

La deficient regulació a Espanya dels mitjans de comunicació comunitaris: el cas de Cuac FM

ISABEL LEMA BLANCO

Universidade da Coruña

isabel.lemablanco@udc.es

Codi ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2965-8052>

Article rebut el 20/04/20 i acceptat el 11/06/20

Resum

Aquest article realitza una anàlisi crítica de l'exercici del dret fonamental a la llibertat d'expressió i, concretament, de la deficient regulació dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre en el context espanyol. El cas de Cuac FM (la Corunya) ha il·lustrat les limitacions i dificultats a què s'enfronta la ciutadania a l'hora d'accedir als mitjans de comunicació. Cuac FM és una emissora de ràdio comunitària que es va veure en l'obligació de litigar contra l'administració autonòmica i que va veure finalment reconeguts els seus drets d'emissió pels tribunals de justícia.

Keywords

Serveis audiovisuals sense ànim de lucre, llibertat d'expressió, regulació de la comunicació audiovisual, dret d'accés, ràdios comunitàries.

Abstract

This article makes a critical analysis of the fundamental right exercise to freedom of expression and, specifically, of the deficient community non-profit audiovisual communication services regulation in the Spanish context. The case of Cuac FM (A Coruña) illustrates the limitations and difficulties faced by citizens when accessing the media. Cuac FM is a community radio station that was forced to take legal action against the regional administration and which had its broadcasting rights finally recognised by the courts of justice.

Keywords

Non-profit audiovisual services, freedom of expression, audiovisual communication regulation, right of access, community radio stations.

1. Introducció

Els mitjans de comunicació social són poderoses eines d'influència col·lectiva que exerceixen, en els sistemes democràtics, el paper d'observadors crítics de la realitat, al mateix temps que tenen la capacitat de marcar l'agenda política i afavorir estats d'opinió pública, i fins i tot produir canvis polítics d'abast (LEWIS 2015). El sistema mediàtic hauria de constituir, en el seu conjunt, una plataforma plural d'expressió per a una multiplicitat de grups i interessos (NORRIS 2008), ja que l'accés als mitjans de comunicació és una condició imprescindible per a la participació plena de la ciutadania en l'espai públic (MACBRIDE 1980). Diferents organitzacions internacionals com l'ONU, la UNESCO, el Parlament Europeu (2008) o el Consell d'Europa (2018, 2009) han destacat el paper que tenen els mitjans que pertanyen a l'anomenat "Tercer Sector de la Comunicació" (BARRANQUERO 2016) i han recomanat als estats la seva protecció i promoció; igualment, els han instat a posar a la seva disposició l'espectre necessari de freqüències de ràdio i televisió, analògic i digital, per a l'exercici adequat de les seves funcions.

La Resolució de 24 de juny de 2008 del Parlament Europeu,

en la qual es reconeix als mitjans del tercer sector el seu paper com a "instruments eficaços per reforçar la diversitat cultural i lingüística, la inclusió social i la identitat local, tot contribuint al diàleg intercultural", n'és un exemple. El tercer sector corregiria, segons el Parlament Europeu, "les idees divulgades pels mitjans de comunicació de masses respecte de grups socials amenaçats d'exclusió, com els refugiats, els immigrants o les minories ètniques i religioses". Al seu torn, el Consell d'Europa, en la seva Declaració d'11 de febrer de 2009, considera els mitjans comunitaris "com un sector audiovisual diferenciat, al costat del servei públic i els mitjans de comunicació comercials privats" i insta els estats membres a crear infraestructures legals en què els mitjans comunitaris es puguin desenvolupar, tot establint reserves de freqüències analògiques "que poden seguir sent necessàries després de l'encesa digital" i proveint aquest sector de finançament amb la finalitat que "no es trobin en desavantatge en un ambient digital".

No obstant això, tot i el reconeixement internacional, si s'atén al dret comparat, els mitjans audiovisuals comunitaris pateixen una regulació desigual en el context europeu (Meda 2015; Ortiz Sobrino 2014). A Europa coexisteixen països on aquest sector gaudeix d'un alt grau de desenvolupament

i abast –encara sense un extens desplegament normatiu que l'empari (per exemple, els Països Baixos o Àustria)– amb altres estats com França, Dinamarca, Noruega, Irlanda o Itàlia, on l'ordenament jurídic regula el dret d'accés a les llicències d'emissió i preveu instruments que garanteixin la sostenibilitat econòmica dels mitjans de titularitat ciutadana (ORTIZ SOBRINO 2014; CHEVAL 2014; LEMA BLANCO I MEDA 2016). En contraposició, Espanya compta amb una legislació en matèria de comunicació audiovisual pendent de desenvolupar i, com a conseqüència d'això, el sector comunitari pateix una situació d'alta vulnerabilitat i desigualtat (GARCÍA-CASTILLEJO 2016; CHAPARRO 2014), derivat d'un bon nombre de “traves i restriccions administratives que contravenen la legislació vigent” (GARCÍA-CASTILLEJO 2016: 131).

Aquest article aborda les limitacions i restriccions en l'exercici de la llibertat d'expressió i comunicació de la ciutadania en el context espanyol i, concretament, la regulació de l'accés a l'espectre radioelèctric per part dels serveis de comunicació audiovisual sense ànim de lucre. Es fa una anàlisi crítica del nivell de desenvolupament i aplicació de la legislació espanyola en matèria de comunicació audiovisual i, a continuació, es presenta el cas de l'emissora de ràdio lliure i comunitària Cuac FM (la Corunya, Espanya) que, després d'una trajectòria de 24 anys d'existència, ha aconseguit el reconeixement dels seus drets d'emissió als tribunals de justícia, un fet de significada rellevància per al tercer sector de la comunicació.

2. Conceptualització dels mitjans de comunicació comunitaris i la seva regulació en l'ordenament espanyol

Els mitjans de comunicació comunitaris, també denominats mitjans associatius o ciutadans, es caracteritzen per ser mitjans de titularitat privada, sense ànim de lucre i la missió principal dels quals és la satisfacció de les necessitats de comunicació de les comunitats locals. Es caracteritzen per afavorir la participació de la ciutadania tant pel que fa a la propietat del mitjà com a la programació, administració, operació, finançament i avaluació (AMARC 2010). Els mitjans comunitaris han estat reconeguts internacionalment com a contrapès davant de l'excessiva concentració de la propietat de les empreses mediàtiques (CONSELL D'EUROPA 2018), així com instruments eficaços per reforçar la diversitat cultural i lingüística de les regions (LEMA BLANCO I MEDA 2016), millorar la cohesió social i promoure processos de capacitació, alfabetització i empoderament mediàtic (LEWIS I MITCHELL 2014; LEMA BLANCO 2018, 2015; LEMA BLANCO *et al.* 2016).

L'existència dels mitjans de comunicació de titularitat ciutadana s'infereix de la Carta Magna de 1978, que en el seu articulat reconeix i protegeix el dret “a expressar i difondre lliurement els pensaments, idees i opinions mitjançant la paraula, l'escrit o qualsevol altre mitjà de reproducció” (art. 20.1.a), així com “a comunicar o rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió” (art. 20.1.d), i és responsabilitat dels poders

públics “remoure els obstacles que impedeixin o dificultin la participació de la ciutadania en la vida política, econòmica, cultural i social de país” (art. 9.2). Aquest dret a la llibertat de comunicació ha estat desenvolupat amb posterioritat pel Tribunal Constitucional i el Tribunal Suprem, la jurisprudència dels quals ha ratificat en un bon nombre de sentències el dret de la ciutadania –a través de les seves diferents maneres d'agrupació col·lectiva–, a participar en l'espai radioelèctric, i l'Estat té el deure d'establir els canals que garanteixin aquest exercici (SAAVEDRA 1993). Així, com apunta Boix (2007: 40), diverses televisions locals i ràdios de proximitat “que van funcionar al marge de qualsevol suport legal o concessió administrativa, van veure emparats els seus drets en diverses sentències del Tribunal Constitucional en virtut de l'exercici del seu dret a la llibertat d'expressió”.

No obstant això, malgrat el text constitucional, els serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre han hagut d'esperar l'aprovació de la vigent Llei 7/2010, general de la comunicació audiovisual (BOE 2010) per ser reconeguts explícitament en l'ordenament espanyol com un dret de la ciutadania. Aquest reconeixement és resultat d'un treball intens d'interlocució amb diferents actors polítics per part del sector de les ràdios i televisions lliures i comunitàries, organitzat sota el paraigua de la Red de Medios Comunitarios (ReMC). Durant la redacció de la Llei 7/2010, la ReMC va demandar “un debat urgent sobre la imperiosa necessitat que un estat democràtic compti amb un tercer sector de la comunicació sòlid i saludable” (CLÚA *et al.* 2006: 2) i va reivindicar activament els drets d'emissió dels mitjans comunitaris, tot presentant un bon nombre d'al·legacions a l'esborrany de la norma, que van ser parcialment recollides en el text final (MEDA 2013; GARCÍA GARCÍA 2013).

L'article 32 de la Llei 7/2010 regula les qüestions relacionades amb els mitjans comunitaris de la manera següent:

“Les entitats privades que tinguin la consideració legal d'entitats sense ànim de lucre podran prestar serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre per atendre les necessitats socials, culturals i de comunicació específiques de comunitats i grups socials, així com per fomentar la participació ciutadana i la vertebració del teixit associatiu” (art. 32.1).

A l'apartat 2 s'estableix que “l'Administració General de l'Estat ha de garantir en tot cas la disponibilitat del domini públic radioelèctric necessari per a la prestació d'aquests serveis” (art. 32.2), la qual cosa ha estat considerada un punt d'inflexió per a un sector històricament oblidat pel legislador, si bé no s'estableix l'obligació de fer una “reserva de l'espai radioelèctric”, tal com recomanaven alguns organismes internacionals com el Consell d'Europa (MEDA 2012).

El legislador ha condicionat els drets de les persones jurídiques responsables de les ràdios i televisions comunitàries a l'acompliment d'un bon nombre de requisits, com ara la concessió prèvia de llicència o la presentació obligada de

memòries financeres a les autoritats audiovisuals. S'hi ha establert també limitacions restrictives pel que fa a la capacitat econòmica d'aquests mitjans, ja que “els seus continguts s'han d'emetre en obert i sense cap tipus de comunicació audiovisual comercial” (art. 32.1), la qual cosa limita la capacitat d'autofinançament del mitjà. A més, tal com recull el mateix article, “llevat de l'autorització expressa de l'autoritat audiovisual, les despeses d'explotació anuals no podran ser superiors a 50.000 euros, en el cas de les emissores de ràdio, i a 100.000 euros, en el cas de les televisions” (art. 32.6). Cal assenyalar que aquestes condicions en cap cas s'han imposat als mitjans comercials ni es justifica motivadament en la norma les raons per les quals s'estableix la diferència de tracte entre mitjans comercials i mitjans sense ànim de lucre. Per tot això, alguns autors han denunciat que, malgrat els avenços esmentats, els mitjans de titularitat ciutadana continuen estant discriminats i limitats en comparació amb el sector públic i privat comercial (GARCÍA-CASTILLEJO 2016; GARCÍA GARCÍA 2015).

La Llei 7/2010 establia la necessitat de desenvolupar (en un termini màxim de 12 mesos des de la seva aprovació) un reglament específic que establís les condicions bàsiques per a la prestació dels serveis de comunicació comunitària sense ànim de lucre, així com el procediment d'adjudicació de les llicències pertinents (disposició transitòria 14). Cal assenyalar que aquest reglament encara no ha estat objecte de desenvolupament i aprovació, tot i haver transcorregut una dècada des de l'aprovació de la norma citada. Aquest incompliment legislatiu ha cridat l'atenció del Consell d'Estat (2019), que ha qualificat aquesta situació com “particularment anòmala i sense justificació, tenint en compte que és una reclamació constant del sector”. Mentrestant, el Govern ha continuat realitzant *de facto* una distribució de l'espectre radioelèctric discriminatòria per als mitjans comunitaris, sense establir reserves per a aquest sector (MEDA 2013; ZALLO 2010), ni planificar llicències per a les televisions comunitàries. Aquestes qüestions estan sent estudiades pel Comitè de Drets Humans de les Nacions Unides, després de la denúncia realitzada per la Red de Medios Comunitarios (REMC 2018).

En els últims anys l'activitat legislativa adreçada a solucionar aquesta anomalia ha estat escassa. L'any 2017 es va aprovar al Congrés dels Diputats una proposició no de llei a la Comissió d'Energia, Turisme i Agenda Digital, en la qual s'instava el Govern central a “regular l'atorgament d'autoritzacions temporals a serveis de comunicació comunitaris radiofònics i televisius que estiguessin en funcionament amb anterioritat a l'1 de gener de 2009” (BOCG 2017). No obstant això, aquesta proposició no de llei, que va comptar amb el suport de la majoria dels grups polítics, no es va materialitzar en cap avanç per part de l'executiu.

En l'àmbit autonòmic, un nombre reduït de comunitats autònomes ha començat a desenvolupar una regulació específica per a la concessió de llicències per a mitjans comunitaris, com ha estat el cas de la Generalitat de Catalunya i del Parlament andalús. La Generalitat ha elaborat un

esborrany de decret dels serveis de comunicació audiovisual sense ànim de lucre, que estableix que quan el Govern central planifiqui noves freqüències s'impulsarà un concurs per optar a freqüències entre les emissores comunitàries en funcionament (GENERALITAT DE CATALUNYA 2018). Aquest esborrany, pendent d'aprovació, també recull la inclusió de mesures de foment dels mitjans comunitaris i s'acompanya d'una memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, que apunta a la regulació dels mitjans comunitaris com un mecanisme eficaç per reduir la pirateria radiofònica (GENERALITAT DE CATALUNYA 2018b).

El Parlament andalús va aprovar l'octubre de 2018 la Llei 10/2018, audiovisual d'Andalusia (BOJA 2018), que estableix mesures orientades a l'alfabetització digital, resultat d'un intens debat en el qual van participar una quarantena d'organitzacions sectorials i educatives que constitueixen el Foro Andaluz de Educación, Comunicación y Ciudadanía. Les aportacions del **fòrum** esmentat han resultat imprescindibles perquè aquesta llei regulés el dret d'accés de la ciutadania als mitjans públics, la promoció i reconeixement dels mitjans comunitaris, el foment de l'alfabetització mediàtica i l'impuls de la participació ciutadana en el Consell Audiovisual d'Andalusia, i ha constituït el desenvolupament legislatiu més avançat per al sector audiovisual en el context espanyol.

La llei de comunicació andalusa ha disposat la necessitat d'aconseguir “en la mesura del possible (...) un equilibri entre els prestadors del sector públic, els mitjans comunitaris sense ànim de lucre i els privats de caràcter comercial” (art. 2). S'hi han establert també condicions tecnològiques i econòmiques diferenciades entre mitjans privats comercials i mitjans comunitaris a l'hora d'accedir a noves llicències d'emissió. La llei recull en el seu articulat un procés específic per a l'adjudicació de llicències per als serveis de comunicació sense ànim de lucre i s'habilita que aquests mitjans tinguin accés a fonts de finançament públiques per a l'exercici de les seves activitats (art. 56). La viabilitat econòmica i tecnològica es determinarà atenent a les característiques pròpies del sector i en virtut de la capacitat del mitjà “per contribuir a la vertebració del teixit associatiu de la zona de prestació de servei, el nombre d'hores de programació realitzada per persones, grups socials i entitats socials de la zona de prestació de servei o l'existència de mecanismes per formar part del projecte, participar en la presa de decisions i en els òrgans de govern” (Disposició Addicional 2a-). Aquestes condicions establertes pel legislador pretenen garantir que les llicències s'atorguin a entitats sense ànim de lucre que, entre altres requisits, es regeixin per criteris de lliure accés, funcionament democràtic i servei a la seva comunitat de referència, tal com demandaven les emissores comunitàries andaluses.

No obstant això, la Junta d'Andalusia va aprovar recentment el Decret Llei 2/2020 (BOJA 2020) pel qual es modifica, entre d'altres, la Llei 10/2018 audiovisual d'Andalusia en un sentit molt regressiu pel que fa a les ràdios i televisions de proximitat. Aquesta situació ha estat denunciada per organitzacions com EMA-RTV o la Plataforma de Defensa de la Comunicació y el

Periodismo d'Andalusia quan es va considerar que el decret, recorregut davant del Tribunal Constitucional, vulnerava la competència estatal sobre telecomunicacions i mitjans de comunicació social, a l'hora d'habilitar emissions radiofòniques en cadena. El decret ha eliminat, per tant, l'obligació de tenir un estudi d'emissió a la zona de cobertura, al mateix temps que ha suprimit la prohibició d'inclusió o difusió de qualsevol tipus de comunicació comercial audiovisual en emissores sense llicència (les conegudes com a "emissores pirates") i ha obert també la porta a la privatització de les emissores municipals (art. 28.8).

3. La judicialització dels drets d'emissió: el cas de CUAC FM

Cuac FM és l'emissora comunitària de la Corunya. Fundada el 1996, Cuac FM és propietat del Colectivo de Universitarios Activos - CUAC, una associació cultural sense ànim de lucre constituïda per un centenar de socis i sòcies, que a més de l'activitat informativa pròpia d'un mitjà de comunicació local, també ha impulsat diversos projectes de capacitació mediàtica. Al llarg dels seus 24 anys de trajectòria, Cuac FM ha sol·licitat, en diferents ocasions, a la Xunta de Galícia una llicència d'emissió com a ràdio sense ànim de lucre, però sempre ha obtingut una resposta negativa i ha estat emplaçada a futures planificacions o desenvolupaments normatius d'àmbit estatal. Després de l'aprovació de la Llei 7/2010, el Govern autonòmic va convocar el 2012 un concurs públic de llicències de radiodifusió comercial que va ser recorregut davant els tribunals per la Red de Medios Comunitarios. Aquesta entitat va argumentar que l'Administració gallega estava esgotant totes les concessions que es podien atorgar en virtut de la planificació de l'espectre radiofònic existent, sense atendre les necessitats dels mitjans comunitaris existents ni establir una reserva en l'espai radioelèctric per a futures adjudicacions en aquest sector.

El Tribunal Superior de Xustiza de Galícia (TSXG) va admetre el recurs a tràmit, però va resoldre de manera favorable a l'Administració; així, es va interpretar que el procediment esmentat no vulnerava el dret a disposar d'una llicència en el futur per a aquesta emissora comunitària, atès que "existeix la possibilitat d'optar a llicències comercials" (Sentència del TSXG, núm. 620/2016). No obstant això, el tribunal no va entrar a valorar la desigualtat de condicions existent entre les empreses mediàtiques i les entitats sense ànim de lucre a l'hora de satisfer els requisits tècnics i econòmics necessaris per poder participar en un concurs de llicències d'explotació comercial (per exemple, el dipòsit d'una fiança) i que suposen una barrera d'entrada per a les entitats que no realitzen una activitat econòmica.

Tot i la no adjudicació de llicències per a emissores comunitàries, se sostenia per part de les institucions gallegues una política de no persecució i de respecte a l'*statu quo*, que permetia l'activitat dels mitjans de comunicació comunitaris,

atesa l'evident anomalia existent en el sistema de mitjans. No obstant això, aquesta situació es va veure alterada el setembre de 2017, amb l'obertura d'un expedient sancionador contra Cuac FM per part de la Xunta de Galícia, a instància del Ministeri d'Indústria, per emetre sense disposar de la corresponent llicència, i va exposar aquesta emissora a una sanció administrativa d'entre 100.001 a 200.000 €, la qual cosa va provocar el cessament temporal de les seves emissions en la freqüència modulada, encara que va mantenir la seva activitat a través d'Internet.

El col·lectiu va presentar un escrit d'al·legacions a l'expedient sancionador esmentat, que se sostenia principalment en tres arguments: 1) el servei públic reconegut que presta l'emissora comunitària Cuac FM, de l'existència del qual tenia coneixement l'administració autonòmica des d'abans de l'inici de la seva activitat, sense que aquesta emissió radiofònica afectés els drets d'altres mitjans de l'entorn o representés cap perjudici; 2) la inexistència de la infracció pel reconeixement del dret d'accés als serveis de comunicació radiofònics sense ànim de lucre que es dedueix de la disposició transitòria 14a de la Llei 7/2010; i 3) l'actuació de bona fe per part de la demandada en l'exercici d'un dret fonamental. Un exemple d'això va ser que, davant l'obertura de l'expedient sancionador, el col·lectiu demandat va cessar immediatament les seves emissions en freqüència modulada.

Les al·legacions presentades van ser parcialment acceptades per l'Administració gallega, que va resoldre tot eximint Cuac FM de la sanció econòmica prevista, però establint la prohibició d'emetre a través de la freqüència modulada (CUAC 2018). No conforme amb aquesta resolució administrativa, l'associació va decidir presentar un recurs contenciós administratiu contra la Xunta de Galícia davant el Tribunal Superior de Xustiza de Galícia (TSXG) per la via especial per a la protecció dels drets fonamentals. CUAC va sol·licitar l'anul·lació de la prohibició d'emissió en la freqüència modulada amb l'argument que aquesta prohibició vulnerava el seu dret fonamental a la llibertat d'expressió.

El TSXG va dictar una sentència estimatòria de les pretensions de l'emissora comunitària (sentència 00507/2018), en la qual declarava que la Secretaria General de Mitjans de Comunicació de la Xunta de Galícia va vulnerar amb la seva resolució "els drets fonamentals de CUAC", ja que no va fer efectiu l'article 20 de la Constitució Espanyola, que reconeix "el dret de creació i ús de mitjans, en aquest cas de serveis comunitaris de comunicació audiovisual a través dels quals difondre idees, opinions i informació". El TSXG reconeix a Cuac FM una garantia temporal d'emissió i fonamenta aquesta decisió en què la legislació audiovisual preveu un període en el qual els operadors poden seguir emetent fins que sigui regulat per l'estat, "preveient la concessió de les llicències oportunes, sense que hagi tingut lloc regulació normativa a Galícia".

La sentència del TSXG és coherent així mateix amb la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 31/1994, de 31 de gener) que dictava que l'exercici d'un dret fonamental com els que

es reconeixen a l'art. 20.1 a) i c) de la Constitució espanyola no pot ser diferit *sine die* pel legislador, ja que l'absència de regulació legal comportaria, *de facto*, la prohibició senzillament de l'exercici de la llibertat de comunicació. Una vegada es va conèixer la decisió del TSXG, l'emissora Cuac FM va decidir reprendre les seves emissions en la freqüència modulada l'1 de novembre de 2018, després de tretze mesos de silenci a les ones hertzianes. Aquesta sentència del TSXG va ser posteriorment recorreguda per l'Administració gallega en cassació davant del Tribunal Suprem, que no va admetre a tràmit el recurs i va condemnar la Xunta de Galícia al pagament de les costes processals.

4. Conclusions i propostes

Aquest article ha presentat una anàlisi de la situació legal dels mitjans de comunicació comunitaris en el context espanyol, de la qual es conclou, en primer lloc, que l'exercici de la comunicació mediatitzada per part de la ciutadania no es realitza en les adequades condicions d'igualtat d'accés a l'espectre radioelèctric. Així, aquest sector rep un tracte discriminatori per part de l'Administració, tal com diversos autors i experts han denunciat (GARCÍA-CASTILLEJO 2016; MEDA 2015). L'Administració ha prioritzat els mitjans públics i privats comercials en la concessió dels drets d'emissió (CHAPARRO-ESCUADERO 2014; ZALLO 2010), mentre que s'ha mantingut en una situació d'inseguretat jurídica pel que fa a les televisions i ràdios comunitàries, i s'ha penalitzat l'activitat comunicativa que es realitza sense onerositat i amb un objectiu social, que s'ha relegat a una situació de marginalitat (MEDA 2013; GARCÍA GARCÍA 2015).

L'absència d'un marc regulador apropiat, així com d'un model de finançament adequat per als mitjans comunitaris, ha actuat en detriment de la sostenibilitat econòmica i social del sector, i els ha deixat en una posició extraordinàriament feble en comparació amb els seus homòlegs europeus. Així doncs, mentre a països com Irlanda, França, Àustria o Alemanya, les ràdios i televisions associatives estan protegides legalment i reben suport financer per part de l'Administració, cosa que els permet donar ocupació a un bon nombre de periodistes, comunicadors socials i dinamitzadors culturals (CHEVAL 2014), a Espanya aquests mitjans semblen estar condemnats a un amateurisme perpetu (MEDA 2015). Aquesta situació menyscaba, igualment, el dret de la ciutadania a estar informada a través de diferents fonts, especialment en l'àmbit audiovisual, en què la televisió i la ràdio continuen sent els mitjans d'informació més emprats per la ciutadania (EUROBAROMETER 2017), així com en els que dipositen més confiança (EUROBAROMETER 2018). La debilitat del tercer sector de la comunicació, especialment dels mitjans comunitaris, posa en risc el pluralisme audiovisual, tal com reconeix el recent informe de l'EU Media Pluralism Monitor (MASIP *et al.* 2017). El fet de rebre informació plural és un dret de la ciutadania i se sustenta en l'obligació legal que fonts

alternatives d'informació estiguin protegides per la llei i que, a més, aquestes fonts d'informació existeixin (Dahl 1989; KLIMKIEWICZ 2019: 3).

A Espanya, l'exercici del dret a la comunicació no està plenament garantit en els termes establerts per la Constitució. Un exemple d'això és el cas de l'emissora comunitària Cuac FM, que va ser objecte d'un expedient sancionador que va comportar el cessament de les seves emissions en la freqüència modulada durant 13 mesos, sense que el perjudici causat per al col·lectiu hagi estat reparat. Existeix, per tant, una situació de desemparament derivada de la inoperància d'un Estat –que ha decidit inhibir-se de l'acompliment d'una llei aprovada fa deu anys– i de la ineficàcia d'una comunitat autònoma que no ha sabut o no ha volgut regular ni protegir els serveis de radiodifusió comunitaris al seu territori, malgrat disposava d'eines.

La idea de cercar l'empara dels seus drets d'expressió i comunicació davant els tribunals de justícia no és una qüestió intrascendent per als mitjans comunitaris. Això implica comptar amb capacitats i habilitats per dissenyar una estratègia legal, quan molts d'ells no compten amb els recursos econòmics i humans adequats, especialment si de les accions judicials a incoar es deriva el risc de pagament de costes judicials que aquests mitjans sense ànim de lucre no poden assumir, tal com han denunciat davant el Comitè de Drets Humans de l'ONU (REMC 2018). És per això que el reconeixement dels drets d'emissió de Cuac FM en els tribunals de justícia i, concretament, de la garantia temporal d'emissió que recull la llei de l'any 2008, suposa una fita de gran rellevància per al sector. És la primera vegada que una resolució judicial reconeix que la inoperància de l'Administració suposa la vulneració dels drets constitucionals d'una emissora de ràdio comunitària.

El Tribunal va interpretar que el règim transitori de la llei general de comunicació audiovisual, que regula aquells serveis de comunicació comunitaris que precedeixen la llei, els atorga una protecció jurídica mentre no es produeixi la regulació adequada del sector. Així doncs, el reconeixement de la garantia d'emissió temporal hauria donat suport legal a l'activitat d'un centenar d'emissores comunitàries que manquen involuntàriament de llicència. És d'esperar que el cas de Cuac FM serveixi també de precedent jurídic perquè les administracions autonòmiques i estatals meditin les seves pretensions de perseguir i clausurar emissores de ràdio i televisió comunitàries tot argumentant l'absència de títol habilitador. Aquesta sentència posa en relleu l'incompliment reiterat de les obligacions legals de les administracions públiques competents, en mantenir sense aplicació avui dia la llei general de comunicació audiovisual, deu anys després de la seva entrada en vigor.

Les ràdios i televisions comunitàries contribueixen a la democratització de l'actual sistema mediàtic, en la mesura que garanteixen la participació directa de la ciutadania en la propietat d'aquestes, exerceixen de contrapès davant el fenomen de la concentració mediàtica, i reflecteixen el pluralisme polític i la diversitat d'opinions, tal com recull la recomanació del Consell

d'Europa de 2018, que recorda als estats membres que els mitjans comunitaris "són particularment adequats per abordar les necessitats i interessos informatius de tots els sectors de la societat, ja que proporcionen als diferents grups socials, incloent-hi les minories culturals, lingüístiques, ètniques, sexuals, etc., l'oportunitat de rebre i divulgar informació, expressar-se i intercanviar idees".

Els mitjans comunitaris contribueixen a l'alfabetització mediàtica dels ciutadans mitjançant la seva participació directa en la creació i la difusió de continguts. La seva existència permet que persones i grups socials que habitualment no es veuen reflectits en els mitjans de comunicació de masses puguin esdevenir participants actius de la societat en intervenir en debats rellevants per a ells, construir el seu propi relat i transmetre-ho a través del seu propi mitjà. Per al desenvolupament d'aquesta missió, cal aprofundir en el reconeixement legal i efectiu d'aquest sector, i establir per a ells una reserva suficient de l'espectre, tant en freqüència modulada com en televisió digital terrestre, tot desenvolupant una regulació de concessió de drets d'emissió no discriminatòria i adaptada a les característiques del sector.

És necessària també l'eliminació de les restriccions arbitràries contingudes en la llei actual, que afecten l'execució dels serveis de comunicació audiovisuals sense ànim de lucre, en termes de limitacions de pressupost i abast de l'activitat i que s'han imposat de manera exclusiva per als serveis comunitaris. En el conjunt de la Unió Europea, s'ha avançat poc a nivell normatiu en l'objectiu d'equilibrar la distribució de drets d'emissió entre els tres sectors de la comunicació (públic, privat comercial i comunitari), seguint les pròpies recomanacions del Parlament Europeu i el Consell d'Europa. Urgeix impulsar, en l'àmbit europeu, un marc comú que protegeixi el dret d'accés als mitjans audiovisuals en igualtat de condicions, així com mesures de finançament específiques que garanteixin el desenvolupament, creixement i sostenibilitat dels mitjans comunitaris, associatius i de titularitat ciutadana.

Referències

- AMARC. *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*. Fundación Ford, 2010.
- BARRANQUERO CARRETERO, A. (COORD.). *La juventud española y los medios del Tercer Sector de la Comunicación*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, 2016. ISBN: 978-84-92454-87-7.
- BOIX PALOP, A. "Transformaciones en el ecosistema mediático y nuevas pautas de regulación administrativa del audiovisual". *Quaderns del CAC*, (2007), núm. 29, 35-49.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Aprobación de la proposición no de Ley por la que se insta al Gobierno a desarrollar la normativa relativa a otorgar autorizaciones de emisión a servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro existentes*. Serie D, núm. 172, de 13 de juny de 2017. [En línia] <http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-189.PDF> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*. BOE núm. 79, d'1 d'abril de 2010. Referència: BOE-A-2010-5292 [En línia] <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-5292-consolidado.pdf>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- BOLETÍN OFICIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. *Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía*. BOJA núm. 200 de 16/10/2018 [En línia] <<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/200/1>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- BOLETÍN OFICIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. *Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía*. BOJA Extraordinario núm. 4 de 12/03/2020. [En línia] <<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/504/1>> (Darrera consulta: 28 de maig de 2020).
- CLUA, A.; FERNÁNDEZ, M.; GARCÍA, J. "Medios sin ánimo de lucro en la regulación del audiovisual. El caso de España: del vacío legal al espacio marginal". A: *Pensamiento crítico, comunicación y cultura: Actas del I Congreso Nacional de ULEPICC-España*. Sevilla: Universitat de Sevilla, 2006. ISBN: 8469014323
- CHAPARRO-ESCUADERO, M. *Medios de proximidad: Participación social y políticas públicas*. Màlaga: Universitat de Màlaga. Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía, 2014. ISBN: 978-84-617-3274-6
- CHEVAL, J. "Vigencia del modelo asociativo de la radio y la televisión en Francia". A: Chaparro-Escudero, M. *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Màlaga: Universitat de Màlaga. Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía, 2014. ISBN: 978-84-617-3274-6
- CONSELL D'ESTAT. *Dictamen 457/2019 de 30 de mayo*, 2019. [En línia] <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2019-457>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- CONSELL D'EUROPA. *Recommendation CM/Rec (2018) of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership*. 2018. [En línia] <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- CONSELL D'EUROPA. *Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue*. 2009. [En línia] <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1409919>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).

- CUAC- COLECTIVO DE UNIVERSITARIOS ACTIVOS. *Comunicado CUAC FM: La Xunta de Galicia archiva la sanción a CUAC FM, pero le prohíbe emitir en Frecuencia Modulada*, 2018. [En línia] <<https://cuacfm.org/novas/2018/02/comunicado-cuac-fm-en-castellano-la-xunta-de-galicia-archiva-la-sancion-a-cuac-fm-pero-le-prohibe-emidir-en-frecuencia-modulada/>> (Darrera consulta: 13 d'abril de 2020).
- EUROBAROMETER. *Media Use in the European Union. Standard Eurobarometer 88, 2017*. [En línia] <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- EUROBAROMETER. *Fake News and Disinformation Online. Flash Eurobarometer 464, 2018*. [En línia] <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- GARCÍA-CASTILLEJO, Á. "Radio y televisión local. Ciudad y ciudadanía en los medios audiovisuales". *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo* (RICD), Vol 1 (2016), Núm. 4, 119-132.
- GARCÍA GARCÍA, J. "Transformaciones en el Tercer Sector: el caso de las radios comunitarias en España". *AdComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, (2013), núm. 5, 111-131.
- GARCÍA GARCÍA, J. "Obstáculos y posibilidades al despliegue de las emisoras comunitarias". A: NEREKAN, A.; CASADO, M.A.; ZALLO, R.; DE BUSTOS, M. (eds.), *Comunicación de proximidad: cada vez más lejos. Marco, experiencias y regulación*. Leioa: Universitat del País Basc, 2015. ISBN: 978-84-9082-223-4.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Projecte de decret dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre a Catalunya, 2018a* [En línia] <https://presidencia.gencat.cat/web/.content/departament/transparencia/normativa_organitzacio/normativa/projectes_normatius/2017_decret_serveis_comunic_audio_sense_lucre/fase_inici/Projecte-de-decret-dels-serveis-de-comunicacio-audiovisual-comunitaris-sense-anim-de-lucre-a-Catalunya.pdf> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- GENERALITAT DE CATALUÑA. *Memòria d'avaluació de l'impacte normatiu. Projecte de decret dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre a Catalunya, 2018b*. [En línia]. <https://presidencia.gencat.cat/web/.content/departament/transparencia/normativa_organitzacio/normativa/projectes_normatius/2017_decret_serveis_comunic_audio_sense_lucre/fase_inici/Memoria_Impacte.pdf> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- KLIMKIEWICZ, B. *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*. San Domenico de Fiesole [Itàlia]: European University Institute, 2019. [En línia] <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/65604/CMPF_2019_02.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (Consulta: 17 d'abril de 2020).
- LEMA-BLANCO, I. "Community radio as a social learning instrument for social empowerment and community building. An analysis of youth participation in the Spanish Third Media Sector". A: GALLEGO, I.; FERNÁNDEZ SANDE, M.; LIMÓN, N. (eds.). *Radio Research Trends: Diversity, Innovation & Policies*. Cambridge (UK): Cambridge Scholars Publishing, 2018. ISBN (13): 978-1-5275-1349-5.
- LEMA-BLANCO, I. "Los medios de comunicación comunitarios como espacios de educación no formal para los/las jóvenes. Motivaciones, formas de participación y tipos de aprendizaje generados". *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, núm. 14 (2015), 14-28.
- LEMA-BLANCO, I.; MEDA-GONZÁLEZ, M. "Linguistic diversity and communication rights: the role of community media in the promotion of regional or minority languages in Europe". *Radio, Sound and society Journal*, núm. 1 (2016), 26-41.
- LEMA-BLANCO, I., RODRÍGUEZ-GÓMEZ, E.; BARRANQUERO-CARRETERO, A. "Jóvenes y tercer sector de medios en España: Formación en comunicación y cambio social". *Comunicar*, núm. 48 (2016), 91-99.
- LEWIS, P.; MITCHELL, C. "Fomento de la cohesión social: el papel de los medios comunitarios". A: CHAPARRO-ESCUDERO, M. *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Málaga: Universitat de Màlaga. Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía, 2014. ISBN: 978-84-617-3274-6
- LEWIS, P. "Ausencia de discurso: el caso de la radio comunitaria". *Quaderns del CAC*, vol. XVIII, núm. 41, (2015), 5-11.
- MACBRIDE, S. *Many voices, one world: towards a new, more just, and more efficient world information and communication order*. París: UNESCO, 1980. ISBN: 0-85038-348-x,
- MASIP, P.; RUIZ, C.; SUAU, J. *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey. Country Report: Spain* [En línia] <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61157/2018_Spain_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).
- MEDA GONZÁLEZ, M. "Del arte de cambiar para que todo siga igual: el Tercer Sector de la Comunicación y la Ley General Audiovisual en España". *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*. Vol. 1 (2013), 59-84.
- MEDA GONZÁLEZ, M. *El tratamiento de los medios comunitarios en el marco de la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Tesis Doctoral. Madrid: Universitat Complutense de Madrid, 2015.
- NORRIS, P. *Driving democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

ORTIZ SOBRINO, M.A. "La radio como medio para la comunicación alternativa y la participación del Tercer Sector en España y Francia". *Comunicación y Hombre*, núm. 10, (2014), 25-36.

Parlamento Europeo. *European Parliament resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe*, 2008. [En línia] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:008E:0075:0079:en:PDF>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).

REMC. *La ONU investiga a España por no asignar licencias a las TV comunitarias*, 2018 [En línia] <<https://medioscomunitarios.net/2018/03/onu-investiga-espana-licencias-tv-comunitarias/>> (Darrera consulta: 17 d'abril de 2020).

SAAVEDRA, M. "Opinión pública libre y medios de comunicación social en la argumentación jurídica del tribunal constitucional español". *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 14 (1993), 135-156.

ZALLO, R. "La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal". *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 65 (2010), 14-29.