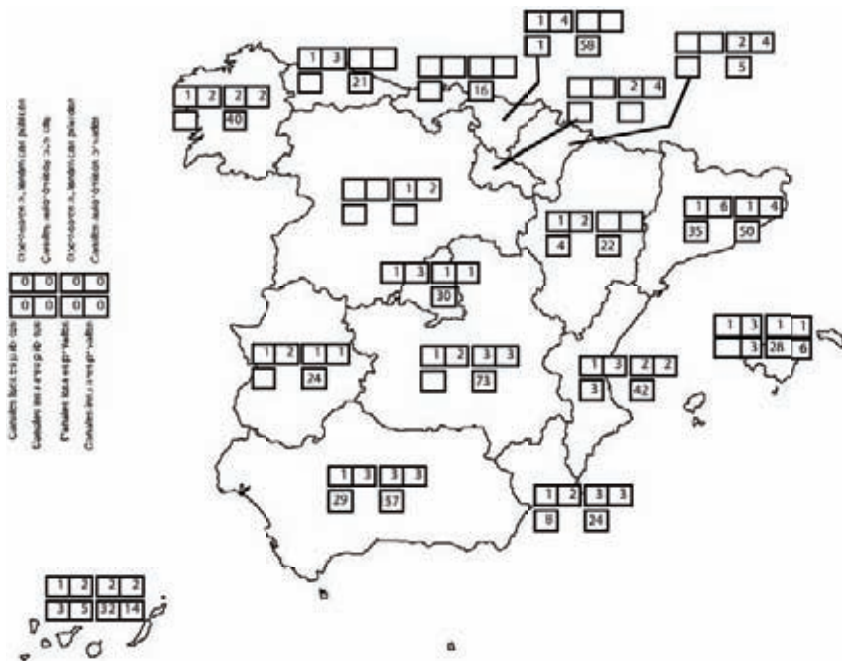


Gráfico 1. Mapa de operadores de la televisión subnacional en España (2010). Elaboración propia.

Para determinar modelos homogéneos de clivaje público/privado, hemos considerado las siguientes variables:

1. El número de canales emitidos por el operador público de TDT Autonómica, si lo hay.
2. El número de operadores privados, y los canales que emiten, con licencias de TDT Autonómica, si los hay.
3. El número de operadores públicos de TDT Local e Insular, con licencias efectivamente concedidas.
4. El número de operadores privados de TDT Local e Insular, con licencias efectivamente concedidas.
5. La concentración en el número de licencias, a través de indicadores C2 y C4², articuladas como el porcentaje de licencias acumuladas por los dos y cuatro mayores adjudicatarios privados en cada comunidad autónoma. Para

² Los índices C2 y C4 (o CR2, CR4) se refieren a ratios de concentración de los 2 y 4 mayores actores de un mercado y son muy utilizados en los estudios de concentración de mercados.

ello se han atribuido las sociedades concesionarias a los grupos empresariales a los que pertenecen.

- La concentración de audiencia potencial, expresada en indicadores C2 y C4, articuladas como el porcentaje de audiencia potencial acumulada por los dos y cuatro mayores adjudicatarios privados en cada comunidad autónoma.

En todos los casos se han descontado los operadores que han devuelto sus licencias.

	TDTA Pública	TDTA Privada	TDTL+1 Pública	TDTL+1 Privada	TDTL-1 C2 (lic)	TDTL-1 C4 (lic)	TDTL-1 C2 (lic%)	TDTL-1 C4 (lic%)	TDTL-1 C2 (aud%)	TDTL-1 C4 (aud%)
Andalucía	3	3	29	157	60	76	38%	48%	36.91%	54.74%
Aragón	2	-	4	22	10	16	45%	73%	71.19%	86.26%
Asturias	3	-	-	21	11	16	52%	76%	59.65%	70.3%
Canarias	2	2	8	46	9	15	20%	33%	18.95%	27.37%
Cantabria	-	-	-	16	8	12	50%	75%	54.12%	77.2%
Castilla La Mancha	2	3	-	73	24	40	33%	55%	37.19%	48.53%
Cataluña	6	4	35	50	18	24	36%	48%	52.69%	61.54%
Comunidad de Madrid	3	1	1	30	15	23	50%	77%	35.31%	50.5%
Comunidad Valenciana	3	2	3	42	17	25	40%	60%	47.15%	58.42%
Extremadura	2	1	-	24	14	22	58%	92%	44.51%	57.89%
Galicia	2	2	-	40	12	22	30%	55%	43.69%	58.52%
Islas Baleares	3	2	3	34	17	27	50%	79%	43.62%	58.24%
Navarra	-	4	-	5	5	5	100%	100%	100%	100%
País Vasco	4	-	1	58	23	40	40%	69%	42.17%	58.92%
Región de Murcia	2	3	8	24	16	24	67%	100%	66.67%	89.95%
Castilla y León	-	2	-	-	0	0	-	-	-	-
Rioja	-	4	-	-	0	0	-	-	-	-
	37	33	92	642	259	387				

Tabla 2. Indicadores utilizados en la definición de los modelos de clivaje público/privado. Elaboración propia. Los datos de licencias proceden de los boletines oficiales autonómicos. El tamaño del mercado audiencia se ha calculado utilizando la variable 'densidad de población' recogido en el Plan Técnico Nacional. La atribución a grupos para calcular índices de concentración se ha realizado estudiando datos del Registro Mercantil y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Nos encontramos así con cuatro fórmulas de resolución del clivaje público-privado en el audiovisual autonómico, que ordenamos desde las más ‘proteccionistas’ del audiovisual público a las que consideramos que lo son menos. Para diseñar estos cuatro modelos se ha tomado en cuenta la existencia de televisiones autonómicas públicas y/o privadas; en los casos (b y c) en los que hay ambos tipos de operadores regionales, hemos utilizado como variable discriminante la fragmentación del mercado local privado.

- a. Modelo público dominante: las regiones que han preferido proteger al máximo a sus radiotelevisiones públicas abriendo competencia sólo en los mercados locales y no en el regional. Es la solución por la que han optado Aragón y Euskadi, aunque hay diferencias entre ambos: el mercado audiovisual regional queda más concentrado en Aragón que en el País Vasco. En ambos casos, las televisiones locales públicas son muy escasas.
- b. Modelo plural fragmentado: la solución más habitual, en el resto de comunidades, ha sido fragmentar la competencia privada autonómica y local frente a los operadores públicos. Lo más común ha sido aquí ofertar a cada operador un solo canal del múltiplex autonómico privado para competir con el ente público regional, y un mercado local muy fragmentado en un gran número de empresas y grupos. Hay que remarcar un caso especial en este modelo, el de Andalucía, por su gran número de estaciones públicas locales.
- c. Modelo plural concentrado: en Cataluña, Región de Murcia o Asturias. En esas comunidades la competencia al operador autonómico público se concentra en unos pocos operadores autonómicos privados y locales. Parecen buscarse, de ese modo, uno o varios ‘campeones regionales’ privados del audiovisual en el territorio, capaces de encontrar mercados suficientemente grandes como para desarrollarse. El caso más llamativo es Cataluña, donde además de la concentración del mercado local hay un solo operador privado autonómico (EDC, del grupo Godó), que controla la totalidad de su múltiplex. Murcia o Asturias tienen esa marca claramente en el mercado local, aunque han optado por un solo canal para los privados regionales.
- d. Modelo privado dominante: las que no tienen entes públicos regionales y han optado por pocos operadores privados, regionales y/o locales. Así lo han hecho Cantabria (sólo locales privadas, sin regional pública), Navarra, La Rioja (estas dos con el mismo modelo de 2 operadores autonómicos privados compitiendo entre sí con dos canales cada uno) y, en el extremo, Castilla y León (con un solo operador privado regional). De las tres, es llamativo el caso de Navarra, con un solo adjudicatario para todas las licencias locales –casi un tercer operador autonómico– lo que refuerza su adscripción a este modelo ‘privado dominante’.

Estos modelos pueden todavía evolucionar, conforme se adjudiquen las licencias devueltas, se activen los concursos pendientes (ya muy pocos) o se tomen decisiones respecto a las demarcaciones con licencias desiertas. Del mismo modo,

la velocidad a la que se están incorporando los operadores públicos municipales es muy variable: hay regiones en las que se ha cerrado todo el proceso y otras en las que tan sólo se han recogido las solicitudes de los ayuntamientos, sin conceder las licencias. Por último, las elecciones autonómicas en la mayor parte de las regiones de mayo de 2011 podría también producir cambios en las mayorías parlamentarias que derivasen en cambios en las decisiones respecto a la existencia o no de operadores regionales públicos y/o privados. Convendrá, por tanto, revisar estas categorías cuando el mercado de la televisión subnacional se estabilice.

En todo caso, sí podemos obtener de esta revisión algunas conclusiones.

Si hace unos años la tendencia en el sector era el posicionamiento estratégico de los grandes operadores del mercado televisivo, hoy éstos prácticamente han desaparecido³. La televisión subnacional es más bien un mercado en el que los operadores privados compiten con los públicos por el acceso al mercado publicitario –mientras la Unión Europea no se pronuncie sobre ello o los Parlamentos regionales no legislen siguiendo el modelo de financiación de RTVE. Aunque habrá que esperar aún para ver un sector más estable, hoy aparecen como actores destacados (a) los conglomerados regionales de comunicación, editores de periódicos de alcance local/regional, y (b) las compañías que no tienen acceso al mercado de televisión nacional. Entre ambas opciones se encuentran el grupo Vocento, accionista mayoritario de un licenciatario nacional de TDT –Net TV– y, al tiempo, adjudicatario de licencias regionales, y la COPE, que añade a sus licencias regionales el acuerdo con Unedisa para la emisión de 13TV, un canal de cobertura nacional en TDT.

En general, se ha mitigado la tendencia de las televisiones locales a formar cadenas nacionales, como ocurrió durante el periodo de desactivación sancionadora. La LGA 7/2010 permite la emisión en cadena sólo del 25% del total semanal y nunca de 21,00 a 0,00 horas, lo que parece haber desincentivado definitivamente la creación de cadenas de televisiones locales. El vacío normativo sobre la emisión en cadena de operadores con licencias autonómicas en la Ley 7/2010 podría producir el surgimiento de algunos operadores que compartieran programación y se constituyeran en cadenas casi nacionales. Es el caso de Vocento (cuyas sociedades disponen de 4 licencias autonómicas, además de participar en una licencia nacional, Net TV) o la COPE (con 5 licencias autonómicas y un canal nacional, el recientemente nacido 13TV). Hay que tener en cuenta que la Ley 1/2009 ya había eliminado el límite del 5% en participaciones cruzadas

³ La única excepción puede ser Antena 3, que mantiene la actividad de Uniprex TV (participada al 100% por la matriz) con la marca Ver-T en varios mercados (en particular en Madrid, Valencia o Sevilla) (Grupo Antena 3, 2010). Telecinco declara en sus cuentas individuales para 2010 que ha vendido el 10% que tenía en Alba Adriática y Kuterperalia –y espera vender el restante 5% en 2011–, la sociedades de José Luis Moreno en las que invirtió en 2006 para conseguir ciertos derechos de programación y la participación en varias licencias de televisión local a través de la sociedad 'Homo Virtualis', liderada por Intereconomía (Telecinco, 2010). De hecho, en el informe final sobre la fusión Telecinco/Cuatro realizado por la Comisión Nacional de Competencia no hay referencias a participaciones de las dos sociedades en televisiones locales (Comisión Nacional de la Competencia, 2010). La Sexta no tiene participaciones en televisiones subnacionales. El principal accionista de Net TV, Vocento, tiene varias licencias, y las sociedades dependientes de Unedisa, principal accionista de VeoTV, también.

entre distintos operadores de televisión, y la Ley 7/2010 sólo mantiene el límite de audiencia del 27% en el caso de concentraciones de operadores de cobertura nacional, pero para los operadores subnacionales sólo se fija el límite a los autonómicos en los “derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a un canal múltiple” (art. 36). Nada se dice de los locales.

Otra de las conclusiones que podemos obtener de este análisis es la ausencia de operadores sin ánimo de lucro, que pese a todo comienzan a aparecer en las políticas públicas audiovisuales españolas. La Ley 56/2007 habla de la elaboración futura de un plan técnico y un reglamento general de prestación del servicio, aunque advierte que la planificación de espectro para estas televisiones “no será prioritaria con respecto a otros servicios planificados o planificables”, y que se utilizarán “las frecuencias que en razón de su uso por servicios próximos no estén disponibles para servicios de difusión de televisión comercialmente viables”. La Ley General Audiovisual 7/2010 reconoce la comunicación audiovisual sin ánimo de lucro, prevé una reserva de frecuencias para ella, limita a 100.000 euros anuales su presupuesto y reconoce la antigüedad a los “servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro que estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009”. En todo caso, el modelo aplicado para la transición digital de la televisión local ha servido claramente para eliminar las escasas experiencias de televisión local del tercer sector que existían en España. Obligadas a competir con las ofertas privadas y sin reserva de frecuencias en ninguna región, la televisión sin ánimo de lucro ha quedado barrida de la oferta audiovisual española en el único ámbito (el local) en el que sobrevivían algunas experiencias. Sólo se han podido confirmar dos licencias (en Castilla La Mancha y Euskadi) en las que los licenciatarios se presentaron al concurso como entidades sin ánimo de lucro, aunque tuvieron que competir en las mismas condiciones que las sociedades privadas.

En todo caso, la ausencia de operadores del tercer sector nos hace subrayar – con los matices mostrados en los cuatro modelos– la tendencia general de todo el sistema subnacional hacia el sector privado (Bustamante, 2008; Corominas et al., 2007; Fernández Alonso, Corominas, Bonet Bagant, Guimerà i Orts, & Sanmartín, 2006). Habrá que esperar a que la crisis concluya para comprender qué interés tiene la televisión subnacional (local, insular, autonómica) para la inversión publicitaria, y por tanto cuántos operadores podrán sobrevivir explotando esos mercados publicitarios. Y el tiempo nos ayudará también a comprender qué modelos de clivaje público/privado resultan más eficientes para sostener el tejido audiovisual regional y prestar el servicio público de televisión en proximidad.

4. Referencias

- AIMC. (1996). *Censo de televisiones locales*. Madrid: AIMC.
- AIMC. (1999). *Censo de televisiones locales*. Madrid: AIMC.
- AIMC. (2002). *Censo de televisiones locales*. Madrid: AIMC.
- Badillo, Á. (2003). *La desregulación de la televisión local en España: el caso de Castilla y León* (Unpublished Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra (Barcelona)).
- Bustamante, E. (2008). *La televisión Digital Terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro* (1ª ed.). Madrid: Fundación Alternativas.
- Comisión Nacional de la Competencia. (2010). *Informe Propuesta Segunda Fase Expediente 0/230/10 Telecinco/Cuatro*. Madrid: Comisión Nacional de la Competencia. Consultado en http://www.grupoantena3.com/nuevaa3tv/doc/_INFORME_ANUAL_09_V_Web.pdf
- Consejo Audiovisual de Andalucía. (2010). *Informe técnico: situación de las emisiones de la televisión analógica y digital en Andalucía*. Sevilla: Consejo Audiovisual de Andalucía. Consultado en http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/opencms/export/sites/caa/Galerias/descargas/Informes_dictámenes/Informes_2010/20100614_Informe_estado_TV_Andalucxa.pdf
- Corominas, M., Bonet, M., Fernández Alonso, I., Guimerà i Orts, J. Á., Sanmartín, J., & Blasco Gil, J. J. (2007). Televisión digital terrestre local (TDT-L) en España: Los concesionarios privados. *Zer: Revista de estudios de comunicación = Komunikazio ikasketen aldizkaria*(22).
- Fernández Alonso, I., Corominas, M., Bonet Bagant, M., Guimerà i Orts, J. Á., & Sanmartín, J. (2006, 2006). *Políticas de implantación de la TDT local en España (2005-2006): los casos de las comunidades autónomas de Islas Baleares, Madrid, Navarra, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Galicia, Cataluña y Aragón*. Paper presented at the IX Congreso IBERCOM, Sevilla-Cádiz.
- Grupo Antena 3. (2010). *Informe anual y de responsabilidad corporativa 2009*. San Sebastián de los Reyes: Grupo Antena 3. Consultado en http://www.grupoantena3.com/nuevaa3tv/doc/_INFORME_ANUAL_09_V_Web.pdf
- Humphreys, P. (1996). *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Marzal, J., & Casero, A. (2008). La investigación sobre la televisión local en España: nuevas agendas ante el reto de la digitalización. *Zer: Revista de estudios de comunicación = Komunikazio ikasketen aldizkaria*(25), 83-106.
- McQuail, D., & Siune, K. (Eds.). (2004). *Media policy : convergence, concentration, and commerce*. London ; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

Moragas, M. d., & Garitaonandía, C. (1995). *Decentralization in the global era: television in the regions, nationalities and small countries of the European Union*. London: John Libbey.

Prado, E. (2004). *La Televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital*. Madrid: Fundación Alternativas.

Prado, E., & Moragas, M. (1991). *Televisión locales: tipología y aportaciones de la experiencia catalana*. Barcelona: Col.legi de Periodistes de Catalunya.

Richeri, G. (1994). *La transición de la televisión: análisis del audiovisual como empresa de comunicación* (1a ed.). Barcelona: Bosch.

Telecinco. (2010). *Informe de Auditoría. Gestevisión Telecinco S.A. Cuentas Anuales e Informe de Gestión correspondientes al ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2009*. Madrid: Ernst & Young, Gestevisión Telecinco. Consultado en http://www.telecinco.es/inversores/es/documentacion/GESTEVISION_TELECINCO_en_bn.pdf

Referencia de este artículo

Badillo Matos, Ángel (2011). Modelos de clivaje público-privado de la televisión subnacional en España. En: *adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, nº 1. Castellón: Asociación para el Desarrollo de la Comunicación adComunica, Universidad Complutense de Madrid y Universitat Jaume I, 63-81.