

**ACUERDO 32/2018, de 21 de marzo, del Pleno del
Consejo del Audiovisual de Cataluña**

Expediente 9-O-2017. Solicitud de la sociedad Movemos Madrid, SL, de convocatoria de concurso público para la adjudicación de las licencias vacantes para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de televisión digital terrestre de ámbito local (TDT-L)

Hechos

1.º El 5 de diciembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo un escrito, junto con diversa documentación, firmado por la Sra. Paula Romeo González, en nombre y representación de la sociedad Movemos Madrid, SL (registro de entrada núm. 902/2017), por el que solicita al Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) que, de conformidad con la competencia otorgada por el artículo 50 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (LCA), convoque un concurso público para la adjudicación de las licencias vacantes para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de TDT-L, que identifica como las siguientes:

- Programa número 4 del canal 48 con referencia TL01L, de la demarcación de Balaguer (TL01L-48-4)
- Programa número 4 del canal 42 con referencia TL01GI, de la demarcación de Blanes (TL01GI-42-4)
- Programa número 4 del canal 51 con referencia TL04L, de la demarcación de Vielha e Mijaran (TL04L-51-4)
- Programa número 3 del canal 36 con referencia TL03B, de la demarcación de Cornellà de Llobregat (TL03B-36-3)
- Programa número 4 del canal 54 con referencia TL02T, de la demarcación de Tarragona (TL02T-54-4)

La solicitante vincula la petición de las tres primeras con los acuerdos GOV/62/2006, GOV/63/2006 y GOV/64/2006, todos de 18 de julio, por los que se declaró desierto algún lote del concurso público para la adjudicación de las concesiones para la prestación del servicio público de TDT-L, en régimen de gestión indirecta, y, con respecto a las dos últimas, con el Acuerdo 147/2015, de 18 de noviembre, del Pleno del Consejo del Audiovisual de Cataluña, por el que se aceptó la renuncia de la sociedad Tele Taxi Televisió Digital, SLU, a las licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de televisión digital terrestre mencionadas; e invoca el artículo 27.2 y 27.5 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual (LGCA), a efectos de instar la convocatoria de las cinco licencias vacantes.

2.º El 21 de febrero de 2018, mediante el Acuerdo 21/2018, del Pleno del CAC, se acuerda ampliar el plazo para resolver y notificar el procedimiento sobre la solicitud de la sociedad Movemos Madrid, SL, de convocatoria de concurso público para la adjudicación de las licencias vacantes para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de televisión digital terrestre de ámbito local (TDT-L), correspondiente al expediente número 9/O/2017, por un plazo máximo de tres meses.

3.º Visto el informe del Área Jurídica de este Consejo, cuyas consideraciones se reproducen:

«Consideraciones jurídicas»

Única. Revisión previa de la planificación técnica del espectro radioeléctrico

La sociedad Movemos Madrid, SL, justifica la procedencia que el CAC, de conformidad con el artículo 50 de la LCA, convoque un concurso público para adjudicar las tres licencias que fueron declaradas desiertas mediante los acuerdos GOV/62/2006, GOV/63/2006 y GOV/64/2006, y las dos licencias que fueron objeto de renuncia, aceptada por el Acuerdo 147/2015, de 18 de noviembre, del Pleno del CAC, en virtud de lo dispuesto en el artículo 27.2 y 27.5 de la LGCA.

En primer lugar, con respecto a la competencia para convocar concursos para el otorgamiento de licencias para prestar servicios de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico, es, efectivamente, el artículo 50 de la LCA, el que otorga al CAC esta competencia. A criterio de la sociedad Movemos Madrid, SL, esta competencia es reglada y, en consecuencia, entiende, en segundo lugar, que, de acuerdo con el artículo 27.2 y 27.5 de la LGCA, la existencia de licencias vacantes o disponibles obliga al CAC, de forma inmediata, automática e ineludible, a convocar el correspondiente concurso para adjudicarlas. En este sentido, hay que tener en cuenta que, con independencia de que estemos ante una potestad reglada o una discrecional, es obvio que, en el caso que nos ocupa, no se dan las condiciones establecidas legislativamente que ampararían la obligación de efectuar, de forma inmediata, automática e ineludible, la convocatoria para otorgar las licencias correspondientes a las referencias, canales y programas: TL01L-48-4, TL01GI-42-4, TL04L-51-4, TL02T-54-4 i TL03B-36-3.

En efecto, en el artículo 50 de la LCA se determina que la convocatoria de los concursos para el otorgamiento de las licencias establecida en esta ley corresponde al CAC, una vez cumplidas las condiciones establecidas en el artículo 49. Estas condiciones son las siguientes: (i) la planificación técnica del Gobierno con respecto a la gestión del espectro radioeléctrico y (ii) la asignación de frecuencias en los correspondientes ámbitos de cobertura. La existencia de estas condiciones, con carácter previo a la convocatoria de los concursos para el otorgamiento de las licencias, responde, como reconoce la propia interesada, a que el espacio radioeléctrico público es escaso. Dicho en otras palabras, la licencia audiovisual es un título habilitante que hay que obtener necesariamente con carácter previo a la prestación del servicio de comunicación audiovisual, ya que, dado que utiliza un recurso público y limitado, como es el espectro radioeléctrico, únicamente se podrán otorgar aquellos títulos habilitantes que, en cada momento, y de acuerdo con la correspondiente planificación, permita la disponibilidad del espectro.

En consecuencia, la prestación de servicios de comunicación audiovisual, concretamente en cuanto a la TDT-L, está directamente vinculada a la utilización del espectro radioeléctrico. Es obvio que otorgar esta licencia sin la existencia previa de una planificación radioeléctrica sería un acto de contenido imposible y, subsiguientemente, nulo, de conformidad con el artículo 47.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC).

De ahí que lo establecido en el artículo 27 de la LGCA deba interpretarse y aplicarse de conformidad con lo mencionado anteriormente. Por un lado, en el artículo 27.2 se determina, como regla general, que todas las licencias disponibles de la misma naturaleza y de ámbito de cobertura idéntico deben ofrecerse simultáneamente y con la confirmación

previa de existencia de espacio radioeléctrico suficiente. Sin embargo, en el marco de lo dispuesto, en su caso, en el Plan técnico nacional de oferta de licencias, a desarrollar reglamentariamente, cuando haya quedado liberada una única licencia, la administración competente procederá a convocar el concurso para adjudicarla en un plazo máximo de tres meses sin esperar a que queden liberados más títulos habilitantes. Por lo tanto, nos encontramos ante un supuesto especial que posibilita sacar a concurso una única licencia, en contra de la regla general de convocatoria unitaria de las licencias correspondientes a servicios de la misma naturaleza y de idéntico ámbito de cobertura. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ello será posible si así lo dispone el reglamento de desarrollo del Plan técnico nacional de oferta de licencias, que, a día de hoy, no existe.

Por otro, en el artículo 27.5 de la LGCA se establece que el órgano competente convocará, en un plazo máximo de tres meses tras el vencimiento de la licencia, el correspondiente concurso para la adjudicación de las licencias de idéntica naturaleza que, en su caso, hayan quedado vacantes. Transcurrido dicho plazo, cualquier interesado está legitimado para instar la convocatoria, que debe producirse antes del plazo que establezca la normativa de aplicación desde la presentación de la solicitud. De la literalidad de este precepto hay que concluir que está haciendo referencia a licencias vencidas y ello únicamente se produce en el supuesto de que la licencia llegue a su plazo de vigencia. Por lo tanto, en el supuesto que nos ocupa, dado que las tres licencias, correspondientes a las demarcaciones de Balaguer, Blanes y Vielha e Mijaran, nunca fueron adjudicadas, y en cuanto a las dos correspondientes a las demarcaciones de Cornellà de Llobregat y Tarragona, no se puede considerar que se haya producido el “vencimiento” de la licencia, dado que el plazo de *vencimiento* va asociado al período de vigencia del título, y la vigencia de las dos licencias de Tele Taxi Televisión Digital, SLU, finalizaba el 28 de julio de 2025. Por lo tanto, hay que concluir que el supuesto establecido en el artículo 27.5 de la LGCA no es aplicable.

Cabe tener en cuenta, además, la aplicabilidad de la disposición transitoria décima de la LGCA, que, bajo el título “Revisión de la planificación y de las concesiones para la gestión de las televisiones locales por ondas hertzianas”, determina, en cuanto a las licencias extinguidas, lo siguiente:

“2. [...]

En el plazo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, conjuntamente con las Comunidades Autónomas, procederá durante seis meses a la revisión del Plan Técnico Nacional de la Televisión Local con la finalidad de racionalizar su contenido.

3. Mientras se procede a la revisión que se establece en el apartado anterior, las autoridades audiovisuales competentes se abstendrán de convocar y de resolver concursos públicos para el otorgamiento de títulos habilitantes para la gestión de televisiones locales.”

Por lo tanto, dado que el Plan técnico nacional de TDT-L, aprobado por Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, modificado por el Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre, aún no ha sido objeto de revisión, este Consejo no puede convocar concursos para el otorgamiento de licencias correspondientes a la gestión de televisiones locales. Así, contrariamente a lo que alega la sociedad Movemos Madrid, SL, la inexistencia de esta planificación revisada, que, de acuerdo con la disposición transitoria décima de la LGCA,

se establece con carácter preceptivo y previo, conlleva la imposibilidad de convocar los concursos para adjudicar las licencias correspondientes a las referencias, canales y programas: TL01L-48-4, TL01GI-42-4, TL04L-51-4, TL02T-54-4 y TL03B-36-3, dada la inexistencia de una planificación de la TDT-L adecuada a la situación actual del espectro radioeléctrico.

En cuanto a este último aspecto, hay que señalar que ya el 14 de octubre de 2009, el CAC aprobó y dirigió al Parlamento de Cataluña un estudio global llamado *Diagnóstico de la televisión digital terrestre local en Cataluña (septiembre-octubre 2009)*, en el que se evaluaba la viabilidad de los diversos prestadores de cada una de las 21 demarcaciones en las que se divide la TDT-L en Cataluña.

Las conclusiones del estudio de diagnóstico advertían que “[...] Los solapamientos entre demarcaciones, ya sea por solapamientos de cobertura, ya sea por razones económicas y demográficas, son una realidad que no se puede soslayar, ya que configuran un mercado diferente al definido sobre el papel en el PTN [...]. En todo caso, para garantizar la racionalidad de las demarcaciones existentes y por una mayor transparencia y objetividad, habrá que abordar una posible reforma legal [...]”. Y, en este sentido, el estudio concluyó que era necesario efectuar un “[...] análisis dinámico de la viabilidad de las demarcaciones de TDT-L en Cataluña que tenga en cuenta todos estos elementos: el número de habitantes y la distribución geográfica; las características de la red de telecomunicaciones necesaria; la orografía y los solapamientos entre demarcaciones; la viabilidad económica de los prestadores, y la diversidad de la oferta que incluya a públicos y privados. Este análisis contribuirá a garantizar la racionalidad y la sostenibilidad de las demarcaciones de la TDT-L, a tomar decisiones sobre la cobertura o no de las concesiones vacantes, a autorizar la emisión en cadena y la producción sindicada, y a fomentar y apoyar a las televisiones públicas y privadas que hacen proximidad. Inspirar, en definitiva, los objetivos a seguir y las medidas a llevar a cabo en los próximos meses en relación con la TDT-L para consolidarla [...]”.

Así, la LGCA ha incorporado en sus previsiones la necesaria racionalización del mapa de la TDT-L y ha establecido, con carácter obligatorio y previo a la convocatoria de cualquier concurso público de otorgamiento de títulos habilitantes, la revisión del Plan técnico nacional de la televisión local.

En consecuencia, de acuerdo con el carácter y la naturaleza de las disposiciones transitorias, el contenido prevalece sobre el resto de disposiciones, dado que su objetivo es, justamente, permitir el tránsito al nuevo régimen jurídico, los plazos previstos en el artículo 27 de la LGCA para la convocatoria de las licencias disponibles en servicios de televisiones locales no resultan aplicables hasta la entrada en vigor de la revisión del Plan técnico nacional de la televisión local (TDT-L).

Otras consideraciones

I. Inviabilidad económica de la TDT local con el Plan técnico actual

Las conclusiones del estudio de diagnóstico, al que se refiere el apartado anterior, ya constataban en el año 2009 la inviabilidad económica de la TDT en Cataluña.

Esta conclusión se completa hoy con el resultado del seguimiento y del análisis de diferentes estudios sobre la viabilidad económica de la TDT local privada en Cataluña con la planificación actual de frecuencias, que demuestra claramente que la explotación de la televisión local no es viable desde un punto de vista económico.

Concretamente, podemos identificar algunos de los motivos que originan la inviabilidad de la TDT local privada y que afectan a ámbitos diferentes con incidencia económica:

Demográficos: algunas demarcaciones tienen una población reducida, una densidad baja y, por lo tanto, una audiencia potencial insuficiente.

Orográficos: en algunas demarcaciones con audiencia y mercado publicitario potenciales, encontramos una orografía complicada. Para evitar zonas de sombra y poder ofrecer una cobertura universal, se requiere un número elevado de repetidores. Ello sucede en todas las demarcaciones montañosas y encarece el coste de transmisión de la señal.

Falta de tradición y de iniciativas: hay casos en los que la viabilidad económica de la TDT local debería estar asegurada (demografía, economía y orografía favorables), pero no es así. En estos casos, no había tradición de TV local analógica ni prestadores que lideren la presencia de prestadores de proximidad en TDT.

Coste de transmisión de la señal audiovisual: el coste del transporte de la señal para las televisiones locales tiene un mayor impacto. En los casos en los que hay programas sin adjudicar o sin emisión efectiva, no se puede repartir el coste fijo de la gestión del MUX (cuatro programas). El coste de esta infraestructura recae sólo sobre los prestadores que sí emiten.

Dada esta situación, hay que recordar que el CAC ha manifestado públicamente y en varias ocasiones la inviabilidad económica de la TDT local con la actual planificación vigente, y la solicitud reiterada de una revisión del Plan técnico nacional de la TDT local, que establezca un redimensionamiento de las demarcaciones y del número de licencias. Esta es la condición *sine qua non* para que el sector llegue a ser viable económicamente, antes de tomar nuevos procesos concursales de licencias.

Así, como se ha dicho antes, lo hizo constar el presidente del CAC en la comparecencia en el Parlamento de Cataluña del 23 de octubre de 2009, con ocasión de la presentación del informe "Diagnóstico de la televisión digital terrestre local en Cataluña".

Posteriormente, en el transcurso del MAC 2011 (Mercado del Audiovisual de Cataluña), el CAC volvió a protagonizar la solicitud de una revisión del Plan técnico nacional, y en esta edición del MAC se adoptó el compromiso de modificar el mapa de la TDT en Cataluña con el objetivo de corregir disfunciones y de hacer más sostenibles los proyectos de las televisiones locales.

Ya en 2017, el CAC elaboró el *Estudio de la comunicación local en Cataluña*, en el que se hace mención de la necesidad de redimensionar el mapa de la TDT local, a efectos de la sostenibilidad del sector.

También otros organismos oficiales, como es el caso del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones, reclaman acciones encaminadas a garantizar la sostenibilidad económica del sector.

Es por todo ello que se insiste en la necesidad de revisar el Plan técnico antes de adjudicar nuevas licencias que aún agravarán más el problema económico y harán más inviable la explotación de la TDT por parte de sus titulares.

II. Impedimento temporal de convocar concurso público de TDT local por cuestiones técnicas: el dividendo digital

Finalmente, hay que señalar otra cuestión que está actualmente en proceso, que afecta aspectos técnicos y también de planificación y reparto del espectro, como es el llamado dividendo digital y, por lo tanto, es otro motivo que reafirma la conveniencia de tener en cuenta antes de convocar un concurso público.

Antes del 3 de abril de 2010 la televisión era analógica y la banda de frecuencias que ocupaba la televisión analógica era desde los 470 MHz hasta los 862 MHz. Esto equivalía a tener 49 canales posibles de televisión que se repartían en canales estatales, autonómicos y locales. A partir de ese momento, la digitalización de la televisión (la TDT) permitió multiplicar por cuatro la disponibilidad de canales.

El dividendo digital se refiere al conjunto de frecuencias que quedaron disponibles en la banda de frecuencias tradicionalmente utilizada para la emisión de la televisión como consecuencia de la migración de la televisión analógica a la digital. En una primera fase, en Europa se determinó que este conjunto de frecuencias sería la **banda de frecuencias de los 800 MHz (790-862 MHz)**. La obligatoriedad de este cambio se debía a la normativa internacional de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), adoptada en la Decisión 2010/267/UE de la Comisión Europea.

En España, las frecuencias del dividendo digital estaban esparcidas y la banda de frecuencias de los 800 MHz estaba ocupada en parte por algunos canales de la TDT (canales 61-69 UHF). Así, la liberación del dividendo digital fue el proceso de reordenación de frecuencias necesario para que la banda de los 800 MHz quedara disponible en toda Europa. Una vez liberado (en España este proceso concluyó el 31 de marzo de 2015), la banda de los 800 MHz se dejó de utilizar para la transmisión de la TDT y se asignó a los operadores de telefonía móvil para la prestación de nuevos servicios de banda ancha de cuarta generación (4G).

Todo ello comportó que los canales afectados por la liberalización “migraran” a otros canales, de ahí que fuera necesario “resintonizar” los canales de televisión afectados y, por lo tanto, se produjo una “reordenación de canales”.

Sin embargo, actualmente, todo este proceso de reordenación no está cerrado. El 6 de mayo de 2015, la Comisión Europea (CE) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones se plantean lo que se llama “**segundo dividendo digital**”. Se establecía la importancia de la **banda de frecuencias de los 700 MHz (694-790 MHz)** para garantizar la prestación de servicios de banda ancha en las zonas rurales asegurando el acceso y la conectividad, señalando la necesidad de coordinar la liberación de esta banda y de satisfacer, al mismo tiempo, las necesidades específicas de la distribución de servicios de radiodifusión.

Además, la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) celebrada en 2015 confirmó la atribución de la banda 694-790 MHz a la Región 1 de la UIT (a la que pertenece la Unión Europea), a los servicios de comunicaciones móviles, un título coprimario con los servicios de radiodifusión, es decir, priorización de los servicios de comunicaciones móviles. El grupo de política del espectro

de la Unión Europea aprobó en noviembre de 2016 que la banda de los 700 se utilizara inicialmente para lanzar el 5G en Europa.

En la actualidad, la banda de los 700 MHz (694-790 MHz) está ocupada por servicios de radiodifusión, con sus respectivas licencias, y se deberán incluir en las bandas inferiores de los 470 a los 694 MHz.

Los estados miembros deberán autorizar el uso de la banda de frecuencia 694-790 MHz para sistemas terrestres capaces de prestar servicios de banda ancha electrónica de comunicaciones inalámbricas.

El 28 de noviembre de 2017 se hizo una consulta pública –que finalizó el 19 de febrero de 2018– para planificar el segundo dividendo digital que ha de permitir la compresión de todos los canales de la TDT en el espectro de frecuencias de los 470 a 694 MHz.

De acuerdo con todo ello, el hecho de desconocer esta nueva planificación del espectro raíz del segundo dividendo digital, que en cualquier caso implicará una importante afectación en la programación de los canales, es motivo suficiente para no convocar un concurso público para adjudicar las licencias vacantes para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de televisión digital terrestre de ámbito local.»

Por todo lo expuesto, el Pleno del Consejo del Audiovisual de Cataluña adopta, por 5 votos a favor y 1 abstención, el siguiente

ACUERDO

1. Desestimar la solicitud de la sociedad Movemos Madrid, SL, de convocatoria de concurso público para la adjudicación de las licencias vacantes para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de TDT-L, hasta que se haya efectuado la revisión del Plan técnico nacional de la televisión local, de conformidad con las consideraciones efectuadas en este Acuerdo.
2. Notificar el presente Acuerdo a la sociedad Movemos Madrid, SL.

Barcelona, 21 de marzo de 2018

Roger Loppacher Crehuet
Presidente

Daniel Sirera Bellés
Consejero secretario