

Medios sin ánimo de lucro en la regulación del audiovisual. El caso de España: del vacío legal al espacio marginal

Anna Clua (Assemblea per la Comunicació Social, Barcelona), Mariano Fernández (Radio CUAC, A Coruña) y Javier García (Unión de Radios Culturales de Madrid), miembros de la Red Estatal de Medios Comunitarios (REMC)

Ponencia para el I Congreso Nacional de Pensamiento Crítico, Comunicación y Cultura (organizado por Ulepícc). Sevilla 17 de Noviembre 2006.

Eje temático:

Políticas de comunicación y cultura

Palabras-clave:

Medios comunitarios, Tercer Sector del Audiovisual, Ley General Audiovisual

1. Introducción

Desde el punto de vista legislativo, poco o nada ha cambiado la situación de las radios comunitarias en España en los últimos tiempos. La futura Ley General Audiovisual sigue metida en un cajón a la espera de que las autoridades competentes estimen que ha llegado el momento oportuno para que sea aprobada. Mientras tanto, las Comunidades Autónomas aprovechan este lapso de tiempo para solicitar licencias y procurar completar la saturación del espacio radioeléctrico. Por el momento tenemos un Plan Técnico Nacional que ha visto la luz antes de la aprobación de la Ley General Audiovisual, lo que resulta completamente ilógico observándolo desde la técnica legislativa, en tanto que no es razonable que una disposición reglamentaria se anticipe a una Ley.

A la espera de la aprobación del nuevo texto normativo se está desarrollando un proceso de toma de posiciones por parte de los agentes implicados. Por lo que respecta a los medios comunitarios, este tiempo ha servido para la configuración de una Red Estatal (REMC) desde donde se coordinan las actuaciones alrededor del proceso regulador. Desde su creación en diciembre de 2005 se han celebrado ya tres encuentros de la REMC, viendo aumentar espectacularmente el número de medios comunitarios implicados.

Uno de los grupos de trabajo de la Red se ocupa del tema de la legislación, tanto en el ámbito de la regulación de los medios comunitarios a escala internacional, como en el ámbito autonómico y estatal. Por un lado, la REMC está realizando una recopilación de datos sobre la normativa de diversos países con la finalidad de hacer un análisis comparativo que deje en evidencia el tremendo desfase que padece el estado español en comparación con el de otros estados en materia de comunicación comunitaria. Actualmente estamos en pleno proceso de sistematización los datos, con lo cual todavía no podemos avanzar resultados. Por otro lado, la Red ha recopilado información sobre la reivindicación del Tercer Sector del Audiovisual a nivel internacional, participando a su vez en plataformas de debate que reúnen a distintos países. Vamos a presentar aquí la situación concreta que se vive actualmente en Europa, así como las últimas acciones realizadas en este marco. Tras esta breve presentación vamos a pasar de la escala europea a la escala estatal, dando cuenta de la situación en España.

Por último, quisiéramos contribuir con este texto a iniciar un importante y urgente debate sobre la imperiosa necesidad de que un estado democrático cuente con un Tercer Sector de la comunicación sólido y saludable, haciendo un resumen no sólo de nuestras pretensiones, sino también de nuestros argumentos para defenderlas. Apenas iniciada la andadura de la REMC, y ante las primeras impresiones que se desprende del estudio de diversas legislaciones de nuestro entorno geográfico y/o cultural, podemos avanzar sin temor a equivocarnos, que nuestro estado se halla en el furgón de cola en lo que se refiere al reconocimiento de los medios del Tercer Sector, y en especial en lo que se refiere a la radio y la televisión. Y lo del furgón de cola es una metáfora generosa, más bien podría decirse que nosotros estamos haciendo las maletas para ir a la estación, mientras que el tren partió hace varios días.

2. El marco europeo

El cambio que supone la digitalización de las comunicaciones plantea nuevos retos para los países del marco europeo. A ello se suma la desigual legislación sobre comunicación audiovisual vigente hoy en día en los distintos países. Este desequilibrio se refleja también en el claro dominio de unos grupos de interés frente a la falta de representatividad de otros grupos (como los colectivos sociales).

Como se ha comentado más arriba, desde la Red Estatal de Medios Comunitarios hemos iniciado un estudio sobre la inclusión del Tercer Sector en las

políticas internacionales de comunicación. Por un lado, estamos observando y describiendo la regulación vigente en diversos países. Por otro lado, estamos participando en la reivindicación del reconocimiento de los medios comunitarios a escala supranacional. En este texto hemos preferido dar cuenta únicamente de las políticas en comunicación comunitaria que se llevan a cabo en el marco europeo, siendo éste un marco de referencia directo para la futura regulación de la comunicación audiovisual en España. Para ello vamos a limitarnos a presentar brevemente la situación general en Europa (y no tanto a atender a las distintas situaciones que afectan países concretos). También vamos a referirnos a las iniciativas tomadas por diversos agentes, desde organismos como el Consejo de Europa hasta organizaciones supranacionales de medios comunitarios (como AMARC o el Foro Europeo de Medios Comunitarios).

La situación en Europa

Los medios de comunicación comunitarios son una realidad en Europa desde hace décadas. Si bien las emisiones de “radios piratas” datan en algunos países (como Gran Bretaña) de antes de la Primera Guerra Mundial, no podemos hablar del fenómeno de los “medios comunitarios” –en tanto que forma política de reivindicar el derecho a la libre expresión– hasta los años setenta, con países como Italia o Francia a la cabeza. Los acontecimientos de finales de los sesenta y la formación de movimientos pacifistas, feministas, estudiantiles, pro derechos humanos, etc, dieron pie a un florecimiento de emisiones “libres” que en algunos casos (como en Italia y Francia) adquirieron reconocimiento legal. En la mayoría de países de Europa, no obstante, este tipo de comunicación se vio reprimida o simplemente tolerada sin mediar legislación.

Actualmente, existe un gran número de iniciativas ciudadanas en materia de comunicación audiovisual (no solamente radiofónica). No obstante, son muy pocos los países que reconozcan legalmente a los medios comunitarios como un sector distinto al sector de los medios públicos-institucionales y al sector de los medios privados-comerciales. En Europa, el tardío reconocimiento legal de los medios comunitarios no empieza a extenderse hasta que deja de hablarse de “medios libres” o de “medios alternativos”. En este sentido, podría decirse que el creciente proceso de regulación que se vive actualmente no es tanto el fruto de reivindicaciones históricas como de un cambio de coyuntura en el marco europeo (más que a escala nacional).

Durante los años 80 tuvo lugar la fuerte irrupción del sector privado en Europa, rompiendo con los monopolios estatales que hasta entonces caracterizaron el modelo de

comunicación europeo. La concentración de grupos privados y la creciente monopolización de frecuencias en el espectro analógico de televisión y de FM (por no hablar de la homogeneización de los contenidos, a pesar de la multiplicación de emisoras y canales) marcaron mucho el desarrollo futuro del sector. En los años 80, pues, la nueva regulación del espacio audiovisual a nivel estatal (a excepción de algunos países como Italia o Francia) no dio cuenta de otros medios que no fueran los públicos o los comerciales. Los medios comunitarios continuaron emitiendo en situación de ilegalidad/ilegalidad, o bien se mantuvieron bajo categorizaciones varias (radios culturales, radios asociativas, radios educativas, etc.) para las que no existía una figura legal clara.

A partir de la década de los 90 se observa un tímido proceso de regularización de radios y televisiones sin ánimo de lucro, coincidente con diversas “innovaciones” en las agendas políticas. En primer lugar, tiene lugar una especie de “institucionalización” de los movimientos sociales. Aparece así un “viejo actor” vestido de “nuevo agente económico” de creciente importancia: la economía social o “Tercer Sector” (que incluye asociaciones, cooperativas, ONGs, etc.). Este Tercer Sector va adquiriendo un papel destacado en las nuevas formas “descentralizadas” de gestión de las políticas sociales a nivel estatal (por ejemplo, a través de partenariados). Relacionado con ello, a nivel de políticas de la UE, se observa una mayor actividad Fondo Social Europeo en ámbitos como inserción social o la lucha contra la desigualdad.¹

En este sentido, la financiación europea de proyectos sociales de comunicación reprodujo la imagen de una Europa de “dos velocidades”. Países como Gran Bretaña o Irlanda fueron muy prontamente beneficiados por los fondos europeos para el desarrollo de proyectos (cosa que se refleja en su avanzada legislación sobre medios comunitarios). Otros países con políticas sociales menos avanzadas (como España) se quedaron en el vagón de cola (o con el grifo de las subvenciones ya exangüe, ante la reorientación de las prioridades de inversión hacia los nuevos miembros del Este).

Al desigual establecimiento de prioridades por lo que respecta a la inversión pública, cabe destacar la importancia de la situación política interna de cada país. Existe un alto grado de coincidencia entre el aumento del interés político por los medios comunitarios y la constitución de gobiernos de “izquierda”. Así ocurrió en Francia en

¹ Esta especie de “oeneigización” de los movimientos sociales, sin embargo, no limita el hecho de que la crítica social continúe estando presente los discursos “antisistema” (a través, por ejemplo, del movimiento okupa).

los años 80, con el inicio de la legislatura socialista de Mitterrand, o en Inglaterra ya entrados los años 90, con el fin del gobierno *tory* de Margaret Thatcher y el triunfo del “nuevo laborismo” de Blair.² Por el contrario, la “derechización” de los gobiernos implicó o implica una menor voluntad de facilitar la práctica del Tercer Sector de la comunicación (como ocurrió en la Italia de Berlusconi, o como ocurre hoy en Francia).

Es a partir de los años 2000 (y particularmente tras las nuevas expresiones de los movimientos sociales, como por ejemplo a través del Foro Social Europeo) cuando los medios comunitarios se organizan nuevamente a escala europea y empiezan a reivindicar medidas políticas al Consejo de Europa, puesto que entre sus competencias está la de hacer llegar a los Gobiernos recomendaciones en materia de medios de comunicación. Como recordaremos, el Consejo de Europa es una institución al margen de la UE, con 46 estados miembros, y que fue creado con las siguientes finalidades:

- Defender los derechos humanos y la democracia parlamentaria y asegurar la preeminencia del Estado de derecho,
- Concluir acuerdos a escala europea para armonizar las prácticas sociales y jurídicas de los Estados miembros,
- Favorecer la concienciación del concepto de identidad europea basada en los valores comunes más allá de las diferencias culturales.³

Los medios comunitarios ante las políticas europeas de comunicación

A pesar de que el reconocimiento legal de los medios comunitarios es un proceso al alza en los países de Europa, existe muy poca información sobre la definición del “Tercer Sector Audiovisual” en el seno de la UE. De hecho, no hay ninguna normativa europea que matice de este tema. Parte de ello se debe, por un lado, a la dificultad de definir bajo un solo concepto la amplia gama de medios libres-independientes-comunitarios que existen en los distintos países. Por otro lado, se da el hecho de que la regulación de los medios comunitarios es de muy distinta naturaleza y avanza a distintos ritmos en cada país. Así, por ejemplo, hay países (como Irlanda) donde se reconoce la existencia del Tercer Sector del Audiovisual, pero en cambio hay otros (como España, según se deja entrever en el borrador de la nueva Ley General Audiovisual) donde los medios

² No es este el caso de España, donde 14 años de gobierno socialista (entre 1982 y 1996) no supusieron ningún cambio a favor de los medios comunitarios

³ http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/default.asp?L=ES

comunitarios son identificados como “medios sin ánimo de lucro”, pero puestos en el mismo saco que los medios de “gestión indirecta”.

Han sido diversas las acciones emprendidas por los medios de comunicación comunitarios para plantear ante el Consejo de Europa una propuesta de definición de este “otro” sector diferenciado de la comunicación, con la esperanza de que las medidas adoptadas a nivel europeo reviertan sobre las normativas desarrolladas (o a desarrollar) por los gobiernos estatales. Como resultado de todo ello cabría destacar la constitución de plataformas interestatales que por primera vez aparecen bajo la forma de *lobby* ante los ojos de la administración.⁴ Existen dos buenos ejemplos de ello. El primero es la consulta pública que los medios comunitarios hicieron llegar al Consejo de Europa. Esta “Consulta pública sobre las futuras acciones del Consejo de Europa en materia de legislación y política de medios de comunicación” fue enviada en agosto de 2004. Firmaron el documento 38 medios y organizaciones de medios comunitarios de distintos países de Europa, incluida España.⁵

El segundo ejemplo de la creciente coordinación de esfuerzos de los medios comunitarios en Europa es la reunión que tuvo lugar en la sede del Parlamento Europeo, en Bruselas, en Julio de 2006. Los organizadores del evento fueron la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y el Forum Europeo de Medios Comunitarios (Community Media Forum Europe –CMFE). El encuentro contó con la participación de doce países de la Unión Europea (Inglaterra, Irlanda, Francia, Holanda, Dinamarca, Suecia, Alemania, Austria, Hungría, Eslovenia, Italia y España).⁶ Durante los dos días de “*lobby* en el Parlamento”, los medios comunitarios mantuvieron diálogos con miembros del Consejo de Europa acerca del reconocimiento del Tercer Sector, y con miembros de la Comisión Europea acerca del *Libro Blanco de la Política de Comunicación Europea*, aprobado en febrero de 2006.⁷

⁴ Debemos matizar que esta no es la primera vez que los medios comunitarios se organizan a escala europea, aunque sí supone un primer intento de “institucionalizar” el modo de elevar las demandas del Tercer Sector Audiovisual a los organismos europeos competentes.

⁵ http://legislaciones.amarc.org/EuropaFinalproposal_CoE_310804.pdf

⁶ <http://www.medioscomunitarios.net/bruselas>

⁷ El *Libro blanco sobre la política europea de comunicación* es un documento elaborado por la Comisión Europea en el que se habla de “establecer medidas específicas para mejorar su comunicación con los ciudadanos”, así como para mejorar la comunicación entre los países, con el objetivo de reforzar “el debate público en Europa” (http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_es.pdf)

La reivindicación del Tercer Sector

Ante los problemas de indefinición del Tercer Sector que supone este panorama fragmentado, nos hemos propuesto hacer un seguimiento de los procesos de regulación de los medios comunitarios en aquellos países que pueden servir como referente para España. El estudio todavía no ha llegado a su fin, pero a partir de los datos obtenidos podemos destacar el hecho de que, en materia de regulación, ningún país ha conseguido un reconocimiento del Tercer Sector del Audiovisual en los términos en que éste ha sido reivindicado ante el Consejo de Europa. A saber, un Tercer Sector basado en los principios de:

- Libertad de expresión y pluralidad de medios de comunicación
- Acceso público
- Igualdad de género
- Diversidad cultural
- Promover el desarrollo de iniciativas sociales sin ánimo de lucro
- Independencia
- Transparencia
- Promoción de la alfabetización mediática (acceso al uso de los medios, no sólo a su contenido)

“El Tercer Sector del Audiovisual se plantea, pues, como alternativa a la orientación comercial-corporativa, así como a la orientación pública-estatal de los medios. La característica clave de este Tercer Sector es el hecho de estar abierto al acceso directo del público, garantizando la libertad y la pluralidad de expresión. Los medios comunitarios tienen el compromiso de contribuir a la plena participación de las comunidades y de la sociedad civil en sus países de residencia, siendo conscientes de su potencial como fortalecedores del tejido social.

Los medios comunitarios no son un fin en sí mismo, sino un medio para desarrollar la comunicación social, así como para incrementar la participación de las ciudadanas y ciudadanos en la esfera pública. Los medios comunitarios empoderan a la gente. Promueven y desarrollan conocimiento aplicado, más que reemplazarlo por soluciones estándar. Los medios comunitarios son parte integral de la vida comunitaria. Ofrecen vías para la expresión cultural y para la comunicación entre los colectivos y dentro de la sociedad civil (la cual cosa es a menudo ignorada en las prácticas de los medios privados y públicos).

El derecho a la comunicación requiere garantizar a las ciudadanas y ciudadanos, así como a las comunidades, el acceso a los medios. Este pleno acceso se entiende tanto por lo que respecta a los contenidos como por lo que respecta la producción de los mismos, así como a sus formas de distribución. Ante la actual tendencia a la concentración y a la privatización de los medios de comunicación, existe la necesidad de implementar las medidas que garanticen un acceso igualitario a los medios. Y en la medida en que la libertad de expresión hoy en día significa acceso a toda plataforma de comunicación, este derecho debe ser proveído y protegido legalmente.” (*Extraído de la*

Consulta Pública que los medios comunitarios europeos hicieron llegar al Consejo de Europa en Agosto de 2004)

3. Repaso de la situación legislativa en España

El contexto actual

En España existen dos marcos de regulación del sistema audiovisual: el marco estatal y el marco de las Comunidades Autónomas (según éstas han ido contando progresivamente con estatuto de autonomía y competencias en materia de medios de comunicación). La situación es compleja ya que las competencias en materia de radio y televisión son compartidas. El reparto de las frecuencias de ámbito regional y local es competencia de las CC.AA., encargándose el Gobierno estatal de la planificación del espectro radioeléctrico (elaboración de los Planes Técnicos).

El ordenamiento jurídico establece que el espectro radioeléctrico (donde se incluyen las frecuencias de radio y TV) “es un bien de dominio público, cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponden al Estado” (Ley 3/2003 General de Telecomunicaciones). Además se considera que “la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al estado” (Ley 10/1980 de Estatuto de Radio y TV y Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones), lo que implica un sistema de “concesión” administrativa y no de “autorización”. Esta situación está en fase de cambios ante la progresiva liberalización de los servicios de Telecomunicaciones, como muestra la reciente liberalización de los servicios de Radio y TV por cable (Ley 10/2005) o el Anteproyecto de Ley General Audiovisual, donde los servicios de radio y televisión pasan a ser considerados servicios que los particulares prestan en régimen de competencia, si bien con ciertas limitaciones (Anteproyecto Ley General Audiovisual presentado en junio 2005 al Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información).

Las radios y televisiones públicas tienen asegurada una reserva de frecuencias para emisión de radio y televisión en tecnología digital y analógica utilizando, por ejemplo, un porcentaje muy amplio del espectro para emisoras públicas en FM (de ámbito estatal, autonómico y local).

Las licencias para la explotación de frecuencias de Radio y Televisión Privada son otorgadas a través de concursos públicos. No se otorga la propiedad de la frecuencia sino una concesión que permite su explotación, a través de la gestión indirecta por parte de personas físicas o jurídicas, durante periodos de tiempo que podrán ser renovados (10 años en el caso de la radio en FM). Estos concursos se resuelven a través de una “Mesa de Contratación” o “Comisión de Valoración” constituida según criterio del Gobierno de turno (estatal o regional) no dependiendo de organismos independientes (Consejos Audiovisuales), bien porque no existe dicha figura o porque sus informes no son vinculantes. La excepción a esta norma es Cataluña donde, tras la aprobación de la *Llei 22/2005 de l’Audiovisual*, se han aumentado las competencias del Consell de l’Audiovisual de Cataluña.

El Gobierno estatal contempló, dentro del Plan de Reforma del Sector Audiovisual la elaboración de una Ley General Audiovisual y una Ley de creación de un Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales.⁸ Sin embargo, desde finales de 2005 los proyectos de dichas leyes están a la espera de poder comenzar su tramitación parlamentaria, y podrían no tramitarse dentro de esta legislatura a pesar de ser uno de los compromisos del programa electoral del PSOE.

El propio Gobierno reconoce que el actual ordenamiento jurídico audiovisual es claramente disperso y ha quedado muy obsoleto, como consecuencia de un gran número de normas heterogéneas con regulaciones parciales, y una deficiente técnica legislativa en la modificación de las diferentes Leyes, que ha provocado una incoherencia e inconsistencia del régimen jurídico. Por ello, la finalidad de la Ley General Audiovisual es reunir en una única norma el régimen jurídico de todos los servicios de radio y de televisión.⁹

Los medios sin ánimo de lucro en la legislación española

España es un claro ejemplo de discriminación hacia las llamadas emisoras comunitarias, a través de marcos regulatorios que impiden en la práctica el acceso de frecuencias a entidades sin ánimo de lucro para promover radios y TV comunitarias. En la actualidad la legislación estatal no recoge explícitamente la existencia de radios y televisiones

⁸ Consejo de Ministros 24/06/2005

http://www.lamoncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2005/c2406050.htm#Audiovisual

⁹ Comparecencia del Secretario de Estado de Telecomunicaciones el 24/11/2004 en el Senado: http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/2575C783-F0E5-4135-93D0618058BE71BC/98/Discurso_241104.pdf

comunitarias (es decir la gestión de frecuencias sin ánimo de lucro), pero tampoco excluye esta posibilidad. La legislación viene a definir dos modelos de gestión: medios públicos (gestión directa) y medios privados (gestión indirecta). Es curioso comprobar que la legislación española tampoco recoge la existencia de Cadenas de radio.

La aprobación de la Ley General Audiovisual podría cambiar esta situación. El texto del Anteproyecto recoge la existencia de “Servicios de Difusión Comunitarios” (artículo 18) y “Servicios de Difusión de Proximidad” (artículo 19) que serían gestionados por entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, este reconocimiento no establece la existencia de un Tercer Sector Audiovisual en situación equitativa respecto a los medios públicos-institucionales o privados-comerciales, más bien se viene simplemente a recoger la “gestión indirecta” no lucrativa de frecuencias. Los medios no lucrativos quedan como una opción marginal a la que se reservará un porcentaje muy reducido del espectro radioeléctrico (pocas frecuencias y coberturas muy reducidas).

Repaso de la legislación

En el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establece el Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada establecía en su Artículo séptimo que “...El Gobierno, a propuesta de la Dirección General de Radiodifusión y Televisión y previo informe técnico favorable de la Junta Nacional de Telecomunicaciones, podrá otorgar concesiones de emisoras educativas y culturales a favor de la Instituciones o entidades públicas o privadas legalmente constituidas que, sin fines lucrativos...”

En aquel momento prácticamente no existían radios libres o comunitarias¹⁰ por lo que esta mención parece una influencia de la legislación de otros países como Francia o Italia donde comenzaron las primeras radios libres europeas y existían proyectos para su regulación. De hecho esta disposición no se llegó a hacer efectiva, sino todo lo contrario: se llevaron a cabo cierres y precintos de las radios libres que empezaron a emitir tras la muerte de Franco en varias ciudades, especialmente en Cataluña (por ejemplo, cierre de Ona Lliure en 1980 tras varios precintos, incautación de equipos de Radio Pica en 1983, cierre de la misma en 1987). Este Real Decreto, en lo que se refiere a su artículo séptimo, pasó totalmente desapercibido pudiendo calificarse como anecdótico. Es más, en aquel momento hubo quien no dudó en calificar las nuevas

¹⁰ http://es.wikipedia.org/wiki/Radio_libre

medidas como claramente contrarias al desarrollo de la comunicación en democracia, en general, así como al desarrollo de las emisoras libres, en particular:

“El Decreto está hecho a la medida para impedir el desarrollo del “movimiento” de radios libres y es, desde el punto de vista político, un desprecio de los mecanismos democráticos, ya que ni siquiera fueron consultados los grupos parlamentarios en un tema tan trascendente (...) El Decreto sitúa la radio fuera del alcance de los grupos sociales que siempre han estado marginados del proceso comunicativo y favorece, más aún, la concentración del medio en manos de los oligopolios” (Prado, 1981: 247-248)

Fue la llegada de la LOT (Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones) la que vino a establecer un marco general en materia de regulación del espectro radioeléctrico (incluyendo la radiodifusión en Onda Media, AM y FM). Esta Ley no recogió explícitamente la existencia de emisoras sin ánimo de lucro a pesar de ser una demanda bastante evidente, tras el nacimiento durante la primera mitad de los años 80 de un gran número de “radios libres”.¹¹ La LOT establecía en su artículo 26 que los servicios de radiodifusión en FM:

“podrán ser explotados, en concurrencia, por cualesquiera de las siguientes modalidades: a) Directamente por las administraciones públicas o sus entes públicos con competencia en la materia, conforme a la legislación sobre medios de comunicación social, e indirectamente mediante concesión administrativa por las corporaciones locales. b) Por gestión indirecta mediante concesión administrativa a través de personas físicas o jurídicas.”

Jurídicamente la denominación “personas jurídicas” es muy genérica pudiéndose tratar de empresas pero también de entidades sin ánimo de lucro, que por tanto no quedan en teoría excluidas, como puede comprobarse en la Disposición Adicional 5ªC (posteriormente derogada). Sin embargo, con el posterior reparto de frecuencias de radio en FM efectuado tras el correspondiente Plan Técnico (Real Decreto 1989), la práctica totalidad de las licencias se destinaron a radios comerciales. Todo esto ocurrió a pesar de que la Dirección General de Telecomunicaciones anunciara en diversas ocasiones una inminente regulación de las radios libres y comunitarias, que por aquel año suponían una realidad muy extendida, con más de 100 emisoras operando en todo el territorio. Sólo la Comunidad Valenciana destinó licencias a emisoras sin ánimo de lucro, al establecer en el Decreto 40/1989 que

¹¹ Manifiesto de Villaverde 1983 de la Coordinadora Estatal de Radios Libres: <http://sindominio.net/radiotopo/toporadioslibres003.htm>

“el acceso a la gestión del servicio público de radiodifusión se encuentra abierto tanto a su explotación comercial por personas o entidades de carácter privado, como a su gestión por **personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro**, con fines educativos o culturales, para aquellos proyectos que, sin comercialización de espacios publicitarios radiofónicos, merezcan disponer de un canal de difusión exclusivo por la importancia social de la labor a la que contribuyen.” (El subrayado es nuestro)

Tras el concurso se destinaron tres licencias a entidades in ánimo de lucro, de las cuales finalmente sólo una de ellas opera como radio comunitaria (Radio Klara 104.4 FM en Valencia). Otras CC.AA. que ya contaban con competencias en materia de comunicación también recogieron en su legislación la existencia de emisoras no lucrativas (de forma similar a la Comunidad Valenciana), aunque finalmente no consta que destinaran licencias a radios comunitarias.¹²

Tras la entrada en vigor de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, asumiendo las competencias en materia de medios de comunicación, el resto de CC.AA. desarrollaron su propia legislación en materia de radiodifusión. Estas leyes recogieron en gran parte la distinción entre emisoras municipales (radios públicas dependientes de Ayuntamientos o Corporaciones Locales), emisoras comerciales y emisoras culturales y otras de carácter no lucrativo.¹³

Sin embargo, la historia se repitió con la ampliación del Plan Técnico de FM (Real Decreto 1388/1997), donde ya todas las CC.AA. contaban con competencias para otorgar licencias de radiodifusión. Todas las licencias de FM se destinaron a emisoras comerciales. Aquí se dio una situación bastante confusa ya que las previsiones indicaban una regulación de las radios sin ánimo de lucro.¹⁴

Junto con el traspaso de competencias a las CC.AA. se planteó un sistema para destinar frecuencias a emisoras sin ánimo de lucro (Moreno, 1995b) y algunas CC.AA. anunciaron que legalizarían a las radios libres y comunitarias.¹⁵ Incluso el Anteproyecto de Plan Técnico de FM (1996) recogía la existencia de emisoras culturales, educativas y sin ánimo de lucro con una potencia de 10 y 5 w (cobertura muy limitada). Sin

¹² País Vasco Decreto 240/1986, Catalunya Decreto 80/1989 y Galicia Decreto 156/1989

¹³ Andalucía (Decreto 174/2002), Extremadura (Decreto 131/1994), Madrid (Decreto 57/1997), Valencia (Decreto 38/1998), Murcia (Decreto 47/2002), Castilla la Mancha (Decreto 59/1998), Castilla León (Decreto 12/1998), Rioja (Decreto 44/1997).

¹⁴ Cortes Generales respuesta a Iniciativa nº 184/008352 en BOCG 14/03/1995 página 85 e Iniciativa nº 184/004639 en BOCG 11/04/1997 página 416

¹⁵ *El País* edición Madrid 19/05/1994. En el caso de Catalunya, las radios comunitarias son reconocidas en la *Llei 22/2005 de l'Audiovisual* (artículos 70 i 71 del capítulo “Serveis de comunicació audiovisual sense ànim de lucre”), pero se trata de un reconocimiento muy marginal y que no va acompañado de ninguna medida que garantice su la existencia y pervivencia de los medios comunitarios (Clua 2005).

embargo, este artículo desapareció de la redacción final, lo que supuso que no se planificara un paquete de frecuencias para que las CC.AA. destinaran a la categoría de emisoras culturales y otras de carácter no lucrativo. Las CC.AA. convocaron los concursos con criterios de adjudicación destinados únicamente a emisoras comerciales, impidiendo que entidades sin ánimo de lucro pudieran acceder a licencias.

Recientemente se ha modificado el Plan Técnico nacional de FM (Real Decreto 964/2006) añadiendo 866 nuevas frecuencias que se distribuirán a las Comunidades Autónomas para que éstas las destinen a radios privadas (gestión indirecta por personas físicas o jurídicas). Pero teniendo en cuenta los anteriores repartos de licencias tememos que no se destinarán frecuencias a radios comunitarias. En este sentido sirve como muestra que el propio Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se refiera a estas nuevas frecuencias como "emisoras comerciales",¹⁶ cuando ese concepto no existe en la legislación estatal.

Hasta el momento hay repartidas y en funcionamiento 1.038 frecuencias de FM para radios privadas (gestión indirecta a través de personas físicas o jurídicas). De éstas sólo 1 licencia se ha destinado a una radio comunitaria (Radio Klara en País Valenciano). Así que las más de 100 emisoras comunitarias que operan en la actualidad lo hacen sin licencia, sin derechos, en una situación de total indefensión jurídica, sin posibilidad de regular su situación ni optar a licencias. Muchas de estas emisoras llevan en esta situación más de 20 años, es decir, no se trata de un problema reciente.

Las entidades sin ánimo de lucro no han podido tampoco optar a licencias de Radio en AM, ni de Radio Digital (tecnologías DAB y DRM) a pesar de que las nuevas tecnologías ofrecen mayores posibilidades de aprovechamiento del espectro y en teoría un reparto equitativo y una mayor pluralidad informativa.

En Televisión, mientras todavía persistía un monopolio estatal (hasta la llegada de la Ley 46/1983 reguladora del Tercer Canal y la Ley 10/1988 de Televisión Privada), ya existían gran cantidad de televisiones locales, muchas de ellas de carácter comunitario. No fue hasta 1995, siendo el número de Televisiones Locales muy elevado (la gran mayoría pequeñas TV comerciales independientes), cuando vio la luz la Ley 41/1995 Televisión Local. Sin embargo esa ley no supuso un ordenamiento inmediato de la TV local, ya que no ha comenzado a hacerse efectivo hasta la actualidad, 10 años después de la Ley y pasando a tecnología digital, tras la aprobación del correspondiente

¹⁶ Nota de prensa 01/09/06

<http://www.mityc.es/es-ES/Servicios/GabinetePrensa/NotasPrensa/HistoricoNoticias/2006/9/>

Plan Técnico de Televisión Digital Local (RD 439/2004, RD 2268/2004 y Ley 10/2005).

A pesar de que la Ley de TV local establecía que "las entidades sin ánimo de lucro que concurren para la gestión indirecta del servicio serán valoradas positivamente en la forma que establezcan las Comunidades Autónomas" (Art. 13 Ley 41/1995) en las concesiones de licencias efectuadas hasta la fecha por varias Comunidades Autónomas no figura ninguna licencia destinada a Televisiones Comunitarias. TeleK en Madrid es el único proyecto de Televisión Comunitaria que logró, al menos, presentarse al correspondiente concurso sin llegar a conseguir licencia (la resolución de licencias de la Comunidad de Madrid está recurrida judicialmente).

Obstáculos con los que se encuentran los medios comunitarios en la legislación

Las mayores trabas para las emisoras comunitarias a la hora de obtener licencias son:

- La legislación estatal no recoge dicha figura ni plantea la necesidad de reservar frecuencias para destinarlas a emisoras sin ánimo de lucro.
- El sistema por el que se otorgan las licencias, a través de concursos, no se adapta a la realidad ni a las posibilidades de las emisoras comunitarias. Siendo más acorde un sistema de "autorización" para estas emisoras.
- Los concursos para otorgar licencias de radio y televisión establecen trámites y criterios que imposibilitan que entidades sin ánimo de lucro puedan si quiera presentarse a los concursos: necesidad de aportar una importante cantidad de dinero, contar con un complejo proyecto económico y técnico para poderse presentar al concurso.
- Criterios de valoración destinados a la explotación comercial de la licencia, como valorar el número de personal contratado o la capacidad económica. No se cita en ningún apartado la opción de medio "sin ánimo de lucro" o incluso se explicita claramente que se trata de licencias para emisoras comerciales.
- Las concesiones no son otorgadas por organismos independientes. Los grandes grupos empresariales de comunicación, por su capacidad de presión o por su afinidad política, acaban repartiéndose la mayor parte de las licencias de radio y televisión.
- Marcos regulatorios complejos y obsoletos en un contexto de competencias compartidas entre Estado y CC.AA. que facilita que las responsabilidades se diluyan o se deriven ("tirar balones fuera").

- El desconocimiento y la falta de voluntad política para abordar esta situación y establecer mecanismos que den respuesta a las demandas de las entidades que promueven radios y televisiones sin ánimo de lucro.

4. Por el reconocimiento del Tercer Sector de la comunicación

Las emisoras de radio y televisión comunitarias en el Estado Español se hallan hoy en día en una situación de total indefensión jurídica que las fuerza a mantener una posición de ilegalidad, situación que no es fácil encontrar en el derecho comparado y que difícilmente puede tener una justificación a la luz de la Constitución Española de 1978.

Pero vayamos por partes. El artículo 20.1. a) de nuestra carta magna dice textualmente:

“Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.”

Diáfano. El máximo texto legal de nuestro país enuncia de forma explícita e inequívoca el derecho del ciudadano a expresarse a través de cualquier medio de reproducción. Partiendo de esta afirmación rotunda e inequívoca, las diversas administraciones que desde entonces hasta ahora se han venido sucediendo han hecho una enmienda constitucional fáctica a este enunciado, que cabría expresarse con la coletilla “siempre y cuando no se trate de emisoras de radio y televisión”.

La libertad de expresión a través de la prensa escrita no parece hallarse en peligro, cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos puede ejercer su derecho sin demasiados problemas ni cortapisas administrativas, ahora bien, la cosa cambia en cuanto cambiamos de soporte para nuestro mensaje. ¿En que se fundamenta esta discriminación por razón de la tecnología empleada? No existe una base legal para esta diferencia de trato, por lo que los poderes públicos competentes en la materia se han venido escudando en una coraza defensiva de dos capas.

La primera de estas capas consiste en la negación sistemática del fenómeno. No existe discriminación alguna, el derecho a la libertad de expresión está garantizado por el marco actual y el acceso ciudadano es garantizado por los medios públicos y privados comerciales. Cualquier persona puede comprobar que esto dista mucho de ser cierto. El

sistema vigente no es sino un oligopolio más bipolar que auténticamente plural en el que la participación de los ciudadanos es meramente testimonial.

Al margen de la que este punto de vista sea falaz (que lo es), no es esto lo que la constitución afirma, y no es este el derecho subjetivo que se defiende en el artículo 20, y no lo es porque los medios públicos y privados comerciales no otorgan este acceso a cualquier ciudadano que desee ejercer su derecho a la libertad de expresión en el ámbito radiofónico o audiovisual, sino que establecen una criba arbitraria de quien puede (y quien no) acceder a estos medios. La falta de transparencia en la regulación del acceso de los ciudadanos a los medios de masas es notoria, y es un hecho fácilmente observable que los ciudadanos pueden pronunciarse tan solo sobre las materias que figuran en la agenda de los grandes medios públicos y privados, e incluso esto en dosis exiguas dentro de formatos predefinidos y controlados.

Esta necesidad de un acceso libre, abierto, y plural a los medios de comunicación podría y debería ser cubierta (al igual que se ha hecho en países como Irlanda, Holanda, Canadá, etc.) por los medios comunitarios, que sí son capaces de satisfacerla en toda su extensión, estableciendo con frecuencia unos criterios objetivos y no discriminatorios, precisamente aquello que los que deberían velar por el ejercicio de nuestros derechos de ciudadanía no han sido capaces de hacer

La segunda capa de la coraza defensiva de la que hablábamos es la tecnológica. En muchas ocasiones se argumenta que no hay espacio radioeléctrico suficiente para dar cabida a todos cuantos quieren acceder a él. Esto es cierto, pero no lo es menos que los diales están plagados de emisoras comerciales sin licencia, y que incluso aquellas que las tienen exceden de forma casi sistemática los términos de su concesión de forma que reducen sobremanera el espacio disponible. ¿Como puede ser posible esta realidad si no hay espacio disponible? En muchos lugares hay espacio de sobra, pero de lo que estamos más justos es de coraje político para hacer cumplir las leyes vigentes y ya no digamos para legislar con una mayor amplitud de miras.

De todo lo anterior se deduce que el artículo 9 de nuestra constitución deja de tener vigencia cuando hablamos del derecho de un ciudadano o de un grupo de ciudadanos a expresarse a través de un medio de comunicación que no sea internet o la prensa escrita. Este derecho queda supeditado a un simple juicio de conveniencia por parte de las personas que ostentan un poder decisorio en los medios públicos o privados.

Recordemos que el artículo 9 dice:

Artículo 9

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. **Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.**

3. **La Constitución garantiza** el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y **la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos**

(El subrayado es nuestro)

La violación de este precepto constitucional es múltiple y reiterada hasta tal punto que en efecto no podemos sino llegar a la conclusión de que ha dejado de operar en este ámbito, en el que los poderes públicos se inhiben de aplicar las normas por ellos enunciadas, y en el que la igualdad de individuos y grupos es un concepto que se diluye hasta convertirse en nada. Esta realidad es más sangrante si cabe de la apreciación del art. 20.3 que dice:

La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público **y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad** y de las diversas lenguas de España. (El subrayado es nuestro)

¿Dónde está el respeto a la pluralidad en estos medios públicos?, ¿quién y cómo lo garantiza?, ¿siguiendo que norma objetiva se hace cumplir este precepto?, ¿quién decide qué es un grupo social o político significativo? Ya que las garantías ofrecidas por los medios públicos no parecen muy de fiar, cabría esperar que la legislación garantizase un espacio para esos grupos sociales significativos, mayoritarios o minoritarios, a través de otras vías. Pero no. El estado español optó en su momento (y continúa haciéndolo hasta la fecha) por un modelo de explotación comercial del espacio radioeléctrico, obviando completamente el pluralismo y demás zarandajas por el estilo y obligando a los medios

ciudadanos a mantenerse alejados del espacio radioeléctrico o bien a hacerlo en unas condiciones casi clandestinas.

De esta manera cobra un protagonismo especial el aspecto económico en la puja por las licencias, que se otorgan al mejor postor, llegándose a un punto alarmante de “especulación radioeléctrica”, a la que colabora la posibilidad de transmisión de las licencias tras una simple autorización administrativa (cosa que no ocurre en otros países, como Portugal). De hecho existen emisoras filiales en nuestro país que deben su existencia a la necesidad empresarial de un grupo mediático por monopolizar tal o cual demarcación, (no obstante esto resulta inútil, ya que como la ley no se cumple, sus rivales comerciales emiten ilegalmente en esa demarcación y aquí paz y después gloria), e incluso alguna de las “estrellas mediáticas” del medio radiofónico ha llegado a jactarse de esta práctica.

Por si la pasividad de los poderes públicos ante los atropellos de las emisoras comerciales (con y sin licencia) no fuesen lo bastante gravosos para las iniciativas comunitarias, que son las únicas que tratan de establecer un vínculo bidireccional con su audiencia y crear mecanismos de participación realmente democráticos, cada vez que la administración interviene lo hace en su papel de policía y no en el de garante de los derechos ciudadanos.

Son muchísimas las emisoras comunitarias que han sufrido cierres, precintos, sanciones... mientras tanto, las emisoras con licencia incumplen sistemáticamente los límites de sus concesiones sin que ningún organismo competente las amoneste por lo que, con la ley en la mano, es una falta grave. El caso de las emisoras sin licencia es aún peor, ya que están obteniendo un lucro de la explotación de un bien público sin que medie concesión alguna. ¿Y que hacen las diversas administraciones? Pues por increíble que parezca, miran para otro lado.

Dejar el desarrollo de un derecho fundamental en manos del mercado ya es de por sí difícilmente comprensible, además de no ser conciliable con varios preceptos constitucionales, pero la persecución que desde su nacimiento han sufrido radios y televisiones comunitarias por parte de las autoridades que deberían no ya tolerarlas, sino promoverlas y protegerlas, es de una negligencia superlativa. La arbitrariedad de los poderes públicos a la hora de intervenir en esta materia es evidente, y el problema mayor es que esta nunca llega a oídos de la población general porque los medios de comunicación que deberían darla a conocer son los mayores beneficiarios de este oasis de impunidad.

El silencio cómplice que guarda nuestro legislador es estruendoso, y no encuentra correspondencia en la mayor parte de las democracias desarrolladas. Países como Francia, Holanda, Irlanda, el Reino Unido... han regulado este fenómeno reconociendo su valía, otros no lo han hecho pero han introducido otra serie de medidas tendentes a dar ventaja a criterios de pluralidad y accesibilidad en detrimento de los meramente comerciales, como puede ser el caso de Portugal.

El propio Tribunal Constitucional, aún no habiendo dictado sentencias sobre el caso específico que nos ocupa, ha tratado este asunto en procedimientos sobre materias conexas, siguiendo una línea argumental bastante clara. Así, en la Sentencia 6/1981 el más alto Tribunal afirma: “La libertad de expresión [art. 20.1 a) de la C.E.] y el derecho a comunicar y recibir información veraz [art. 20.1 d)] son derechos de que gozan por igual todos los españoles, sea cual fuere su profesión”, e incluso asevera que “El principio de Estado social del art. 1.1 de la C.E., así como el mandato que contiene su art. 9, imponen seguramente una actuación política del poder público en apoyo de la libertad de comunicación para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales pudiera crear, pero de ahí no cabe derivar un derecho a exigir el apoyo con fondos públicos a determinados medios privados de comunicación social ni la creación o sostenimiento de medios públicos”. Los medios del Tercer Sector no piden que se les mantenga, sino simplemente que se les permita existir con dignidad, y están legitimados para exigir la efectividad del derecho a comunicar.

No hay que olvidar, que como afirma la Sentencia 51/1989 de este mismo órgano “La fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo, las cuales han de ser interpretadas de acuerdo con lo dispuesto por los Tratados y Acuerdos internacionales ratificados por España”, y no se debe perder de vista que castrar el derecho a comunicar es una vía más de restringir la libertad de expresión, de poco vale tener derecho a comunicar lo que se desee si tan solo unos pocos pueden hacerlo, y no existe razón en nuestro ordenamiento jurídico que justifique que sólo puedan ejercer un derecho aquellos que puedan pagarlo. Eso no es democracia.

Bibliografía y fuentes consultadas

- Base de Datos Iberlex del BOE <http://www.boe.es/g/es/iberlex/>
- Bastida Francisco J. (1990) *La Libertad de Antena: el derecho a crear televisión*. Ariel Derecho
- Clua, Anna (2005) “La Ley del Audiovisual frente al espacio público”. *El País*, 7 de diciembre de 2005, pp. 2-3–Catalunya
- Documentos de trabajo de la Red estatal de Medios Comunitarios www.medioscomunitarios.net
- Documentación de la Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid www.urcm.net
- Documentación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (www.amarc.org)
- Dolç, Mavi; Sanchis, Vicent; Déo, Francesc Josep (1985) *Les Ràdios Lliures una pràctica alternativa*. Barcelona: Edicions Terra Verda
- García García, Javier. “Medios alternativos: para que otra comunicación sea posible”. *Revista RESCOLDOS. Revista de diàlego social*. 2º semestre de 2003.
- Ley 10/1980 de Estatuto de Radio y TV
- Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones
- Ley 10/2005 de Radio y TV por Cable
- Llei 22/2005 de l’Audiovisual -Catalunya
- Martinez, Marcelo (Ed.) (2005) *O Terceiro Sector e o Audiovisual / El Tercer Sector y el Audiovisual*. I Foro da Cidadanía e da Comunicación. Santiago de Compostela: Unidixital
- Mayugo i Majó, Carme. “El «tercer sector audiovisual» irrumpe en la agenda política española”. *PUEBLOS. Revista de Información y Debate*. Marzo de 2006
- Moreno Peral, Isaac (1995) “Ideas para un nuevo Plan Técnico Nacional de Radiodifusión”. *Boletín de la Fundación para el Desarrollo Social de las Comunicaciones*. Enero 1995.
- (1995b) “Las nuevas radios que vienen. Emisoras culturales, educativas, digitales”, en *TELOS*, 42 http://www.campusred.net/telos/anteriores/num_042/cuaderno_central8.html
- Periódico DIAGONAL
- Prado, Emili (1981) “El movimiento por la libertad de emisión en España”, en Lluís Bassets (ed.) *De las ondas rojas a las radios libres*. Barcelona: Gustavo Gili
- Número 24 del periódico DIAGONAL, especial sobre Políticas del Sector Audiovisual
- Web del Ministerio de la Presidencia www.lamoncloa.es
- Web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio www.mityc.es