

La deficiente regulación en España de los medios de comunicación comunitarios: el caso de Cuac FM

ISABEL LEMA BLANCO

Universidade da Coruña

isabel.lesa@udc.es

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

Artículo recibido el 20/04/20 y aceptado el 11/06/20

Resumen

El presente artículo realiza un análisis crítico del ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y, concretamente, de la deficiente regulación de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro en el contexto español. El caso de Cuac FM (A Coruña) ilustrará las limitaciones y dificultades a las que se enfrenta la ciudadanía a la hora de acceder a los medios de comunicación. Cuac FM es una emisora de radio comunitaria que se vio en la obligación de litigar contra la administración autonómica viendo finalmente reconocidos sus derechos de emisión por los tribunales de justicia.

Palabras clave

Servicios audiovisuales sin ánimo de lucro, libertad de expresión, regulación de la comunicación audiovisual, derecho de acceso, radios comunitarias.

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. Introducción

Los medios de comunicación social son poderosas herramientas de influencia colectiva que desempeñan, en los sistemas democráticos, el papel de observadores críticos de la realidad, al mismo tiempo que tienen la capacidad de marcar la agenda política y favorecer estados de opinión pública, pudiendo incluso producir cambios políticos de alcance (LEWIS 2015). El sistema mediático debería constituir, en su conjunto, una plataforma plural de expresión para una multiplicidad de grupos e intereses (NORRIS 2008), puesto que el acceso a los medios de comunicación es una condición imprescindible para la participación plena de la ciudadanía en el espacio público (MACBRIDE 1980). Diferentes organizaciones internacionales como la ONU, la UNESCO, el Parlamento Europeo (2008) o el Consejo de Europa (2018, 2009) han destacado el papel que desempeñan los medios pertenecientes al denominado “tercer sector de la comunicación” (BARRANQUERO 2016) y han recomendado a los estados su protección y promoción, instándoles a que pongan a su disposición el espectro necesario de frecuencias de radio y televisión, analógico y digital, para el ejercicio adecuado de sus funciones.

Ejemplo de ello es la Resolución de 24 de junio de 2008 del Parlamento Europeo en la que se reconoce a los medios del tercer sector su papel como “instrumentos eficaces para reforzar la diversidad cultural y lingüística, la inclusión social y la identidad local, contribuyendo al diálogo intercultural”. El tercer sector vendría a corregir, según el Parlamento Europeo, “las ideas divulgadas por los medios de comunicación de masas respecto de grupos sociales amenazados de exclusión, como los refugiados, los inmigrantes o las minorías étnicas y religiosas”. Por su parte, el Consejo de Europa en su Declaración de 11 febrero de 2009 considera a los medios comunitarios “como un sector audiovisual diferenciado, junto al servicio público y a los medios de comunicación comerciales privados” e insta a los estados miembros a que creen infraestructuras legales en las cuales los medios comunitarios se puedan desarrollar, estableciendo reservas de frecuencias analógicas “que pueden seguir siendo necesarias tras el encendido digital” y proveyéndoles de financiación a este sector con el fin de que “no se encuentren en desventaja en un ambiente digital”.

No obstante, a pesar del reconocimiento internacional, si se atiende al derecho comparado, los medios audiovisuales comunitarios adolecen de una desigual regulación en el

contexto europeo (MEDA 2015; ORTIZ SOBRINO 2014). En Europa coexisten países donde este sector goza de un alto grado de desarrollo y alcance, aún sin un extenso desarrollo normativo que lo ampare (ej. Holanda o Austria), con otros estados como Francia, Dinamarca, Noruega, Irlanda o Italia cuyo ordenamiento jurídico regula el derecho de acceso a las licencias de emisión y prevé instrumentos que garanticen la sostenibilidad económica de los medios de titularidad ciudadana (ORTIZ SOBRINO 2014; CHEVAL 2014; LEMA-BLANCO y MEDA 2016). En contraposición, España cuenta con una legislación en materia de comunicación audiovisual pendiente de desarrollar y, como consecuencia de ello, el sector comunitario padece una situación de alta vulnerabilidad y desigualdad (GARCÍA-CASTILLEJO 2016; CHAPARRO 2014) derivado de un buen número de “cortapisas y restricciones administrativas que contravienen la legislación vigente” (GARCÍA-CASTILLEJO 2016: 131).

El presente artículo aborda las limitaciones y restricciones al ejercicio de la libertad de expresión y comunicación de la ciudadanía en el contexto español y, concretamente, la regulación del acceso al espectro radioeléctrico por parte de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro. Se realiza un análisis crítico del nivel de desarrollo y aplicación de la legislación española en materia de comunicación audiovisual para, a continuación, presentar el caso de la emisora de radio libre y comunitaria Cuac FM (A Coruña, España) quien, tras una trayectoria de 24 años de existencia, ha logrado el reconocimiento de sus derechos de emisión en los tribunales de justicia, un hecho de significativa relevancia para el tercer sector de la comunicación.

2. Conceptualización de los medios de comunicación comunitarios y su regulación en el ordenamiento español

Los medios de comunicación comunitarios (también denominados medios asociativos o ciudadanos) se caracterizan por ser medios de titularidad privada, sin fines lucrativos y cuya misión principal es la satisfacción de las necesidades de comunicación de las comunidades locales. Se caracterizan por favorecer la participación de la ciudadanía tanto en la propiedad del medio como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación del mismo (AMARC 2010). Los medios comunitarios han sido reconocidos internacionalmente como contrapeso frente a la excesiva concentración de la propiedad de las empresas mediáticas (CONSEJO DE EUROPA 2018), así como instrumentos eficaces para reforzar la diversidad cultural y lingüística de las regiones (LEMA-BLANCO y MEDA 2016), mejorar la cohesión social y promover procesos de capacitación, alfabetización y empoderamiento mediático (LEWIS y MITCHELL 2014; LEMA-BLANCO 2018, 2015; LEMA-BLANCO *et al.* 2016).

La existencia de los medios de comunicación de titularidad ciudadana se infiere de la propia Carta Magna de 1978, que en su articulado reconoce y protege el derecho “a expresar y difundir

libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción” (art. 20.1.a), así como “a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión” (art. 20.1.d), siendo responsabilidad de los poderes públicos “remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social del país” (art. 9.2). Dicho derecho a la libertad de comunicación ha sido desarrollado con posterioridad por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, cuya jurisprudencia ha ratificado en un buen número de sentencias el derecho de la ciudadanía –a través de sus diferentes formas de agrupación colectiva–, a participar en el espacio radioeléctrico, debiendo el estado establecer los canales que garanticen dicho ejercicio (SAAVEDRA 1993). Así, como apunta Boix (2007: 40), diversas televisiones locales y radios de proximidad “que funcionaron al margen de cualquier soporte legal o concesión administrativa, vieron amparados sus derechos en diversas sentencias del Tribunal Constitucional en virtud del ejercicio de su derecho a la libertad de expresión”.

No obstante, a pesar del texto constitucional, los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro han tenido que esperar a la aprobación de la vigente Ley 7/2010, general de la comunicación audiovisual (BOE 2010) para estar reconocidos explícitamente en el ordenamiento español como un derecho de la ciudadanía. Dicho reconocimiento es resultado de un intenso trabajo de interlocución con diferentes actores políticos por parte del sector de las radios y televisiones libres y comunitarias, organizado bajo el paraguas de la Red de Medios Comunitarios (ReMC). Durante la redacción de la Ley 7/2010, la ReMC demandó “un urgente debate sobre la imperiosa necesidad de que un estado democrático cuente con un tercer sector de la comunicación sólido y saludable” (CLÚA *et al.* 2006: 2) y reivindicó activamente los derechos de emisión de los medios comunitarios, presentando un buen número de alegaciones al borrador de la norma, que fueron parcialmente recogidas en el texto final (MEDA 2013; GARCÍA GARCÍA 2013).

La Ley 7/2010 regula en su artículo 32 las cuestiones relacionadas con los medios de comunitarios de la siguiente manera:

“Las entidades privadas que tengan la consideración legal de entidades sin ánimo de lucro podrán prestar servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro para atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales, así como para fomentar la participación ciudadana y la vertebración del tejido asociativo” (art. 32.1).

En el apartado 2 se establece que “la Administración General del Estado debe garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios” (art. 32.2), lo cual ha sido considerado un punto de inflexión para un sector históricamente olvidado por el legislador, si bien no se establece la obligación de realizar

una “reserva del espacio radioeléctrico” como recomendaban algunos organismos internacionales como el Consejo de Europa (MEDA 2012).

El legislador condiciona los derechos de las personas jurídicas responsables de las radios y televisiones comunitarias al cumplimiento de un buen número de requisitos, como la concesión previa de licencia o la obligada presentación de memorias financieras a las autoridades audiovisuales. Se establecen también restrictivas limitaciones en cuanto a la capacidad económica de dichos medios, puesto que “sus contenidos deben ser emitidos en abierto y sin ningún tipo de comunicación audiovisual comercial” (art. 32.1), lo que limita la capacidad de autofinanciación del medio. Además, tal y como recoge el mismo artículo, “salvo autorización expresa de la autoridad audiovisual, los gastos de explotación anuales no podrán ser superiores a 50.000 euros, en el caso de las emisoras de radio, y a 100.000 euros en el caso de las televisiones” (art. 32.6). Cabe señalar que en ningún caso se imponen dichas condiciones a los medios comerciales ni se justifica motivadamente en la norma las razones por las que se establece dicha diferencia de trato entre medios comerciales y medios sin ánimo de lucro. Por todo ello, algunos autores han venido denunciando que, a pesar de los avances mencionados, los medios de titularidad ciudadana siguen estando discriminados y limitados en comparación con el sector público y privado comercial (GARCÍA-CASTILLEJO 2016; GARCÍA GARCÍA 2015).

La Ley 7/2010 establecía la necesidad de desarrollar, en un plazo máximo de 12 meses desde su aprobación, un reglamento específico que establezca las condiciones básicas para la prestación de los servicios de comunicación comunitaria sin ánimo de lucro, así como el procedimiento de adjudicación de las pertinentes licencias (Disposición Transitoria 14). Es preciso señalar que dicho reglamento no ha sido todavía objeto de desarrollo y aprobación, a pesar de haber transcurrido una década desde la aprobación de la norma citada. Este incumplimiento legislativo ha llamado la atención del propio Consejo de Estado (2019), quien ha calificado esta situación como “particularmente anómala y carente de justificación, habida cuenta de que es una reclamación constante del sector”. Mientras tanto, el Gobierno ha continuado realizando *de facto* una distribución del espectro radioeléctrico discriminatoria para los medios comunitarios, sin establecer reservas para este sector (MEDA 2013; ZALLO 2010), ni planificar licencias para las televisiones comunitarias. Estas cuestiones están siendo estudiadas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, tras la denuncia realizada por la Red de Medios Comunitarios (ReMC 2018).

En los últimos años ha sido escasa la actividad legislativa dirigida a solventar esta anomalía. En 2017 se aprobó en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley en la Comisión de Energía, Turismo y Agenda Digital, en la que se instaba al Gobierno central a “regular el otorgamiento de autorizaciones temporales a servicios de comunicación

comunitarios radiofónicos y televisivos que estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009” (BOCG 2017). No obstante, dicha proposición no de ley, que contó con el respaldo de la mayoría de los grupos políticos, no se materializó en ningún avance por parte del ejecutivo.

En el ámbito autonómico, un número reducido de comunidades autónomas ha comenzado a desarrollar regulación específica para la concesión de licencias para medios comunitarios, como ha sido el caso de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento andaluz. La Generalitat catalana ha elaborado un borrador de decreto de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro, que establece que cuando el Gobierno central planifique nuevas frecuencias se impulsará un concurso para optar a frecuencias entre las emisoras comunitarias en funcionamiento (GENERALITAT DE CATALUÑA 2018a). Dicho borrador, pendiente de aprobación, recoge también la inclusión de medidas de fomento de los medios comunitarios y se acompaña de una memoria de evaluación del impacto normativo, que apunta a la regulación de los medios comunitarios como un mecanismo eficaz para reducir la piratería radiofónica (GENERALITAT DE CATALUÑA 2018b).

El Parlamento andaluz aprobó en octubre de 2018 la Ley 10/2018, audiovisual de Andalucía (BOJA 2018) que establece medidas orientadas a la alfabetización digital, resultado de un intenso debate en el que participaron una cuarentena de organizaciones sectoriales y educativas que constituyen el “Foro Andaluz de Educación, Comunicación y Ciudadanía”. Las aportaciones del foro citado han resultado imprescindibles para que dicha ley regulase el derecho de acceso de la ciudadanía a los medios públicos, la promoción y reconocimiento de los medios comunitarios, el fomento de la alfabetización mediática y el impulso de la participación ciudadana en el Consejo Audiovisual de Andalucía, constituyendo el desarrollo legislativo más avanzado para el sector audiovisual en el contexto español.

La ley de comunicación andaluza dispone la necesidad de lograr “en la medida de lo posible (...) un equilibrio entre los prestadores del sector público, los medios comunitarios sin ánimo de lucro y los privados de carácter comercial” (art. 2). Se establecen también condiciones tecnológicas y económicas diferenciadas entre medios privados comerciales y medios comunitarios a la hora de acceder a nuevas licencias de emisión. La ley recoge en su articulado un proceso específico para la adjudicación de licencias para los servicios de comunicación sin ánimo de lucro y se habilita que dichos medios tengan acceso a fuentes de financiación públicas para el desempeño de sus actividades (art. 56). La viabilidad económica y tecnológica se determinará atendiendo a las características propias del sector y en virtud de la capacidad del medio “para contribuir a la vertebración del tejido asociativo de la zona de prestación del servicio, el número de horas de programación realizada por personas, grupos sociales y entidades sociales de la zona de prestación del servicio o la existencia de mecanismos para formar parte del proyecto, participar en la toma de decisiones y en los órganos de gobierno” (Disposición adicional 2.ª). Dichas condiciones establecidas por el legislador pretenden garantizar

que las licencias sean otorgadas a entidades sin fines de lucro que, entre otros requisitos, se rijan por criterios de libre acceso, funcionamiento democrático y servicio a su comunidad de referencia, tal y como demandaban las emisoras comunitarias andaluzas.

No obstante, la Junta de Andalucía aprobó recientemente el Decreto Ley 2/2020 (BOJA 2020) por el que se modifica, entre otras, la Ley 10/2018, audiovisual de Andalucía en un sentido muy regresivo en lo que afecta a las radios y televisiones de proximidad. Esta situación ha sido denunciada por organizaciones como EMA-RTV o la Plataforma de Defensa de la Comunicación y el Periodismo de Andalucía al considerar que el Decreto, recurrido ante el Tribunal Constitucional, vulnera la competencia estatal sobre telecomunicaciones y medios de comunicación social, al habilitar emisiones radiofónicas en cadena. El Decreto elimina por tanto la obligación de tener un estudio de emisión en la zona de cobertura, al mismo tiempo que suprime la prohibición de inclusión o difusión de cualquier tipo de comunicación comercial audiovisual en emisoras sin licencia (las conocidas como “emisoras pirata”) y abre también la puerta a la privatización de las emisoras municipales (art. 28.8).

3. La judicialización de los derechos de emisión: el caso de CUAC FM

Cuac FM es la emisora comunitaria de A Coruña. Fundada en 1996, Cuac FM es propiedad del Colectivo de Universitarios Activos-CUAC, una asociación cultural sin fines de lucro constituida por un centenar de socios y socias, que junto a la actividad informativa propia de un medio de comunicación local impulsa diversos proyectos de capacitación mediática. A lo largo de sus 24 años de trayectoria, Cuac FM ha solicitado en diferentes ocasiones a la Xunta de Galicia una licencia de emisión como radio sin ánimo de lucro, obteniendo siempre una respuesta negativa y siendo emplazada a futuras planificaciones o desarrollos normativos de ámbito estatal. Tras la aprobación de la Ley 7/2010, el Gobierno autonómico convocó en 2012 un concurso público de licencias de radiodifusión comercial que fue recurrido ante los tribunales por la Red de Medios Comunitarios. Esta entidad argumentó que la administración gallega estaba agotando todas las concesiones que se podían otorgar en virtud de la planificación del espectro radiofónico existente, sin atender las necesidades de los medios comunitarios existentes ni establecer una reserva en el espacio radioeléctrico para futuras adjudicaciones a este sector.

El Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG) admitió a trámite el recurso, pero resolvió de manera favorable a la administración, interpretando que dicho procedimiento no vulneraba el derecho a disponer de una licencia en el futuro para dicha emisora comunitaria, dado que “existe la posibilidad de optar a licencias comerciales” (Sentencia del TSXG n.º 620/2016). Sin embargo, el tribunal no entró a valorar la

desigualdad de condiciones existente entre las empresas mediáticas y las entidades sin ánimo de lucro a la hora de satisfacer los requisitos técnicos y económicos necesarios para poder participar en un concurso de licencias de explotación comercial (por ejemplo, el depósito de una fianza) y que suponen una barrera de entrada para las entidades que no realizan una actividad económica.

A pesar de la no adjudicación de licencias para emisoras comunitarias, venía sosteniéndose por parte de las instituciones gallegas una política de no persecución y de respeto al *status quo*, que permitía la actividad de los medios de comunicación comunitarios, dada la evidente anomalía existente en el sistema de medios. Sin embargo, esta situación se vio alterada en septiembre de 2017, con la apertura de un expediente sancionador contra Cuac FM por parte de la Xunta de Galicia, a instancia del Ministerio de Industria, por emitir sin disponer de la correspondiente licencia, exponiendo a esta emisora a una sanción administrativa de entre 100.001 y 200.000€, lo que provocó el cese temporal de sus emisiones en la frecuencia modulada, aunque manteniendo su actividad a través de Internet.

El colectivo presentó un escrito de alegaciones a dicho expediente sancionador que se sostenía principalmente en tres argumentos: 1) el reconocido servicio público prestado por la emisora comunitaria Cuac FM, de cuya existencia tenía conocimiento la administración autonómica desde antes del inicio de su actividad, sin que dicha emisión radiofónica afectase los derechos de otros medios del entorno o representase perjuicio alguno; 2) la inexistencia de la infracción por el reconocimiento del derecho de acceso a los servicios de comunicación radiofónicos sin ánimo de lucro que se deduce de la disposición transitoria 14.ª de la Ley 7/2010; y 3) la actuación de buena fe por parte de la demandada en el ejercicio de un derecho fundamental. Ejemplo de ello fue que, ante la apertura del expediente sancionador, el colectivo demandado cesó inmediatamente sus emisiones en frecuencia modulada.

Las alegaciones presentadas fueron parcialmente aceptadas por la administración gallega, quien resolvió eximiendo a Cuac FM de la sanción económica prevista, pero estableciendo la prohibición de emitir a través de la frecuencia modulada (CUAC 2018). No conforme con esta resolución administrativa, la asociación decidió presentar un recurso contencioso-administrativo contra la Xunta de Galicia ante el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG) por la vía especial para la protección de los derechos fundamentales. CUAC solicitó la anulación de la prohibición de emisión en la frecuencia modulada argumentando que dicha prohibición vulneraba su derecho fundamental a la libertad de expresión.

El TSXG dictó una sentencia estimatoria de las pretensiones de la emisora comunitaria (sentencia 00507/2018), declarando que la Secretaría General de Medios de Comunicación de la Xunta de Galicia vulneró con su resolución “los derechos fundamentales de CUAC” al no hacer efectivo el artículo 20 de la Constitución Española, que reconoce “el derecho de creación

y uso de medios, en este caso de servicios comunitarios de comunicación audiovisual a través de los cuales difundir ideas, opiniones e información". El TSXG reconoce a Cuac FM una garantía temporal de emisión y fundamenta dicho fallo en que la legislación audiovisual prevé un período en el que los operadores pueden seguir emitiendo hasta que sea regulado por el estado, "previando la concesión de las licencias oportunas, sin que haya tenido lugar regulación normativa en Galicia".

La sentencia del TSXG es coherente asimismo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 31/1994 de 31 de enero) que dictaba que el ejercicio de un derecho fundamental como los reconocidos en el art. 20.1 a) y c) de la Constitución Española no puede ser diferido *sine die* por el legislador, pues la ausencia de regulación legal comportaría, de *facto*, la prohibición lisa y llana del ejercicio de la libertad de comunicación. Conocido el fallo del TSXG, la emisora Cuac FM decidió reanudar sus emisiones en la frecuencia modulada el 1 de noviembre de 2018, después de trece meses de silencio en las ondas hercianas. Dicha sentencia del TSXG fue posteriormente recurrida por la administración gallega en casación ante el Tribunal Supremo, quien inadmitió a trámite el recurso y condenó a la Xunta de Galicia al pago de costas procesales.

4. Conclusiones y propuestas

Este artículo presenta un análisis de la situación legal de los medios de comunicación comunitarios en el contexto español del que se concluye, en primer lugar, que el ejercicio de la comunicación mediatizada por parte de la ciudadanía no se realiza en las adecuadas condiciones de igualdad de acceso al espectro radioeléctrico, recibiendo este sector un trato discriminatorio por parte de la administración, tal y como diversos autores y expertos han denunciado (GARCÍA-CASTILLEJO 2016; MEDA 2015). La administración ha priorizado a los medios públicos y privados comerciales en la concesión de los derechos de emisión (CHAPARRO-ESCUADERO 2014; ZALLO 2010), mientras que ha mantenido en una situación de inseguridad jurídica a las televisiones y radios comunitarias, penalizando la actividad comunicativa que se realiza sin onerosidad y con un fin social, relegándola a una situación de marginalidad (MEDA 2013; GARCÍA GARCÍA 2015).

La ausencia de un marco regulador apropiado, así como de un modelo de financiación adecuado para los medios comunitarios, ha actuado en detrimento de la sostenibilidad económica y social del sector, dejándolos en una posición extraordinariamente débil en comparación con sus homólogos europeos. Así, mientras en países como Irlanda, Francia, Austria o Alemania, las radios y televisiones asociativas están protegidas legalmente y respaldadas financieramente por la administración, lo que les permite dar empleo a un buen número de periodistas, comunicadores sociales y dinamizadores culturales (CHEVAL 2014), en España estos medios parecen estar condenados a un perpetuo amateurismo (Meda 2015). Esta

situación menoscaba asimismo el derecho de la ciudadanía a estar informada a través de diferentes fuentes, especialmente en el ámbito audiovisual, donde la televisión y la radio continúan siendo los medios de información más empleados por la ciudadanía (EUROBAROMETER 2017), así como en los que depositan mayor confianza (EUROBAROMETER 2018). La debilidad del tercer sector de la comunicación, en especial de los medios comunitarios, pone en riesgo el pluralismo audiovisual, como así reconoce el reciente informe del *UE Media Pluralism Monitor* (MASIP *et al* 2017). Recibir información plural es un derecho de la ciudadanía y se sustenta en la obligación legal de que fuentes alternativas de información estén protegidas por la ley y que, además, dichas fuentes de información existan (DAHL 1989; KLIMKIEWICZ: 2019, pág. 3).

En España el ejercicio del derecho a la comunicación no está plenamente garantizado en los términos establecidos por la constitución. Ejemplo de ello es el caso de la emisora comunitaria Cuac FM, que fue objeto de un expediente sancionador que conllevó el cese de sus emisiones en la frecuencia modulada durante 13 meses, sin que el perjuicio causado para el colectivo haya sido reparado. Existe, por lo tanto, una situación de desamparo derivada de la inoperancia de un Estado –que ha decidido inhibirse del cumplimiento de una ley aprobada hace diez años– y de la ineficacia de una comunidad autónoma que no ha sabido o no ha querido regular ni proteger los servicios de radiodifusión comunitarios en su territorio, disponiendo de herramientas para ello.

Buscar el amparo de sus derechos de expresión y comunicación ante los tribunales de justicia no es cuestión baladí para los medios comunitarios. Ello implica contar con capacidades y habilidades para diseñar una estrategia legal, cuando muchos de ellos no cuentan con los recursos económicos y humanos adecuados, especialmente si de las acciones judiciales a incoarse deriva el riesgo de pago de costas judiciales que estos medios sin ánimo de lucro no pueden asumir, tal y como han denunciado ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU (REMC 2018). Es por ello por lo que el reconocimiento de los derechos de emisión de Cuac FM en los tribunales de justicia y, concretamente, de la garantía temporal de emisión que recoge la ley del 2008, supone un hito de gran relevancia para el sector. Es la primera vez que una resolución judicial reconoce que la inoperancia de la administración supone la vulneración de los derechos constitucionales de una emisora de radio comunitaria.

El Tribunal interpretó que el régimen transitorio de la Ley general de comunicación audiovisual, que regula aquellos servicios de comunicación comunitarios que preceden a la ley, les otorga una protección jurídica mientras no se produzca la adecuada regulación del sector. Así, el reconocimiento de la garantía de emisión temporal vendría dando soporte legal a la actividad de un centenar de emisoras comunitarias que carecen involuntariamente de licencia. Es de esperar que el caso de Cuac FM sirva también de precedente jurídico para que las administraciones autonómicas y estatales mediten

sus pretensiones de perseguir y clausurar emisoras de radio y televisión comunitarias argumentando la ausencia de título habilitante. Esta sentencia pone de relieve el incumplimiento reiterado de las obligaciones legales de las administraciones públicas competentes, al mantener inaplicada hoy en día la Ley general de comunicación audiovisual, diez años después de su entrada en vigor.

Las radios y televisiones comunitarias contribuyen a la democratización del actual sistema mediático, en tanto en cuanto garantizan la participación directa de la ciudadanía en la propiedad de los mismos y ejercen de contrapeso ante el fenómeno de la concentración mediática, reflejando el pluralismo político y la diversidad de opiniones, tal y como recoge la recomendación del Consejo de Europa de 2018, quien recuerda a los Estados miembros que los medios comunitarios “son particularmente adecuados para abordar las necesidades e intereses informativos de todos los sectores de la sociedad, al proporcionar a los diferentes grupos sociales, incluidas las minorías culturales, lingüísticas, étnicas, sexuales, etc., la oportunidad de recibir y divulgar información, expresarse e intercambiar ideas”.

Los medios comunitarios contribuyen a la alfabetización mediática de los ciudadanos mediante su participación directa en la creación y la difusión de contenidos. Su existencia permite que grupos sociales y personas que habitualmente no se ven reflejados en los medios de comunicación de masas puedan convertirse en participantes activos de la sociedad al intervenir en debates relevantes para ellos, construir su propio relato y transmitirlo a través de su propio medio. Para el desarrollo de dicha misión, es preciso ahondar en el reconocimiento legal y efectivo de este sector, estableciendo para ellos una reserva suficiente del espectro tanto en frecuencia modulada como en televisión digital terrestre, desarrollando una regulación de concesión de derechos de emisión no discriminatoria y adaptada a las características del sector.

Es necesaria también la eliminación de las restricciones arbitrarias contenidas en la ley actual que afectan el desempeño de los servicios de comunicación audiovisuales sin fines de lucro, en términos de limitaciones de presupuesto y alcance de la actividad y que se han impuesto de manera exclusiva para los servicios comunitarios. Poco se ha avanzado a nivel normativo en el conjunto de la Unión Europea en el objetivo de equilibrar la distribución de derechos de emisión entre los tres sectores de la comunicación (público, privado comercial y comunitario), siguiendo las propias recomendaciones del Parlamento Europeo y el Consejo de Europa. Urge impulsar, en el ámbito europeo, un marco común que proteja el derecho de acceso a los medios audiovisuales en igualdad de condiciones, así como medidas de financiación específicas que garanticen el desarrollo, crecimiento y sostenibilidad de los medios comunitarios, asociativos y de titularidad ciudadana.

Referencias

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 junio de 2017. [En línea] <http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-189.PDF> (Última consulta: 17 de abril de 2020).

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*. BOE núm. 79, de 1 de abril de 2010. Referencia: BOE-A-2010-5292 [En línea] <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-5292-consolidado.pdf>> (Última consulta: 17 de 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 línea] <<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/200/1>> (Última consulta: 17 de 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 línea] <<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/504/1>> (Última consulta: 28 de mayo 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”. En: *Pensamiento crítico, comunicación y cultura: Actas del I Congreso Nacional de ULEPICC-España*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2006. ISBN: 8469014323

CHAPARRO-ESCUADERO, M. *Medios de proximidad: Participación social y políticas públicas*. Málaga: Universidad de Málaga. 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”. En: Chaparro-Escudero, M. *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Málaga: Universidad de Málaga. Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía, 2014. ISBN: 978-84-617-3274-6

CONSEJO DE ESTADO. *Dictamen 457/2019 de 30 de mayo*, 2019. [En línea] <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2019-457>> (Última consulta: 17 de abril de 2020).

CONSEJO DE EUROPA. *Recommendation CM/Rec (2018) of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership*. 2018. [En línea] <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13> (Última consulta: 17 de abril de 2020).

CONSEJO DE EUROPA. *Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue*. 2009. [En línea] <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1409919>> (Última consulta: 17 de 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 línea] <<https://cuacfm.org/novas/2018/02/comunicado-cuac-fm-en-castellano-la-xunta-de-galicia-archiva-la-sancion-a-cuac-fm-pero-le-prohibe-emitir-en-frecuencia-modulada/>> (Última consulta: 13 de abril de 2020).

EUROBAROMETER. *Media Use in the European Union. Standard Eurobarometer 88, 2017*. [En línea] <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm>> (Última consulta: 17 de abril de 2020).

EUROBAROMETER. *Fake News and Disinformation Online. Flash Eurobarometer 464, 2018*. [En línea] <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm>> (Última consulta: 17 de 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". En: NEREKAN, A.; CASADO, M.A.; ZALLO, R.; DE BUSTOS, M. (eds.), *Comunicación de proximidad: cada vez más lejos. Marco, experiencias y regulación*. Leioa: Universidad del País Vasco, 2015. ISBN: 978-84-9082-223-4.

GENERALITAT DE CATALUÑA. *Projecte de decret dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre a Catalunya*, 2018a [En línea] <[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-](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)

[comunitaris-sense-anim-de-lucre-a-Catalunya.pdf](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)> (Última consulta: 17 de 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 línea]. <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> (Última consulta: 17 de abril de 2020).

KLIMKIEWICZ, B. *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*. San Domenico de Fiesole [Italia]: European University Institute, 2019. [En línea] <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/65604/CMPF_2019_02.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (Última consulta: 17 de 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". En: 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), pp. 91-99.

LEWIS, P.; MITCHELL, C. "Fomento de la cohesión social: el papel de los medios comunitarios". En: CHAPARRO ESCUDERO, M. *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Málaga: Universidad de Málaga. 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 línea]

<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61157/2018_Spain_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consulta: 17 de 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: Universidad 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 línea] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:008E:0075:0079:en:PDF>> (Consulta: 17 de abril de 2020).

REMC. *La ONU investiga a España por no asignar licencias a las TV comunitarias*, 2018 [En línea] <<https://medioscomunitarios.net/2018/03/onu-investiga-espana-licencias-tv-comunitarias/>> (Consulta: 17 de 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.