

La reformulación del modelo de televisión de proximidad en el contexto de la crisis económica en Cataluña (2008-2014)¹

Reformulating proximity television model in the context of the economic crisis in Catalonia (2008-2014)

Josep Àngel Guimerà*

* Profesor Agregado Interino del Departament de Comunicació Audiovisual i Publicitat, Universitat Autònoma de Barcelona, Campus de la UAB, Plaza Cívica, s/n, 08193 Bellaterra, Barcelona (josepangel.guimera@uab.cat)

Abstract

Entre 2008 y 2014, la administración catalana ha desplegado una serie de políticas de comunicación que han transformado notablemente el modelo de televisión local diseñado en Cataluña en 2004-2005. Esto supone un giro radical respecto a las políticas públicas llevadas a cabo entre 2005 y 2007, cuando se apostó por un modelo propio de televisión local en el momento de gestionar la transición hacia la TDT. Este artículo describe detalladamente el proceso de modificación legal de ese modelo. También aporta una interpretación tanto del sentido de esa modificación como de sus implicaciones. Deficiencias del modelo definido en 2004-05, la crisis económica pero también intereses políticos del Gobierno a partir de 2012 aparecen como las razones fundamentales. A partir de un diseño metodológico cualitativo aplicado sobre un caso relevante, la investigación presentada aquí contribuye a generar conocimiento sobre un objeto poco tratado: el impacto de la crisis sobre la televisión local española y las reacciones de la administración ante la delicada situación de un sector siempre débil.

Palabras clave: televisión local, políticas de comunicación, Cataluña, crisis económica, proximidad.

Abstract

Between 2008 and 2014, the Catalan administration has deployed a communication policy that has dramatically transformed the model of local television designed in Catalonia in 2004-2005. This supposed a turnabout from public policies carried out since 2005, when Catalonia opted for its own model of local television in order to manage the transition to DTT. This article describes in detail the process of legal change of that model. It also provides an interpretation of both the sense of that change and its implications. Shortcomings of the model defined in 2004-05, the economic crisis but also political interests of the Catalan Government from 2012 appear to be the main reasons. From a qualitative methodological applied on a relevant case, the research presented here helps to generate knowledge about a little treated object: the impact of the crisis on the Spanish local television and the reactions of the administration facing the delicate situation of an always weak sector.

Keywords: local television, media policy, Catalonia, economical crisis, proximity.

Introducción

¹ Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de I+D *Las políticas de comunicación en la Europa Mediterránea en el contexto de la crisis financiera (2008-2015). Análisis del caso español* (referencia CSO2013-42523-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España.

La crisis económica que estalló en 2008 y derivó en otra crisis financiera a partir de 2010 ha tenido un fuerte impacto sobre el sistema audiovisual español. Tanto la caída de la publicidad como los recortes llevados a cabo por las administraciones públicas han tenido consecuencias notables sobre un sector que basa su financiación tanto en la publicidad como en las subvenciones estatales –en especial, los medios de titularidad pública. El cierre de canales (con Radiotelevisión Valenciana como caso más llamativo), las reducciones de plantillas y de inversiones en contenidos han sido una constante en los últimos años.

Uno de los sectores que más ha sufrido ha sido el local, formado por unas televisiones históricamente débiles (Badillo, 2010; Guimerà, 2015; Ortega, 2009). De hecho, el cierre de emisoras de diferentes titularidades, tamaños y planteamientos comunicativos ha sido continuo en comunidades autónomas con larga tradición en televisión local como Andalucía, Cataluña, Islas Canarias, País Valenciano o País Vasco. El fracaso de numerosas experiencias surgidas al calor de la TDT en zonas como Murcia, Asturias, La Rioja o Navarra apunta en la misma dirección. En este sentido, las operaciones de desinversión llevadas a cabo por operadores con cadenas de emisoras implantadas por todo el país como Prisa (propietaria de Localia TV), Planeta (Ver-T) y COPE (Popular TV) han tenido un impacto considerable sobre el conjunto de la televisión local española. El resultado es un sector que ha cambiado intensamente para quedar en un estado empresarial, económico y comunicativo muy frágil e inestable (Badillo, 2010; Guimerà, 2015).

Ya en un temprano 2008 y aún a las puertas de la recesión, Ortega (2008) advertía –tras analizar la situación de la televisión local y autonómica privada en España– de la necesidad de políticas proactivas de las comunidades autónomas si no querían ver mermar las dimensiones y prestaciones del sector. La respuesta de las administraciones regionales ha sido muy dispar. Desde aquellas que prácticamente han ignorado al sector y lo han abandonado a su suerte, como la Comunidad Valenciana (Col·lectiu Ricard Blasco, 2014) hasta la intensa actividad administrativa y legislativa de Cataluña (Domingo et al., 2009 y 2011; Vila, 2015) pasando por otras con intervenciones modestas con escaso impacto como Andalucía (Monedero, 2012). A pesar de que la comunicación de proximidad ha sido objeto de diversos congresos académicos nacionales en los últimos años (Marzal, 2015; Marzal et al., 2015; Muñecas et al., 2015), las políticas de gestión del sector han sido muy poco abordadas y se han centrado sobre todo en el impacto de la digitalización, dejando a los efectos de la depresión económica en un segundo plano más que discreto. El presente texto tiene precisamente como objetivo general aportar conocimiento sobre las políticas de televisión local desplegadas por las autonomías y su relación con la crisis iniciada en 2008.

El artículo analiza el caso catalán. La selección de Cataluña no es aleatoria y responde a la consideración de tres criterios complementarios. Por una parte, dispone de uno de los sectores locales más numeroso y, a pesar de todo, consolidado del conjunto de España (Badillo, 2010). Cataluña fue pionera en el surgimiento de televisiones locales en España, con RTV Cardedeu como primera estación con emisiones regulares en todo el Estado. Junto con Andalucía y el País Valenciano ha sido históricamente una de las tres comunidades con más televisiones locales tanto analógicas como digitales (AIMC, 1996, 1999 y 2002; Badillo, 2010). Por otra parte, tanto las administraciones locales como la autonómica han destacado por su pionerismo e intensidad en la aplicación de políticas públicas sectoriales desde los años ochenta. En un estado en que la administración central se reserva las competencias para fijar la regulación básica del sector audiovisual, las administraciones subestatales catalanas trataron de usar su margen de maniobra político y legal para ayudar a un sector más dinámico en Cataluña que en otras regiones de España. Ya en los primeros años la Diputación de Barcelona defendió políticamente a unos medios que consideraba clave para la

democratización del país y que no serían reconocidos legalmente hasta 1995. A partir de 1992 la Generalitat de Cataluña buscó la manera de legalizarlos al considerarlos un instrumento útil para la normalización lingüística del catalán. En Cataluña, en definitiva, se ha luchado por su viabilidad legal y se han aportado recursos económicos considerables para hacerlas sostenibles (Corominas y Llinés, 1992; Guimerà, 2007; Prado y Moragas, 1991 y 2002). El tercer criterio deriva del anterior: la Generalitat siempre ha mostrado un claro interés por aprovechar sus competencias en políticas de comunicación para definir un modelo específico de televisión local y crear y promover un sector propio lo más desarrollado posible (Corominas, 2009; CAC, 2009).

La llegada de la TDT ha hecho muy visibles los tres elementos apuntados. La digitalización, que había de transformar la televisión local en profundidad, hizo emerger una estrategia política de la Generalitat claramente dirigida a consolidar a los actores locales de larga tradición –algunos, con más de dos décadas de emisiones a sus espaldas– y fuertemente arraigados al territorio. Esta estrategia dio lugar a un sistema formado mayoritariamente por actores privados locales catalanes, escasa presencia de cadenas privadas estatales y un notable peso relativo del sector público. Todo ello, a partir de un modelo que se denominó *televisión de proximidad* y que se basaba en emisoras con capacidad de producción en el territorio donde emitían y con una parrilla basada en contenidos locales (CAC, 2009; Corominas, 2009). En un momento en que grandes actores empresariales españoles como Prisa, Vocento, Planeta, Cadena COPE o Prensa Iberica trataban de configurar cadenas con presencia en todo el país, en Cataluña se apostó por preservar los pequeños y medianos operadores existentes. Esto confirmó su carácter diferencial respecto a otras autonomías como Madrid, Islas Baleares, Navarra, Murcia, la Comunidad Valenciana o Andalucía, que favorecieron más los intereses de esas grandes empresas y/o de otras con proyectos de cadenas autonómicas (Badillo, 2010; Corominas et al., 2007).

Pero este sector *de proximidad* no fue ajeno a la llegada de la crisis, que se tradujo en cierre de canales, cambios en la propiedad de empresas, despidos y recortes en la producción de contenidos (Domingo et al., 2009 y 2011; Vila, 2015). De hecho, este modelo resultó ser muy costoso y difícil de sostener en el corto y el medio plazo, hecho que se agravó con el estallido de la crisis económica. Ante esta situación, las administraciones catalanas han desplegado una serie de acciones que parecen dirigidas a aligerar algunas de las cargas económicas y productivas que el modelo de proximidad imponía y así colaborar a la viabilidad económica de estas televisiones (Fernández y Espín, 2015; Vila, 2015). Esta larga historia de intervención de las administraciones catalanas sobre el sector local convierte a esta comunidad autónoma en un caso de especial interés en el contexto español. Especialmente en el momento de crisis económica apuntado, cuando el estado aparece como un actor clave en la definición de la viabilidad de un sector tan regulado como el audiovisual.

Marco teórico y diseño metodológico

El objeto de estudio que se aborda en este artículo son las decisiones legislativas, ejecutivas y administrativas que tanto el gobierno como el parlamento catalanes y el Consejo del Audiovisual de Cataluña han tomado entre 2008 (considerado el año de inicio de la crisis económica) y 2014 (último año natural completo en el momento de redactar este texto) en relación al modelo de televisión local que se quiere para Cataluña. En el análisis también se considera una ley aprobada a principios de 2015 pero cuya tramitación

se realizó casi íntegramente durante 2014. También se estudiarán los cambios legislativos introducidos por la ley general audiovisual española aprobada por el Congreso de los Diputados en 2010, ya que afecta a las decisiones que se toman en Cataluña durante el periodo estudiado.

Los actores analizados en este artículo son aquellos a los que el marco legal e institucional español asigna un rol central en el diseño de las políticas de comunicación tanto a nivel estatal como autonómico. Según el apartado 1.27 del artículo 149 de la Constitución española, el Estado se reserva la competencia exclusiva en la elaboración de las "normas básicas de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponda a las comunidades autónomas". Así pues, corresponde a las dos cámaras del poder legislativo español –Congreso de los Diputados y Senado– elaborar las leyes básicas que regulen el sector mediático en todo el país. Sobre esta base, el legislador regional –en el caso que nos ocupa, el Parlamento de Cataluña– puede aprovechar las competencias que le reconoce la Constitución para desarrollar esa normativa estatal y ajustarla a su realidad, siempre sin violentar las previsiones de la normativa estatal. En este diseño, corresponde al ejecutivo catalán guiar la acción política –entre otras vías, a través de la iniciativa legislativa en el parlamento regional– y desplegar la aplicación de la normativa vigente. La administración catalana se ha dotado, además, del Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC), un organismo independiente de regulación del audiovisual. Según la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual en Cataluña (*DOG* 4543, de 3 de enero de 2006) al CAC le corresponde –entre otras funciones– convocar y resolver los concursos de concesión de frecuencias para radio y televisión local y regional, garantizar el cumplimiento de las obligaciones concesionales de los prestadores que han obtenido esas concesiones y desplegar reglamentariamente los preceptos de la ley que regula el sector en Cataluña. Esto último lo convierte no solo en árbitro del sector sino también en el intérprete de la normativa vigente, factor que será muy relevante para entender las políticas desplegadas en el periodo considerado.

El problema de investigación que se quiere abordar en este artículo son las dudas sobre el sentido general de las acciones desplegadas en Cataluña en el contexto de la crisis económica, ya que algunas de las decisiones parecen contradictorias entre sí y otras parecen apuntar en dirección contraria a la tradición legisladora catalana precedente. Las preguntas de investigación que guían este trabajo son las siguientes: ¿Cuáles han sido los objetivos explícitos perseguidos por los actores implicados? ¿Cuál ha sido el efecto de esas decisiones sobre el modelo de televisión de proximidad, fundamental en las políticas de televisión local en Cataluña desde al menos 2005? A través de las respuestas a las preguntas anteriores se busca responder a esta tercera: ¿Se ha tendido a hacer viable la televisión proximidad o se ha acabado diluyendo el modelo, relajando las exigencias que lo hacían posible y abriendo la puerta a un modelo local distinto?

Para poder responder a estas preguntas se ha diseñado un marco teórico-metodológico de corte cualitativo. Como sostiene Soriano (2007), los planteamientos inductivos son mucho más productivos en la generación de nuevo conocimiento –como se plantea aquí– que los deductivos, claramente orientados a la verificación de conocimiento existente. La técnica usada ha sido el análisis documental, tanto de los textos jurídicos y administrativos como de las publicaciones oficiales del Parlamento de Cataluña (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* y *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*); del Congreso de los Diputados y del Senado (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*) así como las aportaciones académicas precedentes sobre el objeto de estudio específico considerado aquí. En el caso de las publicaciones oficiales, se han analizado todas aquellas ediciones que recogen la actividad parlamentaria

relacionada con las modificaciones legislativas relativas a la televisión local en el periodo estudiado (2008-2014). Esta tarea documental se ha complementado con un análisis de prensa generalista y publicaciones de información especializada sobre el sector audiovisual con la intención de localizar discursos de actores políticos relevantes que puedan aportar información sobre las razones sobre las que se hayan podido fundamentar las decisiones tomadas.

Para orientar tanto el trabajo de campo como el análisis de las evidencias e indicios recogidos se ha acudido a un marco teórico basado en aportaciones provenientes de tradiciones de investigación muy diferentes pero que complementadas ofrecen un potente marco interpretativo del objeto de estudio. Por una parte, hemos acudido a la noción de espacio de comunicación, desarrollado por Josep Gifreu (1991). Según Gifreu, ese concepto permite "diagnosticar la dinámica presente de la comunicación y la cultura de masas" al permitir "designar de manera compleja una serie de dimensiones o variables de la comunicación social, variables que no comprenden solamente el carácter territorial ni solo el político, el cultural o el lingüístico, sino todos a la vez" (1991: 240).

Según este autor, toda nación (tenga estado o no) que quiera asegurar su continuidad necesita crear su propio espacio, ya que "hoy resulta imposible la afirmación de la diferencia y de la identidad sin disponer de una amplia capacidad de control sobre el espacio de comunicación propio o sin una presencia importante en los *mass media* y en la cultura de masas" (1991: 240-244). Como han demostrado abundantes investigaciones previas (CAC, 2009; Corbella, 1991 y 1995; Corominas, 2009; Guimerà, 2007 y 2014; Lo Cascio, 2012) la creación de un espacio de comunicación propio has sido un objetivo perseguido por los gobiernos catalanes (bien en manos de CiU o de la coalición entre PSC, ERC e ICV) desde 1980. Por lo tanto, este concepto ayudará a interpretar el sentido de las decisiones tomadas entre 2008 y 2014.

Si bien la cultura y la identidad son claves para entender el sentido de las políticas de comunicación de las últimas décadas, estas son insuficientes para abordar la complejidad de unas prácticas extendidas en el tiempo e intensas en su aplicación. Para dar cuenta de la relación entre sistema político y medios de comunicación, en los últimos años ha aparecido un modelo de análisis que ha demostrado una elevada capacidad de interpretación. Es el formulado por Hallin y Mancini (2007), que propone considerar el desarrollo de la industria de la prensa, el paralelismo político, la profesionalización del periodismo y el papel del estado en el sistema de medios como indicadores para caracterizar los sistemas de medios en las democracias occidentales (2007: 62-63). De estos indicadores, aquí usaremos sobre todo el fuerte papel interventor del estado sobre el sistema de medios, característica que los autores atribuyen a los países mediterráneos, donde estarían España y por lo tanto Cataluña. Así mismo acudiremos a la instrumentalización de los medios para fines políticos y económicos por parte de actores ajenos al sistema de medios, comportamiento que los autores también consideran muy presente en España. El paralelismo político nos ayudará a entender el elevado grado de afinidad entre los medios y los partidos políticos, hasta el punto de configurarse un sistema donde diferentes partidos y medios se consideran mutuamente próximos. El texto se articula en tres grandes apartados y unes conclusiones finales. En el primero se detalla con profundidad las características del denominado modelo de televisión de proximidad, que se desarrollo en Cataluña a mediados de los años 2000 y que había fundamentado las políticas relativas a la digitalización de la televisión local. En el segundo bloque se muestran indicadores que permiten razonar que la televisión local catalana ha sufrido con dureza el impacto de la crisis económica, hasta el punto que se han generado dudas sobre la viabilidad del conjunto del sistema. El tercer apartado está dedicado a describir y analizar las

políticas llevadas a cabo desde 2008 con el objetivo de matizar y modificar el marco legal vigente sobre televisión local. En este apartado ya se interpreta el sentido de esas políticas, que serán analizadas a fondo con la ayuda del marco teórico en unas conclusiones de vocación interpretativa.

Proximidad y digitalización de la televisión local en Cataluña

A diferencia de lo que había ocurrido con la televisión autonómica y nacional, la digitalización de la televisión local herciana traía aparejada dos consecuencias que tendrían un fuerte impacto sobre el sector (Corominas, 2009; Guimerà, 2007).

Por un lado, comportaba la plena legalización de la televisión local. Si bien era una realidad desde principios de los años ochenta, el sector no tuvo una ley que lo regulara hasta 15 años más tarde, cuando se aprobó la ley 41/1995, de 22 de diciembre, de regulación de la televisión local por ondas terrestres (*BOE* 309, de 27 de diciembre de 1995). Pero, para ser plenamente vigente, esta ley necesitaba que el Gobierno central aprobara un plan técnico de televisión local que pudiera poner en marcha los procesos de concesión de frecuencias que las comunidades autónomas debían llevar a cabo de acuerdo con el reparto de competencias fijado por la Constitución y con lo establecido por la propia ley. Ese plan técnico no existió hasta una década más tarde y ya en pleno proceso de transición digital, cuando el Gobierno central del Partido Popular aprobó el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, que regula el plan técnico nacional de televisión digital local (*BOE* 85, de 8 de marzo de 2004). Pocos meses después, un nuevo gobierno del PSOE introdujo algunas modificaciones a través del Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre, por el cual se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital local (*BOE* 292, de 4 de diciembre de 2004).

Por otro lado, la nueva legislación traía incorporada una profunda transformación de la televisión local tal y como se había conocido en la era analógica, ya que fijaba unos criterios estrictos a partir de los cuales se organizaría la TDT local. El plan técnico creaba la figura de la "demarcación", que tenía un doble componente. Por un parte, la demarcación delimitaba un territorio integrado por los términos municipales de diferentes localidades, que sería el ámbito de cobertura de las televisiones que operasen en esa demarcación. Por otra parte, cada demarcación disponía de un número prefijado de canales múltiplex (cada uno con capacidad para transportar cuatro canales). Cataluña quedó dividida en 21 demarcaciones y se le asignaron 24 múltiplex, ya que tres demarcaciones (Barcelona, Sabadell y Cornellá, las tres más pobladas según el mismo plan técnico) contarían con dos cada una. Esto permitía la puesta en marcha de 96 emisoras de TDT locales. De estas, hasta la mitad podían ser de titularidad pública.

Como han demostrado diversas investigaciones (CAC, 2009; Corominas, 2009) el número de televisiones analógicas era superior y en algunas demarcaciones podía suponer el cierre de hasta dos tercios de las existentes. Además, resultó especialmente restrictivo el número de canales públicos, ya que Cataluña contaba con una larga tradición de emisoras propiedad de los ayuntamientos, especialmente en la provincia de Barcelona. El nuevo plan no aseguraba, ni mucho menos, la continuidad de todas ellas (Guimerà y Alborch, 2012).

La transición hacia el nuevo modelo se debía llevar a cabo a través de un proceso de concesión de frecuencias a los operadores. En el caso de los privados, a través de un concurso al cual se tenían que presentar todos los interesados, independientemente de que emitieran en analógico o no y de si lo hacían desde hacía mucho o poco tiempo. Esto implicaba que emisoras de larga tradición –como la pionera RTV

Cardedeu– debían ganar ese concurso para poder seguir funcionando legalmente. A su vez, abría la posibilidad a nuevos actores a tomar posiciones en un sector que a mediados de los años dos mil parecía de gran interés para operadores como los ya citados Prisa, Vocento o COPE (Badillo, 2010; Prado y Moragas, 2002). Por su parte, las televisiones municipales también debían obtener permiso para emitir. Además, el modelo impuesto desde el Gobierno central reducía mucho las posibilidades de existencia de televisiones gestionadas por un solo municipio y forzaba a la mancomunidad de la gestión de un solo canal por parte de diversos municipios incluidos en cada demarcación. Esto alteraba la composición de un sector con una fuerte presencia de televisiones públicas municipales, la mayoría de las cuales ubicadas en municipios pequeños y medianos que no podrían seguir explotando solos su canal (Guimerà y Alborch, 2012).

La posibilidad –intrínseca al proceso de transición digital– de que unos actores históricos fuertemente arraigados a sus municipios y comarcas pudieran ser substituidos por otros operadores de fuera de la comunidad y con unos proyectos muy distintos preocupó mucho a diversos actores en Cataluña (Guimerà, 2007: 250-251). Por una parte, protestaron los operadores históricos, que llegaron a pedir a la Generalitat que gestionara su legalización y digitalización sin pasar por el concurso. Temían que la capacidad financiera e industrial de los grandes grupos españoles los hiciera competitivos y los excluyeran a ellos de las concesiones después de décadas de emisión. Los ayuntamientos con televisión también se quejaron, ya que no les convencía tener que cerrar el canal o tener que llegar a acuerdos con otros municipios para cogerlo. Por otra parte, el Gobierno de la Generalitat se mostró muy preocupado y claramente dispuesto a conservar en lo posible los canales ya existentes. Finalmente, también el CAC era favorable a sostener ese modelo basado en operadores locales –tanto públicos como privados– que se había ido configurando desde 1980.

En este contexto, desde el Gobierno catalán se afirmó que se harían todos los esfuerzos para que aquellos que habían estado haciendo “auténtica televisión de proximidad” pudieran estar presentes en el nuevo entorno digital (Guimerà, 2007: 251). En ese momento, lo que el Gobierno entendía por proximidad era, según Santiago Ramentol, Director General de Medios y Servicios de Difusión Audiovisual de la Generalitat de Catalunya, “una televisión gestionada por una institución pública y privada, con o sin afán de lucro, vinculada al territorio o con infraestructuras de producción en él, que emita contenidos informativos o entretenimiento en catalán relacionados con el ámbito próximo y que incorpore mecanismos de participación ciudadana” (*InsertTV*, núm. 44, pág. 7).

Esta toma de posición se tradujo en un procedimiento administrativo puesto en marcha en otoño de 2005 y diseñado para facilitar la implantación de ese modelo de proximidad tanto entre las televisiones municipales² como entre las privadas³. De hecho, los pliegos de ambos procesos se refieren expresamente a la “televisión digital terrestre de carácter local y de proximidad”, excluyendo así la opción de una local que no sea próxima. Este tipo de emisora se caracteriza por estar vinculada con infraestructuras y capacidad de producción propia al territorio donde emite, promover mecanismos de acceso y participación de la ciudadanía, impulsar y

² Resolución PRE/2804/2005, de 27 de Septiembre, por la cual se da publicidad del Acuerdo de Gobierno de 20 de Septiembre de 2005, por el cual se establece el procedimiento de concesión de televisión digital local en los municipios de Cataluña incluidos en las demarcaciones que establece el plan técnico vigente de la televisión digital local y el régimen jurídico de éstas (*DOG* 4482, de 4 de Octubre de 2005).

³ Anuncio de licitación del concurso público para la adjudicación de diferentes concesiones del servicio público de televisión digital local (*DOG* 4509, de 14 de Noviembre de 2005).

colaborar con la industria audiovisual local y dedicar la mayor parte del tiempo de emisión a contenidos (informativos, culturales, deportivos, históricos) relacionados con la realidad de la demarcación para la cual emite.

En el caso de la televisiones públicas, el marco legal ya las define de esta manera y, por lo tanto, es el modelo que los ayuntamientos concesionarios están obligados a implantar. En el caso de los privados, un análisis a fondo de los criterios que guiaron el concurso de concesiones deja poco espacio a dudas sobre el tipo de televisión que se pretendía obtener al final del proceso. En ese concurso los participantes podían aspirar a un máximo de 1000 puntos, distribuidos entre la propuesta tecnológica (hasta 200 puntos), la económica (hasta 250) y la memoria descriptiva (hasta 550 puntos).

La parte determinante del concurso se encontraba en los contenidos, contemplados en la memoria descriptiva. Los concursantes podían conseguir hasta 110 puntos si demostraban experiencia en la gestión de televisión en la demarcación en la cual pretendían conseguir la concesión. El máximo de puntos sólo se podía conseguir si la empresa demostraba que había estado emitiendo antes de 1995, año en que se aprobó la ley que regulaba al sector y que se convirtió en el indicador para medir la antigüedad de una emisora. Además, se otorgaban hasta 90 puntos más por hacer programación "de proximidad". Es decir, existir desde antes de 1995, haber hecho contenidos anclados al territorio y prometer que se continuaría haciendo en digital abría la puerta a 200 puntos, el 20% del total. Sin duda, esto facilitaba el tránsito a la TDT a los operadores locales históricos catalanes y se lo complicaba a actores como Prisa, Vocento o COPE, nacidas después de 1995 y con abundantes contenidos en cadena en sus emisiones analógicas (CAC, 2009; Prado y Moragas, 2002).

El pliego de cláusulas incluía otra previsión que acentuaba todavía más el carácter de proximidad de la TDT local. Cuando se convocó el concurso estaba vigente una modificación legal de la ley de televisión local de 1995 aprobada en 2003⁴ que obligaba a las televisiones locales y autonómicas a emitir contenidos originales un mínimo de cuatro horas diarias y 32 semanales. Parte de estos contenidos tenían que estar relacionados con el ámbito territorial para el cual se emitía y en parte debían emitirse en las franjas comprendidas entre las 13:00 y las 16:00 horas y las 20:00 y 23:00 horas. Por otra parte, también se limita el tipo de contenidos que se pueden computar dentro de esas horas de producción original, ya que no pueden incluir ni imágenes fijas, ni publicidad, ni televenta, ni juegos, ni concursos promocionales, incluidos las consultas y juegos a distancia. Finalmente, también se excluyen de la categoría de programación original los programas redifundidos. Estos cambios afectaban sobre todo a los proyectos de cadenas estatales y autonómicas que operadores como Localia, Vocento o COPE trataban de poner en marcha, un objetivo perseguido por el Gobierno central a mediados de los años dos mil (Badillo, 2010; CAC, 2009).

Ahora bien, el Gobierno catalán acentuó la dureza de estas consideraciones, ya que el proceso de autorización de emisiones acabó convirtiendo el mínimo de 4 horas diarias y 32 semanales de programas originales vinculados al territorio en contenidos de producción propia. A pesar de que permite un 25% del tiempo máximo de emisión en cadena –un límite fijado por la normativa estatal desde 1995– y que se puede emitir un 25% de contenidos coproducidos entre diversas televisiones (fórmula que denomina "sindicación"), el pliego de cláusulas afirma que estos contenidos se tenían que emitir sin perjuicio de las horas mínimas de programas originales apuntadas, que con este redactado corren a cargo del concesionario.

⁴ Disposición adicional trigésima de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE 313, de 31 de diciembre de 2003).

La referencia a la sindicación es de gran relevancia en el contexto catalán. Desde 1999 existían en Cataluña dos estructuras de apoyo al sector local impulsadas por la administración: la Xarxa de Televisions Locals (impulsada y financiada por la Diputación de Barcelona) y Comunicalia (impulsada y financiada por las diputaciones de Girona, Tarragona y Lleida) (Guimerà y Fernández, 2014). El núcleo central de su actividad era la compra, producción y estímulo de la coproducción de contenidos entre televisiones, que luego ponían a disposición de sus asociadas. Estas estructuras han sido fundamentales para la televisión local catalana, que encontró en ellas contenidos de servicio público, de calidad, en catalán y a bajo coste que le ha permitido, por una parte, la sostenibilidad económica a largo plazo y también completar la parrilla con contenidos que no chocan con los propios de proximidad, como si podía ocurrir con los de cadenas privadas estatales como Localia o Vocento (CAC, 2009; Prado y Moragas, 2002). El ejecutivo catalán, siendo consciente de ello, abrió la puerta a esos contenidos pero fijando límites para impedir televisiones demasiado dependientes de esos contenidos sindicados, un fenómeno detectado a mediados de los dos mil (Guimerà, 2007).

Para estimular aún una mayor vinculación al territorio, en el concurso se puntuaba especialmente que los concesionarios fueran más allá de lo previsto por la normativa vigente en ese momento (más del 50% de la programación en catalán y más de 4 horas diarias y 32 semanales de emisión original), la difusión de la cultura catalana o la participación de agentes sociales de la zona de cobertura. Además, la memoria económica premiaba con 60 de los 250 puntos máximos a quién contara con o instalara infraestructuras de producción en la demarcación y otros 40 por contratar un mínimo de cinco trabajadores en la zona de emisión.

Este modelo de proximidad acabaría elevado a modelo exclusivo en Cataluña cuando se aprobó la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual en Cataluña (*DOG* 4543, de 3 de enero de 2006), promulgada poco después de haberse abierto los procesos concesionales. En su artículo 1 define esta modalidad televisiva como "televisión local o de proximidad", como sinónimos. Así pues, a finales de 2005 y en pleno proceso de transición hacia la TDT no quedaban demasiadas dudas sobre la televisión que aspiraba a tener Cataluña en la naciente era digital.

Un modelo problemático y el impacto de la crisis

Si bien el modelo propuesto contaba con el apoyo de la mayoría del sector de la televisión local catalana (Guimerà, 2007: 143-144), después de la resolución del concurso surgieron diversas voces de ese mismo sector que criticaron, a veces con dureza, unas obligaciones concesionales que se consideraban difícilmente asumibles incluso para los operadores más antiguos y con mayor compromiso con la proximidad.

En octubre de 2006, apenas unos meses después de finalizar los procesos de concesión, los operadores privados que habían obtenido una frecuencia apuntaron a los elevados costes económicos de tener que producir 4 horas diarias y 32 de semanales de producción propia –eso sin tener en cuenta que muchos de ellos habían hecho propuestas que superaban este límite para obtener más puntos en el concurso–. Por su parte, tanto representantes del Gobierno de la Generalitat como del Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) mostraron su disposición a "dialogar" sobre ese problema (Guimerà, 2007: 145). Además, añadían los concesionarios privados, el aumento de los costes de transmisión que implicaba la TDT complicaba todavía más la subsistencia de sus proyectos (2007: 145).

Tres años más tarde, el CAC (2009) llevaba a cabo un estudio que ponía de manifiesto que la media de horas semanales de programación original a la que se habían comprometido los concesionarios en las propuestas presentadas a concurso era de 75'3 horas, más del doble del mínimo legal exigido. En total, las horas semanales prometidas por el conjunto de concesionarios se elevaban a 4146. En un cálculo económico aproximado, el mismo estudio estimaba que el coste total de esas horas oscilaba entre los 75'3 y los 118'46 millones de euros anuales en función de la calidad de los contenidos. También señalaba que el producto interior bruto (PIB) del sector local en 2005 era de 23'2 millones de euros, muy lejos de los costes indicados incluso en los formatos menos costosos (CAC, 2009: 111-112). En una comparecencia en el parlamento catalán para presentar los resultados de este estudio, el Presidente del CAC Ramon Font reconocía que el organismo regulador sabía que diversos prestadores privados no cumplían con sus obligaciones concesionales y sostenía que el Consejo estaba actuando "con discreción", "flexibilidad" y "proporcionalidad" para hacer cumplir esas obligaciones (*DSPC-C*, núm. 653, de 23 de octubre de 2009, pág. 5).

De hecho, ese estudio dibujaba un sector local con un estado económico y financiero en 2007 caracterizado por una escasa liquidez y un fuerte endeudamiento, hecho que podía comprometer su viabilidad a medio plazo, especialmente teniendo en cuenta las inversiones que el paso a la TDT llevaba asociadas. Según el CAC, las pérdidas de explotación eran habituales en la mayoría de las empresas (2009: 85). Poco después de presentarse el informe, el entonces consejero del CAC Santiago Ramentol afirmaba que "ni el gobierno, ni el Parlamento, ni el Consejo dejarán que el modelo de televisión de proximidad catalán caiga" (*Antena Local*, nº 67, pág. 12).

Si este era el retrato antes del estallido de la crisis, la imagen global del sector no mejoró en los años posteriores. Al contrario. Por una parte, los ingresos publicitarios han caído constantemente. En 2009, los operadores privados catalanes reconocían ante el CAC que los ingresos publicitarios habían descendido un 20% de media entre 2007 y 2008, aunque en algunos casos las caídas habían sido del 30%. Los datos recogidos por Infoadex aportan indicios que el estallido de la crisis ha tenido un impacto devastador en el mercado publicitario local español, que habría quedado reducido a dimensiones marginales. Como se puede ver en la tabla 1, el local no es sólo el sector que sufre una mayor pérdida relativa, sino que el descenso dobla al de la televisión estatal en abierto.

Tabla 1. Inversión publicitaria real estimada en televisión en España (2008-2013) (en millones de euros)

	2008	2013	Variación
<i>Televisión estatal en abierto</i>	2668,8	1538,1	-42,4%
<i>Televisión autonómica</i>	319,6	120,4	-62,4%
<i>Televisión de pago</i>	56,1	43,6	-22,3%
<i>Televisión local</i>	37,9	1,3	-96,6%

Fuente: elaboración propia a partir de Infoadex (2014: 10)

A la caída de la publicidad cabe añadir el descenso abrupto de las subvenciones. Según el CAC (2009), hasta una cuarta parte de los 23'2 millones del PIB que el sector generaba en 2005 correspondía a ayudas de las administraciones (Generalitat, Diputaciones provinciales y ayuntamientos). Los datos disponibles sobre las ayudas de la Generalitat muestran el impacto que la crisis ha tenido en esta fuente de ingresos. Como se puede observar en la tabla 2, si bien hay oscilaciones anteriores, a partir de 2011 –coincidiendo con la

llegada de CiU y Artur Mas a la presidencia– las partidas sufren un descenso acusado que llega a ser del 67% entre 2010 y 2014. Si se consideran el valor máximo (2007) y el mínimo (2014) el recorte es del 83'3%.

Tabla 2. Subvenciones de la Generalitat a las TV locales catalanas (2005-2014)

Año	Euros
2005	1.581.447,16
2006	859.448,00
2007	3.022.774,00
2008	2.174.613,02
2009	2.138.732,52
2010	1.523.028,00
2011	663.800,00
2012	874.092,00
2013	569.221,30
2014	502.905,18
Total	13.910.061,18

Fuente: elaboración propia a partir del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*

La crisis financiera no ha sido el único factor que ha frenado la entrada de recursos públicos en la TDT local privada. La ley 22/2005 introdujo limitaciones notables a las formas de colaboración que las administraciones públicas podían tener con las televisiones privadas. El artículo 36.4 fijaba que las TDT-L privadas “no pueden difundir contenidos por encargo de las administraciones públicas, fuera de los publicitarios y de los casos de entes locales que no puedan prestar directamente el encargo de servicio público [...]” previsto en esa misma ley. Es decir, en aquellas demarcaciones donde existieran televisiones públicas, la administración no podía encargar producciones a los operadores privados. Esto no era una limitación menor en el contexto catalán, ya que era habitual desde los inicios de la televisión local en los ochenta que los ayuntamientos (y en menor medida los consejos comarcales) encargaran productos audiovisuales que iban desde la retransmisión de los plenos a especiales informativos sobre las fiestas mayores pasando por la filmación de eventos deportivos y culturales. Como ha demostrado la investigación universitaria (Guimerà, 2007; Prado y Moragas, 2002) o ha constatado el propio CAC (2009), esas fuentes de financiación han sido y siguen siendo fundamentales para el sector privado.

El impacto de todo ello sobre la estructura del sector ha sido notable. La tabla 3 muestra la configuración del sector en 2014 y su evolución desde la resolución del concurso en 2006. Como se puede ver, las emisoras que finalmente han operado nunca han sido las previstas y además no han dejado de descender desde diciembre de 2010. Además, la tabla muestra los problemas que tuvo el sector para iniciar las emisiones en digital: en mayo de 2010, cuando finalizó el proceso de transición digital iniciado en 2009, poco más de la mitad del sector emitía en TDT. En cambio, en diciembre de 2010 había 15 concesionarios más emitiendo. A partir de ese momento, el sector no ha hecho más que perder efectivos, especialmente de titularidad pública (ver la tabla 3).

Tabla 3. Canales de TDT local en emisión en Cataluña (2008-2014)

	Previstos*	Diciembre 2008	Mayo 2010	Diciembre 2010	Diciembre 2012	Diciembre 2014
Privados	56	21	39	46	44	37
Públicos	37	4	12	19	15	11
Total	93	25	51	65	59	48

*El plan técnico de la TDT planificó para Cataluña 96 programas de TDT local distribuidos entre 24 MUX operativos en 21 demarcaciones. En el concurso resuelto en 2006, tres de esos programas quedaron sin otorgar. Por eso se contabilizan como previstos 93 programas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Domingo et al. (2009 y 2011), CAC (2009 y 2015) y datos oficiales de concesionarios facilitados por el CAC

En este sentido, cabe destacar que las primeras bajas fueron las de operadores privados como Prisa (3 concesiones), Vocento (1) y Planeta (1, en manos de Uniprex TDT catalana), que retornaron las pocas frecuencias obtenidas en el concurso en pleno proceso de apagón analógico. En el concurso, estos operadores presentaron propuestas que prometían una gran cantidad de programación local que luego no pudieron llevar a cabo, hecho que acabó siendo determinante en su salida (CAC, 2009). Además, en estos años también ha habido cambios de propietarios: Canal Català TV, que gestionaba la mayor red de TDT locales de toda Cataluña, cerró su televisión y alquiló las frecuencias de las que era concesionaria a la editora del periódico *El Punt Avui*.

Los problemas no se limitaron solo al cierre de canales, sino que también se observaron carencias notables en las condiciones de producción. En una intervención en el Parlamento de Cataluña en octubre 2011 –más de un año después del apagón analógico– el presidente del CAC Ramón Font volvía a insistir en la situación “delicada” de la televisión local y afirmaba que el organismo había detectado “más de una veintena de prestadores locales privados que presentan algún tipo de irregularidad en sus contenidos” (*DSPC-C*, núm. 173, 23 de octubre de 2011, pág. 5-7). En concreto, seguía Font, no cumplían con las obligaciones de programación original y sobre todo de la emisión en cadena, denunciando que algunos “se limitan a hacer de repetidor de la señal de otro prestador”. En esa comparecencia se anunció la obertura de expedientes informativos sobre esos canales. Para Font, el CAC “había actuado con toda prudencia” hasta ese momento, “advirtiendo a los prestadores de los problemas detectados para ver si poco a poco los iban corrigiendo; pero es difícil”. Así pues, los problemas no amainaban y eran cada vez más visibles.

Cambios legales, viabilidad y redefinición del modelo de TDT-L

La preocupación de la administración catalana por la situación del sector se tradujo en acción política: a partir de 2008 se suceden las actuaciones para aliviar la presión económica (y legal) sobre los operadores (CAC, 2009; Corominas, 2009). Todas las intervenciones fueron en la misma línea: aligerar el grado de exigencia sobre la producción propia y las emisiones conjuntas entre televisiones, así como facilitar vías de ingresos a los operadores privados.

La reinterpretación del marco legal vigente por parte del CAC (2008)

El primero en actuar fue el CAC en tanto que arbitro del sector y ente interpretador del marco legal vigente. Ante las dudas que generó el pliego del concurso de TDT local sobre los conceptos de programación original y producción propia, en 2008 aprobó un documento⁵ en el cual definía y fijaba los criterios a partir de los cuales actuaria en relación a programación mínima, propia y original así como la emisión en cadena y la sindicación de contenidos. Una de las piedras angulares de este documento fue la definición y consideración legal de los contenidos sindicados, es decir, de aquellos coproducidos con la participación de diversas televisiones.

El CAC consideró los contenidos sindicados –aquellos coproducidos por televisiones y/o organizaciones como XTVL o Comunicàlia– como programación original. Esto representa un giro de 180 grados respecto a lo previsto por el Gobierno en el concurso de concesiones, ya que éste equiparaba programación original con producción propia. De hecho, la posición del CAC va más allá de la interpretación legal, ya que el pliego del concurso explicitaba claramente que los contenidos sindicados se usaran “sin perjuicio” de lo previsto por la ley 62/2003: la emisión de contenidos originales centrados en el territorio durante 4 horas diarias y 32 semanales. Así lo reconoce el propio CAC en su informe de 2009 sobre la situación de la TDT local catalana. Aún relacionado con la sindicación, en ese documento el Consejo contempla emisiones en cadena superiores al 25% siempre que estas se basen en contenidos sindicados. Es decir, el CAC también abre la puerta a emisiones conjuntas de contenidos no locales si estos provienen del esfuerzo colectivo del sector –pero no de las sedes centrales de cadenas, sean autonómicas o estatales.

El CAC también decidió que la reemisión de contenidos originales en otros momentos de la semana o del año también se podían considerar –valga la redundancia– originales, aunque fijaba límites en este punto. Así, la reemisión de programas nuevos dentro de una misma semana hasta un máximo de tres veces se podía computar como original, pero solo un 25% del tiempo. Si es en fin de semana, la reemisión se puede considerar original en un 50% de su tiempo. Los informativos repetidos cuentan, en cambio, hasta un 100%, aunque con la condición de que sean redifundidos en las 24 horas posteriores a su primera emisión. Finalmente, los contenidos vueltos a emitir durante la temporada de verano (del 15 de julio al 15 de septiembre) también se computaran íntegramente como originales. Para el sector, la reemisión de contenidos de producción propia había sido una vía muy útil para aumentar la vinculación al territorio y rentabilizar la inversión en programas de proximidad desde finales de los años ochenta (Prado y Moragas, 1991 y 2002). Otorgándoles naturaleza de originales, se aligeraba notablemente la presión productiva para cumplir con las promesas hechas durante el concurso.

Estas decisiones no fueron aleatorias, sino que atendían en gran medida a peticiones de los propios concesionarios. Estos hicieron llegar sus propuestas al CAC en el proceso de exposición pública del documento y fueron incorporados en su gran mayoría al redactado final (CAC, 2009). En este sentido, las alegaciones presentadas por los operadores públicos y privados muestran con claridad un sector con

⁵ CAC [En línea] (2008): *Criteris d'interpretació de les obligacions que integren el règim dels prestadors del servei de televisió digital terrestre d'àmbit local en matèria de programació original, producció pròpia, emissió en cadena i sindicació de continguts*. Barcelona: CAC. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Normativa/Ac_34-2008_Criteris_interpretaci_programaci_TDT.doc> [Consulta: octubre de 2015]

notables problemas productivos derivados de los problemas económicos de la mayoría de sus miembros, que precisamente a partir de 2008 ven como la crisis los debilita aún más.

Blindar la sindicación en la legislación estatal (2010)

En octubre de 2010, el Gobierno español tomaba la iniciativa de redactar una ley general del audiovisual que ordenara y actualizara una legislación que el propio prólogo del texto tildaba de dispersa y obsoleta en muchos aspectos, no solo tecnológicos. Esta iniciativa daría lugar a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA)(*BOE* 79, 01-04-2010).

La nueva ley trajo dos novedades significativas para la viabilidad de las televisiones locales. Por una parte, eliminaba la obligación de emitir 4 horas diarias y 32 semanales de programación original: en ningún lugar de la ley se exige ningún mínimo de ningún tipo de producción a ningún tipo de operador. Esto suponía una relajación evidente de las exigencias, aunque es cierto que los concesionarios ganaron los concursos con unas propuestas de programación que debían cumplir igualmente. Por otra parte, el artículo 22 mantenía la prohibición –introducida en la legislación en 1995– de emitir en cadena más de un 25% del tiempo total de emisión. Ahora bien, la LGCA incorporaba en ese mismo artículo un nuevo matiz: no se considera cadena la emisión de contenidos “coproducidos o producidos de forma sindicada” entre diversas televisiones del ámbito local y se fija en el 12% el mínimo de participación en la coproducción por parte de una emisora para que se pueda aplicar en su caso ese presupuesto legal.

Es decir, se introducía en la normativa estatal el precepto de sindicación que hasta ese momento sólo existía en la normativa catalana (CAC, 2009) y se dotaba de mayor seguridad legal al fenómeno –clave, como hemos visto, en Cataluña–. Es más, se elevaba a rango de ley estatal la interpretación sobre este aspecto que el CAC había hecho dos años antes. A fin de cuentas, la normativa estatal es de rango superior a la autonómica y podía tener consecuencias no deseadas sobre todo el constructo legal hecho en Cataluña alrededor de la TDT local, especialmente la privada. Además, suponía una liberalización del uso de la cadena, ya que a partir de ese momento los contenidos aportados por la XTVL o Comunalía no computarían como emisión conjunta.

Su introducción en la ley fue, claramente, fruto de la voluntad de actores políticos catalanes para conseguir esa mayor seguridad jurídica. La propuesta enviada por el Gobierno central al Congreso de los Diputados no mencionaba para nada la sindicación: la excepción fue introducida por el grupo parlamentario de Convergencia i Unió (CiU) (en ese momento en la oposición en el Parlamento de Cataluña, aunque por pocos meses) durante el proceso de enmiendas. La enmienda original afirmaba lo siguiente: “No se considerará emisión en cadena la emisión de programas que hayan sido co-producidos o producidos de forma sindicada por los prestadores del servicio de comunicación televisiva de ámbito local, cuando sus ámbitos de cobertura estén dentro de una misma Comunidad Autónoma [...]” (enmienda 334, *Boletín Oficial de las Cortes Generales [BOCG]* Congreso de los Diputados. Serie A, 45-6, de 17 de diciembre de 2009).

La razón que aporta CiU para introducir este y otros cambios aparece claramente explicitada: “Permitir un marco de emisión para las televisiones de ámbito local que haga sostenibles económicamente sus proyectos empresariales, sin que se conviertan en servicios audiovisuales con un ámbito de cobertura autonómico o estatal”. Es decir, mantener el modelo de proximidad –especialmente, el definido en Cataluña– pero dotándolo de mayor flexibilidad a partir de recursos ya disponibles en la comunidad catalana.

La propuesta convergente no se aceptó de primeras y cayó del proceso de enmiendas hasta que reapareció modificada en la versión de la ley que sería aprobada en comisión con competencia legislativa plena el 25 de enero de 2010 (*BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, 45-9, de 25 de enero de 2010*). En este caso ya introducía la exigencia de un mínimo de coproducción, aunque solo fijaba un 1%. En la versión aprobada por el Senado en marzo de 2010 ya aparecía el redactado definitivo, con el referido 12% mínimo de participación en la coproducción (*BOCG Senado, II-41-g, de 22 de marzo de 2010*).

Flexibilizar la financiación pública de televisiones privadas

En verano de 2011, pocos meses después de llegar al gobierno, el ejecutivo de CiU presidido por Artur Mas puso en marcha una modificación del marco legal sobre el audiovisual que acabaría dando lugar a la ley 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de diversas leyes en materia audiovisual (*DOGCG 6075, de 27 de febrero de 2012*).

Entre los diversos cambios destaca uno con implicaciones importantes para el sector privado de la TDT local. El artículo 6 modifica el apartado 4 del artículo 36 de la ley 22/2005, de comunicación audiovisual. El nuevo redactado permite que los operadores privados autonómicos y locales “pueden difundir contenidos, además de los publicitarios, por encargo de las administraciones públicas”, siempre limitados al cumplimiento de los principios de servicio público y de acuerdo con la legislación sobre contratos de las administraciones públicas”. Eso sí, “la responsabilidad editorial de estos contenidos también corresponde al ente público contratante.” Con este redactado se ponía fin a las limitaciones introducidas por la ley de 2005 y que, como hemos visto anteriormente, limitaban una práctica habitual entre administraciones locales y operadores privados y que había sido históricamente una fuente de ingresos clave para la estabilidad de muchos proyectos privados de proximidad.

Esta modificación no aparecía en la propuesta de ley que el Gobierno mandó a la cámara legislativa catalana. La introdujo el Partido Popular –en aquel momento socio parlamentario de CiU– en el proceso de enmiendas (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya [BOPC] 219, de 21 de diciembre de 2011*) y el redactado que aparece en la ley aprobada es el mismo que el propuesto por los populares. De esta manera, CiU no mostraba reparos en introducir cambios con implicaciones para la viabilidad del sector aunque esto supusiera alteraciones substanciales en el marco legal vigente o en sus propias propuestas de modificación.

La producción propia no se considera emisión en cadena

A finales de 2014, el gobierno de CiU –ahora con ERC como socio parlamentario– inició los trámites para modificar aspectos de múltiples leyes. Lo hizo aprovechando la ley de acompañamiento de los presupuestos, que acabaría aprobándose al año siguiente como Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas (*DOGCG 6830, de 13 de marzo de 2015*).

El artículo 98 de esta ley modificaba la definición de producción propia contemplada en el artículo 1.c de la ley 22/2005, de comunicación audiovisual de Cataluña. El artículo original definía producción como “los contenidos audiovisuales en los que la iniciativa y la responsabilidad de la grabación, o bien la propiedad o los derechos de explotación, corresponden al prestador de servicios de comunicación audiovisual que los difunde”. En cambio, el nuevo redactado define producción propia como “todos los contenidos audiovisuales

en los que la iniciativa y la responsabilidad de la grabación, o bien la propiedad o los derechos de explotación, corresponden al prestador de servicios de comunicación audiovisual que los difunde de forma exclusiva o conjuntamente con otros prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Esta difusión conjunta no se considera en ningún caso emisión en cadena.” Se observa que la intención de la modificación no es tanto cambiar el sentido de la definición de producción propia como ampliar los presupuestos que se pueden considerar emisión en cadena. De hecho, se viene a decir que todos los contenidos sobre los cuales el prestador tenga los derechos se pueden emitir en cadena independientemente de la prohibición de superar el 25% del total del tiempo total de emisión previsto tanto en la normativa española como en la catalana (en este último caso, con el matiz ya apuntado sobre los contenidos sindicados).

Esta modificación aparecía ya en la propuesta introducida por el Gobierno en el Parlamento (*BOPC* 443, de 2 de diciembre de 2014) y se mantuvo intacta hasta la aprobación de la ley a pesar de las numerosas enmiendas que presentaron diversos grupos parlamentarios. A parte de diversas a la totalidad de la ley, el artículo también superó una enmienda parcial del PP que proponía suprimirlo, una parcial de ERC que quería eliminar las referencias a la emisión en cadena, otra introducida por el PSC que mantenía la definición y promovía la defensa de la proximidad y otra de ICV que limitaba la emisión en cadena de producción propia al 25%, dejando la ley como estaba (*BOPC* 481, de 23 de enero de 2015).

Como se puede observar –y a diferencia de la modificación analizada en el apartado anterior–, esta propuesta de cambio legal del Gobierno de CiU provocó cierta controversia política y también mediática porque se interpretó como un movimiento de los convergentes para favorecer a un grupo mediático afín. En febrero de 2014, el grupo editor del diario *El Punt Avui* –con una línea editorial favorable a la independencia de Cataluña– entraba en el sector de la TDT local privada al alquilarle a Canal Català siete licencias locales (en las demarcaciones de Barcelona, Sabadell, Lleida, Blanes, Tarragona, Vic y Granollers) con cobertura sobre el 60% del territorio catalán y el 80% de la población. El propietario de *El Punt Avui* había sido senador por CiU y el nuevo canal –bautizado como El Punt Avui TV– contaba con programas específicos sobre el proceso político catalán, hechos que venían a confirmar la proximidad con el Gobierno (Fernández y Espín, 2015; Vila, 2015). En el debate sobre la propuesta de ley –que se tramitó por el procedimiento de urgencia a petición del ejecutivo– el portavoz del grupo parlamentario de Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV), Joan Mena, acusó al gobierno de cambiar la ley “para poder introducir un encargo *ad hoc* a una empresa de comunicación determinada; hacen de esta ley un cheque en blanco para las empresas que les tratan bien”. Nadie desde la bancada convergente rebatió esta acusación (*DSPC-P* 90, de 18 de diciembre de 2014).

El acuerdo de alquiler debía contar con el visto bueno del CAC, que lo aprobó en abril de 2014 con un empate a tres votos y gracias al voto de calidad del presidente del organismo, Roger Loppacher (antiguo alto cargo del Gobierno de CiU entre 2002 y 2003). El acuerdo recibió los votos en contra de los dos consejeros propuestos por el PSC y del propuesto por el PP. Los tres emitieron un voto particular en el cual consideran que “si no se acredita de manera rotunda su carácter local y de proximidad para cada demarcación, se puede producir la transformación de hecho en una televisión de ámbito nacional”, además de reclamar que este tipo de decisión debería haberse tomado, según el régimen interno del CAC, “por mayoría absoluta y no por simple con voto de calidad”. Por su parte, Loppacher defiende que *El Punt Avui TV* se comprometía a cumplir las obligaciones del antiguo concesionario, que incluían la emisión de

contenidos específicos para cada demarcación. En el mismo sentido se manifestó el director general del grupo propietario del nuevo canal (Fernández y Espín, 2015; Vila, 2015).

La polémica generada alrededor de este acuerdo, la afinidad d'*El Punt Avui TV* con el partido que gobierna Cataluña y el hecho que la modificación de la definición de producción propia favorezca a los intereses del nuevo canal ha hecho pensar a algunos observadores (Fernández y Espín, 2015: 32) que el cambio legal se hizo pensando en mejorar la situación legal del nuevo actor mediático, que de esta manera podría desplegar su propuesta con una relativamente mayor tranquilidad jurídica que la que se desprende del acuerdo del CAC sobre el alquiler de las frecuencias.

Conclusiones

Desde 2008, la administración autonómica catalana ha desplegado un conjunto de políticas de comunicación que han alterado sustancialmente el marco legal que regulaba a la TDT-L en la comunidad desde 2005. El objetivo explicitado era ayudar a las televisiones de proximidad privadas –con emisiones históricas, arraigadas al territorio donde emiten y con una programación basada en los contenidos locales– a superar la delicada situación legal y financiera que estaban atravesando.

Por una parte, los criterios fijados por el ejecutivo catalán para facilitar que los operadores históricos tuvieran opciones de ganar el concurso de concesiones de 2005 y dificultar el acceso a ellas de los empresas con proyectos de cadenas tuvieron un efecto perverso: los aspirantes hicieron unas propuestas muy difícilmente asumibles y que, en cualquier caso, convertían en económicamente inviables a muchas de las televisiones existentes –ya de por sí financieramente muy débiles. Eso les llevaba a incumplir sus obligaciones concesionales y, por lo tanto, a tener problemas legales con el CAC. Por otra parte, la combinación de crisis económica e inversiones en la digitalización estaba teniendo un fuerte impacto sobre las finanzas de unas empresas estructuralmente débiles e inestables, que todavía tenían más problemas para tratar de cumplir con sus obligaciones de programación. Fue la constatación de esta situación la que llevo al CAC ya en 2008 a intentar aligerar la situación haciendo una interpretación flexible del marco legal.

Ahora bien, un análisis detallado de las modificaciones legales y administrativas ejecutadas desde 2008 hasta principios de 2015 muestra que estas han tenido un impacto diferente del –aparentemente– deseado en un principio. Así, el resultado no ha sido tanto una mejora de las condiciones productivas –y por lo tanto económicas– del modelo de televisión de proximidad diseñado por las políticas públicas en 2005, sino el práctico desmontaje de ese modelo y su sustitución por otro que abre las puertas a las cadenas de televisión a las que se quiso poner barreras de entrada en el momento del tránsito hacia la TDT. El efecto global de la suma de cambios deja poco lugar a dudas en este sentido.

La interpretación del marco legal que hizo el CAC en 2008 ya relajó las obligaciones de producción al considerar los contenidos sindicados como originales. La inclusión de la sindicación en la ley general del audiovisual estatal de 2010 a instancias de CiU hará que esos contenidos sindicados tampoco se consideren emisión en cadena, aunque es cierto que la obligación de participar al menos con un 12% en la coproducción fija unos límites notables. Estos cambios ya abrieron la puerta a una práctica que también suponía una amenaza para la proximidad: hacía posibles televisiones locales con escasa o incluso nula producción propia que se alimentaran sólo de contenidos captados de las redes públicas de sindicación de contenidos (XTVL y/o Comunicàlia).

No se puede obviar en este análisis que la interpretación del CAC de 2008 también flexibilizaba las condiciones de uso de los contenidos propios: que su redifusión compute como programación original permite reforzar la proximidad. Así mismo, el cambio legal de 2012 que permite a los operadores privados obtener contratos con las administraciones públicas también la reforzaría. Ahora bien, todo esto contrasta con la modificación introducida en 2014 a instancias del ejecutivo catalán, según la cual los contenidos sobre los cuales un concesionario tiene los derechos (sea porque los compra, sea porque lo produce) tampoco son considerados cadena. Esto favorece claramente a los concesionarios que cuentan con licencias en más de una demarcación y, por lo tanto, presencia en diferentes partes de Cataluña

La programación sindicada cuenta como original y no cuenta como cadena y aquellos contenidos sobre los cuales se tienen los derechos tampoco cuentan como cadena. Es la suma de estos tres elementos lo que hace razonable sostener que la normativa resultante convierte en legalmente viables las cadenas de televisión local con poca o nula vinculación a las diferentes demarcaciones. Es decir, no parecen pensadas para defender a las televisiones que han hecho, hacen o intentan hacer proximidad. Antes al contrario. De hecho, el modelo de proximidad deja de ser el exigido por las administraciones catalanas y pasa a ser una opción a disposición de los concesionarios, que pueden escogerla o no. Y todo esto sin perder de vista un dato fundamental: la crisis del sector no se detiene y siguen desapareciendo televisiones a pesar de la sucesión de modificaciones.

Hallin y Mancini (2007) ayudan a interpretar estos movimientos en el contexto de un sistema mediático mediterráneo. Por un parte, la constante actividad de los poderes públicos en relación a la legislación del sector es coherente con ese estado interventor que dibujan los dos politólogos. De hecho, tanto las subvenciones como la acción legislativa y administrativa muestran una administración catalana muy activa. Así mismo, la instrumentalización de los medios de comunicación con objetivos políticos aparece como un concepto útil para entender uno de los cambios más significativos del período: la exclusión de los contenidos propios como constituyentes de emisión en cadena. Esta modificación, que afecta a los mismos fundamentos del modelo definido en 2005, se puede explicar al menos en parte por los intereses político-mediáticos del gobierno en pleno proceso político hacia la independencia.

El concepto de espacio de comunicación aporta luz sobre el efecto de los cambios en la estructura del sector. En 2005 el Gobierno catalán aprovecha todo el potencial del marco legal vigente y su margen de maniobra para desarrollarlo y aplicarlo para definir un modelo específico de TDT-L para Cataluña. A partir de 2008 se aprovecha ese margen que da el marco legal para llevar a cabo interpretaciones jurídico-administrativas que permiten aplicar políticas propias sin entrar en colisión con el marco estatal. La intervención del grupo parlamentario de CiU para introducir en la normativa estatal el concepto de sindicación muestra como, en ocasiones, desde Cataluña se ha sabido operar para que el marco estatal no impida o condicione en exceso una política propia.

En relación a la estructura del sector, no se puede negar que el resultado del concurso configura un sistema de TDT-L propio y singular. Al mismo tiempo, y una vez se definieron los actores que quedaban dentro del sector audiovisual local, se han introducido cambios que han permitido incidir sobre la configuración del sistema ya sin el *riesgo* que aquellos proyectos de cadena estatal tomaran posiciones. La operación para avalar legalmente el proyecto de *El Punt Avui TV* debe entenderse de esta manera a tenor de los indicios y evidencias recogidos. Aquí se puede entroncar el análisis con las aportaciones de Hallin y Mancini sobre el intervencionismo estatal y la instrumentalización de los medios: se ha creado un sector específico de

Cataluña, pero algunos actores políticos han aprovechado el contexto de crisis y las necesidades del conjunto del sector para hacer posibles actores que eran imposibles con la normativa existente en 2005 en la mano. En definitiva, todo indica que la combinación de las necesidades económicas y legales de un conjunto de operadores privados, la voluntad de la administración catalana de ayudar a esos operadores y los intereses políticos de partidos políticos han llevado a una serie de modificaciones del marco legal que, más que defender la proximidad, han abierto la puerta a otros modelos de televisión que pueden comprometer la hegemonía histórica de ese modelo en un contexto de crisis económica que dificulta su aplicación.

Fuentes consultadas

- AIMC (1996). *Censo de televisiones locales 1996*. Madrid: AIMC.
- AIMC (1999). *Censo de televisiones locales 1999*. Madrid: AIMC.
- AIMC (2002). *Censo de televisiones locales Octubre 2002*. Madrid: AIMC.
- Badillo, A. (2010). "Competencia, crisis, digitalización y la reordenación de la televisión de proximidad en España". In *Quaderns del CAC*, Vol. XIII (2), 23-32. Recuperado el 27-03-2016 de https://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q35_Badillo_ES.pdf
- Col·lectiu Ricard Blasco (2014). *Reset RTVV: per unes polítiques de comunicació al servei de la societat*. Benicarló: Onada Edicions.
- Gifreu, J. (1991). *Construir l'espai català de comunicació*. Barcelona: CEDIC.
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2009). *Diagnòstic de la televisió digital terrestre local a Catalunya*. Barcelona: CAC.
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2015). *Butlletí d'Informació de l'Audiovisual de Catalunya. Maig de 2015*. Barcelona: CAC.
- Corbella, J. M. (1991). *La comunicació social a Catalunya, 1981 – 1991. Una dècada de canvis*. Barcelona: CEDIC.
- Corbella, J. M. (1995). *La comunicació social a Catalunya, 1995. Una dècada de canvis*. Barcelona: CEDIC.
- Corominas, M. (2009). *Televisió local a Catalunya*. Barcelona: IEC.
- Corominas M. & Llinés, M. (1992). «La experiencia catalana de radiotelevisión local: un importante fenómeno social y comunicativo». In *Telos*, nº 30.
- Corominas, M. et al. (2007). "Televisión digital terrestre local (TDT-L) en España: los concesionarios privados". In *Zer*, Vol. 22, 69–95. Recuperado el 27-03-2016 de <http://www.ehu.eus/zer/hemeroteca/pdfs/zer22-04-corominas.pdf>
- Domingo, D. et al. (2009). "La comunicación local". In Moragas, M. et al. (eds.): *Informe de la comunicació a Catalunya 2007-2008*, Bellaterra, Barcelona: Institut de la Comunicació de la UAN; Generalitat de Catalunya.
- Domingo, D. et al. (2011). "La comunicació local". In Civil, M. et al. (eds.): *Informe de la comunicació a Catalunya 2009-2010*, Bellaterra, Barcelona: Institut de la Comunicació de la UAB; Generalitat de Catalunya.
- Fernández, I. & Espín, M. (2015). "Las políticas de comunicación". In *Informe de la comunicació a Catalunya 2013-2014*. Bellaterra, Barcelona: Institut de la Comunicació de la UAB, Generalitat de Catalunya.
- Guimerà, J.À. (2007). *La televisió local a Catalunya (1976-2006): gestació, naixement i transformacions*.

- Barcelona: CAC. Recuperado el 27-03-16 de https://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/estudis_recerca/Primer_XIX_Premis_CAC_Guimera.pdf
- Guimerà, J.A. (2014). *Les polítiques de comunicació durant els governs de Jordi Pujol. Premsa, ràdio i televisió en el procés de construcció nacional de Catalunya (1980-2003)*. Barcelona: Proa.
- Guimerà, J. À. (2015). "Análisis y problemática de la TDT local en España (2010-2014): Un sector complejo y débil con problemas estructurales". In Muñecas, M. et al. (eds.): *Radiotelevisión autonómica, local y comunitaria: la comunicación de proximidad amenazada*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Guimerà, J.À. & Alborch, M. (2012). "La crisis de la televisión pública local en España: el caso de Cataluña". In *Revista Latina de Comunicación Social*, Vol. 66. Recuperado el 09-10-2015 de http://www.ull.es/publicaciones/latina/11/art/934_UAB/13_Guimera.html
- Guimerà, J. À. & Fernández, I. (2014). "Redes de sindicación de contenidos y dinamización de la televisión local. El caso de Cataluña (1998–2011)". In *Telos*, nº 98. Recuperado el 27-03-2016 de https://telos.fundaciontelefonica.com/seccion=1288&idioma=es_ES&id=2014062614110001&activo=6.do
- Hallin, D. & Mancini, P. (2007). *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer.
- Lo Cascio, P. (2012). *Nacionalisme i autogovern. Catalunya, 1980-2003*. Catarroja: Afers.
- Marzal, J. (2015). *Las televisiones públicas autonómicas del siglo XXI: nuevos escenarios tras el cierre de RTVV*. Bellaterra, Castelló de la Plana, Barcelona, València: Universitat Autònoma de Barcelona, Publicacions de la Universitat Jaume I, Universitat Pompeu Fabra, Publicacions de la Universitat de València.
- Marzal, J. et al. (2015). *La Crisis de la televisión pública: el caso de RTVV y los retos de una nueva gobernanza*. Bellaterra, Castelló de la Plana, Barcelona, València: Universitat Autònoma de Barcelona, Publicacions de la Universitat Jaume I, Universitat Pompeu Fabra, Publicacions de la Universitat de València.
- Monedero, R. (2012). "La televisión local pública como víctima de una desacertada evolución digital". In *Actas – IV Congreso Internacional Latina de Comunicación Social*. Recuperado el 27-03-2016 de http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/110_Monedero.pdf
- Muñecas, R. et al. (2015). *Radiotelevisión autonómica local y comunitaria. La comunicación de proximidad amenazada. Actas del IV Congreso del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad/ Actas del V Congreso Nacional de ULEPICC*. Bilbao: Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- Ortega Mohedano, F. (2009). "La televisión de proximidad en España. Procesos concesionales, análisis de la población y PIB". In *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 64. Recuperado el 27-03-2016 de http://www.revistalatinacs.org/09/art/48_847_ULEPICC_10/41Ortega.html
- Prado, E. & Moragas, M. (1991). *Televisión locales. Tipología y aportaciones de la experiencia catalana*. Barcelona: Col·legi de Periodistes de Catalunya/Diputació de Barcelona.
- Prado, E. & Moragas, M. (2002). "La televisión local a Catalunya". In *Quaderns del CAC*, número extraordinario.
- Soriano, J. (2007). *L'òfici de comunicòleg*. Vic: EUMO.

Vila, Joan (2015). "La comunicació local en l'ecosistema comunicatiu català". In Civil, M. et al. (eds.): *Informe de la comunicació a Catalunya 2013-2014*, Bellaterra, Barcelona: Institut de la Comunicació de la UAB; Generalitat de Catalunya.