

# La modificación de la Ley audiovisual de Andalucía por el Decreto ley 2/2020, y la privatización de los medios públicos locales. Análisis de impacto y constitucionalidad

**ÁNGEL GARCÍA-CASTILLEJO**

Universidad Carlos III de Madrid  
[agcastillejo@gmail.com](mailto:agcastillejo@gmail.com)

**MANUEL CHAPARRO-ESCUDERO**

Universidad de Málaga  
[mchescudero@gmail.com](mailto:mchescudero@gmail.com)  
Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5914-2973>

**LARA ESPINAR-MEDINA**

Universidad de Málaga  
[espinarmedina@gmail.com](mailto:espinarmedina@gmail.com)  
Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2822-3663>

Artículo recibido el 12/06/20 y aceptado el 22/05/20

## Resumen

La convalidación por el Parlamento de Andalucía del Decreto ley 2/2020, de 9 de marzo, que modifica 21 leyes autonómicas y seis decretos se produjo en mitad del estado de alarma por la COVID-19. La aprobación se tramitó por la Diputación Permanente, impidiendo la posibilidad de un debate en profundidad. La urgencia alegada es cuestionable desde criterios sociales, políticos y jurídicos, y merece ser sometida a un análisis y evaluación de posibles impactos económicos y sociales. Las consecuencias de la norma validada, suponen medidas desregulatorias y privatizadoras que podrían ir en contra de la vigente legislación general audiovisual. En caso de no ser considerada la inconstitucionalidad de sus preceptos podría aplicarse en otras comunidades autónomas, lo que conllevaría el rediseño del mapa audiovisual.

## Palabras clave

Ley audiovisual andaluza, Decreto ley 2/2020, Ley general de la comunicación audiovisual, regulación audiovisual, radio local, televisión local, medios de proximidad.

## 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. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto en los medios públicos locales y la posible inconstitucionalidad de las reformas a la Ley audiovisual de Andalucía que supone el Decreto ley 2/2020, aprobado por el Gobierno andaluz en pleno estado de alarma por la COVID-19 y recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno español. El artículo analiza los impactos que las modificaciones tendrán sobre el mapa radiofónico, ya caracterizado por la concentración en el uso de frecuencias por parte de tres de las grandes cadenas estatales.

La investigación parte del análisis de la concentración mediática y la tendencia a la eliminación de medios locales en Andalucía,

como se concluye de investigaciones recientes realizadas por Chaparro, Gabilondo, El Mohammadiane y García-Castillejo, 2019; García-Castillejo y Chaparro, 2019; Olmedo, López y Ruíz, 2019; Chaparro, Olmedo y Gabilondo, 2016; Gabilondo, 2014; Gabilondo y Olmedo, 2014; Bustamante, 2014; García-Castillejo, 2014; y Guerrero-Cuadrado, 2014.

Las modificaciones a la Ley audiovisual andaluza, de octubre de 2018, planteadas en el Decreto ley 2/2020 implican, en su artículo 28, modificaciones de preceptos de la Ley andaluza que entendemos pueden desbordar los márgenes de la legislación básica del Estado a la vista de la redacción vigente del artículo 40 de la Ley general de la comunicación audiovisual, incurriendo en inconstitucionalidad. Estas

modificaciones suponen una alteración de fuerte impacto en el mapa audiovisual promoviendo una mayor concentración al posibilitar la privatización del servicio público audiovisual local a través de empresas privadas mediante la gestión indirecta. En este sentido resulta fundamental analizar el Decreto ley y sus consecuencias, propósito de esta investigación.

## 2. Antecedentes

El Decreto ley 2/2020 de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía, procede a la modificación de 21 leyes autonómicas andaluzas y seis decretos. Las leyes que modifica son relativas a ordenación del territorio, patrimonio histórico, turismo, comercio interior y, también, como es el caso que se analiza en el presente artículo, a la Ley 10/2018 audiovisual de Andalucía.

El Gobierno andaluz justifica la necesidad y urgencia de esta medida legislativa fundamentándose en señales que apuntan “hacia un claro deterioro de los indicadores tanto macroeconómicos como sectoriales y de empleo más allá de lo observado en 2019, siempre en consonancia con la evolución previsible de la economía mundial y española” (texto derivado de la propia exposición de motivos del Decreto ley), todo ello agravado por la crisis provocada y el impacto económico negativo de la pandemia de la COVID-19 en España y en Andalucía.

El Decreto ley se convalidó el 2 de abril de 2020 en el contexto de la declaración del estado de alarma aprobado por el Gobierno de España debido a la COVID-19, mediante vía de urgencia a través de la Comisión Permanente del Parlamento de Andalucía, único órgano operativo por el cierre de la cámara debido al estado de alarma, con los votos en contra de los grupos PSOE y Adelante Andalucía.

Este Decreto ley plantea una modificación sustancial de la Ley 10/2018, audiovisual de Andalucía. Entre los cambios que supone esta iniciativa destaca la autorización a los municipios para poder acordar la gestión indirecta del servicio público audiovisual local, lo que permite otorgar a entidades privadas el uso de frecuencias planificadas para la explotación directa del servicio público de radio y televisión. El Decreto ley también recoge que las personas físicas o jurídicas que ostenten licencias comerciales, así como las públicas privatizadas, no necesitarían contar con domicilio social en el territorio andaluz, ni obtener, como hasta ahora, un informe preceptivo por parte del Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA). Estas medidas facilitarían a las radios locales emitir programación diseñada desde las centrales de las cadenas en sus sedes fuera del territorio andaluz, desde cualquier ciudad ajena al territorio de cobertura de la FM o incluso desde el extranjero. Asimismo, las modificaciones del Decreto dejan de penalizar a las entidades anunciantes que compren espacios en emisoras sin título habilitante o “piratas”.

El Gobierno español, al entender que la decisión de la Junta de Andalucía invadía competencias estatales, solicitó informe

al Consejo de Estado para recurrir por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional el Decreto ley que modifica la Ley audiovisual de Andalucía, así como varios preceptos que afectaban a competencias en materia de patrimonio. La Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió el Dictamen N° 264/2020, de 16 de abril, reflejando que observaba inconstitucionalidad en algunos de sus preceptos, tanto en los que afectan a la Ley audiovisual como en los relativos a materia de patrimonio.

En todo el proceso descrito se ha observado la inhibición del CAA a la hora de pronunciarse sobre los aspectos de fondo de esta reforma. El organismo se negó a emitir, en su papel regulador, el informe de oficio que correspondería, además de no responder a las preguntas y dudas planteadas por asociaciones y entidades del ámbito audiovisual de la Plataforma para la Defensa de la Comunicación y el Periodismo en Andalucía (PDCPA).

El CAA justificó su inhibición alegando incompetencia para pronunciarse sobre “textos normativos ya aprobados”, pese a haber sido informado del contenido del Decreto con un mes de antelación a la validación de la modificación de la Ley 10/2018. Con posterioridad hizo público un informe de la asesoría jurídica que se limitaba a señalar cuales eran los cambios normativos, de 15 de abril de 2020, sin hacer valoraciones sobre la repercusión y la legalidad del cambio. Cabe recordar que el trabajo del CAA se fundamenta en observar el cumplimiento de la ley y que sus valoraciones en ningún caso son vinculantes.

## 3. Fundamentos sobre la inconstitucionalidad de preceptos en materia audiovisual del Decreto ley 2/2020

El recurso presentado por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, una vez emitido el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, que solo se pronuncia sobre las cuestiones que le planteó en su escrito de solicitud el propio Gobierno de España, fue admitido a trámite con la consiguiente suspensión de la entrada en vigor de los preceptos recurridos. El recurso, sin embargo, no ha planteado y por tanto no ha entrado a analizar la inconstitucionalidad del que probablemente sea uno de los más flagrantes ataques a la pluralidad y la competencia efectiva en el sector audiovisual andaluz y por extensión español, al no cuestionar la modificación del artículo 46 de la Ley audiovisual de Andalucía, que posibilitaría, entre otros extremos, la gestión indirecta del servicio público de comunicación audiovisual local, no prevista en la Ley general audiovisual, algo que sí recoge de forma expresa para el caso de las radiotelevisiónes públicas autonómicas desde la reforma acometida en 2012.

El artículo 28.8 del Decreto ley de Andalucía que modifica el artículo 46 de la Ley 10/2018 del audiovisual de Andalucía, además de introducir la posibilidad de otorgar la gestión del servicio público de comunicación audiovisual local a empresas privadas puede derivar en la pérdida de los servicios de comunicación de proximidad públicos, y pone en riesgo un

factor de pluralidad en el sistema de medios y en el ejercicio efectivo de derechos constitucionales, como el derecho de acceso de la ciudadanía en su diversidad social y política a los medios de comunicación, protegido por el artículo 20 de la Constitución.

Este hecho supone un nuevo paso en la tendencia “privatizadora” que de alguna manera confronta con el espíritu original de la Ley 7/2010, que delimitó claramente la prestación del servicio público audiovisual al ofrecido por entidades públicas y no a la gestión indirecta por entidades privadas.

El olvido del Gobierno de España a la hora de interponer el recurso de inconstitucionalidad, no se puede dejar pasar, ya que las comunidades autónomas no disponen de la competencia de introducir esta modificación concreta en el modelo de gestión del servicio público audiovisual local, al carecer de cobertura constitucional y legal para ello, a la vista y tras una atenta lectura de la redacción del artículo 40 de la vigente Ley 7/2010, general de la comunicación audiovisual, que sí que asumió esta posibilidad de forma expresa y reiterada mediante la reforma de 2012 operada por el Gobierno del Partido Popular,<sup>1</sup> pero exclusivamente para el servicio de cobertura autonómica, y no para el caso de la gestión en su modalidad local.

El error de apreciación tiene su origen en que parece asumirse que la modificación operada por la que se promovió *de facto* la posibilidad de “privatización” de la gestión de las radiotelevisiónes autonómicas mediante la Ley 6/2012, se extendía también a los medios públicos locales y en concreto a los prestados por decisión de las administraciones locales. Una lectura rigurosa de esa Ley y de la nueva redacción vigente del artículo 40 de la Ley general de comunicación audiovisual no debería dejar dudas acerca de otras interpretaciones. La legislación general audiovisual mantiene la reserva de la gestión directa del servicio público audiovisual local para la administración municipal.

La exposición de motivos de la Ley 6/2012 de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, para “flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos”, que abrió la posibilidad de la gestión indirecta o mediante otros instrumentos de colaboración público-privada, solo se refiere al servicio autonómico, pero nunca al prestado por las entidades locales, (*sic*):

“...con la modificación planteada, las comunidades autónomas podrán decidir sobre la prestación del servicio público de comunicación audiovisual [el de cobertura autonómica, no el local], pudiendo optar por la gestión directa o indirecta del mismo a través de distintas fórmulas que incluyan modalidades de colaboración público-privada. (...). Además, las comunidades autónomas que vinieran prestando el servicio público de comunicación audiovisual podrán transferirlo a un tercero de acuerdo con su legislación específica...”

La lectura del texto anterior no se refiere a otros medios que no sean estrictamente los entes u organismos gestionados directamente por las comunidades autónomas, cabe además recordar que esta modificación se hizo a instancias de comunidades como Madrid, Valencia o Murcia (gobernadas entonces por el PP) que manifestaron su deseo de privatizar las radios y televisiones públicas autonómicas. Solo la comunidad autónoma de la Región de Murcia ha externalizado el servicio de televisión autonómica acogiendo a esta reforma mediante su Ley 10/2012 de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre de creación de la empresa pública Radiotelevisión de la Región de Murcia (RTRM). Igualmente, el artículo único 2 de la Ley 6/2012 señala en este sentido “privatizador” la posibilidad de abrir la puerta a la gestión indirecta del servicio público audiovisual autonómico, pero en ningún momento se refiere al de carácter local.

La redacción vigente de la Ley 7/2010, una ley calificada como general y básica a la que jerárquicamente se deben ceñir las normas autonómicas sobre esta misma materia, como ya se ha dejado patente por el Tribunal Constitucional en casos precedentes,<sup>2</sup> se enmarca en el ámbito del artículo 149.1.27, que recoge la competencia estatal para dictar las normas básicas relativas al régimen de los medios de comunicación social, competencia que es compatible con las facultades de ejecución y desarrollo de las comunidades, de tal modo que “el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio por su estrecha conexión con los medios de comunicación social», es una competencia compartida, por lo que la regulación básica normativa corresponde al Estado<sup>3</sup> y por tanto la nueva legislación autonómica andaluza incurriría en inconstitucionalidad al ser contraria a lo establecido, en el artículo 40 de la Ley 7/2010 general de la comunicación audiovisual.

La vigente Ley de contratos del sector público de 2017, tampoco ampararía la pretensión del Decreto ley de la Junta de Andalucía, que modificaría el artículo 46 de la Ley 10/2018 para posibilitar que el servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local cuya titularidad corresponda a entidades locales pueda gestionarse por cualquiera de las formas previstas en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, eliminando así de la cobertura legal básica la exclusividad de la gestión directa.

La redacción del párrafo tercero del artículo 40.2 de la Ley general señala de forma meridiana que las comunidades autónomas (nada se dice de las entidades locales, ni dicho sea de paso, del Estado) que acuerden la prestación del servicio público de comunicación audiovisual determinarán los modos de gestión del mismo, que podrán consistir, entre otras modalidades, en la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades, en la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales, o en la prestación del mismo a través de otros

instrumentos de colaboración público-privada, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como no discriminación e igualdad de trato. Asimismo, las comunidades autónomas podrán acordar transformar la gestión directa del servicio en gestión indirecta, mediante la enajenación de la titularidad de la entidad prestadora del servicio, que se realizará conforme con los principios citados anteriormente, pero en ningún momento se está refiriendo al servicio de carácter local, que como es sabido no se encuentra subsumido en el servicio autonómico o en el prestado por el Estado, siendo una categorización diferenciada del servicio público audiovisual, como así se explicita en el primer párrafo de este mismo número 2 del artículo 40 cuando señala que:

“2. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos, en función de las circunstancias y peculiaridades concurrentes en los ámbitos geográficos correspondientes y de los criterios establecidos en el apartado anterior.”

Desde esta premisa, existe una invasión de las competencias del Estado. Una circunstancia que justificaría la interposición del Recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional más amplio que el presentado por el Gobierno español el pasado mes de abril de 2020.

Por otra parte, solo en la radio, la privatización de la gestión de las emisoras municipales y su vinculación a las cadenas comerciales como postes repetidores, como plantea el Decreto ley 2/2020, puede alterar de forma arbitraria el precario equilibrio del reparto de concesiones realizado hasta ahora por los concursos autonómicos en todo el Estado. Aquellas concesiones dependientes de la planificación de planes técnicos estatales ahora entrarían en competencia por habilitar nuevas frecuencias para la radio comercial. Recordemos además que no hay actualmente frecuencias analógicas disponibles. Esta vía se convertiría en una puerta de acceso a nuevas frecuencias completamente al margen de las políticas públicas estatales y autonómicas, una absoluta desregulación que además destruiría un modelo de radio pública participativa y de proximidad con 41 años de consolidación.

Al amparo no solo de la Ley general de comunicación audiovisual, sino también de la planificación del espectro radioeléctrico para la prestación de estos servicios públicos locales,<sup>4</sup> se constata que el espectro radioeléctrico planificado es competencia exclusiva del Estado, es más, en el caso de la radio, reserva una banda de frecuencia exclusiva, no comercial, para las emisoras municipales (107,0 - 107,9 MHz).

El Decreto ley 2/2020, también introduce otra serie de modificaciones de preceptos de la Ley 10/2018 audiovisual de Andalucía, que igualmente son susceptibles de ser inconstitucionales. Resultaría oportuno que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse sobre su constitucionalidad, ya que de no hacerlo podría darse la paradoja de que preceptos

inconstitucionales, al no haber sido recurridos, quedaran como “legalmente” vigentes.

Además de los comentados, el conjunto de preceptos del artículo 28 del Decreto ley 2/2020 que entendemos pueden ser inconstitucionales serían los siguientes:

- a. El número cuatro, por el que se modifica el apartado b) del artículo 37, para permitir que las personas prestadoras públicas puedan realizar emisiones en cadena, así como conectarse a servicios de comunicación audiovisual de personas prestadoras privadas de carácter comercial.
- b. El número seis, por el que se elimina el artículo 40 que prohíbe la inclusión o difusión de cualquier tipo de comunicación comercial audiovisual en emisiones de personas prestadoras de servicios de comunicación audiovisual que carezcan del preceptivo título habilitante o que no hayan cumplido el deber de comunicación previa.
- c. El número diez, que elimina el apartado c) del artículo 66 por el que es necesaria para celebrar el negocio jurídico la obligación de acreditar la emisión continuada durante dos años consecutivos.
- d. El número once, que modifica los puntos 4 y 6 del apartado a), restando competencias al CAA para emitir informes preceptivos sobre concesión de licencias.
- e. El número doce, por el que se elimina la letra e) del artículo 72 y la letra b) del artículo 74 de la Ley 10/2018. Los artículos 72 y 74 de la Ley 10/2018 se encuentran referidos a las infracciones muy graves y leves respectivamente. Así las letras e) y b) de los respectivos artículos recogen listas tasadas propias del régimen sancionador administrativo, infracciones concretas que se pudieran cometer respecto de obligaciones contenidas en la Ley audiovisual de Andalucía. En el artículo 72.e) la infracción se encontraría vinculada a la modificación del régimen de los títulos habilitantes que modifica el Decreto ley, al amparo de la Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos, pero que resulta de aplicación más que discutible para el caso de las entidades locales (artículo único 2). La modificación del artículo 74.b) es referida a la infracción prevista para el “incumplimiento de la prohibición de difundir o contratar comunicaciones comerciales audiovisuales con servicios de comunicación audiovisual que no dispongan del correspondiente título habilitante o no hayan cumplido el deber de comunicación previa”, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1 de la Ley 10/2018.
- f. El número trece, que modifica el apartado 1 del artículo 80 de la Ley 10/2018, elimina el apartado b) del artículo 74 sobre *responsabilidad administrativa por emisión de publicidad en emisoras sin título habilitante*.
- g. El número catorce que elimina el apartado 1 del artículo 80 de la Ley 10/2018, igual que en el anterior anula el apartado b) del artículo 74.

**Tabla 1. Licencias municipales públicas y privadas en Andalucía**

	Emisoras de radio pública local	Emisores de radio pública local externalizadas*	Emisoras de radio comercial
Almería	8	4	25
Cádiz	18	1	37
Córdoba	17	3	25
Granada	21	4	30
Huelva	11	5	18
Jaén	8	3	34
Málaga	15	8	34
Sevilla	20	3	33
<b>TOTAL**</b>	<b>118</b>	<b>31</b>	<b>236</b>

\* Emisoras privatizadas contrariando la legislación vigente (externalizadas).

\*\* Incluye emisoras de onda media.

Fuente: COMandalucía ([www.comandalucia.org](http://www.comandalucia.org)). Elaboración propia.

- h. El número quince, modifica el párrafo f) del artículo 81 de la Ley 10/2018, sobre la obligación de colaboración con la Junta de Andalucía, de los anunciantes que mantuvieran *relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con los prestadores de servicios de comunicación audiovisual sin título habilitante para ello, lo que popularmente se conoce como emisoras "piratas"* y que ahora se pretende eximirles de esa responsabilidad.
- i. El número diecisiete por el que se elimina la disposición adicional cuarta, de creación del Estatuto de la información, en este caso resulta patente que existe una injustificada utilización del Decreto ley ante la ausencia del presupuesto necesario.

#### 4. Afectación del cambio normativo al mapa de la radiodifusión local en Andalucía

El precario equilibrio del reparto de concesiones en Andalucía puede verse definitivamente roto por la irrupción del Decreto ley 2/2020, que supone abrir la posibilidad a la privatización de los medios públicos locales, lo que se traduciría previsiblemente en la conversión de las emisoras municipales de radio y televisión en repetidores de señal de las programaciones diseñadas sin vínculo alguno con el territorio.

En Andalucía existe un total de 524 concesiones (Tabla 1), 236 de ellas a emisoras comerciales y 288 a ayuntamientos para su gestión directa como emisoras públicas locales. Sin embargo, de las 288 licencias concedidas a ayuntamientos, solo 118 están operativas, un total de 139 frecuencias no funcionan y existe un alto número de externalizaciones: 31 ayuntamientos externalizan las emisoras públicas a entidades privadas o personas físicas. Una situación que hasta ahora era de ilegalidad y que las modificaciones previstas en el Decreto ley 2/2020 viene a legalizar.

#### 4.1 Emisoras públicas de radio local externalizadas

La casuística actual de las emisoras externalizadas es variopinta. En algunos casos se vinculan a la programación de cadenas comerciales (Cadena SER y COPE) sin que quede claro o se quiera reconocer cuál es el interés de esta relación espuria. Un segundo caso es el de la cesión en concurso público o de manera directa a una persona física o jurídica del territorio o próxima. En la mayoría de estos casos el ayuntamiento paga por el servicio de gestión de la radio, no hay ningún tipo de ahorro como se justifica en la medida. Un tercer caso es aquel en que la cesión de la gestión se produce en favor de una asociación local sin ánimo de lucro y existe algún tipo de subvención para contribuir a la sostenibilidad de la radio.

El mapa abierto a consulta pública del grupo de investigación Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía ([www.com-andalucia.org](http://www.com-andalucia.org)) da cuenta detallada de esta casuística irregular desde 2012. Hay que tener en cuenta que esta situación es conocida tanto por el gobierno autonómico como por el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) y que sorprendentemente y contraviniendo la normativa han evaluado positivamente la renovación de licencias.

El CAA terminaba siempre dando el plácet alegando que la administración no facilita información suficiente para contrastar la situación. El Gobierno por su parte hizo caso omiso a una situación de vulneración legal que afecta a municipios gobernados por PP y PSOE. Solo en un caso reciente ha existido intervención del CAA (2015) a instancias de la Junta en el caso del Ayuntamiento de Tomares que había vinculado sus emisiones a Intereconomía. En 1998 el alcalde de Cuevas de Almanzora fue procesado e inhabilitado por privatizar la radio municipal. Han sido dos casos aislados de intervención, el resto de ayuntamientos solo ha llegado a recibir cartas de advertencias con nulos resultados.

El cambio puede ser ahora más profundo y dificultaría cualquier intervención regulatoria en el futuro por los intereses generados y la argumentación sobre derechos consolidados, en un mapa

que puede cambiar radicalmente si se termina consintiendo que los ayuntamientos cierren acuerdos de privatización con personas físicas y jurídicas representadas por las cadenas. La cadena COPE ya manifestó su interés, de hecho, el comunicado de reforma de la Ley audiovisual de Andalucía fue cuestionado con dureza por la Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC) con la abstención de COPE, que reclama nuevas licencias para ganar audiencia y especula con desbancar a la Cadena SER del número uno del *ranking*.

La modificación de la Ley audiovisual andaluza llevaría a potenciar la desregulación absoluta, prácticamente no haría falta ley para el acceso a un mercado libre y desregularizado. Esta casuística suma una grave consecuencia más: el despido de las personas trabajadoras de los medios locales públicos que no serían necesarias para frecuencias convertidas en meros postes repetidores de señal.

La cesión íntegra de las radios municipales, generalmente a empresas privadas, es una práctica que solo beneficia al adjudicatario privado, mientras que deja al municipio sin un

medio público que informe y contribuya a poner en valor el territorio, favoreciendo el derecho de acceso para la participación ciudadana y el derecho a la comunicación.

Estos cambios, de llegar a consolidarse, dejarían *de facto* la planificación del espectro en manos de los municipios. Puede alegarse que este derecho podría ser, visto desde los intereses de los municipios, como legítimo de producirse un cambio en ese sentido en la ley básica, pero teniendo en cuenta el derecho de cualquier ayuntamiento a solicitar el título habilitante y la volubilidad de la política municipal sería fácil prever la confluencia de intereses que facilitarían la cesión de un derecho público a la actividad privada y hasta la formación de nuevas cadenas privadas al margen del Plan técnico nacional. Los medios audiovisuales públicos deben mantener a toda costa su esencia de servicio público, sobre todo en territorios donde la ausencia de rentabilidad económica para el sector privado, hacen inviable garantizar la existencia de agendas informativas locales y el derecho de acceso, una de las grandes conquistas de los medios públicos locales.

**Tabla 2. Licencias generalistas y temáticas comerciales por provincia<sup>6</sup>**

	Atresmedia		COPE		PRISA	
	Onda Cero generalista	Emisoras temáticas	COPE generalista	Emisoras temáticas	SER generalista	Emisoras temáticas
Almería	5	1	2	1	5	9
Cádiz	4	2	5	1	8	13
Córdoba	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
Málaga	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>	

	Otros grupos*		Emisoras independientes	
	Programación generalista	Programación temática	Programación generalista	Programación temática
Almería	0	2	0	0
Cádiz	0	4	0	0
Córdoba	0	3	1	0
Granada	0	1	0	0
Huelva	0	2	1	0
Jaén	0	3	2	0
Málaga	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>	

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

Fuente: COMandalucía ([www.comandalucia.org](http://www.comandalucia.org)).Elaboración propia.

## 4.2 El nuevo mapa de la radiodifusión comercial consolida las antenas repetidoras de las cadenas

El mapa de la radiodifusión comercial andaluza, un mapa que debería ser eminentemente local por la naturaleza de los concursos y de la cobertura técnica de las FM planificadas, está ya en manos de las grandes cadenas estatales, como refleja la Tabla 2. La activación del Decreto supondría oligopolizar, aún más, el parque de frecuencias radiofónicas, cuando justamente habría que tender a la desconcentración.

De las 236 licencias concedidas a grupos privados,<sup>5</sup> solo tres funcionan como emisoras independientes, no estando en uso otras dos. El resto de las frecuencias se reparte entre los grandes grupos de las cadenas de cobertura estatal: PRISA (125 emisoras, 47 generalistas y 78 temáticas o musicales: un 53%); COPE (44 emisoras, 29 generalistas y 15 musicales: un 18,6%) y Atresmedia (41 emisoras, 25 generalistas y 16 de temática musical: un 17,4%). En menor medida ostentan emisoras de otros grupos como Planeta, Radio Blanca, Unidad Editorial y Radio María (Tabla 2).

La situación planteada con el Decreto ley 2/2020 conduce a un empobrecimiento de la pluralidad y por ello de la generación de una opinión pública libre. La Ley audiovisual de Andalucía ya rebajó en su día la exigencia de emisión a las radios locales de las cadenas a 15 horas de información semanal descontando la publicidad, cuando anteriormente la obligación era de cuatro horas diarias de contenidos de proximidad (Decreto 174/2002) y el Decreto ley 2/2020 reduce este tiempo a 10 horas de información semanal, aunque podría haber reducido a cero, porque con la modificación la emisora no está obligada a tener instalaciones en la localidad. En la actualidad hay emisoras generalistas como COPE Nerva y Puente Genil, SER Lucena, Villanueva de Córdoba y Alhama de Granada, que actúan como simples postes repetidores.

La realidad es que salvo las situadas en capitales de provincia la mayoría de las emisoras planificadas en núcleos de menor población y en manos de las cadenas carecen de programación propia. Las únicas emisoras que atienden el territorio de manera exclusiva con contenidos de proximidad son las públicas locales y las comunitarias; de estas últimas hay censadas 30 en Andalucía (mapa: [www.com-andalucia.org](http://www.com-andalucia.org)).

Otro problema no debatido suficientemente está relacionado con las radios temáticas, la mayoría musicales, 109 de ellas en manos de los tres principales grupos (78 del grupo PRISA). Estas emisoras carecen de programación local y de personal contratado. Esta condición vulnera los concursos de habilitación que obligaban a inversiones locales, contratación de personal, domicilio en el ámbito de cobertura... ¿Por qué no se planificaron directamente repetidores en vez de emisoras estrictamente locales?

Todas las anomalías detectadas se derivan de una legislación cada vez más permisiva, una deficiente planificación y la ausencia de control y sanciones, que se compadece con una situación generalizada en todo el Estado.

## 5. Discusión y conclusiones

España tiene un mapa de medios audiovisuales que no ha sabido resolver en democracia la necesidad de atender y procurar un ecosistema que mantenga el equilibrio entre las emisiones de cobertura estatal, autonómica y local en lo público y en lo privado, sin hablar de la situación de desamparo jurídico de los medios comunitarios sin ánimo de lucro. De hecho, partiendo de concesiones a emisoras locales privadas comerciales se ha permitido la construcción de cadenas de cobertura estatal obviando sus obligaciones con el territorio de cobertura. Lo lógico hubiera sido planificar concursos específicos para aquellos operadores interesados en ofrecer un servicio exclusivamente de cobertura estatal, autonómica o local. Sin estas premisas hemos asistido a la exclusión y "guetización" de las programaciones locales tanto en las cadenas temáticas musicales, como en las generalistas, donde restada la publicidad difícilmente se superan las 15 horas semanales de emisión local.

La legitimidad de la emisión en cadena no debe excluir al apagón local. Hace tiempo que nuestra vecina Francia solucionó este problema habilitando concursos, a través de su autoridad audiovisual independiente, el Consejo Superior del Audiovisual, con hasta cinco categorías diferentes de radio privada con ánimo y sin ánimo de lucro con restricciones de cobertura y especificidad de programación generalista y temática. Una política pública de atención a las exigencias del mercado, pero pensada también desde el interés de la ciudadanía (GARCÍA-CASTILLEJO y CHAPARRO 2019).

En la mayoría de los casos la radio y la televisión pública local vienen a cubrir un vacío de coberturas que suele estar justificado por la escasa rentabilidad que en el ámbito estrictamente local se encuentran los medios privados comerciales. No es que, en cambio, los medios públicos locales sean más rentables económicamente, es imposible desde un punto de vista del mercado publicitario, pero sí tienen obligación de prestar un servicio público del que los medios comerciales están eximidos. Los medios audiovisuales públicos locales son servicios imprescindibles para construir el relato desde lo local, para debatir y dinamizar, para generar narrativas que permitan la construcción del territorio desde la toma de decisiones en la gestión de lo próximo, es la búsqueda de la rentabilidad social la que se les debe exigir. Solo en la radio pública local de Andalucía, en el ejercicio del derecho de acceso, más de 2.000 personas y 600 colectivos representativos de la sociedad civil local participan de la creación de contenidos diariamente (CHAPARRO, OLMEDO y GABILONDO 2016). Esta es parte de la riqueza de una democracia que ahora, de manera negligente, se pone en peligro (GUERRERO-CUADRADO 2014).

El sistema audiovisual español tiene graves déficit derivados de la concentración, del debilitamiento de los medios públicos, de la ausencia de una autoridad audiovisual con competencias y recursos suficientes como vienen exigiendo las directivas europeas, y por supuesto de la ausencia de una planificación

de frecuencias para el Tercer Sector, cuestión que supone otro grave incumplimiento legal, en este caso por parte del Estado. La decisión de la Junta de Andalucía viene a agravar de manera extrema los problemas planteados, de ahí su gravedad.

La reforma del gobierno andaluz permite que las entidades locales puedan aprobar la gestión indirecta por terceros de un medio audiovisual público local, sin que esta posibilidad encuentre acogida en la legislación básica del Estado. También que puedan emitir en cadena sin atender contenidos locales, sin la obligación de tener instalaciones en el propio territorio (ningún operador estará obligado, ni comercial, ni comunitario), poniendo además en riesgo el empleo público que el sector privado no podría absorber, porque se trata simplemente con esta nueva norma de facilitar postes repetidores, desagregando las emisoras de su ámbito de cobertura. Tampoco parece normal permitir la publicidad comercial e institucional en medios sin título habilitante.

El Gobierno andaluz acomoda en un sentido privatizador de lo público el marco legislativo a una realidad sobre la que no ha habido voluntad de intervenir en profundidad con un sentido constructivo, corrigiendo los graves déficit en el uso del espectro radioeléctrico. No se ha hecho desde el Estado, ni desde las comunidades autónomas. Ahora bien, la solución no puede estar en dar carta de naturaleza a comportamientos que estaban y deben estar fuera de la Ley. No porque existan infracciones o delitos y no siempre se puedan evitar, la solución pasa por legalizar su práctica.

Aunque las referencias principales, por afectación, hayan estado relacionadas con la radio por identificarse como el objetivo prioritario de la reforma del Decreto ley, hay que tener en cuenta que los mismos criterios pueden ser considerados para las televisiones públicas locales, si bien el mayor número de canales locales privados disponibles, su escasa rentabilidad económica en muchas demarcaciones y la provisionalidad de la convocatoria pendiente de un nuevo concurso de adjudicaciones, los anteriores fueron recurridos, hacen que en estos momentos los intereses en acceder al mercado público no sean propicios. No obstante, las circunstancias son igualmente de alto riesgo para este sector en el caso de que las corporaciones locales con argumentos ficticios de ahorro decidan traspasar las licencias para su administración o explotación por un ente privado.

La sociedad española está necesitada de pactos, el del audiovisual es uno de ellos y debe concebirse desde los intereses de la sociedad civil y el conjunto del sector, como lo fue la Ley audiovisual de Andalucía de 2018. Ese debe ser el procedimiento de cualquier reforma porque solo desde el debate y el reconocimiento de los disensos se pueden construir consensos. Si no hay diálogo para debatir y corregir la peligrosa reforma del marco audiovisual de Andalucía que supone una deriva “privatizadora” del servicio público audiovisual local, solo parece quedar una respuesta del Tribunal Constitucional.

## Notas

1. El título de la ley por la que se acomete la reforma de la Ley 7/2010 en 2012 por el Gobierno del Partido Popular, es por sí solo suficientemente expresivo del alcance de la reforma, que se circunscribió a los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos y, ya sea por voluntad del legislador o por olvido o desconocimiento, no se incluyó en la modificación acometida, a los medios públicos locales. Así el título de la meritada ley es: Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos. Añadir que el texto articulado de esta ley de 2012, se encuentra dentro de este perímetro normativo y no se extiende a los medios públicos locales.
2. Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 2017, en Recurso de inconstitucionalidad 8112-2006 promovido por el presidente del Gobierno.
3. La Disposición final sexta de la Ley 7/2010 general de la comunicación audiovisual, relativa al título competencial señala que: “La presente Ley se dicta al amparo de la competencia del Estado para dictar legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión recogida en el artículo 149.1.27.<sup>a</sup> de la Constitución, salvo los artículos 5.3, párrafo noveno, 11, 31 y el apartado 5 de la disposición transitoria segunda que se dictan al amparo de la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones, prevista por el artículo 149.1.21.<sup>a</sup> de la Constitución. Las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas respetando, en todo caso, las competencias exclusivas y compartidas en materia de medios de comunicación y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de autonomía”.
4. En el caso de la radio pública local del Plan técnico aprobado mediante el [Real Decreto 462/2015](#), de 5 de junio por el que se aprueba el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, y en el de la TDT pública local mediante el vigente Plan técnico nacional de la televisión digital local (aprobado por el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, modificado por la Disposición final tercera del Real Decreto 391/2019, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre.
5. La Junta de Andalucía asumió competencias plenas en materia de concesión en 1984, habiendo otorgado desde entonces 216 frecuencias.
6. Información ampliada y desglosada en el Mapa de la radio pública local de Andalucía y el Mapa de la radio comercial de Andalucía, elaborados por el grupo de investigación COMandalucía (Universidad de Málaga) como resultado de diversos trabajos de investigación en el que han participado las personas autoras de este artículo. Datos disponibles ambos en el siguiente enlace: <<https://com-andalucia.org/radio/>> [Consulta el 28 de mayo de 2020].



## Referencias

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

CHAPARRO-ESCUDERO, 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-ESCUDERO, 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". En: CHAPARRO-ESCUDERO, 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-ESCUDERO, M. "Desafíos del audiovisual frente a la concentración y las plataformas: Un nuevo marco jurídico europeo y español". En: CHAPARRO-ESCUDERO, 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". En: CHAPARRO-ESCUDERO, M. (ed.), *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Málaga: Imedeia, COMandalucía, Luces de Gálibo, 2014, 111-134.

GUERRERO-CUADRADO, F. "Vertebración territorial y participación: asignatura pendiente de las políticas de comunicación". En: CHAPARRO-ESCUDERO, M. (ed.), *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Málaga: Imedeia, 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". En: CHAPARRO-ESCUDERO, 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.