

# COMMONS

Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital

Publicación bianual

Volumen 6, Número 2 pp. 120-147

ISSN 2255-3401

Diciembre 2017

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO ANDALUZ. UN MODELO FALLIDO DE DESARROLLO, VERTEBRACIÓN Y COMUNICACIÓN PLURAL**

Francisco Guerrero Cuadrado

Fecha de envío: 3/9/2017

Fecha de aceptación: 3/10/2017

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO ANDALUZ. UN MODELO FALLIDO DE DESARROLLO, VERTEBRACIÓN Y COMUNICACIÓN PLURAL

PUBLIC POLICIES IN THE ANDALUSIAN TERRITORY. A FAILED MODEL OF DEVELOPMENT, STRUCTURING AND PLURAL COMMUNICATION

Francisco Guerrero Cuadrado

[pacogcuadrado@uma.es](mailto:pacogcuadrado@uma.es)

Grupo de Investigación-Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía (Universidad de Málaga, España)

## Resumen

Este artículo refleja cómo las políticas de la comunicación inciden en el diseño de mapas audiovisuales que configuran social y culturalmente un territorio. La aplicación de estas políticas crea una realidad mediática que construye visiones e imaginarios en la población, que queda sin referencias para debatir los asuntos más cercanos.

Esta investigación refleja la necesidad de legislar para preservar el servicio público y el interés general también por parte de los actores privados que gestionan el espectro radioeléctrico.

A través del estudio del mapa radiofónico andaluz, se proponen elementos centrales a incluir en las políticas públicas de comunicación para generar territorios más plurales y democráticos, donde la ciudadanía sea parte activa del proceso de comunicación, y no un mero receptor de mensajes.

Preservando estos valores se construirán mapas audiovisuales donde no se invisibilice ninguna realidad y donde se entienda lo humano y cultural como fundamental en la vertebración territorial.

## Abstract

*This article reflects how communication policies have an impact on the design of audiovisual maps that shape a territory socially and culturally. The application of these policies creates a media reality that builds visions and imaginary in the population, which remains without references to discuss the closest issues.*

*This research reflects the need to legislate to preserve public service and the general interest also by private players that manage the radio spectrum.*

*Through the study of the Andalusian radio map, central elements are proposed to be included in public communication policies to generate more plural and democratic territories, where citizenship is an active part of the communication process, and not a mere receiver of messages.*

*Preserving these values we will build audiovisual maps where no reality is invisible and where the human and cultural is understood as fundamental in the territorial vertebration.*

## Palabras clave

Comunicación, Servicio Público, Vertebración, Democracia, Política

## Keywords

Communication, Public Service, Vertebration, Democracy, Policy

## 1. Introducción

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume las competencias en materia de comunicación en 1981. La aprobación del Estatuto de Autonomía<sup>1</sup> será el inicio de lo que debería haber supuesto un nuevo modelo de configuración del mapa radiofónico. Desde ese momento, se abre una oportunidad del recién estrenado gobierno para la creación de un espectro de radio plural, democrático.

El Estado español, desde los inicios de la radio, fue dibujando un esquema de concesión de emisoras favoreciendo a grandes grupos. En la comunidad andaluza, igual que en otros territorios, se ha promovido el mismo modelo. Los actores privilegiados en las adjudicaciones han sido grupos privados, sin que emisoras independientes pudiesen formar parte de este mapa. Tres son los grupos audiovisuales que dominan el panorama radiofónico. Además, la propiedad de los medios prevalentes en Andalucía está en Madrid, algunos de ellos incluso pertenecen a transnacionales con intereses en el mundo global de la información. De esta forma, la población andaluza no tiene referencias para debatir sobre los contenidos ofrecidos, ya que el discurso influyente es centralista y obedece a criterios economicistas, con desconexiones locales mínimas, que se centran mayormente en programación deportiva.

En este sentido, Andalucía se podría haber vertebrado de otra forma. Los pliegos de condiciones establecen obligaciones que se han vulnerado. El gobierno autonómico no ha vigilado el cumplimiento de cláusulas que regulan el régimen de concesión, y ha permitido que los grandes actores privados dominen el espectro radioeléctrico con mensajes ajenos al territorio, sin generar un debate propio y convirtiendo sus valores en folclóricos. Por ello, si la población no tiene referencias para poder contrarrestar esos mensajes, termina generando un pensamiento único, polarizado y sin valores de pluralidad y democracia comunicativa.

---

1 La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 16 establece que corresponde a la comunidad autónoma el desarrollo legislativo y el régimen de la Radio y Televisión, y en general de todos los medios de comunicación social.

## 2. Marco teórico

El modelo de comunicación promovido por Andalucía potencia un receptor pasivo y estático. Este modelo ha sido históricamente desarrollado por las tesis dominantes que siempre han sustentado el patrón de un receptor que no piensa, no actúa y se limita a escuchar, sin reflexionar sobre los contenidos que los medios les proporcionan.

Adorno y Horkheimer, pertenecientes a la Escuela de Frankfurt, señalan, en su obra *Dialéctica de la ilustración*, cómo las industrias culturales impregnan toda la vida del individuo convirtiéndolo en pasivo, afirmando que ante ellas “el individuo queda ya determinado solo como cosa, como elementos estadísticos... Su norma es la autoconservación, la acomodación lograda o no a la objetividad de su función y a los modelos que les son fijados” (Horkheimer & Adorno, 2009:82). De su defensa de una teoría crítica nace la necesidad de otro modelo basado en la conciencia de un receptor activo, que puede enriquecer el esquema de comunicación. Autores como Luis Ramiro Beltrán promueven una construcción democrática, con un receptor protagonista de una “comunicación horizontal, participatoria, dialógica, popular, comunitaria, grupal y alternativa” (Beltrán, 2010:87).

De estas teorías se derivan dos modelos diferenciados: uno informativo basado en el concepto de receptor pasivo, sin diálogo, sin flujo vertical de información emisor-receptor. Otro es el comunicativo, cuyos principios son: el diálogo, compartir información emisor-receptor, representado en un esquema horizontal, donde no hay predominio, sino intercambio.

Dentro de la corriente crítica latinoamericana sobre la Comunicación, además de Beltrán (2010), Antonio Pasquali (1990) ha hablado de estos modelos defendiendo la necesidad de otra comunicación.

## 2.1 Información versus comunicación

El venezolano Antonio Pasquali, en su libro *Comprender la Comunicación* habló de esos conceptos, concluyendo que el término comunicación debe reservarse “a la interrelación humana, al intercambio de mensajes entre hombres, sean cuales fueren los aparatos intermediarios utilizados para facilitar la interrelación humana” (Pasquali, 1990:41).

La Carta de Constitución de la UNESCO (1945) ya mencionaba estos conceptos. En su seno, se han elaborado textos relevantes que recogen la comunicación, información y cultura como derechos, como el Informe MacBride<sup>2</sup>, que mantiene su vigencia respecto a los riesgos de la concentración, la oligopolización y el dominio del norte sobre el sur en los flujos informativos. También la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en sus artículos 19, 28 y 29, establece la información, comunicación y cultura como derechos. Señala Jean d’Arcy que estos conceptos “son vitales para el desarrollo armonioso de la humanidad” (D’Arcy, 1980:148).

El ordenamiento jurídico español también considera estos derechos. La Constitución Española en su artículo 20 consagra estos preceptos como derechos fundamentales. La Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual en su artículo 32 reconoce la existencia e importancia a los medios ciudadanos. Todavía no se ha aprobado un reglamento que la desarrolle ni planifique el espectro

---

2 Publicado bajo el título “Un solo mundo, voces múltiples”, el Informe MacBride surgió en el seno de la UNESCO de los trabajos, iniciados en 1977 y finalizados en 1979, de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación. En 1980, en la XXI Sesión de la Conferencia General de la UNESCO se debatieron las recomendaciones de este informe y se invitaba al director general a su difusión. Analizó el contexto socioeconómico, cultural y político-global de la época, para denunciar el desequilibrio y las relaciones de dominación cultural e informativa del norte sobre el sur. Una de las principales consecuencias de la publicación de este Informe fue la salida de Estados Unidos de la UNESCO, por no estar de acuerdo con lo que en él se establecía. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>

radioeléctrico. Esto refleja que los principios normativos relacionados con la comunicación, información y derecho de acceso, sólo quedan recogidos negro sobre blanco, debido, fundamentalmente, a la presión de los grupos privados y los intereses existentes entre gobiernos y partidos políticos.

El primer intento en Europa para reglamentar los derechos de información, comunicación y cultura tiene lugar en el año 2007. Se aprueba la Declaración de los Derechos Culturales de Friburgo<sup>3</sup>. Ésta reunía en un solo texto los elementos culturales como fundamentales y primordiales para el ser humano. Su artículo 7 define tres aspectos básicos: la libertad de buscar, recibir y transmitir información; el derecho a participar en la información pluralista, contribuir a su producción-difusión; y el derecho a responder y obtener rectificación de las informaciones erróneas.

El derecho a comunicar es mucho más que recibir información. Cada día se demanda más, por la sociedad civil desamparada y excluida, que el rol del receptor se convierta en emisor. Desde este punto de vista, se reivindica la comunicación e información como derechos, reservado hasta ahora al Estado y a los medios privados. Por tanto, existe necesidad de políticas públicas de comunicación que regulen el acceso de la ciudadanía a los procesos comunicativos, que posibiliten dar visiones más plurales, igualitarias, democráticas y vertebradoras de los territorios. Este aspecto, aún hoy, sigue siendo una carencia en aquellas partes del mundo donde impera la lógica dominante del mercado.

---

3 La Declaración de los Derechos Culturales de Friburgo se adoptó el 7 de mayo de 2007. Fue elaborada por un grupo internacional de trabajo denominado "Grupo de Friburgo", organizado a partir del Instituto Interdisciplinario de Ética y Derechos Humanos de la Universidad de Friburgo (Suiza). Esta declaración estaba dirigida a personas e instituciones que tuviesen la intención de participar en el desarrollo de los derechos, libertades y responsabilidades que enuncia ésta. Disponible en: [http://www.culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals239.pdf](http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf)

## 2.2 Políticas Públicas de Comunicación

La UNESCO convocó en París (1972) la primera Reunión de Expertos sobre Políticas Públicas y Planificación de la Comunicación. Los trabajos de esta cumbre culminaron con la convocatoria de la Reunión de Expertos sobre Políticas de Comunicación en América Latina a celebrar en Bogotá (Colombia) en 1974. De ésta nació el denominado “Informe de Bogotá”<sup>4</sup>. Este proceso continuó con el grupo de trabajo que dio como resultado la “Declaración de Costa Rica” (1976) y el propio “Informe MacBride” (1980).

El texto que surge de la reunión de Bogotá extraía conclusiones importantes: la necesidad de formular Políticas Públicas Nacionales de Comunicación para hacer frente a la intervención de intereses de transnacionales en Latinoamérica. Además, éstas debían ser explícitas, coherentes, interdisciplinarias, responder a los requerimientos del conjunto social y no a los de una minoría dominante, y ser pluralistas y democráticas (Beltrán, 2010:76).

La ausencia de estas políticas, señala Luis Ramiro Beltrán (2014:64), va en detrimento de los ámbitos locales, ya que, en general, los medios responden a una estructura centralista, y sus mensajes no fomentan valores de proximidad. Esta circunstancia hace que la entrada de capital en los medios de grupos provenientes de otros sectores económicos incida en cómo se informa y se refleja la realidad. La globalización ha facilitado esta tendencia. Martín Becerra (2005:126) señala que ésta tiene tres pilares fundamentales: la liberalización, la desregulación y el fomento de la competitividad internacional. La desregulación, propiciada por las administraciones, no garantiza el pluralismo informativo ni el interés general, sino que atiende a criterios económicos, y no de servicio público<sup>5</sup>.

4 Este informe y sus recomendaciones fueron la base para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en Latinoamérica y Caribe, prevista para 1975. Presiones de las corporaciones privadas a gobiernos como Argentina, Ecuador y Perú no hicieron posible la celebración ese año. Fue en 1976 cuando se celebrara en Costa Rica, y dio lugar a la Declaración de San José. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/251\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/251_1.pdf)

5 La comunicación enviada por la Comisión Europea al Parlamento Europeo, titulada “El futuro de la Política Reguladora Europea en el Sector Audiovisual” de fecha 15/12/2003, establece, en su apartado 1.3, sobre las acciones de la Comisión en esta materia, que la intervención reguladora en el sector debe limitarse a lo mínimo necesario para alcanzar un objetivo de la política claramente definido, basado en un criterio de mercado. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0784&from=ES>

José Luís Exeni ha definido ampliamente los procesos de creación de políticas nacionales de comunicación. Plantea su elaboración en una serie de dicotomías inclusivas (Exeni, 1998:139):

- Estado – Sociedad.
- Público – Privado.
- Individuo – Colectividad.
- Homogeneidad – Heterogeneidad.
- Tradición – Modernidad.
- Globalización – Fragmentación.

Exeni señala elementos clave en la elaboración de las políticas públicas. En primer lugar, el Estado es un baluarte ante el mercado y la economía en la democratización social como garante para todos los actores, para fortalecer el Estado y la democracia.

En segundo lugar, se debe asumir la diferencia entre lo estatal, lo público y lo privado, relacionados de forma autónoma y complementaria. En tercer lugar, estas políticas deben diseñarse de forma transversal y deben tener en cuenta al individuo y a la colectividad, lo homogéneo y heterogéneo, e integrar tradición y modernidad.



En Andalucía no se ha planificado la elaboración de políticas públicas. Esto ha propiciado una intervención de los grandes medios en lo próximo que ha acabado fagocitando las iniciativas locales que constituyen un elemento esencial de construcción de identidad territorial. Por ello, es esencial, como expresa Manuel Chaparro, que los poderes municipales proporcionen herramientas necesarias para que la ciudadanía pueda participar del derecho a la comunicación: “obligación de hacer fluir el conocimiento, las ideas, las opiniones y la diversidad de una comunidad”. (Chaparro, 1998:29), ya que la “mediocracia”, añade Chaparro, “constituye un poder, al margen de la ciudadanía y en contra de sus intereses, que pone en peligro todo el sistema” (Chaparro 2015:195).

Los medios de proximidad públicos, ciudadanos e incluso los comerciales deben contribuir a la creación de identidades que incluyen la dimensión cultural, histórica, lingüística, costumbres y tradiciones que generen conciencia de pertenencia a un espacio común, próximo, y a la vez compartido para hacerlos más globales. La inexistencia de políticas de comunicación ha potenciado, como señala Beltrán (2014:64), que las grandes cadenas hayan dirigido su mirada en lo local, generando concentración de medios en la ciudad, sin incidir en el mundo rural, ya que no les es publicitariamente rentable.

En Andalucía, los pliegos de condiciones de los concursos de adjudicación de frecuencias han establecido la obligación de dedicar un porcentaje de la programación a lo local, para contribuir a la vertebración del territorio. La administración competente no ha hecho revisión de este deber, lo que ha favorecido que los medios privados comerciales centren la mayor parte de su programación en contenidos deslocalizados.

Por tanto, la práctica ha demostrado la necesidad de unas políticas de comunicación e información y cultura que consideren como derecho humano fundamental a preservar, que tengan como criterio el interés general, servicio público y no intereses de mercado, como señala Armand Mattelart (1993:69). Estas políticas deben perseguir un mapa de medios más inclusivo, plural y democrático.

### 3. Metodología

Los elementos del diseño metodológico de esta investigación son:

#### 3.1. Enfoque cuantitativo

La metodología empleada se basa en técnicas cuantitativas. Mediante éstas, y centrándose en el marco teórico expuesto sobre los aspectos normativos relacionados con la información, comunicación y derechos de acceso, se analiza el mapa de emisoras de radiodifusión basado en la concentración de medios. El examen de este mapa lleva a determinar que la comunidad autónoma andaluza ha privilegiado la centralidad y los actores ajenos al territorio, de ahí que su diseño haya sido poco plural y poco vertebrador.

#### 3.2. Técnicas de investigación

Éstas serían: análisis documental de la normativa autonómica de concesión de emisoras de radiodifusión privada, y el bibliográfico de textos relacionados con las políticas de comunicación, y su aplicación práctica.

#### 3.3. Tratamiento de datos

Este análisis se divide en dos fases:

Fase exploratoria. Centrada en:

- Revisión bibliográfica sobre el tema de investigación.
- Análisis del marco legal, de derecho nacional, internacional y legislación sobre información y comunicación.

Trabajo de campo. Se ajusta al:

- Análisis de los procesos de adjudicación de la radio comercial estatal y autonómico, dividido en dos partes.
  - a. Estudio de la configuración normativa nacional sobre radiodifusión, estudiando para ello el BOE. También se analizan las concesiones de radio anteriores a 1981, mediante revisión bibliográfica. Esta elección metodológica se sustenta en que hay anteriores investigaciones sobre la situación de las emisoras privadas en Andalucía anterior a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
  - b. Estudio de normativa reguladora de concesiones autonómicas en materia de radiodifusión a partir de 1981 (ANEXO I).

Para la definición de esta muestra se ha analizado cuantitativamente cuántas emisoras han sido adjudicadas desde que Andalucía asume las competencias en el año 1981, con la aprobación de su Estatuto de Autonomía.

La normativa analizada comprende desde 1982, año que se realiza la primera convocatoria autonómica, hasta el año 2011, en el que se producen las últimas adjudicaciones. El estudio se centra en:

- Diez decretos de la Presidencia de la Junta de Andalucía, reguladores de convocatorias de concesiones, modificaciones de plazos de otros decretos, y regulación de transferencias de emisoras.

- Dieciocho acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de convocatoria de concesiones, adjudicaciones, y renovación de adjudicaciones de emisoras privadas comerciales.
- Cinco resoluciones del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de concesiones definitivas de emisoras de radio privada comercial.
- Una orden del gobierno de la Junta de Andalucía, reguladora del procedimiento de renovación de concesiones por parte de los adjudicatarios de emisoras privadas comerciales.
- Una corrección de errores, de una resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

El aspecto fundamental del análisis es la concentración de medios en manos de grandes grupos informativos, que ya lo eran en la dictadura y han seguido favorecidos en la etapa democrática, y que, además, no vertebran el territorio andaluz, ni lo democratizan, puesto que responden a intereses de mercado y no al interés general.

## 4. Resultados

### 4.1 Las políticas de radiodifusión en España hasta 1981

Hasta finalizada la Guerra Civil española, el mapa de medios radiofónicos español tiene dos grandes vertientes:

- Pública: Radio Nacional de España, inaugurada en 1937, que se denomina Servicio Nacional de Radiodifusión.
- Privada: Unión Radio, primera cadena privada organizada de radiodifusión, cambia su nombre por el de Sociedad Española de Radiodifusión “SER”.

A partir de 1940 es cuando empieza el desarrollo de la radio española. Hasta esta fecha no se vislumbrará la conformación de un sistema de medios radiofónico.

A partir de 1957 se inicia la transición de la radio hacia la Frecuencia Modulada (en adelante FM). En 1957, también toma cuerpo la red de emisoras de la Iglesia, con doscientas emisoras parroquiales en las que participaba la sociedad civil, que se integran en la Cadena de Ondas Populares (COPE), apartando a la sociedad de los procesos de comunicación.

Además de las normas anteriores, el mapa estatal se configura a través de tres medidas fundamentales:

- Decreto 2829/1963 de 24/10/1963, sobre la obligación de transformación de emisoras locales de onda media en emisoras de FM<sup>6</sup>. Atiende a un criterio de formación de grandes cadenas. En la práctica esta conversión solo podrían hacerla grandes grupos, ya que disponían de recursos económicos para ello.
- Decreto 4133/1964 de 23/12/1964, que establece el Plan Transitorio de Ondas Medias para la Radiodifusión Española<sup>7</sup>. El Estado ofertaba en los concursos emisoras locales y eran las grandes beneficiadas las cadenas con intereses cercanos al régimen de la dictadura franquista.
- Orden de 12/04/1965<sup>8</sup>, que establecía las emisoras privadas o institucionales autorizadas en todo el país conforme al Decreto de 23/12/1964.

La implicación más relevante de la normativa aprobada era que se privilegiaban los intereses del régimen y se otorgaban emisoras a los concesionarios, con grandes cadenas que propagaban fielmente los principios del régimen franquista, ajenos a los valores democráticos que en esta época ya estaban instaurados en la mayor parte de los países europeos.

6 Fuente: BOE 268, 08/11/1963. Recuperado el 6 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1963/11/08/pdfs/A15775-15775.pdf>

7 Fuente: BOE 313, 30/12/1964. Recuperado el 6 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1964/12/30/pdfs/A17484-17486.pdf>

8 Fuente: BOE 313, 30/12/1964. Recuperado el 6 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1964/12/30/pdfs/A17484-17486.pdf>

Así, la configuración radiofónica en España sería la que se aprecia en esta tabla.

Tabla I. Número de emisoras de radio existentes en España en 1965

<b>Nombre Cadena</b>	<b>Número de emisoras</b>
Red Emisoras del Movimiento (REM)	16
Cadena Azul de Radio Difusión (CAR)	16
Cadena de Emisoras Sindicales (CES)	19
COPE	50
Emisoras con indicativo EAJ (SER, mayoritaria)	54

Fuente: Aníbal Arias, 1972. Elaboración propia.

En esta época, la radio, como señala Luis Arboledas, se sitúa en un caos permanente con presencia en las capitales de provincia, sin responder a ningún criterio de distribución geográfica. La radio privada creció durante los años del franquismo en torno a negocios familiares (Arboledas, 2008:215). De esta forma, en 1978, la radio se configura como especifica la siguiente tabla:

Tabla II. Emisoras privadas existentes en 1978 en Andalucía

Nombre Emisora	Indicativo	Provincia	Propietario	Régimen	Cadena
Radio Almería	EAJ-60	Almería	Ramón Rato	Asociada	SER
Radio Algeciras	EAJ-55	Cádiz	SER	Propiedad	
Radio Cádiz	EAJ-59	Cádiz	SER	Propiedad	
Radio Jerez	EAJ-58	Cádiz	F. Ruiz Cortina	Propiedad	
Radio Granada	EAJ-16	Granada	Alberto Machado	Asociada	
Radio Motril	EAM-30	Granada	Alberto Machado	Asociada	
Radio Jaén	EAJ-61	Jaén	A. Florido Sosa	Asociada	
Radio Antequera	EAJ-26	Málaga	Ramón Rato	Asociada	
Radio Sevilla	EAJ-5	Sevilla	SER	Propiedad	
Radio Popular Almería	EAK-69	Almería	COPE	Propiedad	COPE
Radio Popular Jerez	EAK-58	Cádiz	COPE	Propiedad	
Radio Popular Córdoba	EAK-20	Córdoba	COPE	Propiedad	
Radio Popular Granada	EAK-39	Granada	COPE	Propiedad	
Radio Popular Huelva	EAK-14	Huelva	COPE	Propiedad	
Radio Popular Jaén	EAK-40	Jaén	COPE	Propiedad	
Radio Popular Málaga	EAK-11	Málaga	COPE	Propiedad	
Radio Popular Sevilla	EAK-2	Sevilla	COPE	Propiedad	
Radio Córdoba	EAJ-24	Córdoba	Familia Algarra	Asociada	CADENA RADIO INTERCON- TINENTAL
Radio Linares	EAJ-37	Jaén	Familia Algarra	Asociada	

Fuente: Tesis Luis Arboledas, 2008. Elaboración propia.

El régimen franquista, mediante sus políticas públicas, crea un mapa polarizado, en manos de grandes grupos afines a sus intereses. La ciudadanía, que participaba en las emisoras parroquiales, fue apartada al absorber a éstas la COPE. Así, los derechos de comunicar de la sociedad civil fueron cercenados en favor de los intereses privados de grandes grupos.



Se observa, además, la tendencia a la concentración, con la mayoría de las emisoras en manos de SER y COPE, privilegiando los intereses políticos, privados y económicos por encima de los intereses generales de la población, para legitimar los mensajes de unidad patriótica centrados en el adoctrinamiento en torno a la moral católica.

Por tanto, el diseño de las políticas públicas de comunicación se sustentaba en leyes de control impuestas por parte de la dictadura, de forma que la pluralidad y los derechos humanos relacionados con la información, comunicación y cultura, tan ansiados en el país, se negaban por parte de un régimen que se resistía férreamente a los valores democráticos ya instaurados en países vecinos europeos.

#### 4.2 La Radio en Andalucía tras la aprobación del Estatuto de Autonomía

En 1981 se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía. La comunidad asume, entre otras, competencias para adjudicar frecuencias, y revocarlas, según los respectivos Planes Técnicos Nacionales y otras leyes del Estado, que conserva la competencia del dominio del espectro radioeléctrico.

La Comunidad Autónoma Andaluza heredó del estado un modelo centralizador basado en la concentración de medios. El gobierno andaluz ha replicado este modelo, favoreciendo aún más la concentración de propiedad de estos grupos que operaban en la etapa franquista. Por ello, Andalucía es hoy una región con grandes carencias en medios que generen territorio e indaguen sobre la realidad y opinión pública andaluza, puesto que los medios favorecidos en los concursos responden a intereses políticos y economicistas. Además, son medios con sede central en Madrid, y pertenecientes a multinacionales en muchos casos, lo que impone un modelo informativo cada vez más vertical, que tratan de diluir con la

falsa apariencia de democracia que propugnan en internet. Esto incide más en los problemas endémicos de la comunidad más poblada del Estado español con gran influencia en las decisiones y evolución del conjunto del país (Chaparro, Olmedo & Gabilondo, 2014).

A pesar de la existencia de un medio autonómico, y de que Rocío Amores (2007:28), coordinadora de Informativos de la RTVA en Almería, considere que juega un papel fundamental en la cohesión territorial, el escenario muestra que la existencia de un canal autonómico sólo ha solventado una parte de la situación. Este medio no termina de profundizar en la descentralización y en la proximidad, ahondando, en muchos casos, en valores propios del folclore. Por lo tanto, el medio público no ha hecho prevalecer el interés general, ya que en muchos casos no es sino una réplica del modelo impuesto por la lógica de dominación de los grandes grupos que mutilan este interés público frente al interés económico.

La inexistencia de una política pública ha hecho que más de doscientas concesiones de radio otorgadas por la Junta de Andalucía hayan ido a manos de propietarios de grandes cadenas, con sede fuera del territorio. Esta realidad hace un flaco favor al pluralismo, a la participación ciudadana y, en definitiva, a la democracia. Como se ha dicho, los intereses de las empresas obedecen a criterios de mercado y, por tanto, únicamente buscan beneficios para sus accionistas. De ahí que la responsabilidad de perpetuar este modelo poco democrático la tiene la administración.

Desde el año 1981, la administración andaluza ha concedido 216 licencias a operadores privados, distribuidas como se indica en la tabla número III.

Tabla III: Reparto territorial actual de las concesiones de operadores privados de radio

Provincia	Número de emisoras
Almería	22
Cádiz	33
Córdoba	24
Granada	28
Huelva	17
Jaén	31
Málaga	31
Sevilla	30
Total	216

Fuente: Dirección General de Comunicación Social JA. 2017. Elaboración propia.

La mayor parte de estas emisoras está en capitales de provincia con más de 100.000 habitantes. Es importante resaltar que el 80 por ciento de la población andaluza vive en municipios y ciudades menores de 50.000 habitantes. Consecuencia: el mundo rural está silenciado. Por tanto, se ha creado una geografía disgregadora y excluyente.

Un aspecto fundamental y más preocupante es que del total de estas emisoras concedidas, más del 80 por ciento recae bajo titularidad de SER, COPE y ONDA CERO, el resto son asociados o conseguidos mediante testaferros. Así, el número de emisoras de estas tres cadenas asciende a más del 90 por ciento. El fenómeno de concentración de medios privados en Andalucía no es sino una reproducción del estatal. Hay que tener en cuenta que en España estos tres grupos privados se reparten más del 80 por ciento de las frecuencias comerciales (Chaparro & Castillejo, 2012:2).

Por tanto, si unimos que los medios privados comerciales están concentrados en ciudades, se concluye que la sociedad civil del mundo rural está excluida, no tiene voz en los medios privados, con la consiguiente devaluación del pluralismo y la democracia, ya que se silencian realidades y se construyen mensajes para los que la ciudadanía, al carecer de alfabetización mediática suficiente, no tiene referencias para debatir ni contrarrestar.

Tampoco el gobierno andaluz ha exigido a estas cadenas el cumplimiento del servicio público e interés general, recogido en el artículo 22 de la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual, al tener cedido un bien de dominio público como es el espectro radioeléctrico. James Carrant señala que asociar servicio público a medios de titularidad pública es una ecuación errónea: “en muchos países europeos las principales emisoras comerciales están sujetas a una regulación efectiva y persiguen objetivos públicos, no sólo el beneficio privado” (Carrant, 2005:205).

Todo es debido a la inexistencia de una política pública que hace que los valores democráticos asociados al derecho humano de comunicar se tambaleen, ya que las políticas de comunicación aplicadas en la comunidad autónoma privilegian a actores privados, frente a lo público, al interés general, y la sociedad civil, puesto que el criterio de adjudicación de frecuencias obedece a principios políticos, económicos y generan un mapa desigual, exclusivo, que invisibiliza a parte del territorio, aumentando el modelo informativo vertical, generando dominación y persuasión, frente al modelo dialogante e inclusivo comunicativo defendido como derecho humano.

## 5. Conclusiones

El papel de la universidad y la investigación es fundamental para detectar esta situación anómala descrita anteriormente. Es necesario mantener la relación de la investigación con los medios públicos locales, comerciales y ciudadanos. De esta forma, se garantiza la observación y el estudio, desde el ámbito académico, del cumplimiento de la normativa. Así, se potencia dicha relación entre medios, investigación y universidad, para no dar lugar a convertir el ámbito académico en una sucursal del mercado (Bustamante, 2013).

Destacando la importancia del contacto entre la investigación y los medios, el Grupo de Investigación de la Universidad de Málaga “Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía” realiza un estudio centrado en establecer indicadores de buenas prácticas en medios locales, que mide el índice rentabilidad social en comunicación (IRSCOM). Por tanto, la investigación y el estudio de la situación de la radio y televisión pública, comunitaria y privada, aspira a incidir en las políticas públicas para que se ponga fin al déficit democrático que implica un insuficiente y mal gestionado sistema de medios (Chaparro, Olmedo & Gabilondo, 2014).

Como primer elemento concluyente se plantea que la asignatura pendiente de la democracia son los medios del tercer sector y el otorgar medios a la ciudadanía, que, aunque reconocidos por la Ley 7/2010, no tienen reserva de espacio radioeléctrico.

Por tanto, es fundamental la aprobación de una normativa reguladora que vertebre el territorio. Las futuras políticas de comunicación andaluzas deberían velar por la exigencia a los concesionarios privados comerciales de contraprestaciones de interés general y de servicio público para garantizar pluralidad, diversidad y democracia.

Puesto que es obligación de los medios audiovisuales de proximidad incidir en el territorio, las horas de programación ajenas a éste deberían limitarse estableciendo porcentajes.

Las futuras políticas públicas deberían elaborarse desde la perspectiva pública, privada y comunitaria. Andalucía debe legislar desarrollando competencias propias, con ello no se perjudica a ningún operador y se da amparo a los medios comunitarios. Esto es una deuda con el derecho a la comunicación y el derecho de acceso, que se deben aplicar en cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Puesto que existe un desequilibrio en el reparto de concesiones entre el mundo urbano y rural, las políticas públicas deberían tener en cuenta el reequilibrio territorial. Para ello, deberá considerar a los actores locales públicos, comunitarios y a aquellos privados comerciales de carácter independiente, para evitar la concentración de medios en pocas manos y sobre todo que estén concentradas geográficamente en las grandes ciudades, excluyendo al mundo rural.

Las políticas públicas además deberían recoger la existencia de observatorios de la comunicación y la información independientes, que investiguen y analicen la situación de los tres sectores. Esto conlleva la necesaria redefinición del Consejo Audiovisual de Andalucía para introducir mecanismos de despolitización y así mejorar su labor.

Finalmente, las futuras normativas autonómicas deberían contemplar su gestación, a través de un proceso democrático y participativo, con la sociedad civil y los actores de la comunicación, para facilitar los consensos, debiendo fundamentarse en las directivas y recomendaciones de la Unión Europea y tener en cuenta las aportaciones que se están llevando a cabo desde América Latina, sobre todo en la definición de servicio público y la homologación del Tercer Sector con el público y el privado.

Finalmente, se concluye que es necesario repensar todo lo hecho hasta ahora en función de unas políticas públicas de interés general, servicio público a la comunidad, respeto a los derechos humanos y calidad de vida. En definitiva, unas políticas públicas de comunicación que ayuden a construir territorios más vertebrados, justos, inclusivos, igualitarios y más democráticos; espacios donde nadie quede en silencio y ningún mundo quede invisible.

## Bibliografía

---

- AMORES, R. (2007). La RTVA y la cohesión territorial de la región. *Andalucía en la historia*, 17, año V, julio 2007, 28-29. Recuperado el 7 de julio de 2017. Recuperado de: <http://centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=23&id=2166&ida=0&idm=>
- ARBOLEDAS, L. (2008). *La industria radiofónica en Andalucía: dependencia económica y control político (1982-2008)*. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Facultad de Ciencias de Comunicación y Documentación, online. Recuperado de: [http://www.ugr.es/~larboledas/pdf/tesis\\_luis\\_arboledas.pdf](http://www.ugr.es/~larboledas/pdf/tesis_luis_arboledas.pdf)
- ARIAS, A. (1972). *La radiodifusión española*. Madrid: Publicaciones Españolas.
- BECERRA, M. (2005). Políticas de infocomunicación ante la cumbre mundial de la sociedad de la información. *Cuaderns del Consell de l'Adiovisual de Catalunya*. Instituto de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona, 21, enero-abril 2005, 125-139.
- BELTRÁN, L. R. (2014). Adiós a Aristóteles: la comunicación horizontal. En Chaparro, M. (Ed). *Comunicología de la liberación, Desarrollismo y Políticas Públicas* (pp. 269-304). Girona/Málaga: Luces de Gálibo.
- BELTRÁN, L. R. (2014). Apuntes para un diagnóstico de la incomunicación social en América Latina: la persuasión a favor del status quo. En Chaparro, M. (Ed.). *Comunicología de la liberación, Desarrollismo y Políticas Públicas* (pp. 61-88). Girona/Málaga: Luces de Gálibo.



- BELTRÁN, L. R. (2014). Políticas nacionales de comunicación en América Latina. En Chaparro, M. (Ed.). *Comunicología de la liberación, Desarrollismo y Políticas Públicas* (pp. 117-143). Girona/Málaga: Luces de Gálibo.
- BELTRÁN, L. R. (2010). Bases teóricas del pensamiento comunicacional latinoamericano. En Díaz Nosty, B. & Fernández Beaumont, J. (Ed.) *Comunicación, convergencia e integración en América latina* (pp. 87-102). Valencia: Fundación del Área Mediterránea Latinoamericana (AMELA), 1ª Edición, diciembre de 2010.
- BUSTAMANTE, E. (2013). Aportes para una futura ley audiovisual de Andalucía. En *Jornada organizada por COMandalucía*, Universidad de Málaga, 22 de abril de 2013.
- CHAPARRO, M. (2015). *Claves para repensar los medios y el mundo que habitamos. La distopía del desarrollo* (pp. 183-197). Bogotá (Colombia): Ediciones Desde Abajo.
- CHAPARRO, M. (1998). *Radio Pública Local*. Madrid: Fragua. 1ª Edición.
- CHAPARRO, M. & GARCÍA CASTILLEJO, A. (2012). Desregulación y concentración. Presente inmediato del audiovisual en España. *Comunicación para la Inclusión*, 1, 2-12. Recuperado de: [http://comandalucia.files.wordpress.com/2012/04/mch-angel-castillejo-desregulacion-en-espac3b1a-argentina-def\\_editado\\_para-aceptar-x-autores-2.pdf](http://comandalucia.files.wordpress.com/2012/04/mch-angel-castillejo-desregulacion-en-espac3b1a-argentina-def_editado_para-aceptar-x-autores-2.pdf).
- CHAPARRO, M., OLMEDO S. & GABILONDO, V. (2014). Los impactos en Comunicación-Cultura de las radios públicas locales en Andalucía. El índice de Rentabilidad Social. En *Impactos de la dimensión cultural en el desarrollo* (pp. 163-186). Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación de la Universidad de Girona.

- CURRANT, J. (2005). *Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática*. Barcelona: Ed. Hacer.
- D'ARCY, J. (1980). Derecho a Comunicarse. En *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo* (pp. 148-150). México: Fondo de Cultura Económica. 3ª reimpresión. Edición 1993, online. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>.
- EXENI, J. L. (1998). *Políticas de Comunicación. Retos y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz (Bolivia): Plural Editores.
- HORKHEIMER, M. & ADORNO, T. (2009). *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos Filosóficos*. Madrid: Trotta, 9ª Edición.
- MACBRIDE, S. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica. 3ª reimpresión. Edición 1993. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>
- MATTELART, A. (1993). *La comunicación – mundo: Historia de las ideas y de las estrategias*. Madrid: Fundación para Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO), 1ª Edición.
- PASQUALI, A. (1990). *Comprender la comunicación*. Caracas (Venezuela): Monte Ávila Editores, 4ª Edición.

## Anexo 1

Norma	Número	Fecha	BOJA	Nº BOJA	Contenido
Decreto	86	27/08/1982	07/09/1982	22	Regulador de concesión de Emisoras de Radiodifusión, institucionales y privadas, en FM.
Decreto	140	04/11/1982	15/11/1982	30	Ampliación plazo solicitud Decreto 86/1982, del 15/11/1982 al 01/03/1982
Decreto	14	12/01/1983	25/01/1983	7	Modificación Decreto 86/1982. Supr art 9 y Disposición final 3ª, Modificación art. 5 y Derogación Decreto 140/1982, modifica
Decreto	159	10/8/1983	23/8/1983	67	Convocatoria de concesión de 37 emisoras
Acuerdo		17/04/1984	17/05/1984	49	Adjudicación provisional de frecuencias
Acuerdo		09/10/1984	23/10/1984	96	Adjudicación provisional de frecuencias
Decreto	49	05/03/1985	22/03/1985	27	Regulación de Transferencias de emisoras
Resolución		22/04/1987	29/05/1987	46	Concesión definitiva de 9 emisoras de radio
Corrección		25/06/1987	03/07/1987	58	Corrección errores Resolución 22/4/1987
Resolución		14/10/1987	07/11/1987	93	Concesión definitiva de 1 emisora de radio
Resolución		14/10/1987	07/11/1987	93	Concesión definitiva de emisoras de radio modificando Resolución 22/04/1987
Resolución		27/09/1988	18/10/1988	83	Concesión definitiva de 1 emisora de radio
Resolución		29/11/1988	17/12/1988	103	Concesión definitiva de 1 emisora de radio
Decreto	75	04/04/1989	18/04/1989	30	Regulador de concesión de Emisoras de Radiodifusión FM
Decreto	76	04/04/1989	18/04/1989	30	Convocatoria de concesión de Emisoras de Radiodifusión FM
Acuerdo		01/08/1989	08/09/1989	71	Adjudicación provisional de frecuencias
Decreto	153	23/07/1991	03/09/1991	79	Convocatoria de concesión de Emisora de Radiodifusión FM en Baeza (Jaén)
Decreto	246	23/12/1991	27/12/1991	113	Competencias sancionadoras en radiodifusión
Acuerdo		04/02/1992	05/03/1992	20	Adjudicación provisional emisora FM en Baeza
Acuerdo		04/02/1992	05/03/1992	20	Adjudicación definitiva de frecuencias (15)
Acuerdo		31/03/1992	18/04/1992	33	Adjudicación definitiva de frecuencias (14)
Acuerdo		28/04/1992	23/05/1992	44	Adjudicación definitiva de frecuencias (9)
Acuerdo		06/07/1993	31/07/1993	83	Concesión definitiva de 5 emisoras de radio
Acuerdo		06/07/1993	31/07/1993	83	Concesión definitiva de 1 emisora en Guadix
Acuerdo		06/07/1993	31/07/1993	83	Concesión definitiva de 1 emisora en Marbella
Acuerdo		15/11/1999	09/12/1999	143	Renovación plazo Decreto 75/1989
Acuerdo		26/12/2000	03/02/2001	14	Modificación Acuerdo 15/11/89 renov. Plazos
Acuerdo		26/06/2001	26/07/2001	85	Modificación acuerdo 26/12/00 renov. plazos
Acuerdo		18/12/2001	22/12/2001	147	Modificación Acuerdo 15/11/89 renov. plazos
Decreto	174	11/06/2002	30/07/2002	75	Concesión Emisoras y prestación servicio FM
Orden		12/07/2002	30/07/2002	89	Renovación concesión emisoras FM
Acuerdo		25/02/2003	03/03/2003	41	Convocatoria Concesión Emisoras de FM
Decreto	262	23/09/2003	29/09/2003	187	Modificación Decreto 174/2002. Art. 7 y 9
Acuerdo		03/02/2004	06/02/2004	25	Renovación concesión emisoras FM
Orden		04/02/2004	16/02/2004	31	Adjudicación provisional emisoras (27)
Acuerdo		13/03/2007	16/03/2007	54	Concesión Emisoras Radiodifusión FM
Acuerdo		26/07/2011	05/08/2011	153	Adjudicatarios Acuerdo CG 13/03/2007

## Biografía

---

**Francisco Guerrero Cuadrado**

[pacogcuadrado@uma.es](mailto:pacogcuadrado@uma.es)

[pacogcuadrado@gmail.com](mailto:pacogcuadrado@gmail.com)

*Universidad de Málaga, España*

Francisco Guerrero Cuadrado, Doctorando en Educación y Comunicación Social en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Málaga. Investigador miembro del Grupo de Investigación-Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía, Universidad de Málaga, España.