

Les formes jurídiques de cooperació en la gestió del servei públic municipal de ràdio i televisió

RAMON GALINDO CALDÉS

Professor de dret administratiu de la Universitat Oberta de Catalunya

rgalindoca@uoc.edu

Codi ORCID: orcid.org/0000-0003-2684-1425

MARC VILALTA REIXACH

Professor lector de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

marc.vilalta@ub.edu

Codi ORCID: orcid.org/0000-0002-2387-7900

AIDA MARTORI MUNTSANT

Professora del Departament de Mitjans, Comunicació i Cultura de la Universitat Autònoma de Barcelona

Aida.Martori@uab.cat

Codi ORCID: orcid.org/0000-0003-0363-1636

Article rebut el 13/03/17 i acceptat el 22/05/17

Resum

En els darrers anys, la crisi econòmica i la poca viabilitat d'alguns projectes han transformat el mapa audiovisual local català. El panorama resultant posa de manifest la necessitat de cooperació entre els municipis a l'hora de prestar serveis de comunicació audiovisual, especialment de televisió i ràdio, per tal de generar economies d'escala i prestar serveis audiovisuals de qualitat, a més de complir amb la missió que les lleis de l'audiovisual els han encomanat. Aquest article analitza les diferents fórmules que el marc normatiu català permet als municipis per cooperar en la prestació dels serveis de comunicació audiovisual, en especial el consorci, la mancomunitat i la comunitat de municipis.

Paraules clau

Audiovisual, gestió, regulació, municipis, cooperació, servei públic.

Abstract

Over the past few years, the local Catalan audiovisual map has undergone a transformation due to the economic crisis and the lack of viability of some projects. The resulting panorama highlights the need for cooperation between municipalities when providing audiovisual media services, especially television and radio, generating economies of scale and providing good quality audiovisual media services, in addition to fulfilling the mission demanded by broadcasting laws. This paper analyses the different ways the Catalan regulatory framework allows municipalities to cooperate in providing audiovisual media services, especially through consortiums, mancomunitats (associations of municipalities) and communities of municipalities.

Keywords

Audiovisual, management, regulation, municipalities, cooperation, public service.

Introducció

La transformació del mapa audiovisual local català, fruit del context econòmic i de la discutible viabilitat dels projectes iniciats abans de la crisi, ha refermat la necessitat de cooperació a l'hora de prestar els serveis de comunicació audiovisual en l'àmbit municipal. Al mateix temps, en els darrers anys hem assistit no només a una transformació notable del règim jurídic local –que afecta de ple la configuració dels serveis públics–, sinó també de la regulació de l'audiovisual. Transformacions

que ens porten a repensar el funcionament dels mecanismes de cooperació entre els municipis per prestar serveis de comunicació audiovisual, a analitzar quines són les fórmules de prestació dels serveis i a considerar els canvis necessaris per tal que puguin afrontar les funcions que tenen encomanades.

En aquest sentit, com veurem tot seguit, el punt de partida del treball és que al nostre ordenament jurídic no existeix una única modalitat d'articulació de la cooperació intermunicipal, sinó que –especialment en la legislació sobre règim local– hi podem trobar diverses opcions de prestació dels serveis

de comunicació audiovisual. La Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (en endavant, LCAC), només estableix que el servei de comunicació audiovisual local l'ha de prestar el municipi de forma directa. Certament, aquesta previsió suposa una limitació important a l'hora d'escollir les diferents modalitats de prestació, tot i que els municipis disposen encara d'un cert marge d'opció entre diferents fórmules gestores.

Aquest treball ha estat abordat a partir de l'estudi del marc normatiu audiovisual, de serveis públics i de règim local de la cooperació en la gestió del servei públic municipal de ràdio i televisió. Aquesta anàlisi jurídica, que inclou la revisió de la bibliografia en la matèria, tant de l'àmbit del dret com d'altres disciplines, es complementa amb treball de camp basat en entrevistes –presencials i telefòniques– als gestors dels prestadors de ràdio i televisió. Aquest treball aborda, per tant, les diferents figures que la normativa bàsica catalana en matèria de règim local preveu per articular les diferents opcions de cooperació intermunicipal: les mancomunitats de municipis, els consorcis i les comunitats de municipis, als quals afegirem també les societats interadministratives.

1. El servei públic de comunicació audiovisual en l'àmbit municipal

1.1 El servei de comunicació audiovisual com a servei públic

Al nostre ordenament jurídic, la definició de *servei públic* no resulta gens pacífica. De fet, la impossibilitat d'identificar-ne de forma unívoca el contingut ha dut a posar en dubte l'existència mateixa del concepte. De tota manera, sense entrar en aquesta discussió i des d'un punt de vista ampli, podem considerar que els serveis públics es defineixen com aquelles activitats prestacionals dirigides a satisfer una necessitat pública i respecte de les quals l'Administració assumeix el deure i la responsabilitat de garantir-ne la prestació (Santamaría Pastor 2004: 304-305; Cosculluela Montaner 2012: 609; Martínez-Alonso Camps 2007; 55-56). Per tant, quan parlem d'un servei públic no fem referència a qualsevol tipus d'actuació administrativa, sinó que ens referim a una activitat de prestació dirigida als ciutadans considerada imprescindible per a la vida en societat (Fernández Rodríguez 1999: 59). És precisament la seva importància social la que justifica dotar aquesta activitat d'un règim jurídic particular, que té com a finalitat que l'Administració pugui assegurar-ne la prestació regular i continuada, ja sigui directament o bé per part de tercers.

Inicialment es considerava que la publicació d'una determinada activitat en suposava la reserva en exclusiva a l'Administració (García de Enterría 1955: 116-119). Avui dia, però, la noció de *servei públic* ja no va lligada, necessàriament, al monopoli de l'activitat o a l'exclusió total del mercat en la

provisió d'aquests serveis. Com apuntàvem més amunt, el que és determinant és que es produeixi una assumpció de la garantia d'aquesta activitat per part dels poders públics, però la intensitat i l'extensió d'aquesta intervenció administrativa s'han de modular en funció de les necessitats de desenvolupament i d'organització del servei (Sendín García, 115-121; Malaret i García 1998: 85-87). Aquesta idea de l'Administració pública com a garant de la prestació dels serveis públics ha estat posada en relleu en els darrers temps, ha introduït els privats en la prestació de serveis (Esteve Pardo 2015) i ha desplaçat la intervenció administrativa des de la prestació directa dels serveis a la garantia de la prestació d'aquests serveis.

La determinació de quines activitats administratives concretes han de ser considerades *serveis públics* és una decisió de caràcter eminentment polític, condicionada pel context i la realitat socioeconòmica de cada moment. En el nostre cas, el reconeixement de les activitats de comunicació audiovisual com un servei públic i la possibilitat d'atribuir al sector públic la responsabilitat de prestar-lo, el produeix directament el legislador, com assenyala l'article 40 de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual (en endavant, LGCA), que els defineix expressament com a “serveis essencials d'interès general” (apartat 1 de l'article 40 de la LGCA).

La justificació d'aquesta publicació de l'activitat prestacional, com ja hem dit, es trobaria en el fet que la seva funció principal consisteix a difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals –molt especialment, la llibertat d'informació i la lliure expressió (apartat 2 de l'article 23 de la LCAC)–, així com la formació d'una opinió pública plural i el respecte a la diversitat. Com s'ha posat en relleu (Linde Paniagua, 2013, 97), la creació de mitjans públics de comunicació no seria tan sols una simple opció política, sinó també una obligació per tal de garantir una informació veraç i plural. Aquesta obligació s'aconsegueix mitjançant la imposició d'una sèrie d'obligacions específiques que es reconeixen consubstancials a la prestació pública d'aquest servei a càrrec de les diferents administracions públiques (Vidal Beltrán i Boix Palop 2013: 34-35).

1.2 El servei de comunicació audiovisual local a Catalunya

En el cas de Catalunya, aquestes obligacions de servei públic les recull expressament l'article 25 de la LCAC, que afirma que els prestadors públics dels serveis audiovisuals resten obligats a complir, com a mínim, una sèrie de missions de servei públic, com ara “Prestar el servei de comunicació audiovisual en les freqüències assignades i amb la potència autoritzada amb continuïtat i amb la qualitat adequada”, i a facilitar al Consell de l'Audiovisual de Catalunya la informació necessària per comprovar el compliment d'aquestes obligacions.

La legislació catalana concreta el règim jurídic del servei públic de comunicació audiovisual i el defineix com “l'oferta, mitjançant un sistema de distribució que no requereixi l'ús de tecnologies

d'accés condicional, d'un conjunt de continguts audiovisuals i, si escau, d'acord amb el contracte programa, de serveis addicionals de transmissió de dades orientats a la satisfacció de les necessitats democràtiques, socials, educatives i culturals dels ciutadans que integren una comunitat local, en qualitat de membres d'aquesta comunitat" (apartat 1 de l'article 32 de la LCAC).

A més a més, l'apartat 1 de l'article 32 de la Llei catalana ens diu també que, de manera particular, amb la prestació d'aquest servei cal garantir, no només les missions de servei públic que preveu l'apartat 3 de l'article 26 de la LCAC adaptades als interessos de les comunitats locals respectives, sinó també que es transmeti una informació veraç, objectiva i equilibrada, que es garanteixin les diverses expressions socials i culturals, i que es disposi d'una oferta d'entreteniment de qualitat. La LCAC mateixa regula tres aspectes fonamentals, entre d'altres, en la prestació pública del servei públic de comunicació audiovisual: els continguts audiovisuals, l'organització i el funcionament, i la forma de prestació dels serveis.

1.3. Els tipus de servei públic de comunicació audiovisual local a Catalunya: ràdio i televisió

Un cop determinat què entenem per *servei públic* en el nostre cas, hem de destacar la importància de la dimensió local de l'audiovisual a Catalunya, ja que des dels seus inicis, les emissores de ràdio i televisió de cobertura municipal es van estendre amb rapidesa per tot el territori. Podem trobar tres tipus de mitjans de comunicació local, en funció de la seva naturalesa i gestió: públics, privats i comunitaris, però ens centrem aquí en les emissores de ràdio i televisió públiques, per tal d'analitzar les modalitats de col·laboració entre municipis.

a) El model de televisió digital terrestre a Catalunya

Des de la posada en marxa als anys vuitanta de la primera televisió local a Catalunya amb emissions periòdiques, Radiotelevisió Cardedeu (Guimerà 2006), es van anar constituint diverses televisions locals, que se situaven en un marc jurídic desregulat, de manera que operaven en un context d'alegalitat (Corominas 2009). En el model de televisió pública analògica, els ajuntaments impulsaven projectes en solitari i emetien en àmbits de cobertura majoritàriament local o comarcal.

El trànsit de la televisió analògica a la televisió digital terrestre (TDT) va suposar un pas essencial en la planificació a escala europea de l'espectre. La TDT va implicar reprendre un model de producció i programació en el qual era imperatiu produir més i amb qualitat davant la fragmentació d'audiències. El públic havia de ser seduït pels nous continguts, que es converteixen en un valor estratègic clau dins del mercat televisiu i en un dels motors fonamentals per a l'extensió social de la televisió digital terrestre (Marzal; Murciano 2007). El trànsit a la TDT es va produir per tal d'incrementar el nombre de programes amb una

disminució dels costos de distribució, millorar la qualitat en la recepció i visualització, i aconseguir un millor aprofitament de l'espectre radioelèctric, la recepció portàtil i mòbil del senyal de televisió, així com possibilitar la interactivitat per part de la persona usuària (CAC 2002).

El pas a la TDT no va ser només tècnic, sinó que va produir modificacions estructurals en el model amb implicacions legals, econòmiques i socials. El Pla tècnic nacional de la televisió digital local va reorganitzar el sector televisiu i va donar empara legal a les televisions locals, tot dividint el territori en 21 demarcacions –àrees de cobertura d'un canal múltiple (Corominas 2009)–, enteses com a unitats territorials en què s'estructura la televisió digital de proximitat. Per actuar dintre d'una d'aquestes demarcacions, els ajuntaments podien constituir consorcis per operar als canals públics, de forma que s'obligava els ajuntaments a arribar a acords per gestionar-los conjuntament. El model de gestió que es va inaugurar amb la digitalització era completament nou a la televisió pública local i gens simple (Corominas 2009), els processos de constitució dels consorcis eren complexos en l'àmbit administratiu i molts consistoris tenien dificultats econòmiques per fer les inversions necessàries per a iniciar i mantenir el canal (Guimerà, 2006). El context de crisi econòmica i la manca de cultura audiovisual en alguns municipis van agreujar la situació, i van deixar molts projectes en *stand-by*.

Del total de programes, el govern va decidir reservar-ne 37 per a la gestió pública i 59 per a la gestió privada (Guimerà 2007; Martori 2014). Malgrat que la major part dels ajuntaments havien manifestat la voluntat de participar en els projectes de televisió pública de proximitat, en la data de l'apagada analògica, tan sols eren 12 les TDT locals públiques en funcionament. Segons dades oficials del CAC, només onze canals públics continuen emetent amb una llicència de TDT, set dels quals, mitjançant la figura del consorci i tres, per mitjà d'empreses públiques municipals (les tres, estrictament municipals: Barcelona Televisió, Televisió de Badalona i Televisió L'Hospitalet). Això deixa la resta dels canals –Canal 10 Empordà, Canal Blau, Canal Terrassa Vallès, MaresmeDigital (m1tv), TAC12, Penedès TV, Vallès Oriental Televisió (VOTV) i Vallès Visió–, amb la figura del consorci com a única forma de gestió del servei.

Algunes televisions col·laboren a l'hora d'elaborar programes especials o retransmissions en directe mitjançant acords propis, com és el cas de Vallès Visió i Vallès Oriental Televisió. Però la major part de la cooperació entre prestadors televisius s'articula mitjançant La Xarxa, tant pel que fa a la producció conjunta de programació com a l'intercanvi de continguts.

b) El servei públic de ràdio: problemes i limitacions

La ràdio municipal té un pes elevat en l'ecosistema comunicatiu català (un 32% de les freqüències de ràdio de Catalunya estan destinades a freqüències locals i en el sector públic el 74% de les emissores són locals) i es tracta d'un fenomen molt

generalitzat, ja que 272 municipis catalans disposen de ràdio local (CAC 2017).

Ofereixen, principalment, un contingut musical, informatiu i esportiu. Malgrat que s'han anat professionalitzant, el pes dels voluntaris continua essent clau per al funcionament de les emissores, especialment en petits municipis. La ràdio no s'ha digitalitzat i continua emetent per FM, per tant, no s'ha produït un canvi en l'organització i l'estructura del model, com s'ha donat en el cas de la televisió.

La majoria de ràdios tenen un àmbit de cobertura municipal i són gestionades per empreses municipals o instituts municipals, si bé també hi ha altres fórmules vigents, com la creació d'una organització especial desconcentrada. L'estructura del model no obliga els ajuntaments a agrupar-se per gestionar una emissora de manera conjunta, com passa en el cas de les televisions, però trobem diversos exemples de col·laboració, com ara el conveni entre Ràdio Arenys, Ràdio Canet, Ràdio Sant Vicenç de Montalt i Ràdio Llaveneres per elaborar programes de forma conjunta o el conveni de coproducció entre Ràdio Arenys i La Xarxa.

L'elaboració de continguts de forma conjunta permet compartir les despeses de producció i dinamitzar la participació en les activitats de les diverses poblacions. A més, nodreix la graella amb programació original. La Xarxa articula bona part de la col·laboració existent entre ràdios, mitjançant programes en els quals les diverses emissores participen.

Tot i que la figura del conveni és la més utilitzada pel que fa a la col·laboració intermunicipal per a la prestació del servei de ràdio, en trobem d'altres, com el consorci EMUN Terres de Ponent, que ha continuat la col·laboració que ja mantenien prèviament mitjançant la figura de la comunitat de municipis. L'associació també permet col·laborar en matèria de prestació del servei de ràdio, com succeeix en el cas de l'associació Emissores Municipals de les Terres de l'Ebre (EMUTE), que també generen continguts de forma conjunta.

c) El paper d'internet en la prestació dels serveis de ràdio i televisió

En el context de la digitalització s'ha observat que han aparegut noves formes de comunicació basades en internet que s'han estès en l'àmbit local. En el cas català, aquestes noves formes de comunicació solen estar gestionades directament per l'ajuntament o per una empresa pública municipal. En alguns casos es tracta de la versió en línia de mitjans ja existents (televisions i ràdios) que ofereixen àudios i vídeo sota demanda, però, en d'altres, es tracta de plataformes que emeten el contingut únicament per internet.

La majoria d'aquests prestadors són televisions en línia que emeten vídeos de manera asincrònica (sobretot quan hi ha actes festius o culturals al municipi), com és el cas d'Amunt TV (Arenys de Munt) o Ràpita TV (Sant Carles de la Ràpita), o bé mitjans multiplataforma que combinen vídeos, àudio i text

amb notícies actualitzades, com ara Cugat.cat (Sant Cugat del Vallès).

La televisió per internet emergeix en un moment de salut fràgil de la televisió pública de proximitat, com un fenomen que podria donar resposta a alguns dels problemes que presenta la TDT, però que també genera nous interrogants. Aquest tipus de televisió de banda ampla, pensada per ser consumida mitjançant ordinadors, tauletes, mòbils o televisió connectada (o televisió híbrida), ofereix més flexibilitat en termes de temps d'emissió i de continguts, ja que els usuaris consumeixen els vídeos sota demanda.

Aquestes noves formes de difusió de continguts presenten escasses barreres per entrar en el mercat televisiu, ja que no es requereix ser adjudicatari d'una llicència per operar, però es tracta igualment de serveis inclosos dintre de l'esfera pública (Barata Mir 2012, 435), encara que amb menys densitat regulatòria que els serveis tradicionals de ràdio i televisió. S'han localitzat una vintena de canals de televisió local novells que operen únicament per internet, impulsats per ajuntaments que han desenvolupat projectes en solitari per raons econòmiques, però també altres prestadors municipals que ofereixen continguts audiovisuals mitjançant els seus propis llocs web, de forma paral·lela a l'emissió regular.

Els prestadors que emeten per internet acostumen a ser unimunicipals i, per tant, les fórmules de cooperació per a la prestació dels serveis audiovisuals són pràcticament inexistentes. L'excepció són aquelles televisions en línia que estan adherides a La Xarxa i participen en l'intercanvi de continguts o en la producció conjunta de programació amb la resta de televisions adherides.

2. Les fórmules de cooperació en la prestació dels serveis de televisió i ràdio

Un cop feta una referència breu al servei públic de comunicació audiovisual local a Catalunya, podem passar ja a analitzar les diferents fórmules de cooperació que existeixen al nostre ordenament per a la prestació de serveis de televisió i ràdio locals. En aquest sentit, com apuntàvem més amunt, hem de tenir present, en primer lloc, una limitació important: l'obligació de la prestació directa del servei per part dels municipis (apartat 2 de l'article 32 de la LCAC), sens perjudici de les diferents fórmules associatives que preveu el nostre ordenament jurídic local per prestar serveis de comunicació audiovisual.

2.1 Les formes de gestió del servei públic de comunicació audiovisual: l'obligació de la gestió directa

Tot i que la tipologia de formes de gestió que existeixen al nostre ordenament és molt àmplia, la LCAC ha optat per atribuir la prestació d'aquest servei públic només a la gestió directa per part dels municipis o bé a la gestió mitjançant alguna de les

fórmules associatives locals (apartat 2 de l'article 32 de la LCAC). Tot i que els ens locals tenen cert grau d'autonomia per triar la modalitat gestora, s'entén que la prestació d'aquests serveis audiovisuals ha de ser principalment competència i responsabilitat dels ens públics, i, en aquest sentit, els subjectes privats n'han de restar al marge (Barata Mir i Fita Caba 2012: 173).

Quan la LCAC parla de la "gestió directa" del servei en l'àmbit local ens remet directament a l'apartat 2 de l'article 85 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), que regula les formes de gestió dels serveis públics locals. Aquest precepte estableix que els serveis públics de competència local s'han de gestionar de la manera més eficient i sostenible possible i, en tot cas, mitjançant alguna de les formes gestores següents: mitjançant gestió per l'entitat mateixa o bé mitjançant la creació d'un organisme autònom local, d'una entitat pública empresarial local o d'una societat mercantil local (amb capital social de titularitat pública). En tot cas, la creació d'una entitat pública empresarial local o d'una societat mercantil seria subsidiària, ja que l'apartat 2 de l'article 85 de la LBRL preveu que només es pot realitzar quan resulti més sostenible i eficient que les altres formes de gestió que preveu aquest article.

De tota manera, cal tenir en compte també que en regular la gestió del servei audiovisual local, la LCAC sembla establir una limitació addicional a les formes gestores admeses. Així, a diferència del que preveu la LBRL, l'apartat 1 de l'article 33 de la LCAC exigiria que la gestió directa del servei públic de comunicació audiovisual la realitzi un ens o organisme diferenciat de l'entitat local titular del servei. En efecte, l'apartat 1 de l'article 33 de la LCAC afirma que "la gestió directa del servei públic audiovisual d'àmbit local exigeix que l'ens o l'organisme de gestió corresponent assumeixi la definició, l'elaboració i la distribució dels continguts audiovisuals" o, en termes similars, l'apartat 4 de l'article 33 de la LCA preveu la necessitat de signar un contracte programa entre els òrgans de govern dels ens locals titulars del servei i l'ens o organisme de gestió. En principi, ens trobaríem davant la necessitat de crear un ens instrumental, encara que també és possible crear un òrgan especial desconcentrat, que garanteix l'existència de dues instàncies separades (titular i òrgan gestor del servei) tal com s'estableix a l'Acord 160/2013, d'11 de desembre, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, que aprova recomanacions en matèria d'organització i funcionament dels serveis públics audiovisuals d'àmbit local.

En qualsevol cas, juntament amb les formes de gestió directa municipals, la LCAC admet que la prestació del servei públic de comunicació audiovisual a Catalunya es pugui dur a terme mitjançant "les modalitats associatives d'ens locals establertes per la llei i els consorcis integrats per ens locals" (apartat 2 de l'article 32 de la LCAC). La referència a les "modalitats associatives" que preveu la legislació catalana sembla que ens remet exclusivament a formes de col·laboració de caràcter

voluntari, creades pel lliure acord de les diferents entitats locals afectades, la qual cosa exclou les vegueries, les comarques i les àrees metropolitanes.¹

Des d'aquesta perspectiva, si volem estudiar les modalitats associatives que preveu el nostre ordenament, hem de recórrer principalment al Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), que regula les diferents formes d'associació que es poden constituir entre els ens locals catalans.

2.2 Les fórmules de cooperació en l'àmbit local

Com hem dit, el TRLMRLC regula les diferents formes d'associació entre els ens locals catalans: les *mancomunitats de municipis* i les *comunitats de municipis*. La LCAC permet també expressament que la gestió del servei de comunicació audiovisual es pugui gestionar mitjançant consorcis, si bé la Llei catalana limita aquesta forma de gestió únicament als "consorcis integrats per ens locals" (apartat 2 de l'article 32 de la LCAC). A l'últim, entenem que dintre de les modalitats associatives que admet la LCAC hauríem d'incloure-hi també les societats mercantils interadministratives, és a dir, societats constituïdes conjuntament per l'acord de diferents administracions públiques –en el nostre cas, per diferents administracions locals.

a) El consorci com a fórmula fallida: el cas de la TDT

D'acord amb la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP), els consorcis són entitats de dret públic, de caràcter associatiu i voluntari, que tenen com a finalitat la realització d'activitats de foment, prestacionals o de gestió comú dels serveis públics, creats per diverses administracions públiques i, eventualment, entitats privades. Les seves característiques principals, són les següents:

Són persones jurídiques, tal com els reconeixen tant la normativa de règim local com la reguladora de les administracions públiques. L'acord entre els diferents subjectes consorciats dona lloc, en efecte, a una nova persona jurídica, diferent i independent de les que es consorciem. El consorci no és, doncs, una mera forma de gestió de serveis públics, sinó una organització pública dotada de personalitat jurídica independent de la de les entitats consorciades i, per tant, amb aptitud per si mateixa per ser titular de drets i obligacions i amb capacitat per exercir-los.

En segon lloc, en relació amb la naturalesa jurídica dels consorcis, cal tenir en compte que la legislació de règim local no considera aquestes entitats com a ens locals. Així, tradicionalment, els consorcis s'han configurat com una entitat de caràcter instrumental, en la mesura que es constitueix voluntàriament per diverses administracions públiques per a la consecució d'uns fins específics (Nieto Garrido 1997: 151-153; Toscano Gil 2016: 484-488).

Pel que fa a la composició, com ja hem apuntat, els consorcis són institucions de caràcter heterogeni, ja que sorgeixen de la unió d'administracions públiques de diferent àmbit territorial i, fins i tot, d'entitats privades. Cal tenir en compte, però, que la LCAC limita la creació de consorcis com a forma de prestació de serveis audiovisuals només als "consorcis integrats per ens locals" (apartat 2 de l'article 32 de la LCAC). Per tant, la Llei mateixa estaria limitant notablement els tipus de consorcis que es poden ocupar de la gestió directa del servei públic de comunicació audiovisual en l'àmbit local, excloent-ne tots aquells consorcis que estiguin formats per entitats públiques –o privades– que no tinguin la consideració d'entitat local.

Finalment, quant a les seves funcions, són les entitats consorciades mateixes –mitjançant els estatuts del consorci– les que determinaran quin és l'objecte i les finalitats que es persegueixen. Des d'un punt de vista general, els consorcis es constitueixen per gestionar activitats i serveis d'interès comú a les parts. En aquest sentit, tal com expressament preveu la LCAC, és evident que els serveis públics audiovisuals locals són un dels serveis susceptibles d'incloure's dintre de l'objecte dels consorcis.

Per acabar, i sense poder entrar a analitzar amb més detall el règim jurídic dels consorcis, cal insistir en el fet que la regulació bàsica actual d'aquesta figura la trobem en la nova LRJSP, que –com ja succeïa amb la LRSAL– imposa la necessitat d'adscriure obligatòriament els consorcis a una de les administracions públiques que la integren. Aquesta adscripció, entre altres aspectes, determinarà l'aplicació del règim pressupostari, de comptabilitat i de control de l'administració pública a la qual s'adscriuen (article 120 de la LRJSP).

b) Una possibilitat (gairebé) inèdita: la mancomunitat de municipis

Juntament amb els consorcis, les mancomunitats de municipis se'ns presenten com un dels principals instruments mitjançant els quals s'articula la cooperació intermunicipal al nostre ordenament jurídic. A grans trets, podem definir les mancomunitats com administracions públiques, de caràcter institucional (o instrumental), formades per l'associació de dos o més municipis per a la gestió en comú d'obres o serveis determinats de competència municipal (Martín Mateo 1997: 41; Morillo-Velarde Pérez 2011: 1601; Salanova Alcalde 1993: 55). Els seus trets principals són els següents:

Les mancomunitats de municipis tenen personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats. Per tant, amb la mancomunitat es crea una nova persona jurídicopública, diferent dels municipis que la integren, a la qual es reconeix l'aptitud per ser titular de drets i obligacions.

Les mancomunitats de municipis sorgeixen històricament per superar la fragmentació excessiva del nostre mapa local, tot promovent l'execució o prestació en comú d'obres, activitats

o serveis determinats de competència municipal. Actualment, però, podem afirmar que les mancomunitats de municipis són institucions molt arrelades al nostre territori, a les quals s'atribueix la prestació de serveis municipals molt diversos (Vilalta Reixach 2016: 80-85), dintre dels quals, sens perjudici del que direm a continuació, podríem incloure els serveis de comunicació audiovisual locals.

Com ja hem posat en relleu, quan parlem de mancomunitats municipals ens referim a entitats de caràcter voluntari. En efecte, la seva existència no ve imposada directament per una decisió del legislador o per l'ordenament jurídic, sinó que es constitueixen voluntàriament, mitjançant el lliure acord entre les parts que hi intervenen.

Finalment, cal tenir també en compte que les mancomunitats es caracteritzen per tenir un àmbit subjectiu limitat, en la mesura que el nostre ordenament només reconeix la possibilitat de mancomunar-se als municipis (apartat 1 de l'article 44 de la LBRL i apartat 1 de l'article 115 del TRLMRLC).

Pel que fa a la relació de les mancomunitats de municipis amb la prestació del servei públic de comunicació audiovisual local, podem destacar que es tracta d'una figura utilitzada escassament. De fet, només en trobem un exemple, des del 2001 fins als 2012, quan els ajuntaments d'Igualada, Santa Margarida de Montbui, Òdena, Vilanova del Camí, la Pobla de Claramunt, Jorba i Castellolí es van agrupar mitjançant la Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena per prestar el servei de televisió local (Conca TV) a la comarca de l'Anoia. Posteriorment, el servei va passar a un consorci i Conca TV va deixar d'emetre el 2012.

c) La comunitat de municipis en la prestació de serveis de comunicació audiovisual

La comunitat de municipis és una figura singular de l'ordenament català, ideada en un principi a partir de les comunitats de municipis franceses (*communauté des comunes*).² És l'única fórmula, de les tres que el TRLMRLC ofereix com opcions de cooperació per a la prestació de serveis, que no té personalitat jurídica pròpia. Els seus elements definidors són els següents:

Pel que fa a la seva composició, com en el cas de les mancomunitats, únicament poden formar part de les comunitats de municipis els municipis (apartat 1 de l'article 123 del TRLMRLC).

Quant a les seves finalitats, l'objecte de les comunitats es defineix d'una manera força àmplia, ja que es poden constituir per gestionar i executar tasques i funcions comunes dels municipis membres (apartat 1 de l'article 123 del TRLMRLC). En algunes ocasions, s'havia plantejat el dubte sobre si les funcions i tasques comunes incloïen també la prestació dels serveis públics –com pot ser l'audiovisual. En aquest sentit, es considera que, efectivament, l'objecte de les comunitats de municipis també pot incloure aquesta actuació, ja que ha estat el legislador català mateix qui n'ha definit de forma àmplia

l'àmbit material d'actuació –fins i tot, més que en el cas de les mancomunitats de municipis– (Torres Cobas 2003: 282).

Pel fet de no disposar de personalitat jurídica pròpia, les comunitats de municipis no es poden qualificar com un ens local, ja que, pròpiament, no es crea una nova persona jurídica diferent dels membres de la comunitat. De tota manera, tal com preveu l'apartat 2 de l'article 123 del TRLMRLC, els acords que s'adopten en el si de la comunitat vinculen tots els municipis agrupats i tenen eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis que integren la comunitat.

Tot i que la comunitat de municipis es mostra com una fórmula molt flexible, ha tingut molt poc predicament a Catalunya, on trobem només una desena de casos. Pel que fa a la gestió dels serveis audiovisuals en l'àmbit local, la valoració de la comunitat de municipis com a fórmula gestora també ha de ser igualment testimonial. La Comunitat de Municipis Emun-Segrià se'ns presenta com l'únic cas en què l'objecte és la prestació de serveis audiovisuals, en concret, la gestió comuna de mitjans relacionats amb serveis de radiodifusió i producció de productes radiofònics. Aquesta Comunitat es va crear el 28 de desembre de 2005, amb la signatura del conveni corresponent entre els municipis lleidatans d'Alfarràs, Alguaire, Rosselló i Almenar, tots a la comarca del Segrià. De tota manera, va ser dissolta l'any 2009, per transformar-se en consorci.

d) Les societats interadministratives

La creació de societats participades per diferents administracions públiques és una possibilitat que, amb caràcter general, ja preveia la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC), en afirmar que quan d'un conveni interadministratiu en sorgís la necessitat de constituir una organització comuna, aquesta podia adoptar la forma de societat mercantil (apartat 5 de l'article 6 de la LRJPAC).

En l'àmbit local, aquesta possibilitat es va recollir també de forma expressa. I és que, des de la reforma produïda per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, la legislació bàsica de règim local ja no exigeix que la constitució d'una societat mercantil per a la gestió directa d'un servei públic pertanyi *íntegrament a l'entitat local*, sinó que només s'exigeix que el capital social sigui "de titularitat pública" (lletra d de l'apartat 2 de l'article 85 de la LBRL). D'aquesta manera, doncs, la LBRL admet que es puguin constituir societats mercantils per a la prestació de serveis públics locals formades per diferents entitats públiques. Aquestes societats hauran d'adoptar alguna de les formes que preveu el Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de societats de capital. Per tant, es regiran, íntegrament, pel dret privat, excepte en aquelles matèries en què sigui d'aplicació la normativa pressupostària, comptable, de control financer, de control d'eficàcia i de contractació pública.

Precisament, pel que fa a la prestació del servei audiovisual

mitjançant una societat mercantil, cal tenir en compte algunes idees importants sobre el seu règim contractual. I és que per tal que aquesta societat es pugui considerar realment una forma de gestió *directa* d'un servei públic –d'acord amb l'apartat 2 de l'article 32 de la LCAC– no només hauria de ser íntegrament de capital públic, sinó que, a més, s'hauria de poder considerar un mitjà propi o servei tècnic de les diferents administracions locals que hi participen, d'acord amb el que preveu el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic (en endavant, TRLCSP).

Altrament, l'atribució de la gestió d'aquest servei públic a una societat mercantil no es podria formalitzar de forma directa i, en conseqüència, s'hauria de realitzar mitjançant els tipus contractuals i els procediments d'adjudicació que preveu la legislació de contractes del sector públic.

En aquest sentit, per poder estendre la consideració de *mitjà propi* o *servei tècnic* d'una administració, cal tenir molt en compte les exigències derivades de la jurisprudència comunitària i que actualment recull l'apartat 6 de l'article 24 del TRLCSP. Aquest precepte ens diu que "els ens, organismes i entitats del sector públic poden ser considerats mitjans propis i serveis tècnics d'aquells poders adjudicadors per als quals realitzin la part essencial de la seva activitat quan aquests tinguin sobre aquells un control anàleg al que poden exercir sobre els seus propis serveis".³

Finalment, cal tenir en compte que, com apuntàvem abans i d'acord amb la reforma que va introduir la LRSAL, només es pot recórrer a les societats mercantils per a la gestió dels serveis públics locals quan quedi acreditat, mitjançant una memòria justificativa elaborada a tal efecte, que resulten més sostenibles i eficients que la gestió directa per l'entitat local mateixa o mitjançant un organisme autònom (apartat 2 de l'article 85 de la LBRL).

Conclusions

Hem vist al llarg del treball que la prestació de serveis de comunicació audiovisual, tal com la defineix la LCAC, es restringeix només a les formes de gestió directa o, en el cas que aquest servei el prestin dos municipis o més, a les fórmules de col·laboració que preveu el nostre ordenament, és a dir, el consorci, la mancomunitat i la comunitat de municipis, a més de la societat interadministrativa.

Arribats, doncs, a aquest punt, podem apuntar algunes conclusions pel que fa a la utilització d'aquestes formes gestores en la prestació de serveis públics municipals de ràdio i televisió.

En primer lloc, trobem un marc jurídic de gran densitat regulatòria, amb diverses normes reguladores de l'audiovisual –LGCA, LCAC–, de règim local –LBRL, LRSAL, TRLMRLC– i de l'organització i funcionament de les administracions públiques –LRJSP, LPAC, LRJPCat. La normativa reguladora restringeix,

en el cas de la cooperació intermunicipal, les fórmules que es puguin adoptar en la prestació dels serveis. Aquesta restricció és especialment intensa respecte de l'instrument que la LCAC prioritza en el cas de la televisió local, com és el consorci, i que la normativa de règim local –especialment la LRSAL– ha restringit enormement en els darrers anys. Aquest xoc entre la regulació audiovisual i de règim local es veu en el cas de la política restrictiva respecte dels consorcis que ha operat la LRSAL, que ha provocat que actualment existeixin consorcis de TDT integrats per un únic municipi, fet que els hauria de dur necessàriament a dissoldre's. Les altres figures presenten graus diferents de flexibilitat, de la moderada intensitat de la mancomunitat a fórmules més flexibles, com la societat administrativa i la comunitat de municipis. Seria recomanable eliminar del text de la LCAC les referències als consorcis, per tal com assenyalen preferència per una fórmula concreta, que ha resultat problemàtica.

Altres elements són determinants a l'hora d'escollir una fórmula o una altra, com ara les dificultats a l'hora de crear, modificar o dissoldre els ens, el tipus de membres que poden constituir l'ens prestador del servei o la personificació mateixa, que hauria de ser una opció, però no una obligació. L'expressió utilitzada per definir el prestador de serveis de comunicació audiovisual –ens o organisme– s'hauria d'obrir a qualsevol modalitat de cooperació intermunicipal, inclosa la utilització de la figura del conveni, de manera que es deixaria espai als municipis per, en exercici de la seva autonomia, escollir la fórmula més adient en funció del cas concret.

Atès el context de la prestació de serveis de comunicació audiovisual, creiem que, a nivell general, convé flexibilitzar la forma de gestió d'un servei en el qual dos o més municipis cooperen en la prestació, però també reforçar les garanties que el servei es presta amb independència i amb continguts de proximitat. En aquest sentit, s'hauria de posar més èmfasi en la transparència del servei, en la rendició de comptes, més que no pas limitar les possibilitats de cooperació. En el mateix sentit, la LCAC hauria de concretar amb més detall la participació de privats i compensar que s'utilitzin amb un reforçament sobre la transparència i la rendició de comptes respecte de la seva participació.

Notes

1. Aquestes entitats no són pròpiament associacions d'ens locals, sinó agrupacions –forçoses– de municipis.
2. Sobre la figura de les comunitats de municipis a Catalunya i els seus antecedents en el dret comparat, podeu veure, entre d'altres, FONT I LLOVET, T. (dir.): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Elements de debat territorial, núm. 16, Diputació de Barcelona, 2002.
3. Hi ha molta bibliografia sobre el règim jurídic dels mitjans propis i serveis tècnics de l'Administració. Serveixin com a referència, entre moltes altres, les següents: PASCUAL

GARCÍA, J.: *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*, Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2010; PERNAS GARCÍA, J. J.: *Las operaciones in house y el Derecho comunitario de los contratos públicos*, Madrid, Ed. Iustel, 2008 o VILALTA REIXACH, M: “Los llamados contratos de auto-provisión (o contratos in house providing)”, a YZQUIERDO TOLSADA, M (Dir.): *Contratos. Civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*. Navarra, Thomson Reuters – Aranzadi, 2014.

Referències

BARATA MIR, J. “Los nuevos servicios audiovisuales.”. A: MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Derecho de la regulación económica*. Vol. 2, Madrid: Iustel, 2012.

BARATA MIR, J.; FITA CABA, C. “La Llei general de la comunicació audiovisual com a norma bàsica estatal i el seu encaix en el dret públic de Catalunya”. *REAF*. 2012, núm. 15.

CONSELL DE L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA. *Butlletí de la informació sobre l'audiovisual*. BIAC. 2017, núm. 6. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/altres/BIAC6.pdf>

CONSELL DE L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA; COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES. *La televisión digital terrestre a España. Situación i tendències*. Barcelona: CAC, 2002

CONSELL DE L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA. *Diagnòstic de la Televisió Digital Terrestre Local a Catalunya (setembre - octubre 2009)*. Barcelona: CAC, 2009. <https://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/estudis_recerca/Diagnostic_TDTLCat_231009.pdf>

COROMINAS, M. *Televisió local a Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans (IEC), 2009.

COROMINAS, M.; BONET, M.; FERNÁNDEZ ALONSO, I.; GUIMERÀ I ORTS, J. À.; SANMARTÍN, J.; BLASCO GIL, J. J. “Televisión digital terrestre local (TDT-L) en España: los concesionarios privados”. *Zer*. Vol. 12 (2007), núm. 22, 69-95.

COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*. 23a. edició, Cizur Menor: Civitas – Thomson Reuters, 2012.

ESTEVE PARDO, J. *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: INAP, 2015

FERNÁNDEZ ALONSO, I.; COROMINAS, M.; BONET, M.; GUIMERÀ I ORTS, J. À.; NAVARRO, J. S. “Políticas de implantación de la TDT local en España (2005-2006): los casos de las comunidades autónomas de Islas Baleares, Madrid, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Galicia, Cataluña y Aragón”. *Observatorio (OBS*)*, Vol. 1 (2007), núm. 1, 205-224.

- FERNÁNDEZ ALONSO, I.; CAPURRO ROBLES, M.; SANMARTÍN NAVARRO, J.; BLASCO GIL, J. J. "DTT implantation policies in Europe and the transformation of the television landscape. Analysis of five experiences: the United Kingdom, Germany, France, Italy and Spain". A: FERNÁNDEZ ALONSO, I; DE MORAGAS, M. (eds.). *Communication and Cultural Policies in Europe*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008, 217-247.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. "Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy". *Revista de Administración Pública*. Setembre-desembre, 1999, núm. 150.
- FONT I LLOVET, T. (dir). *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*. Elements de debat territorial, núm. 16, Diputació de Barcelona, 2002.
- FONT LLOVET, T.; PERDIGÓ, J. "Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal". *Anuario del Gobierno Local 2002*, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "La actividad industrial y mercantil de los municipios". *Revista de Administración Pública*. 1955, núm. 17.
- GUIMERÀ I ORTS, J. À.; ALBORCH, F. "La crisis de la TDT local pública en España: el caso de Cataluña". *Revista Latina de Comunicación Social*. 2011, núm. 66, 1-22.
- GUIMERÀ I ORTS, J. À. "La televisió local a Catalunya: Un model en profunda transformació". *Quaderns del CAC*. 2006, núm. 26.
- GUIMERÀ I ORTS, J. À. "La televisió local a Catalunya (1976-2006): gestació, naixement i transformacions". Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya, 2007.
- LINDE PANIAGUA, E. "La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual". A: VIDAL BERTRÁN, J. M.; BOIX PALOP, A. (coord.). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Aranzadi, 2013.
- MALARET, E. "Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto". *Revista de Administración Pública*. 1998, núm. 145.
- MARTÍN MATEO, R. *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*. Madrid: Trivium, 1997.
- MARZAL, J.; MURCIANO, M. *El desarrollo de la televisión digital en España*. A Coruña: Netbiblo, 2007.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. *Los servicios públicos locales*. Barcelona: Ed. Bayer Hnos., 2007.
- MARTORI, A. "Televisión pública y era digital: las emisoras de proximidad en Cataluña como caso paradigmático en su adaptación a Internet". *Obra digital*. 2014, núm. 7.
- MORAGAS, M. de; GARITAONANDÍA, C.; LÓPEZ, B. *Televisión de proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, 1999.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. "Mancomunidades y asociaciones de municipios". A: MUÑOZ MACHADO, S. (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*, tom II, 3a. edició, Madrid: Iustel, 2011.
- PASCUAL GARCÍA, J. *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*, Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2010.
- PERNAS GARCÍA, J. J. *Las operaciones in house y el Derecho comunitario de los contratos públicos*, Madrid, Ed. Iustel, 2008.
- NIETO GARRIDO, E.: *El consorcio administrativo*, Barcelona: Ed. CEDECS, 1997.
- PRADO, E.; MORAGAS, M.: "La televisió local a Catalunya. De les experiències comunitàries a les estratègies de proximitat". *Quaderns del CAC*. 2002, núm. extra.
- SALANOVA ALCALDE, R. *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*. 2a. edició. Zaragoza: Diputación General de Aragón, 1993.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Madrid: Iustel, 2004.
- SENDÍN GARCÍA, M. Á. *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*. Granada: Comares, 2003.
- SOSA WAGNER, F. *La gestión de los servicios públicos locales*. Cizur Menor: Thomson - Civitas, 2008.
- TORRES COBAS, F. "Perversiones y novedades de la cooperación municipal". *Anuario del Gobierno Local 2003*, 2004.
- TOSCANO GIL, F. "Otra vez los consorcios administrativos". *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 2016.
- VIDAL BERTRÁN, J.; BOIX PALOP, A. "El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España". A: VIDAL BERTRÁN, J.; BOIX PALOP, A. (coord.). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Aranzadi, 2013.

VILALTA REIXACH, M. "Los llamados contratos de auto-provisión (o contratos in house providing)", A: YZQUIERDO TOLSADA, M. (dir.). *Contratos. Civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*. Navarra: Thomson Reuters – Aranzadi, 2014.

VILALTA REIXACH, M.; GRACIA RETORTILLO, R. (dirs.). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2016.