

# La modificació de la Llei audiovisual d'Andalusia pel Decret Llei 2/2020, i la privatització dels mitjans públics locals. Anàlisi d'impacte i constitucionalitat

**ÁNGEL GARCÍA-CASTILLEJO**

Universitat Carles III de Madrid  
agcastillejo@gmail.com

**MANUEL CHAPARRO-ESCUDERO**

Universitat de Màlaga  
mchescudero@gmail.com  
Codi ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5914-2973>

**LARA ESPINAR-MEDINA**

Univeristat de Màlaga  
espinarmedina@gmail.com  
Codi ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2822-3663>

*Article rebut el 12/06/20 i acceptat el 22/05/20*

## Resum

La convalidació pel Parlament d'Andalusia del Decret Llei 2/2020, de 9 de març, que ha modificat vint-i-una lleis autonòmiques i sis decrets, s'ha produït enmig de l'estat d'alarma per la COVID-19. L'aprovació ha estat tramitada per la Diputació Permanent, tot implicant la possibilitat d'un debat en profunditat. La urgència al·legada és qüestionable des de criteris socials, polítics i jurídics, i mereix ser sotmesa a una anàlisi i avaluació de possibles impactes econòmics i socials. Les conseqüències de la norma validada suposen mesures desregulatòries i privatitzadores, que podrien anar en contra de la vigent legislació general audiovisual. En cas de no considerar-se la inconstitucionalitat dels seus preceptes podria aplicar-se a altres comunitats autònomes, la qual cosa comportaria el redisseny del mapa audiovisual.

## Paraules clau

Llei audiovisual andalusa, Decret Llei 2/2020, Llei general de la comunicació audiovisual, regulació audiovisual, ràdio local, televisió local, mitjans de proximitat.

## Abstract

The validation by the Parliament of Andalusia of Decree-Law 2/2020 (9/3/20) amending 21 regional laws and six decrees took place in the middle of the COVID-19 state of alarm. Its approval was processed by the Provincial Council, preventing the possibility of an in-depth debate. The alleged urgency is questionable from social, political and legal criteria, and deserves to be subjected to analysis and assessment of possible economic and social impacts. The consequences of the validated regulation entail deregulatory and privatising measures that could go against current general audiovisual legislation. If the unconstitutionality of its precepts is not considered, it could be applied to other Autonomous Communities, which would entail redesigning the audiovisual map.

## Key words

Andalusian Audiovisual Law, Decree-Law 2/2020, Spanish General Audiovisual Communication Law, audiovisual regulation, local radio, local television, local media.

## 1. Introducció

L'objectiu d'aquest treball és analitzar l'impacte en els mitjans públics locals i la possible inconstitucionalitat de les reformes a la Llei audiovisual d'Andalusia, que suposa el Decret Llei 2/2020 aprovat pel Govern andalús en ple estat d'alarma per la COVID-19 i recorregut davant del Tribunal Constitucional pel Govern espanyol. L'article analitza els impactes que experimentaran les modificacions sobre el mapa radiofònic, ja caracteritzat per la concentració en l'ús de freqüències per part de tres de les grans cadenes estatals.

La investigació s'inicia amb l'anàlisi de la concentració mediàtica i la tendència a l'eliminació de mitjans locals a

Andalusia, com es conclou en investigacions recents realitzades per Chaparro, Gabilondo, El Mohammadiane i García-Castillejo 2019; García-Castillejo i Chaparro 2019; Olmedo, López i Ruiz 2019; Chaparro, Olmedo i Gabilondo 2016; Gabilondo 2014; Gabilondo i Olmedo 2014; Bustamante 2014; García-Castillejo 2014; i Guerrero Cuadrado 2014.

Les modificacions a la Llei audiovisual d'Andalusia (10/2018), plantejades en el Decret Llei 2/2020, impliquen, en l'article 28, modificacions de preceptes de la Llei andalusa que entenem poden desbordar els marges de la legislació bàsica de l'Estat, a la vista de la redacció vigent de l'article 40 de la Llei general de la comunicació audiovisual, tot incorrent en inconstitucionalitat. Aquestes modificacions suposen una alteració de fort impacte del mapa audiovisual i promouen una concentració més alta, en

possibilitar la privatització del servei públic audiovisual local a través d'empreses privades, mitjançant la gestió indirecta. En aquest sentit, resulta fonamental analitzar el Decret llei i les seves conseqüències, propòsit d'aquesta investigació.

## 2. Antecedents

El Decret llei 2/2020, de millora i simplificació de la regulació per al foment de l'activitat productiva a Andalusia, ha procedit a la modificació de vint-i-una lleis autonòmiques andaluses i sis decrets. Les lleis que modifica són relatives a l'ordenació del territori, patrimoni històric, turisme, comerç interior i, també, com és el cas que s'analitza en aquest article, a la Llei 10/2018 audiovisual d'Andalusia.

El Govern andalús justifica la necessitat i urgència d'aquesta mesura legislativa tot fonamentant que hi ha senyals que apunten "cap a un clar deteriorament dels indicadors tant macroeconòmics com sectorials i d'ocupació més enllà del que s'ha observat el 2019, sempre d'acord amb l'evolució previsible de l'economia mundial i espanyola" (text derivat de la pròpia exposició de motius del Decret llei), tot això agreujat per la crisi provocada i l'impacte econòmic negatiu de la pandèmia de la COVID-19 a Espanya i Andalusia.

El Decret llei s'ha convalidat el 2 d'abril de 2020 en el context de la declaració de l'estat d'alarma, aprovat pel Govern d'Espanya a causa de la COVID-19, mitjançant la via d'urgència a través de la Comissió permanent del Parlament d'Andalusia, únic òrgan operatiu pel tancament de la Cambra a causa de l'estat d'alarma, amb els vots en contra dels grups PSOE i Adelante Andalucía.

Aquest decret ha plantejat una modificació substancial de la Llei 10/2018, audiovisual d'Andalusia. Entre els canvis que ha suposat aquesta iniciativa destaca l'autorització als municipis per poder acordar la gestió indirecta del servei públic audiovisual local, la qual cosa permet atorgar a entitats privades l'ús de freqüències planificades per a l'explotació directa del servei públic de ràdio i televisió. El Decret llei també ha recollit que les persones físiques o jurídiques que tinguin llicències comercials, així com les públiques privatitzades, no necessitarien comptar amb domicili social al territori andalús, ni obtenir, com fins ara, un informe preceptiu per part del Consell Audiovisual d'Andalusia (CAA). Aquestes mesures facilitarien a les ràdios locals emetre programació dissenyada des de les centrals de les cadenes a les seves seus fora del territori andalús, des de qualsevol ciutat aliena al territori de cobertura de la FM o, fins i tot, des de l'estranger. Així mateix, les modificacions del Decret han deixat de penalitzar les entitats anunciants que comprin espais en emissores sense títol habilitador o «pirates».

El Govern espanyol, en entendre que la decisió de la Junta d'Andalusia envaïa competències estatals, va sol·licitar informe al Consell d'Estat per tal de recórrer per inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional el Decret llei que modifica la Llei audiovisual d'Andalusia, així com diversos preceptes

que afectaven competències en matèria de patrimoni. La Comissió permanent del Consell d'Estat va emetre el Dictamen núm. 264/2020 (16 d'abril), on reflectia que observava inconstitucionalitat en alguns dels seus preceptes, tant en els que afecten la Llei audiovisual com en els relatius a la matèria de patrimoni.

En tot el procés descrit s'ha observat la inhibició del CAA a l'hora de pronunciar-se sobre els aspectes de fons d'aquesta reforma. L'organisme es va negar a emetre, en el seu paper regulador, l'informe d'ofici que correspondria, a més de no respondre a les preguntes i dubtes plantejats per associacions i entitats de l'àmbit audiovisual de la Plataforma per a la Defensa de la Comunicació i el Periodisme a Andalusia (PDCCA).

El CAA va justificar la seva inhibició tot al·legant incompetència per pronunciar-se sobre «textos normatius ja aprovats», tot i haver estat informat del contingut del Decret amb un mes d'antelació a la validació de la modificació de la Llei 10/2018. Amb posterioritat (15/04/2020), va fer públic un informe de l'assessoria jurídica que es limitava a assenyalar quins eren els canvis normatius sense fer valoracions sobre la repercussió i la legalitat del canvi. Cal recordar que el treball del CAA es fonamenta en l'observació del compliment de la Llei i en el fet que les seves valoracions en cap cas són vinculants.

## 3. Fonaments sobre la inconstitucionalitat de preceptes en matèria audiovisual del Decret llei 2/2020

El recurs presentat pel govern davant el Tribunal Constitucional, un cop emès el preceptiu dictamen del Consell d'Estat, que només es pronuncia sobre les qüestions que li va plantejar en el seu escrit de sol·licitud el mateix Govern d'Espanya, va ser admès a tràmit amb la consegüent suspensió de l'entrada en vigor dels preceptes recorreguts. El recurs, però, no ha plantejat i, per tant, no ha entrat a analitzar la inconstitucionalitat d'allò que probablement sigui un dels més flagrants atacs a la pluralitat i la competència efectiva en el sector audiovisual andalús i, per extensió, espanyol, en no qüestionar la modificació de l'article 46 de la Llei audiovisual d'Andalusia. Això possibilitaria, entre altres extrems, la gestió indirecta del servei públic de comunicació audiovisual local, no prevista en la Llei general audiovisual, una cosa que sí que recull de forma expressa per al cas de les radiotelevisions públiques autonòmiques des de la reforma escomesa el 2012.

L'article 28.8 del Decret llei d'Andalusia, que modifica l'article 46 de la Llei 10/2018 de l'audiovisual d'Andalusia, a més d'introduir la possibilitat d'atorgar la gestió del servei públic de comunicació audiovisual local a empreses privades podria derivar en la pèrdua dels serveis de comunicació de proximitat públics. D'aquesta manera es podria posar en risc un factor de pluralitat en el sistema de mitjans i en l'exercici efectiu de drets constitucionals, com és el dret d'accés de la ciutadania, en la seva diversitat social i política, als mitjans de comunicació, protegit per l'article 20 de la Constitució.

Aquest fet suposa un nou pas en la tendència «privatitzadora» que d'alguna manera es contradiu amb l'esperit original de la Llei 7/2010, que va delimitar clarament la prestació de servei públic audiovisual al que s'havia ofert per entitats públiques i no a la gestió indirecta per entitats privades.

L'oblit del Govern d'Espanya, en el moment d'interposar el recurs d'inconstitucionalitat, no es pot deixar passar, ja que les comunitats autònomes no disposen de la competència d'introduir aquesta modificació concreta en el model de gestió del servei públic audiovisual local, en mancar de cobertura constitucional i legal per a això, a la vista i després d'una atenta lectura de la redacció de l'article 40 de la vigent Llei 7/2010, general de la comunicació audiovisual. Aquesta llei sí que va assumir aquesta possibilitat de forma expressa i reiterada mitjançant la reforma de 2012 operada pel govern del Partit Popular,<sup>1</sup> però exclusivament per al servei de cobertura autonòmica, i no per al cas de la gestió en la seva modalitat local.

L'error d'apreciació té el seu origen en el fet que sembla assumir-se que la modificació operada per la qual es va promoure *de facto* la possibilitat de "privatització" de la gestió de les radiotelevisions autonòmiques mitjançant la Llei 6/2012, s'estenia també als mitjans públics locals i, en concret, als prestats per decisió de les administracions locals. Una lectura rigorosa d'aquesta llei i de la nova redacció vigent de l'article 40 de la Llei general de comunicació audiovisual no hauria de deixar dubtes sobre altres interpretacions. La legislació general audiovisual manté la reserva de la gestió directa del servei públic audiovisual local per a l'administració municipal.

L'exposició de motius de la Llei 6/2012, d'1 d'agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, per "flexibilitzar la manera de gestionar dels serveis públics de comunicació audiovisual autonòmics", que va obrir la possibilitat de la gestió indirecta o mitjançant altres instruments de col·laboració publicoprivada, només es refereix al servei autonòmic, però mai al prestat per les entitats locals, [sic]:

"...amb la modificació plantejada, les comunitats autònomes poden decidir sobre la prestació de servei públic de comunicació audiovisual [el de cobertura autonòmica, no el local], i així, poder optar per la gestió directa o indirecta del servei a través de diferents fórmules que incloguin modalitats de col·laboració publicoprivada. (...). A més, les comunitats autònomes que prestessin el servei públic de comunicació audiovisual podran transferir-lo a un tercer, d'acord amb la legislació específica..."

La lectura del text anterior no es refereix a altres mitjans que no siguin estrictament els ens o organismes gestionats directament per les comunitats autònomes. És important, a més, recordar que aquesta modificació es va fer a instàncies de comunitats com Madrid, València o Múrcia (governades aleshores pel PP), que van manifestar el seu desig de privatitzar les ràdios i televisions públiques autonòmiques. Només la comunitat

autònoma de la Regió de Múrcia ha externalitzat el servei de televisió autonòmica en acollir-se a aquesta reforma mitjançant la seva Llei 10/2012 de 5 de desembre, de modificació de la Llei 9/2004, de 29 de desembre, de creació de l'empresa pública Radiotelevisió de la Regió de Múrcia (RTRM). Igualment, l'article únic 2 de la Llei 6/2012 ha assenyalat, en aquest sentit «privatitzador», la possibilitat d'obrir la porta a la gestió indirecta del servei públic audiovisual autonòmic, però en cap moment es refereix al de caràcter local.

La redacció vigent de la Llei 7/2010, una llei qualificada com a general i bàsica a la qual jeràrquicament s'han d'ajustar les normes autonòmiques sobre aquesta mateixa matèria, com ja s'ha deixat patent pel Tribunal Constitucional en casos precedents,<sup>2</sup> s'emmarca en l'àmbit de l'article 149.1.27. Aquest article recull la competència estatal per dictar les normes bàsiques relatives al règim dels mitjans de comunicació social, competència que és compatible amb les facultats d'execució i desenvolupament de les comunitats, de tal manera que «l'atorgament de concessions per a la gestió indirecta del servei per la seva estreta connexió amb els mitjans de comunicació social», és una competència compartida, així que la regulació bàsica normativa correspon a l'Estat<sup>3</sup> i, per tant, la nova legislació autonòmica andalusa incorreria en inconstitucionalitat en ésser contrària al que s'estableix a l'article 40 de la Llei 7/2010 general de la comunicació audiovisual.

La vigent Llei de contractes del sector públic de 2017 tampoc empararia la pretensió del Decret llei de la Junta d'Andalusia, que modificaria l'article 46 de la Llei 10/2018, per possibilitar que el servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit local, la titularitat del qual correspongui a entitats locals, pugui gestionar-se per qualsevol de les formes previstes en l'article 85.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i així eliminar la cobertura legal bàsica d'exclusivitat de la gestió directa.

La redacció del tercer paràgraf de l'article 40.2 de la Llei general assenyala de manera meridiana que les comunitats autònomes (no es diu de les entitats locals, ni dit sigui de pas, de l'Estat) que acordin la prestació de servei públic de comunicació audiovisual determinaran els modes de gestió, que podran consistir, entre d'altres modalitats, en la prestació de servei de manera directa a través dels propis òrgans, mitjans o entitats, en l'atribució a un tercer de la gestió indirecta del servei o de la producció i edició dels diferents programes audiovisuals, o en la prestació de la gestió a través d'altres instruments de col·laboració publicoprivada, d'acord amb els principis de publicitat, transparència i concurrència, així com de no discriminació i igualtat de tracte. D'aquesta manera, les comunitats autònomes poden acordar transformar la gestió directa del servei en gestió indirecta, mitjançant l'alienació de la titularitat de l'entitat prestadora del servei, que es realitzarà conforme amb els principis esmentats anteriorment, però en cap moment s'està referint al servei de caràcter local que, com és sabut, no es troba subsumit en el servei autonòmic o el de l'Estat, sinó que és una categorització diferenciada del servei

públic audiovisual, com així s'explicita en el primer paràgraf d'aquest mateix número 2 de l'article 40 quan assenyalava que:

"2. L'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals poden acordar la prestació del servei públic de comunicació audiovisual a fi d'emetre en obert canals generalistes o temàtics, en funció de les circumstàncies i peculiaritats concurrents en els àmbits geogràfics corresponents i dels criteris establerts en l'apartat anterior.

Des d'aquesta premissa, hi ha una invasió de les competències de l'Estat, circumstància que justificaria la interposició del recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, més ampli que el presentat pel Govern espanyol el passat mes d'abril de 2020.

Altrament, només a la ràdio, la privatització de la gestió de les emissores municipals i la seva vinculació a les cadenes comercials com a repetidors, tal com planteja el Decret llei 2/2020, pot alterar de forma arbitrària l'equilibri precari del repartiment de concessions realitzat fins ara pels concursos autonòmics a tot l'Estat. Aquelles concessions dependents de la planificació de plans tècnics estatals ara entrarien en competència per habilitar noves freqüències per a la ràdio comercial. Recordem, a més, que actualment no hi ha freqüències analògiques disponibles. Aquesta via es convertiria en una porta d'accés a noves freqüències completament al marge de les polítiques públiques estatals i autonòmiques, amb una absoluta desregulació que, a més, destruiria un model de ràdio pública participativa i de proximitat amb 41 anys de consolidació.

A l'empara, no només, de la Llei general de comunicació audiovisual, sinó també de la planificació de l'espectre radioelèctric per a la prestació d'aquests serveis públics locals,<sup>4</sup> es constata que l'espectre radioelèctric planificat és competència exclusiva de l'Estat, i a més, en el cas de la ràdio, reserva una banda de freqüència exclusiva, no comercial, per a les emissores municipals (107,0-107,9 MHz).

El Decret llei 2/2020 també introdueix una altra sèrie de modificacions de preceptes de la Llei 10/2018 audiovisual d'Andalusia, que igualment són susceptibles de ser inconstitucionals. Resultaria oportú que el Tribunal Constitucional pogués pronunciar-se sobre la seva constitucionalitat, ja que si no ho fes, es podria donar la paradoxa que preceptes inconstitucionals, en no haver estat recorreguts, quedessin com a "legalment" vigents.

A més dels preceptes comentats, el conjunt de preceptes de l'article 28 del Decret llei 2/2020 que entenem que podrien ser inconstitucionals serien els següents:

- a. El número quatre, pel qual es modifica l'apartat b de l'article 37, per permetre que les persones prestadores públiques puguin realitzar emissions en cadena, així com connectar-se als serveis de comunicació audiovisual de persones prestadores excloses de caràcter comercial.
- b. El número sis, pel qual s'elimina l'article 40, que prohibeix la inclusió o difusió de qualsevol tipus de comunicació comercial audiovisual en emissions de persones prestadores de serveis de comunicació audiovisual que no tinguin el preceptiu títol habilitador o que no hagin complert el deure de comunicació prèvia.
- c. El número deu, que elimina l'apartat c de l'article 66, en què l'obligació d'acreditar l'emissió continuada durant dos anys consecutius és necessària per celebrar el negoci jurídic.
- d. El número onze, que modifica els punts 4 i 6 de l'apartat a, que resta competències al CAA per emetre informes preceptius sobre la concessió de llicències.
- e. El número dotze, pel qual s'elimina la lletra e de l'article 72 i la lletra b de l'article 74 de la Llei 10/2018. Els articles 72 i 74 de la Llei 10/2018 fan referència a les infraccions molt greus i lleus respectivament. Així, les lletres e i b dels respectius articles recullen llistes taxades que pertanyen al règim sancionador administratiu, infraccions concretes que es poguessin cometre respecte de les obligacions contingudes en la Llei audiovisual d'Andalusia. A l'article 72 e, la infracció es trobaria vinculada a la modificació del règim dels títols habilitadors que modifica el Decret llei, a l'empara de la Llei 6/2012, d'1 d'agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, per flexibilitzar les formes de gestió dels serveis públics de comunicació audiovisual autonòmics, però que resulta d'aplicació més que discutible per al cas de les entitats locals (article únic. 2). La modificació de l'article 74b es refereix a la infracció prevista per l'"incompliment de la prohibició de difondre o contractar comunicacions comercials audiovisuals amb serveis de comunicació audiovisual que no disposin del corresponent títol habilitador o que no hagin complert el deure de comunicació prèvia", de conformitat amb el que estableix l'article 40.1 de la Llei 10/2018.
- f. El número tretze, que modifica l'apartat 1 de l'article 80 de la Llei 10/2018, elimina l'apartat b de l'article 74 sobre *responsabilitat administrativa per emissió de publicitat en emissores sense títol habilitador*.
- g. El número catorze, que elimina l'apartat 1 de l'article 80 de la Llei 10/2018, de la mateixa manera que l'anterior, anul·la l'apartat b de l'article 74.
- h. El número quinze modifica el paràgraf f de l'article 81 de la Llei 10/2018, sobre l'obligació de col·laboració amb la Junta d'Andalusia, dels anunciants que mantinguessin *relacions econòmiques, professionals, empresarials o financeres amb els prestadors de serveis de comunicació audiovisual sense títol habilitador, el que popularment es coneix com a emissores "pirates"*, als quals ara es pretén eximir d'aquesta responsabilitat.
- i. El número disset, pel qual s'elimina la quarta disposició addicional, de creació de l'Estatut de la informació. En aquest cas resulta patent que hi ha una utilització injustificada del Decret llei davant l'absència del pressupost necessari.

**Taula 1. Llicències municipals públiques i privades a Andalusia**

	Emissores de ràdio pública local	Emissores de ràdio pública local externalitzades*	Emissores de ràdio comercial
Almeria	8	4	25
Cadís	18	1	37
Còrdova	17	3	25
Granada	21	4	30
Huelva	11	5	18
Jaén	8	3	34
Màlaga	15	8	34
Sevilla	20	3	33
<b>TOTAL**</b>	<b>118</b>	<b>31</b>	<b>236</b>

\*Emissores privatitzades que contrarien la legislació vigent (externalitzades).

\*\*Inclou emissores d'ona mitjana.

Font: COMandalucía ([www.comandalucia.org](http://www.comandalucia.org)). Elaboració pròpia.

#### 4. Afectació del canvi normatiu al mapa de la radiodifusió local a Andalusia

L'equilibri precari del repartiment de concessions a Andalusia es pot veure definitivament trencat per la irrupció del Decret llei 2/2020, que suposa obrir la possibilitat a la privatització dels mitjans públics locals, la qual cosa es traduiria previsiblement en la conversió de les emissores municipals de ràdio i televisió en repetidors de senyal de les programacions dissenyades sense cap vincle amb el territori.

A Andalusia hi ha un total de 524 concessions (taula 1), 236 de les quals a emissores comercials i 288 a ajuntaments per a la gestió directa com a emissores públiques locals. No obstant això, de les 288 llicències concedides a ajuntaments, només 118 estan operatives, un total de 139 freqüències no funcionen i hi ha un alt nombre d'externalitzacions: 31 ajuntaments externalitzen les emissores públiques a entitats privades o persones físiques. Una situació que fins ara era d'il·legalitat i que en les modificacions previstes en el Decret llei 2/2020 es pretén legalitzar.

##### 4.1 Emissores públiques de ràdio local externalitzades

La casuística actual de les emissores externalitzades és variada. En alguns casos es vinculen a la programació de cadenes comercials (Cadena SER i COPE) sense que quedi clar, o es reconegui, quin és l'interès d'aquesta relació espúria. Un segon cas és el de la cessió en concurs públic o de manera directa a una persona física o jurídica del territori o propera. En la majoria d'aquests casos, l'ajuntament paga pel servei de gestió de la ràdio, no hi ha cap tipus d'estalvi com es justifica en la mesura. Un tercer cas és aquell en què la cessió de la gestió es produeix en favor d'una associació local sense ànim de lucre i hi ha algun tipus de subvenció per contribuir a la sostenibilitat de la ràdio.

El mapa obert a consulta pública del grup de recerca Laboratorio de comunicación y cultura COMandalucía ([www.com-andalucia.org](http://www.com-andalucia.org)) ret compte detallat d'aquesta casuística

irregular des de 2012. Cal tenir en compte que aquesta situació és coneguda tant pel govern autonòmic com pel Consell Audiovisual d'Andalusia (CAA) i que, sorprenentment i contravenint la normativa, s'ha avaluat positivament la renovació de les llicències.

El CAA sempre acabava donant el plàcet, tot al·legant que l'Administració no facilita informació suficient per contrastar la situació. El Govern, al seu torn, ha fet cas omís d'una situació de vulneració legal que afecta municipis governats pel PP i el PSOE. Només en un cas recent ha existit intervenció del CAA (2015) a instàncies de la Junta, en el cas de l'Ajuntament de Tomares, que havia vinculat les emissions a Intereconomía. El 1998 l'alcalde de Cuevas del Almanzora va ser processat i inhabilitat per privatitzar la ràdio municipal. Han estat dos casos aïllats d'intervenció; la resta d'ajuntaments només ha arribat a rebre cartes d'advertències amb resultats nuls.

El canvi pot ser ara més profund i dificultaria qualsevol intervenció reguladora en el futur pels interessos generats i l'argumentació sobre drets consolidats, en un mapa que pot canviar radicalment si s'acaba consentint que els ajuntaments tanquin acords de privatització amb persones físiques i jurídiques representades per les cadenes. La cadena COPE ja hi va manifestar el seu interès; de fet, el comunicat de reforma de la Llei audiovisual d'Andalusia va ser qüestionat amb duresa per l'Associació Espanyola de Radiodifusió Comercial (AERC), amb l'abstenció de la COPE, que reclama noves llicències per guanyar audiència i especula amb desbancar la cadena SER del número u del rànquing.

La modificació de la Llei audiovisual andalusa portaria a potenciar-ne la desregulació absoluta; de fet, pràcticament no caldria llei per a l'accés a un mercat lliure i desregularitzat. Aquesta casuística suma una greu conseqüència més: l'acomiadament de les persones treballadores dels mitjans locals públics, que no serien necessàries per a freqüències convertides en simples repetidors de senyal.

La cessió íntegra de les ràdios municipals, generalment



a empreses privades, és una pràctica que només beneficia l'adjudicatari privat, mentre que deixa al municipi sense un mitjà públic que informi i contribueixi a valorar el territori, tot afavorint el dret d'accés a la participació ciutadana i el dret a la comunicació.

Aquests canvis, si arribessin a consolidar-se, deixarien *de facto* la planificació de l'espectre en mans dels municipis. Pot al·legar-se que aquest dret podria ser vist, des dels interessos dels municipis, com a legítim si es produís un canvi en aquest sentit en la llei bàsica. Tenint en compte, però, el dret de qualsevol ajuntament a sol·licitar el títol habilitador i la volubilitat de la política municipal, seria fàcil de preveure la confluència d'interessos que facilitarien la cessió d'un dret públic a l'activitat privada i fins i tot a la formació de noves cadenes privades al marge del Pla tècnic nacional. Els mitjans audiovisuals públics han de mantenir a qualsevol preu la seva essència de servei públic, sobretot en territoris on l'absència de rendibilitat econòmica per al sector privat fa inviable de garantir l'existència d'agendes informatives locals i el dret d'accés, una de les grans conquestes dels mitjans públics locals.

#### 4.2 El nou mapa de la radiodifusió comercial consolida les antenes repetidores de les cadenes

El mapa de la radiodifusió comercial andalusa, un mapa que hauria de ser eminentment local per la naturalesa dels concursos i de la cobertura tècnica de les FM planificades, està ja en mans de les grans cadenes estatals, com reflecteix la taula 2. L'activació del Decret suposaria *oligopolitzar*, encara més, el parc de freqüències radiofòniques, quan justament hauria de tendir a la desconcentració.

De les 236 llicències concedides als grups privats,<sup>5</sup> només tres funcionen com a emissores independents, i les altres dues no estan en ús. La resta de les freqüències es reparteix entre els grans grups de les cadenes de cobertura estatal: PRISA (125 emissores, 47 de generalistes i 78 de temàtiques o musicals: un 53%); COPE (44 emissores, 29 de generalistes i 15 de musicals: un 18,6%) i Atresmedia (41 emissores, 25 de generalistes i 16 de temàtica musical: un 17,4%). En menor mesura tenen emissores altres grups com ara Planeta, Radio Blanca, Unidad Editorial i Radio María (taula 2).

Taula 2. Llicències generalistes i temàtiques comercials per província<sup>6</sup>

	Atresmedia		COPE		PRISA	
	Onda Cero generalista	Emissores temàtiques	COPE generalista	Emissores temàtiques	SER generalista	Emissores temàtiques
Almeria	5	1	2	1	5	9
Cadis	4	2	5	1	8	13
Còrdova	3	6	3	1	8	4
Granada	3	0	5	1	6	11
Huelva	1	2	2	2	4	4
Jaén	2	1	1	2	7	15
Màlaga	4	2	5	3	6	11
Sevilla	3	2	6	4	3	11
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>47</b>	<b>78</b>
	<b>41</b>		<b>44</b>		<b>125</b>	

	Altres grups*		Emissores independents	
	Programació generalista	Programació temàtica	Programació generalista	Programació temàtica
Almeria	0	2	0	0
Cadis	0	4	0	0
Còrdova	0	3	1	0
Granada	0	1	0	0
Huelva	0	2	1	0
Jaén	0	3	2	0
Màlaga	0	2	1	0
Sevilla	2	2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
	<b>21</b>		<b>5</b>	

\*Grup Planeta, Radio Blanca, Radio María, Unidad Editorial

Font: COMandalucía ([www.comandalucia.org](http://www.comandalucia.org)).Elaboració pròpia.

La situació plantejada amb el Decret llei 2/2020 condueix a un empobriment de la pluralitat i, en conseqüència, de la generació d'una opinió pública lliure. La Llei audiovisual d'Andalusia ja va rebaixar, en el seu dia, l'exigència d'emissió a les ràdios locals de les cadenes a quinze hores d'informació setmanal tot descomptant la publicitat, quan anteriorment l'obligació era de quatre hores diàries de continguts de proximitat (Decret 174/2002), i el Decret llei 2/2020 redueix aquest temps a deu hores d'informació setmanal, encara que les podria haver reduït a zero, perquè amb la modificació, l'emissora no està obligada a tenir instal·lacions a la localitat. Actualment, hi ha emissores generalistes com COPE Nerva i Puente Genil, SER Lucena, Villanueva de Córdoba i Alhama de Granada, que actuen com a simples repetidors.

La realitat és que, excepte les situades a capitals de província, la majoria de les emissores planificades en nuclis de menys població i en mans de les cadenes, no tenen programació pròpia. Les úniques emissores que atenen el territori de manera exclusiva amb continguts de proximitat són les públiques locals i les comunitàries; d'aquestes últimes n'hi ha censades 30 a Andalusia (mapa: [www.com-andalucia.org](http://www.com-andalucia.org)).

Un altre problema sense debatir prou està relacionat amb les ràdios temàtiques, la majoria musicals, 109 de les quals estan en mans dels tres principals grups (78 del grup PRISA). Aquestes emissores no tenen programació local ni personal contractat. Aquesta condició vulnera els concursos d'habilitació que obligaven a inversions locals, contractació de personal, domicili en l'àmbit de cobertura... Per què no es van planificar directament repetidors en comptes d'emissores estrictament locals?

Totes les anomalies detectades es deriven d'una legislació cada vegada més permissiva, una planificació deficient i l'absència de control i sancions, que es compadeix amb una situació generalitzada a tot l'Estat.

## 5. Discussió i conclusions

Espanya té un mapa de mitjans audiovisuals que no ha sabut resoldre en democràcia la necessitat d'atendre i procurar un ecosistema que mantingui l'equilibri entre les emissions de cobertura estatal, autonòmica i local en el sistema públic i en el privat, sense parlar de la situació de desemparament jurídic dels mitjans comunitaris sense ànim de lucre. De fet, partint de concessions a emissores locals privades comercials s'ha permès la construcció de cadenes de cobertura estatal i s'han obviat les seves obligacions amb el territori de cobertura. El més lògic hauria estat planificar concursos específics per als operadors interessats a oferir un servei exclusivament de cobertura estatal, autonòmica o local. Sense aquestes premisses hem assistit a l'exclusió i "guetització" de les programacions locals, tant en les cadenes temàtiques musicals com en les generalistes, en què, si s'hi resta la publicitat, difícilment es superen les quinze hores setmanals d'emissió local.

La legitimitat de l'emissió en cadena no ha d'excloure l'apagada local. Fa temps que la nostra veïna França va solucionar aquest problema tot habilitant concursos, a través de la seva autoritat audiovisual independent, el Consell Superior de l'Audiovisual, amb fins a cinc categories diferents de ràdio privada, amb ànim i sense ànim de lucre, amb restriccions de cobertura i especificitat de programació generalista i temàtica. Una política pública d'atenció a les exigències del mercat, però pensada també des de l'interès de la ciutadania (GARCÍA-CASTILLEJO I CHAPARRO 2019).

En la majoria dels casos, la ràdio i la televisió pública local venen a cobrir un buit de cobertures que sol estar justificat per l'escassa rendibilitat que, en l'àmbit estrictament local, es troben els mitjans privats comercials. No és que, en canvi, els mitjans públics locals siguin més rendibles econòmicament: és impossible des d'un punt de vista del mercat publicitari, però sí que tenen l'obligació de prestar un servei públic del qual els mitjans comercials n'estan eximits. Els mitjans audiovisuals públics locals són serveis imprescindibles per construir el relat des d'allò local, per debatre i dinamitzar, per generar narratives que permetin la construcció del territori des de la presa de decisions en la gestió de l'esdevenidor, és la recerca de la rendibilitat social el que se'ls ha d'exigir. Només a la ràdio pública local d'Andalusia, en l'exercici del dret d'accés, més de 2.000 persones i 600 col·lectius representatius de la societat civil local han participat en la creació de continguts diàriament (CHAPARRO, OLMEDO I GABILONDO 2016). Aquesta és part de la riquesa d'una democràcia que ara de manera negligent es posa en perill (GUERRERO-CUADRADO 2014).

El sistema audiovisual espanyol té greus dèficits derivats de la concentració, de l'afebliment dels mitjans públics, de l'absència d'una autoritat audiovisual amb competències i recursos suficients tal com estan exigint les directives europees, i per descomptat de l'absència d'una planificació de freqüències per al tercer sector, qüestió que ha suposat un altre greu incompliment legal, en aquest cas per part de l'Estat. La decisió de la Junta d'Andalusia ha agreujat de manera extrema els problemes plantejats, d'aquí la seva gravetat.

La reforma del Govern andalús ha permès que les entitats locals puguin aprovar la gestió indirecta per part de tercers d'un mitjà audiovisual públic local, sense que aquesta possibilitat estigui acollida en la legislació bàsica de l'Estat. També ha permès que puguin emetre en cadena sense atendre continguts locals, sense l'obligació de tenir instal·lacions en el propi territori (cap operador hi estarà obligat, ni comercial, ni comunitari), i ha posat, a més, en risc l'ocupació pública que el sector privat no podria absorbir. De fet, amb aquesta nova norma, s'ha tractat simplement de facilitar repetidors i desagregar les emissores del seu àmbit de cobertura. Tampoc sembla normal permetre la publicitat comercial i institucional en mitjans sense títol habilitador.

El Govern andalús s'ha acomodat en un sentit privatitzador d'allò públic, i el marc legislatiu a una realitat sobre la qual no hi ha hagut voluntat d'intervenir en profunditat amb un sentit

constructiu, tot corregint els greus dèficits en l'ús de l'espectre radioelèctric. És quelcom que no s'ha fet des de l'Estat, ni des de les comunitats autònomes. Ara bé, la solució no pot raure a donar carta de naturalesa a comportaments que estaven i han d'estar fora de la llei. No perquè hi hagi infraccions o delictes i no sempre es puguin evitar, la solució passa per legalitzar la seva pràctica.

Tot i que les referències principals, per afectació, hagin estat relacionades amb la ràdio, per identificar-se com l'objectiu prioritari de la reforma del Decret llei, cal tenir en compte que els mateixos criteris poden ser considerats per a les televisions públiques locals, si bé el major nombre de canals locals privats disponibles, l'escassa rendibilitat econòmica en moltes demarcacions i la provisionalitat de la convocatòria pendent d'un nou concurs d'adjudicacions –els anteriors van ser recorreguts– fan que a hores d'ara els interessos per accedir al mercat públic no siguin propicis. No obstant això, les circumstàncies són igualment d'alt risc per a aquest sector, en el cas que les corporacions locals amb arguments ficticis d'estalvi decideixin traspasar les llicències per a la seva administració o explotació per un ens privat.

La societat espanyola està necessitada de pactes: el de l'audiovisual n'és un i ha de ser pensat des dels interessos de la societat civil i del conjunt del sector, tal com ho va ser la Llei audiovisual d'Andalusia de l'any 2018. Aquest ha de ser el procediment de qualsevol reforma perquè només des del debat i el reconeixement dels dissentiments es poden construir consensos. Si no hi ha diàleg per debatre i corregir la perillosa reforma del marc audiovisual d'Andalusia, que suposa una deriva "privatitzadora" del servei públic audiovisual local, sembla que només hi pot quedar una resposta del Tribunal Constitucional.

## Notes

1. El títol de la llei per la qual es duu a terme la reforma de la Llei 7/2010 el 2012 pel Govern del Partido Popular, , és per si sol prou expressiu de l'abast de la reforma, que es va circumscriure als serveis públics de comunicació audiovisual autonòmics i, ja sigui per voluntat del legislador o per oblit o desconeixement, no es va incloure en la modificació escomesa, als mitjans públics locals. Així el títol de la meritada llei és: Llei 6/2012, d'1 d'agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, per flexibilitzar les maneres de gestió dels serveis públics de comunicació audiovisual autonòmics. Afegir que el text articulat d'aquesta llei de 2012, es troba dins d'aquest perímetre normatiu i no s'estén als mitjans públics locals.
2. Sentència del Tribunal Constitucional de 22 de juny de 2017, en Recurs d'inconstitucionalitat 8112-2006, promogut pel president del Govern espanyol.
3. La Disposició final sisena de la Llei 7/2010 general de la comunicació audiovisual, relativa al títol competencial

assenyala que: "Aquesta Llei es dicta a l'empara de la competència de l'Estat per a dictar legislació bàsica del règim de premsa, ràdio i televisió recollida en l'article 149.1.27a de la Constitució, excepte els articles 5.3, paràgraf novè, 11, 31 i l'apartat 5 de la disposició transitòria segona que es dicten a l'empara de la competència estatal exclusiva en matèria de telecomunicacions, prevista per l'article 149.1.21a de la Constitució. Les previsions d'aquesta Llei són aplicables a totes les comunitats autònomes respectant, en tot cas, les competències exclusives i compartides en matèria de mitjans de comunicació i d'autoorganització que els atribueixen els Estatuts d'autonomia respectius".

4. En el cas de la ràdio pública local del Pla tècnic aprovat mitjançant el [Reial Decret 462/2015](#), de 5 de juny, pel qual s'aprova el Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora en ones amb modulació de freqüència, i en el de la TDT pública local mitjançant el vigent Pla tècnic nacional de la televisió digital local (aprovat pel Reial decret 439/2004, de 12 de març, modificat per la Disposició final tercera del Reial decret 391/2019, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Pla tècnic nacional de la televisió digital terrestre.
5. La Junta d'Andalusia va assumir competències plenes en matèria de concessió el 1984, i ha atorgat des d'aleshores 216 freqüències.
6. Informació ampliada i desglossada en el mapa de la Ràdio Pública Local d'Andalusia i el mapa de la Ràdio Comercial d'Andalusia, elaborats pel grup de recerca COMandalucía (Universitat de Màlaga) com a resultat de diversos treballs de recerca, en què han participat les persones autores d'aquest article. Dades disponibles, de tots dos, en el enllaç següents: <https://com-andalucia.org/radio/> [Consulta el 28 de maig de 2020].



## Referències

BUSTAMANTE-RAMÍREZ, E. "La democratización del sistema cultural y mediático español. Ante una situación de emergencia nacional". A: CHAPARRO-ESCUADERO, M. (ed.). *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Màlaga: Imedeja, COMandalucía, Luces de Gálibo, 2014, 21-34.

CHAPARRO-ESCUADERO, M.; OLMEDO-SALAR, S.; GABILONDO-GARCÍA, V. "El Indicador de la Rentabilidad Social en Comunicación (IRSCOM): Medir para transformar". *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 2016, núm. 21, 47-62. Doi: <https://doi.org/10.5209/CIYC.52944>

CHAPARRO-ESCUADERO, M.; GABILONDO-GARCÍA, V.; EL MOHAMMADIANE-TARBIFT, A.; GARCÍA-CASTILLEJO, A. "Las políticas públicas de comunicación y los Indicadores de Rentabilidad Social en la Radio Comercial". A: CHAPARRO-ESCUADERO, M.; GABILONDO-GARCÍA, V.; ESPINAR-MEDINA, L. (coords.), *Transparencia mediática, oligopolios y democracia ¿Quién nos cuenta el cuento? Indicadores de rentabilidad social y políticas en radio y televisión: América Latina y Europa Mediterránea*. Salamanca: Comunicación Social, 2019, 63-99.

GABILONDO-GARCÍA, V.; OLMEDO-SALAR, S. "Índice de Rentabilidad Social en Comunicación (IRSCOM): una herramienta para el compromiso democrático de los medios audiovisuales". *Espacios de Comunicación: IV Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigación en Comunicación (AE-IC)*, 2014.

GABILONDO-GARCÍA, V. "COMandalucía, Mapa de las radios públicas locales en Andalucía". *Cuadernos del Audiovisual-Consejo Audiovisual en Andalucía*, 2014, núm. 3, 58-59.

GARCÍA-CASTILLEJO, A.; CHAPARRO-ESCUADERO, M. "Desafíos del audiovisual frente a la concentración y las plataformas: Un nuevo marco jurídico europeo y español". A: CHAPARRO-ESCUADERO, M.; GABILONDO-GARCÍA, V.; ESPINAR-MEDINA, L. (COORDS.), *Transparencia mediática, oligopolios y democracia ¿Quién nos cuenta el cuento? Indicadores de rentabilidad social y políticas en radio y televisión: América Latina y Europa Mediterránea*. Salamanca: Comunicación Social, 2019, 25-60.

GARCÍA-CASTILLEJO, A. "Una regulación andaluza para los servicios audiovisuales de Andalucía". A: CHAPARRO-ESCUADERO, M. (ed.), *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Màlaga: Imedeja, COMandalucía, Luces de Gálibo, 2014, 111-134.

GUERRERO-CUADRADO, F. "Vertebración territorial y participación: asignatura pendiente de las políticas de comunicación". A: CHAPARRO-ESCUADERO, M. (ed.), *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Màlaga: Imedeja, COMandalucía, Luces de Gálibo, 2014, 93-110.

OLMEDO-SALAR, S.; LÓPEZ-VILAFRANCA, P.; RUIZ-MORA, I. "Radio comercial y rentabilidad social: estudio del grupo Prisa en

Andalucía". A: CHAPARRO-ESCUADERO, M.; GABILONDO-GARCÍA, V.; ESPINAR-MEDINA, L. (COORDS.), *Transparencia mediática, oligopolios y democracia ¿Quién nos cuenta el cuento? Indicadores de rentabilidad social y políticas en radio y televisión: América Latina y Europa Mediterránea*. Salamanca: Comunicación Social, 2019, 129-137.