

**ACUERDO 111/2022, de 17 de noviembre, del Pleno del
Consejo del Audiovisual de Cataluña**

Incoación de un procedimiento administrativo de extinción de licencia para la prestación del servicio de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, correspondiente a la frecuencia 91.0 MHz del Pont de Suert, titularidad de la Asociación Cultural Radio Adventista España (expediente 6/O/2022)

Hechos

1.º El 3 de septiembre de 2014, el Pleno del Consejo del Audiovisual de Cataluña (en lo sucesivo, CAC) adjudicó a la entidad Asociación Radio Adventista España una licencia para la prestación del servicio de comunicación audiovisual radiofónica en ondas métricas con modulación de frecuencia a la frecuencia 91.0 MHz del Pont de Suert (Acuerdo 104/2014).

2.º En fecha 2 de enero de 2018 tuvo entrada en el Registro general del CAC un escrito de la entidad adjudicataria (registre núm. 003/1/2018) en el que comunicaba el inicio de emisiones, el 26 de diciembre de 2017, en la frecuencia mencionada.

3.º El 9 de junio de 2022, dada una posible inactividad en la emisión a través de esta frecuencia, el CAC remitió un oficio a la Dirección General de Medios de Comunicación (registro núm. 9033/31261/2022) en el que solicitaba que verificara esta situación y que facilitara el acta de inspección o el correspondiente informe del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (en lo sucesivo, CTTI), con indicación del momento en el que se constataría la ausencia de emisiones, para que el CAC pudiera iniciar, si procede, las correspondientes actuaciones.

4.º El 17 de junio siguiente, la Dirección General de Medios de Comunicación dirigió un oficio al CAC (registro núm. 9033/116777/2022) en el que indicaba que “[...] no se detecta ninguna emisión en la frecuencia mencionada y a la vez, tampoco existe ninguna otra emisión atribuible en la asociación licenciataria en ninguna frecuencia de la banda de FM en la zona de Pont de Suert [...]” y “[...] a pesar de que tenemos indicios de que esta asociación emitió en un corto periodo de tiempo a principios de 2018 y que hace mucho de tiempo que no emite, no podemos acreditar la fecha exacta en la que dejaron de hacerlo [...]”. El oficio iba acompañado del informe técnico del CTTI, de comprobación de emisiones de la estación de FM autorizada a la Asociación Cultural Radio Adventista España en el 91.0 MHz del Pont de Suert, en el que se concluye que no existen emisiones FM en dicha frecuencia, ni en otra frecuencia de la banda FM de radiodifusión pública, en la zona del Pont de Suert atribuibles a este prestador.

Fundamentos de derecho

Primero. Extinción de la licencia para la prestación de servicios de comunicación audiovisual

Tanto en la Ley 13/2022, de 7 de julio, general de comunicación audiovisual (LGCA), como en la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (en lo sucesivo, LCA), se recogen las causas de extinción de las licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual. En concreto, de acuerdo con esta última norma, una de estas causas es “el incumplimiento reiterado del contenido de la licencia” (letra c) del artículo 58).

Por su parte, en el artículo 31 de la LGCA se establecen las causas de extinción de la licencia en los mismos términos que lo hacía la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual. Entre estas causas, en la letra d) se dispone que la licencia se extinguirá “[...] por no haber sido utilizada en el plazo de doce meses desde que hubiera obligación legal de comenzar las emisiones o por haberlo hecho con fines o modalidades distintas para los que fue otorgada”. Asimismo, en la letra f se prevé la revocación por “[...] incumplimiento de las condiciones esenciales de la licencia, a que se refiere el artículo 28.3” de la misma ley, que especificará expresamente el pliego de bases de la convocatoria del concurso.

Teniendo en cuenta estas previsiones legales, cabe destacar que la revocación de una licencia es una actuación administrativa que, si bien comporta efectos desfavorables para la persona interesada, puede tener un carácter sancionador en algunos supuestos y en otros, no. Sin perjuicio de aquellos casos en los que se tipifica expresamente la revocación como una sanción, circunstancia que no sucede con la revocación de las licencias audiovisuales, la línea divisoria entre ambas figuras no es fácil, sin embargo, la jurisprudencia ha intentado establecer un criterio general (entre otras, las SSTS de 14 de diciembre de 1999, 12 de abril de 2004, 16, 17 y 22 de diciembre de 2004, de 22 de marzo, y de 6, 7, 8, 18 y 22 de abril de 2005), que se ha concretado, en cuanto a las licencias de servicios de comunicación audiovisual, mediante la STS núm. 861/2020, de 23 de junio, recurso de casación 1714/2019, interpuesto por Metropolitana d’Audiovisuals, SL, contra la Sentencia de 20 de noviembre de 2018 del Tribunal Superior de Justicia, en el recurso de apelación 137/2017, que resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Sentencia de 10 de enero de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona, en el procedimiento ordinario 199/2015.

La sentencia dictada en primera instancia desestimó el recurso interpuesto por Metropolitana d’Audiovisuals, SL, contra el Acuerdo 43/2015, de 25 de marzo, del Pleno de este Consejo, que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo 148/2014, de 3 de diciembre, por el que se revocaba, por ausencia de emisiones, la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual radiofónica por la frecuencia 89.4 MHz de Terrassa. Así, el fundamento de derecho primero de la STS 861/2020, de 23 de junio, recurso de casación 1714/2019, establece lo siguiente:

«Los términos de la revocación son los que siguen: “En el caso que nos ocupa, la licencia otorgada a la sociedad Metropolitana d’Audiovisuals, SL, para la emisión de la frecuencia 89.4 MHz de Terrassa no ha sido utilizada en ningún momento desde que se otorgó el 7 de noviembre de 2008, por lo que, de acuerdo con el artículo 30 de la LGCA y la cláusula

25 de los pliegos de cláusulas, procede revocar la licencia citada. Asimismo, y según la jurisprudencia citada más arriba, esta revocación, no tiene la consideración de sanción administrativa.”»

Siguiendo este razonamiento, es coherente que la ley otorgue efectos de revocación y no de sanción al incumplimiento de las condiciones que justificaron la adjudicación de la licencia y que afectan directamente a la garantía de la prestación del servicio constitutivo de su objeto.

Así, hay que analizar qué efectos se derivan (además de la ausencia de uso de la frecuencia ya acreditada por las actuaciones realizadas) de que en la actualidad siga, como así lo constata el informe del CTTI identificado anteriormente, sin ser explotada por la entidad titular de la frecuencia.

Segundo. Ausencia de uso de la frecuencia

La ausencia de emisiones por la frecuencia 91.0 MHz del Pont de Suert, titularidad de Asociación Radio Adventista España, se ha mantenido, y se mantiene en la actualidad, tal y como se ha expuesto anteriormente y se constata a través del informe del CTTI aludido.

En este sentido, las actuaciones practicadas por el CTTI acreditan la ausencia de emisiones, como así consta en su informe: “En ruta por toda la zona del Pont de Suert, y accesos alrededor, se ha llevado en recepción la frecuencia 91.0 MHz sin que se constate recepción de ninguna programación radiofónica. Se realiza una comprobación estática con análisis completo de la banda FM, situados en abierto junto al campo de deportes del Pont de Suert, y con vista directa al CE (según Proyecto Técnico) de Faiada de Malpàs”.

De acuerdo con los resultados que constan en el informe, “No se detectan emisiones en la frecuencia 91.0 MHz” y se constata que “Las otras emisiones identificadas en el espectro FM corresponden a frecuencias ya conocidas, y en servicio otros radiodifusores también conocidos y diferentes del concesionario de la 91.0 MHz”.

Cabe destacar que no existe ninguna previsión legal que establezca la posibilidad (ni las consecuencias) de una interrupción del servicio una vez haya sido iniciado, puesto que garantizar la continuidad de la prestación constituye el núcleo fundamental de la licencia y, por lo tanto, su finalidad última.

La ausencia de uso del programa adjudicado como causa de resolución de la licencia ha sido ratificada por la STS núm. 861/2020, de 23 de junio, recurso de casación 1714/2019, mencionada anteriormente, en el siguiente sentido:

“Pues bien, como hemos expuesto, los órganos judiciales consideran correcta la revocación de la licencia, al apreciar que el licenciatario no cumplió la obligación que le incumbía de realizar las emisiones correspondientes a la licencia obtenida en la frecuencia 89.4 MHz [...]”.

Igualmente, de acuerdo con el documento administrativo de licencia firmado por Asociación Cultural Radio Adventista España, esta entidad se comprometió a prestar el servicio de comunicación audiovisual con las especificaciones y en los términos establecidos en las bases que regulaban el concurso público para la adjudicación de la licencia, así como cumplir la oferta técnica presentada por la licitadora, que se obligó a cumplir íntegramente.

En este sentido, la oferta presentada por la Asociación Cultural Radio Adventista España, por esta frecuencia y sin perjuicio de la exigencia del resto de las obligaciones asumidas en aquella oferta, incluía la emisión de 24 horas diarias y de 168 horas semanales.

Esto nos lleva a concluir que, incluso pudiendo haber iniciado las emisiones en tiempo y forma, la interrupción o suspensión de dichas emisiones en un plazo que supera con creces los 12 meses otorgados por la ley para iniciar las emisiones, contraviene no solo la finalidad de la licencia, que se otorga para la prestación de servicios de comunicación audiovisual, sino los propios compromisos de emisión asumidos por el licenciatario en el concurso público de adjudicación (“Emisión de 24 horas diarias y de 168 horas semanales”), en virtud de lo establecido en el artículo 53 de la LCA, que regula como contenido obligatorio de la licencia el compromiso efectuado por el licitador en relación con el “tiempo mínimo de emisión diaria y semanal” (apartado c del artículo 53 de la LCA).

Por ello, la ausencia continuada de emisiones supone un incumplimiento reiterado del contenido de la licencia –cuya finalidad se desarrolla en el fundamento de derecho tercero del presente acuerdo– y, en consecuencia, es procedente extinguirla, de conformidad con lo previsto en el artículo 58.c) de la LCA.

Tercero. Incumplimiento de la finalidad de la licencia como causa de extinción

La Ley prevé que las licencias para prestar servicios de comunicación audiovisual se ajustarán a las finalidades y modalidades para las que fueron otorgadas, así como al cumplimiento de las condiciones esenciales de la licencia. El incumplimiento de estas imposiciones legales se sanciona con la revocación del título (letras *d* y *f* del artículo 31 de la LGCA), como así se establece en dicha STS núm. 861/2020, de 23 de junio, recurso de casación 1714/2019.

Asimismo, la revocación de la licencia se justifica, en este caso, por el hecho de que la prestación de estos servicios, configurados por la ley como de interés general por parte de los sujetos privados, se efectúa en el ejercicio de los derechos fundamentales a la libre expresión y comunicación (artículo 16.1 de la LGCA). Por este motivo, la actividad queda sometida a ordenación administrativa y, concretamente, a un régimen de licencia cuando se transmite por ondas terrestres (artículo 17.2 de la LGCA y artículo 37.2.a) de la LCA).

En este sentido, la no prestación y/o interrupción del servicio contraviene claramente la finalidad de la licencia. Así, cabe destacar la Sentencia de 15 de marzo de 2018 de la Sala Especial del Tribunal Supremo, que, resolviendo un conflicto competencial planteado entre la Administración otorgante de una licencia de prestación de servicios de televisión y el juzgado que tramitaba el concurso de acreedores de la sociedad prestadora, se pronunció a favor de la competencia de la primera para resolver la

licencia (cuando el procedimiento concursal no había entrado en la fase de liquidación) en los siguientes términos:

«Conviene precisar la naturaleza jurídica del derecho a que se refiere el objeto del conflicto. El otorgamiento de la licencia de televisión digital terrestre de ámbito autonómico del canal TA02CLM-04 a favor de la mercantil Televisión Popular de Guadalajara, S.A.U procede de la adjudicación a su favor, adoptada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha de 16 de marzo de 2010, de la concesión para la explotación del servicio público de televisión digital por ondas terrestres de ámbito autonómico, concesión administrativa que se transformó en licencia para la prestación del Servicio de comunicación audiovisual mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, que dispuso mantener todas las condiciones asumidas por el adjudicatario al obtener la concesión. [...].

Conforme a dicha legislación, una de las causas de extinción de los contratos administrativos es la resolución del contrato (art. 221 TRLCSP) o la extinción de la licencia por revocación (art. 30.2 Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual). [...]. especificándose como causas de revocación de la licencia su falta de utilización durante 12 meses, haberla utilizado con fines distintos para los que fue otorgada o la imposición de sanción administrativa firme (art. 30.2 Ley 7/2010). La resolución del contrato ha de acordarse por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del concesionario, [...] y corresponde en todo caso a la Administración, en virtud de la prerrogativa de autotutela que le atribuye el ordenamiento jurídico, la “facultad” de resolver el contrato y determinar los efectos de la resolución (arts. 210 y 224.1 TRLCSP) o en su caso la revocación (art. 30.2 de la Ley General de Medios Audiovisuales). [...].

El bien jurídico al que atiende la facultad de resolución de los contratos administrativos, también en la modalidad de prestación mediante licencia que regula la Ley 7/2010 General de Medios Audiovisuales, es garantizar la prestación del servicio por estar dirigido a la continuidad en la prestación de un servicio de interés general de la comunidad, como establece el art. 22.1 de la Ley General de Comunicación Audiovisual, y esta facultad corresponde en este caso a la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha como autoridad otorgante del título habilitante, en cuyo ejercicio no puede interferir el juez del concurso. Esta doctrina ha sido previamente mantenida por este tribunal en las sentencias de 5-12-2016 (CJ núm. 6/2016), 15-12-2016 (CJ núm. 5/2016) y 12-7-2017 (CJ núm. 1/2017)».

El acceso a la prestación a través de la licencia se fundamenta en la necesidad de salvaguardar el interés público, puesto que la actividad utiliza un bien escaso (el espacio radioeléctrico) e incide directamente en el pluralismo de los medios de comunicación (entendido como una pluralidad de medios o pluralismo externo), que es un elemento esencial para la libre formación de la opinión pública en los procesos democráticos y cuya garantía el artículo 38.1 de la LCA atribuye al CAC. En el apartado 2 del mismo artículo se define el pluralismo en la comunicación audiovisual como aquel que requiere una diversidad en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual y, por lo tanto, “la existencia de una pluralidad de prestadores autónomos que ponen a disposición del público una oferta audiovisual diversa”.

Teniendo en cuenta estas previsiones legales, resulta evidente que la finalidad esencial de la licencia para la prestación de servicios de comunicación audiovisual es la de ofrecer contenidos audiovisuales al público y que, además, contribuyan a preservar el

pluralismo en el correspondiente ámbito de cobertura, en las condiciones y de la forma que defina la Administración que otorga el título, en este caso el CAC (artículo 115.e) de la LCA).

Es importante poner de manifiesto la relevancia que el propio Tribunal Constitucional ha dado a la garantía de este principio. La STC 78/2017, de 22 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con varios preceptos de la LCA, declara la plena constitucionalidad de los artículos 39 a 44 de dicha Ley, estableciendo que estos “preceptos tienen como finalidad garantizar el pluralismo en los medios de comunicación social, tanto en el plano interno –diversidad de contenidos–, como en el externo –diversidad de medios o prestadores de servicios audiovisuales–. En este sentido, el pluralismo de los medios de comunicación social tiene que ser un reflejo del pluralismo cultural y del pluralismo de la sociedad, y, en último caso, del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico de una sociedad democrática. De este modo, la garantía del pluralismo en el ámbito de los servicios audiovisuales conecta con las libertades de información y de expresión reconocidas en el artículo 20 CE, en cuanto que necesitan de unos canales que permitan su adecuado ejercicio, por lo que su regulación forma parte de la legislación básica estatal.” (FJ 15).

En un sentido similar, la STC 86/2017, de 4 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en relación con varios preceptos de la LCA, establece que la existencia de una pluralidad de prestadores que ponen a disposición del público una oferta audiovisual diversa es una condición esencial «para el cumplimiento de la libertad de expresión, información y comunicación y garantía de la libre formación pública y la diversidad y la cohesión sociales. Estos principios generales son concreción del derecho básico a recibir una comunicación audiovisual plural que recoge la ley básica estatal en su artículo 4, definiéndolo como el derecho a que “la comunicación audiovisual se preste a través de una pluralidad de medios, tanto públicos, comerciales como comunitarios que reflejen el pluralismo ideológico, político y cultural de la sociedad”». (FJ 5)

Por otra parte, cabe destacar también que la ocupación de un recurso del dominio público escaso como es el espacio radioeléctrico es el otro aspecto que fundamenta el otorgamiento de las licencias mediante concurso que convoca el Consejo (artículo 50 de la LCA), que deben resolverse con criterios de publicidad y transparencia en régimen de concurrencia e igualdad de oportunidades de todos los licitadores.

Situados en este contexto, hay que tener presente que la Asociación Cultural Radio Adventista España, al resultar adjudicataria del correspondiente concurso público, obtuvo una valoración de su oferta superior a la de las ofertas del resto de licitadores que concursaron por la misma frecuencia, y que dicha puntuación se le otorgó como consecuencia de los compromisos efectuados por este licitador para la explotación del servicio.

En este sentido, cabe poner de manifiesto que en la cláusula decimosegunda de las bases del concurso público se establecían las obligaciones de las personas titulares de las licencias, entre la que se encuentra la de cumplir con los compromisos asumidos en sus proposiciones, con naturaleza de esenciales.

Por lo tanto, la ausencia de emisiones en la frecuencia adjudicada conlleva el incumplimiento de todos los compromisos, que, de acuerdo con el artículo 58.c) de la LCA, se prescribe como causa de extinción de la licencia.

Así, únicamente la recuperación del título habilitante y la convocatoria de concurso público para el otorgamiento de esta licencia puede garantizar la pluralidad de medios en la zona de servicio en la que se incluye la frecuencia 91.0 MHz del Pont de Suert, para hacer efectivo el derecho a recibir una comunicación audiovisual plural, en los términos del artículo 5 de la LGCA y del mandato del artículo 20 de la Constitución española.

Por todo lo expuesto, el Pleno del Consejo del Audiovisual de Cataluña adopta, por unanimidad, el siguiente

ACUERDO

1. Incoar un procedimiento administrativo de extinción de la licencia para la prestación del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia de la frecuencia 90.1 MHz del Pont de Suert, titularidad de la Asociación Cultural Radio Adventista España, dado que se encuentra incurso en las causas de extinción establecidas en las letras d) y f) del artículo 31 de la LGCA y en la letra c) del artículo 58 de la LCA.
2. Notificar el presente acuerdo a la entidad Asociación Cultural Radio Adventista España, comunicándole el derecho a efectuar alegaciones y presentar los documentos que estime pertinentes, en el plazo máximo de quince días, de conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Barcelona, 17 de noviembre de 2022

Xevi Xirgo i Teixidor
Presidente

Laura Pinyol Puig
Consejera secretaria