

**ACUERDO 15/2021, de 27 enero, del Pleno del
Consejo del Audiovisual de Cataluña**

Expediente 3O2020. Extinción de la licencia para la prestación de servicios de comunicación audiovisual de televisión digital local correspondientes al programa número 4, canal 26, con referencia TL02Gi de la demarcación de Figueres, titularidad de la sociedad Televisió Sense Fronteres, SL

Hechos

1.º El 18 de julio de 2006, el Gobierno de la Generalitat adjudicó a la sociedad Televisió Sense Fronteres, SL, la concesión del servicio público de televisión digital local correspondiente al programa número 4, canal 26, con referencia TL02Gi de la demarcación de Figueres.

Posteriormente, el 15 de noviembre de 2006, la sociedad adjudicataria firmó con el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el correspondiente contrato concesional.

2.º Mediante el Acuerdo 193/2010, de 28 de julio, del Pleno del Consejo del Audiovisual de Cataluña (en lo sucesivo, CAC), dicha concesión se transformó en licencia para la prestación de servicios de comunicación audiovisual, en cumplimiento de la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual (en lo sucesivo, LGCA), de acuerdo con la cual “El régimen sustantivo aplicable a las licencias es el establecido en la normativa vigente, así como en las obligaciones y los compromisos particulares asumidos por la/por el solicitante en el correspondiente concurso”.

3.º El 11 de junio de 2020, tuvo entrada en el CAC (registre de entrada n.º 9033/55594/2020) un oficio de 10 de junio de 2020 del director general de Medios de Comunicación, en el que informaba a este Consejo que, de acuerdo con lo que había constatado el Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalitat de Cataluña (en lo sucesivo, CTTI), el inicio de las emisiones correspondientes, entre otras, al programa número 4, canal 26, con referencia TL02Gi de la demarcación de Figueres, no se había producido.

4.º El 25 de junio de 2020, el CAC remitió a la Dirección General de Medios de Comunicación (registro de salida n.º 9033/24840/2020), un oficio en el que pidió a esta dirección general la acta de inspección o el informe del CTTI en relación con la eventual ausencia de inicio de emisiones a la que se refería el oficio de 10 de junio de 2020.

5.º El 29 de junio de 2020, tuvo entrada en el CAC (registros de entrada n.º 9033/63155/2020 y 9033/63174/2020) un oficio de respuesta al anterior de la Dirección General de Medios de Comunicación al que se adjuntaba el certificado de 23 de junio de 2020 del CTTI, solicitado por el CAC.

En el certificado emitido, el CTTI informó que, a partir del seguimiento del centro emisor Rocacorba, no consta que Televisió Sense Fronteres, SL, haya emitido nunca por el múltiple TL02Gi de la demarcación de Figueres.

Igualmente, el CTTI certificó que el proveedor del servicio de difusión del múltiple referido (Cellnex Telecom) había confirmado dicha circunstancia.

En conclusión, tal y como se desprende del certificado aludido, Televisió Sense Fronteres, SL, no inició las emisiones correspondientes a la licencia de su titularidad, situación de ausencia de emisiones que se ha mantenido hasta el momento actual.

6.º El 29 de octubre, mediante el Acuerdo 96/2020, el Pleno del CAC aprobó incoar un procedimiento administrativo de extinción de dicha licencia y otorgar a Televisió Sense Fronteres, SL, un plazo de quince días para efectuar las alegaciones y presentar los documentos y las justificaciones que estimara pertinentes, de conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en lo sucesivo, LPACAP).

La notificación de dicho acuerdo a Televisió Sense Fronteres, SL, se intentó en su domicilio social el 11 de noviembre de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42.2 de la LPACAP, con resultado infructuoso por resultar desconocida en esta dirección la sociedad interesada, motivo por el que, tal y como está previsto en el artículo 44 de la propia LPACAP, el 16 de diciembre de 2020 se publicaron en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (n.º 8296) y en el *Boletín Oficial del Estado* (n.º 327) los correspondientes edictos.

7.º Televisió Sense Fronteres, SL, no ha efectuado alegaciones ni ha presentado documentos ni justificaciones dentro del plazo otorgado al efecto.

Fundamentos de derecho

Primero. Extinción de las licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual

Tanto la LGCA como la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (en lo sucesivo, LCA), 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” (artículo 58.c).

Por su parte, en el artículo 30.1 de la LGCA se establece que la licencia se extinguirá por “[...] su revocación [...]” y podrá ser revocada de acuerdo con las causas establecidas en el apartado 2 del mismo precepto: “[...] por no haber sido utilizada en un plazo de 12 meses desde que hubiera obligación legal de comenzar las emisiones, haberlo hecho con fines y modalidades distintos para los que fue otorgada o por sanción administrativa firme de acuerdo con lo que previsto en esta ley.”

Teniendo en cuenta estas previsiones legales, hay que poner de relieve 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, pero, 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 n.º 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 n.º 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 (la negrita es nuestra):

«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 inicio de emisiones cuando había la obligación de poner en marcha las emisoras) del hecho que en la actualidad estos programas de televisión continúen, como así lo constata el certificado del CTTI (identificado anteriormente), sin ser explotados por la sociedad titular.

Segundo. Ausencia de utilización de la licencia

a) Inicio de emisiones

De acuerdo con el artículo 30.2 de la LGCA, la licencia para prestar los servicios de comunicación audiovisual podrá ser revocada, entre otras causas, por no haber sido utilizada en un **plazo de 12 meses** desde que hubiera obligación legal de comenzar las emisiones, concretamente, en este caso, fijando como plazo de inicio del cómputo

de los 12 meses, desde la fecha de puesta en servicio, es decir, como decíamos, cuando surge la obligación de iniciar las emisiones. A tal efecto, cabe recordar que, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 22 del Pliego de cláusulas que rigió el concurso de adjudicación de esta licencia y los artículos 3 y 10 del Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, que aprobó el *Plan técnico nacional de televisión digital terrestre local*, es requisito para iniciar las emisiones la aprobación del proyecto técnico de la emisora y obtener la acta de conformidad de puesta en funcionamiento, momento en el que se deberá comenzar a emitir.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que, tal como se señala en el hecho 5.º, Televisió Sense Fronteres, SL, no inició nunca las correspondientes emisiones a su licencia, cabe considerar que esta licencia se encontró incurso en la causa de revocación prevista en el artículo 30.2 de la LGCA desde el mismo momento de la fecha de puesta en servicio.

Esta ausencia de utilización del programa adjudicado como causa de resolución de la licencia ha sido ratificada por la STS n.º 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 [...]

[...]

[...] En fin, correspondía a la sociedad recurrente iniciar la actividad de la licencia y en defecto de medidas cautelares, la tramitación de la solicitud de traslado del emplazamiento no le eximía de la obligación legal de dar comienzo a las emisiones en la frecuencia aludida en el plazo establecido en el artículo 30.2 LGCA” (FJ 3).

«El plazo de doce meses previsto en el artículo 30.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, por razón de su no utilización, comienza a contarse desde el momento que hubiera obligación legal de comenzar las emisiones y esta “obligación legal” surge cuando se cumplen los requisitos contemplados en el artículo 1º del RD. 964/2006, de 1 de septiembre.» (FJ 4).

b) Estado actual de las emisiones

La situación de ausencia de emisiones por el programa titularidad de Televisió Sense Fronteres, SL, se ha mantenido, y se mantiene en la actualidad, tal y como se ha expuesto anteriormente y se constata mediante el certificado del CTTI aludido.

Cabe destacar que la prestación de los servicios de comunicación audiovisual (como también la garantía de su continuidad) constituye el núcleo fundamental de la licencia y, por lo tanto, su finalidad última.

Así, de acuerdo con la cláusula tercera del contrato concesional firmado por Televisió Sense Fronteres, SL, son obligaciones contractuales esenciales las siguientes: a) el respeto a los parámetros técnicos asignados; b) el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el concesionario, de acuerdo con lo establecido en el Pliego de cláusulas rector del contrato, y c) los compromisos particulares contraídos por el adjudicatario en su oferta.

En este sentido, en la cláusula 26.2.1. del pliego se establece como una de las obligaciones del concesionario “prestar de forma continuada el servicio”. Por otra parte, en su oferta, Televisió Sense Fronteres, SL, se comprometió a emitir una programación de proximidad de producción propia en catalán y 24 horas diarias y 7 días a la semana.

Este compromiso se refleja también en la propuesta de parrilla presentada en la oferta.

Ello lleva a concluir que la ausencia de inicio de emisiones contraviene no solo la finalidad de la licencia, que se otorga para la prestación de servicios de comunicación audiovisual, sino que comporta el incumplimiento absoluto de los compromisos de emisión asumidos por la sociedad adjudicataria (ahora licenciataria) en el concurso público de adjudicación, 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” (artículo 53.c) de la LCA).

Por este motivo, la ausencia de emisiones continuada supone un incumplimiento reiterado del contenido de la licencia –cuya finalidad se desarrolla, a continuación, en el fundamento de derecho tercero del presente acuerdo– y, en consecuencia, es procedente su extinción 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 los servicios de comunicación audiovisual se ajustarán a las finalidades y modalidades para las que fueron otorgadas. El incumplimiento de esta imposición legal se sanciona con la revocación del título (artículo 30.2 de la LGCA), como así lo establece la citada STS n.º 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 22.1 de la LGCA). Por ello, la actividad queda sometida a ordenación administrativa y, concretamente, a un régimen de licencia cuando se transmite por ondas terrestres (artículo 22.3 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, cuando resolvió 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 mediante 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 pongan 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 esta 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 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 Televisió Sense Fronteres, SL, 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 los mismos programas, y que esta puntuación se le otorgó como consecuencia de los compromisos efectuados por este licitador para la explotación del servicio.

La ausencia de emisiones referida conlleva, por lo tanto, el incumplimiento de todos estos compromisos, que, de acuerdo con el artículo 58.c) de la LCA, se prescribe como causa de extinción de la licencia.

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

ACUERDO

1. Extinguir la licencia para la prestación del servicio de televisión digital local correspondiente al programa número 4, canal 26, con referencia TL02Gi de la demarcación de Figueres, titularidad de la sociedad Televisió Sense Fronteres, SL, por encontrarse incurso en las causas de extinción establecidas en el artículo 30.2 de la LGCA y en el artículo 58.c) de la LCA.
2. Notificar el presente acuerdo a la sociedad Televisió Sense Fronteres, SL.
3. Comunicar el presente acuerdo a la Subdirección General de Planificación y Gestión del Espectro Radioeléctrico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 39.2 del Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero.
4. Comunicar el presente acuerdo a la Dirección General de Medios de Comunicación de la Generalitat de Cataluña, a los efectos oportunos.

Barcelona, 27 de enero de 2021

Roger Loppacher i Crehuet
Presidente

Daniel Sirera Bellés
Consejero secretario