

Radios y televisiones del tercer sector de la comunicación en la historia de la legislación española: ¿un proceso reversible?¹

García, J.; Reguero, N.; Sáez, Ch.

La historia de las radios y televisiones del denominado tercer sector de la comunicación (libres, culturales, comunitarias) corre paralela a la historia de la democracia española. Aunque desde ambos soportes se haya seguido la misma búsqueda de canales de expresión y de generación de una esfera pública con las voces de la gente común, e incluso habiendo padecido las mismas políticas de invisibilización o persecución sistemática, su historia también presenta diferencias. Mientras sólo una radio comunitaria ha obtenido vía concurso una licencia para emitir, en el caso de las televisiones, una enmienda introducida a la legislación audiovisual en 2007 y 2010 ha posibilitado la transición digital a casi 15 televisiones de raigambre asociativa, con la condición de haber estado activas desde 1995 hasta hoy (excluyendo así a proyectos surgidos con posterioridad a esa fecha). De cualquier modo, el actual sustrato legal no permite el desarrollo ni el fortalecimiento del sector.

Este artículo revisa las políticas de comunicación sobre las radios y televisiones del tercer sector desde la transición democrática hasta hoy día, con datos de carácter estatal y autonómico, cuando es posible. Asimismo, establece similitudes y diferencias en el trato hacia los proyectos en ambos soportes así como el impacto que ha generado sobre el sector el tipo de legislación y de políticas que se les han aplicado. Finalmente, el artículo apunta al carácter poco democrático que ha caracterizado a estas políticas de comunicación y plantea algunas reflexiones sobre los actores y acciones que podrían hacer reversible esta situación.

Palabras clave: radios y televisiones libres y comunitarias; tercer sector de la comunicación, políticas de comunicación; España

¹ Comunicación presentada en el marco del proyecto “Implantación de la televisión digital terrestre en España e impacto sobre el pluralismo”. Ministerio de Ciencia e Innovación. VI Plan de Investigación I+D+i 2008-2011. Dir. M. Dolores Montero. (ref. CSO2010-17898/COMU). Plazo de ejecución: 01/01/2011 al 31/01/2013.

Introducción

Si atendemos a las condiciones en las que operan a día de hoy los colectivos de la sociedad civil que impulsan sus propios radios y televisiones, observamos que tres décadas de reivindicaciones e investigaciones sobre el sector no han servido para que el sistema comunicativo español evolucione hacia un modelo que dé cabida a las expresiones de la ciudadanía. El gobierno y el mercado siguen repartiéndose el pastel de las licencias, favorecidos por una ley que ignora a los medios impulsados por la sociedad civil.

Tal dialéctica muestra cómo los sistemas comunicativos no son homogéneos sino que se componen de actores separados con diferentes expectativas normativas y de regulación (Hallin y Mancini, 2007:49). Tradicionalmente los actores más potentes han sido el gobierno y sus medios de comunicación (primer sector) y los empresarios y sus medios comerciales (segundo sector), pero al lado de estos se encuentran los ciudadanos o sociedad civil y sus medios de comunicación (tercer sector), ignorados sistemáticamente por las Administraciones españolas en la elaboración de las políticas de comunicación.

La exclusión del tercer sector de la legislación que configura el sistema comunicativo español se explica por el centralismo del Estado frente al desarrollo más débil de la sociedad civil y por la tradición de fuerte politización de los medios –heredada de la dictadura-, que daría paso al crecimiento del mercado de comunicación, (íbid), dejando fuera a la ciudadanía. A finales de los 70 y principios de los 80 tendría lugar la descentralización de las competencias en materia de audiovisuales en las Comunidades Autónomas (CC.AA.), con un desarrollo dispar en el Estado. Los primeros casos, se corresponden con las comunidades de mayor raigambre cultural y/o lingüística (por ejemplo, el País Vasco o Catalunya), completándose este proceso de entrega de atribuciones a mediados de los 90. La descentralización ha resultado una reglamentación fragmentada en sucesivos Decretos elaborados por el poder ejecutivo autonómico, sin apenas intervención de las Asambleas legislativas o de Consejos Audiovisuales. Tan sólo Cataluña y Castilla y La Mancha han elaborado leyes audiovisuales y lo han hecho de forma posterior a la regulación mediante Decreto. Incluso la mayor parte de las CCAA hasta la aprobación de la Ley Audiovisual ni siquiera habían reglamentado la Televisión, limitándose a convocar concursos de adjudicación de licencias bajo la fragmentada normativa audiovisual estatal y la legislación relativa a contratos del sector público.

Un elemento significativo que denota la politización de los medios de comunicación en España es la ausencia de una autoridad audiovisual independiente. Actualmente sólo funcionan 2 Consejos Audiovisuales (Cataluña y Andalucía; el de Madrid fue eliminado en 2007, el de Navarra fue disuelto recientemente; mientras en Baleares, Canarias y Castilla y León el proceso para su creación ha sido paralizado).

Cabe resaltar, que si bien en España y en otros Estados europeos el tercer sector ha sido invisibilizado, la

figura y labor de este tipo de medios ya había sido reconocida por la UNESCO desde finales de los años 70. Destaca en sentido la Comisión MacBride, que promovía los medios gestionados por grupos de la sociedad civil como forma de ejercer el derecho a comunicar: el derecho a transmitir a los otros la verdad tal y como uno la concibe, según sus aspiraciones, condiciones de vida, etc., el derecho a debatir y a influir en las decisiones que toman los responsables (MacBride, 1980).

Actualmente hay otros organismos internacionales defendiendo a los medios del tercer sector, como el Parlamento Europeo, que en la *Resolución sobre los medios del tercer sector* (2008), insta a los Estados miembros a establecer un marco legal favorable y licencias analógicas y digitales para estos medios. Tales pronósticos, no cumplidos en España y otros países europeos, son los propios del discurso tecnocéntrico del mito de la abundancia de información gracias a las nuevas tecnologías con que a menudo se encubren los impedimentos a que se enfrentan los sectores menos poderosos de la sociedad para hacer circular sus discursos (Díaz-Nosty, 1996). Veamos con más detalle cómo se ha desarrollado en España la historia del tercer sector de la comunicación.

Evolución de la normativa de radiodifusión

La muerte de Franco en 1975, las elecciones generales de 1977 y la entrada en vigor de la nueva Constitución a fines de 1978 supusieron una importante oportunidad democrática para la sociedad española, que había sufrido durante 40 años restricciones al ejercicio de la libertad de expresión y la existencia de censura. La nueva Constitución reconocía y protegía en su artículo 20 los derechos relativos a la libertad de expresión *“expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción [...] comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”*. Si bien los medios del tercer sector han apelado a este artículo para reivindicar su derecho a comunicar, la forma en que la Administración ha interpretado dicho contenido es bien distinta.

Para empezar, todo aquel colectivo que emite sin licencia, reivindique o no su legalidad, es encasillado bajo la categoría de “pirata”. Esta categoría, que puede resultar banal, ha perjudicado la legitimidad del tercer sector, asociado por la Administración a empresas que se lucran desde la ilegalidad. De hecho, el fenómeno de las radios piratas, que empezó a finales de los 70, comprendía proyectos de diverso tipo: experimentales, comerciales independientes (que ya existían en dictadura, a diferencia de la TV), municipales y diversos sectores interesados en desarrollar la radio como un espacio de expresión social o cultural. El tercer sector de la radio comenzó a desarrollarse a partir un movimiento de emisoras gestionadas de forma colectiva y sin ánimo de lucro por organizaciones sociales, que reivindicaban un espacio en el dial (libertad de emisión) para ejercer la libre expresión y abrir los micrófonos a la gente: “después del franquismo y con la recuperación de las libertades democráticas se manifiesta una voluntad, podríamos decir incluso un placer, para el ejercicio de

la libertad de expresión y comunicación” (Moragas 1988: 92). Su referente era el movimiento que había surgido unos años antes en Francia e Italia con el nombre de radios libres (Bassets, 1981).

Ya desde su surgimiento, la actividad de estas emisoras iba por delante de la realidad legislativa: uno de los proyectos pioneros, *Ona Lliure* de Barcelona, efectuó su primera emisión el 4 de abril de 1979, y 15 días después se ordenaba el cierre por parte de las autoridades. Como desde el punto de vista normativo se trataba de emisoras ilegales, había poco que hacer y los cierres se siguieron realizando durante los 80:

La falta de desarrollo constitucional en este terreno, como en otros, facilita la intervención judicial a través de las leyes del antiguo régimen, intervención que provoca casos inadmisibles de intromisión del poder judicial en el normal desarrollo de la dinámica cultural (Prado, en Bassets: 1981: 249).

La existencia de un tercer sector de la comunicación se reconocía por primera vez bajo el gobierno de la época (UCD): el Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada (Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio) recogía la existencia tanto de emisoras comerciales como de emisoras institucionales y educativas. En su Artículo 7º establecía: “El Gobierno ... podrá otorgar concesiones de emisoras educativas y culturales a favor de la instituciones o entidades públicas o privadas legalmente constituidas que, sin fines lucrativos” (BOE, 1979).

No obstante, regular el sector supuso encarecer los requisitos para poder acceder a una licencia, evidenciando que, tras el reconocimiento había más bien la voluntad de impedir el desarrollo del movimiento:

“El Decreto sitúa la radio fuera del alcance de los grupos sociales que siempre han estado marginados del proceso comunicativo y favorece, más aún, la concentración del medio en manos de los oligopolios” (Prado, en Bassets 1981: 248).

La clasificación realizada por el decreto de 1979 (comerciales, institucionales, no lucrativas) también fue utilizada por los primeros decretos autonómicos. (País Vasco, Cataluña y Andalucía fueron las primeras Comunidades Autónomas en asumir competencias en materia de comunicación y asumir el reparto de concesiones de radio).

Entre 1981 y 1982 se repartieron 300 concesiones de radio en FM que fueron destinadas principalmente a emisoras comerciales. Algunos municipios e instituciones públicas y privadas recibieron concesiones que en la mayor parte de los casos fueron destinadas a explotación comercial. El reparto excluyó a las llamadas radios libres e impidió la configuración de un tercer sector audiovisual.

A la situación de desventaja por razones económicas y de visibilización política se sumó la falta de transparencia con que se adjudicaron las frecuencias (ni las adjudicaciones estatales ni las autonómicas fueron realizadas por organismos independientes, sino por los gobiernos de turno), con la polémica que muchas habían caído en manos de empresas afines al partido en el Gobierno. Esta dinámica ha dominado en el reparto de frecuencias hasta hoy.

Tras este primer reparto del dial en democracia, existían 389 concesiones de las que tan sólo 18 correspondían a entidades que no fueran empresas: la Asociación Radio ECCA (emisora educativa), unos pocos Ayuntamientos (Cataluña y Andalucía), un club excursionista de Gerona y una Universidad (BOE, 1987). Varias Asociaciones de Prensa (Madrid, Santander y Pamplona) obtuvieron concesiones, pero estas entidades cedieron su explotación a empresas (Cadena Ser). El gobierno hizo públicas las concesiones de una en una, bajo el argumento de que eran provisionales. Hasta 1987 no se hizo pública la información completa de concesiones existentes hasta el momento.

El desarrollo de las radios libres tuvo lugar durante los 80s, coincidiendo con el primer boom de la FM y las expectativas de la llegada de la “izquierda” (PSOE) al poder. Junto a las 300 nuevas licencias adjudicadas -y la continua aparición/desaparición de emisoras- las radios libres se consolidaron como un movimiento que, pese a ser heterogéneo y atomizado, va tomando forma y se estabiliza en el dial, frente a otros proyectos menos definidos que van desapareciendo. Aunque los cierres a emisoras continuaron, estos reforzaron al movimiento de radios libres en la medida en que ponían en evidencia la falta de libertades y la persecución de las iniciativas críticas.

El gobierno socialista tampoco contribuyó a reconocer la figura de las radios libres y/o comunitarias. De forma similar a la ley del 79, el Proyecto de Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, LOT (BOE, 1987a) distinguía entre la explotación comercial y cultural de las emisoras privadas en FM (en AM, sólo comercial): *“Corporaciones Locales, personas físicas o jurídicas para su explotación comercial o con fines culturales”* (BOCG, 1987a). Aunque no hacía referencia explícita al sector, al destinar frecuencias específicas y diferenciadas a Ayuntamientos, empresas y entidades sin ánimo de lucro, estaba reconociendo la existencia de un tercer sector de la comunicación. Sin embargo dicha redacción fue modificada durante la tramitación parlamentaria de la ley aprobándose finalmente una referencia genérica a la “gestión indirecta mediante concesión administrativa a través personas físicas o jurídicas”, sin distinguir entre explotación comercial o no; y esto se justificaba como una mejora técnica en la Ley (Enmienda 207, en: BOCG, 1987b)².

² Este cambio se debió a una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario PSOE. Durante la tramitación parlamentaria los grupos de Senadores Nacionalistas Vascos y Coalición popular promovieron enmiendas donde se eliminaba la mención a las emisoras de fines culturales y sólo se hacía referencia a la explotación comercial (enmiendas 23 y 160, en: BOCG, 1987b). Por su

La falta de especificidad de la ley perjudicó a las radios libres, obligadas a competir con las comerciales por un mismo conjunto de concesiones, en la mayoría de los concursos. A la situación de desamparo legal se añadió que la LOT también estableció un Régimen Sancionador que permitía actuar contra las emisoras sin concesión administrativa (BOE, 1987b). La aplicación de estas medidas fue muy desigual dependiendo de la CC.AA. o del tipo de emisora. Entre otras cosas, en este intento de ordenamiento general quedó pendiente de regular la televisión, avanzando hacia la fragmentación normativa.

Volviendo al asunto de los concursos, por medio del Plan Técnico de 1989, el Gobierno planificó 335 nuevas frecuencias destinadas a las denominadas “personas físicas o jurídicas” según la LOT. Las radios libres quedaron marginadas en los repartos de frecuencias: diversas estaciones se presentaron a concurso, mientras otras interesadas no pudieron hacerlo por la dificultad en elaborar un proyecto técnico o por la obligación de aportar una cantidad de dinero por poder presentar su solicitud (300 mil pesetas de la época, unos 1.800€). Sólo una de estas concesiones fue otorgada a la Federación de Radios Libres de Madrid, en Chinchón y en Valencia se reservaron tres concesiones a emisoras culturales (DOGV, 1989).

Este concurso generó fuertes polémicas por diferentes motivos que pusieron en cuestión el procedimiento del gobierno respecto a la gestión de un bien público como es el espectro radioeléctrico. Por un lado, perjudicó a muchas emisoras comerciales y no comerciales que habían puesto en el concurso la expectativa de regularizar su situación, mientras se reservaban frecuencias para las emisoras municipales y públicas autonómicas que se iban creando; por otro lado, fortaleció a las grandes cadenas y a grupos empresariales afines al PSOE; el hecho de que la publicación de los resultados fuera en pleno verano (Arboledas, 2009), dificultó además la presentación de recursos.

Es importante la foto del sistema de radiodifusión español al final de la década, ya que condicionará la configuración del mapa audiovisual estatal: 1988 también marca el fin del monopolio público de televisión a nivel estatal y el desarrollo de las televisiones públicas autonómicas (sólo Cataluña y el País Vasco habían iniciado sus respectivos proyectos antes de esta fecha).

La compleción del traspaso de competencias en radiodifusión a las CCAA en 1992 generó nuevas expectativas para el sector de las radios libres y comunitarias, pues esto permitiría a las regiones crear su propia normativa. En algunos casos, como el de Madrid, dichas expectativas estaban fundamentadas por la

parte, el Ministro de Cultura reconoció haber mantenido reuniones con la Asociación Nacional de Radios Privadas, ANRP (BOCG, 1987c), por lo que es posible pensar que el gremio de las radios comerciales presionó a favor de estos cambios a la ley.

acción y declaraciones de las autoridades competentes a favor de regular las radios sin licencia y de reformar el Plan de Radiodifusión para abrir el espectro a emisoras sociales no lucrativas (El País, 1994). Y en cierta manera así sucedió: la mayoría de las CC.AA. establecieron en sus Decretos la existencia de emisoras educativas y/o culturales sin ánimo de lucro, que no podían emitir publicidad pero sí patrocinio. En algunos casos se indicaba que su cobertura sería restringida (Castilla y la Mancha, Andalucía, Cataluña, La Rioja) pero en otros no (Madrid, Murcia, Extremadura, Castilla y León, Baleares, País Vasco, Galicia, Valencia). Navarra y Asturias sólo se referían a personas jurídicas en general; Canarias, Aragón y Cantabria sólo reconocieron la posibilidad de emisoras comerciales.

Durante los 90, el tema del reconocimiento legal y el acceso a frecuencias queda en tierra de nadie. Esto coincide con una etapa de disminución de la coordinación entre emisoras, aunque siguen funcionando con el consentimiento de la Administración. Los cierres y multas de la década anterior dan paso a una permisividad tácita, pero carente del reconocimiento legal y por tanto, de alta precariedad.

En 1994 comienza a discutirse un nuevo Plan Técnico de Radiodifusión que en su primera fase de elaboración consideró el reconocimiento de radios culturales y educativas, sin fines de lucro, de baja cobertura (entre 5 y 10w) y con prohibición expresa de emitir en cadena (BOE, 1997). Pero su aprobación se retrasó hasta 1997, en que el nuevo gobierno (PP) eliminó el artículo destinado a regular a las llamadas emisoras educativas y culturales, pese a que el Consejo de Estado había dado el visto bueno a dicha regulación. De todas formas, cabe pensar que la baja cobertura que se pensaba otorgar a estas radios, tampoco habría resuelto el problema de fondo: la falta de voluntad política para incorporar en plenas facultades a las radios del tercer sector al sistema comunicativo español.

Un punto a favor para las radios libres y comunitarias fue la descentralización de competencias del Estado en materia de medios: puesto que la adjudicación de concesiones las realizarían las CC.AA., la eliminación de esta categoría dentro del Plan Técnico no impedía que las CC.AA. destinaran frecuencias a estas emisoras; además, como hemos visto, diversas normativas regionales hacían algún tipo de distinción entre emisoras privadas comerciales y no comerciales. Sin embargo, ninguna CC.AA., (salvo Valencia en el año 1989) reservó frecuencias para emisoras libres y comunitarias, el argumento fue que no podían destinar frecuencias a una tipología de emisoras que la planificación estatal no reconocía.

Esta justificación que ha bloqueado el acceso a concesiones por parte de proyectos no lucrativos ha sido desmentida ante el Parlamento por los gobiernos de turno al menos en dos ocasiones: en 1998, señaló que debían ser consideradas como una de las formas de gestión indirecta y que las CC.AA. serían quienes deberían reservarles frecuencias (BOCG, 1998); en 2007, vuelve a plantear algo similar al indicar que el

concepto de gestión indirecta no establece ningún tipo de restricción en relación al carácter lucrativo o no de las personas jurídicas y que la normativa estatal se limita a permitir (pero no obliga a) que las CC.AA. otorguen parte de las concesiones a este tipo de entidades (BOCG, 2007). Esto también había sucedido en 2006, cuando el gobierno aprobó un Plan Técnico poniendo a disposición de las comunidades autónomas 866 nuevas frecuencias. Aunque se preveía incluir una reserva de emisoras para las radios libres y comunitarias, la cobertura tan limitada (10w), fue considerada como discriminatoria, por lo que el sector prefirió esperar a la aprobación de la Ley Audiovisual. Ante tal rechazo, el gobierno aprobó el Plan Técnico sin incluir a las emisoras de 10w.

En la práctica, el despliegue de las competencias autonómicas favoreció el retraso de dar al tercer sector el lugar que reivindicaba. CCAA y el Estado se atribuían uno al otro respectivamente la responsabilidad de dar respuesta a las demandas del tercer sector.

Evolución de la normativa de televisión

Si bien los diferentes marcos legales han ido recogiendo en mayor o menor medida la figura de las radios de la sociedad civil, el caso de las televisiones es aún más complejo, pues en diferentes momentos ha pasado de ser ilegal a ser legal y viceversa. De entrada, la televisión fue monopolio exclusivo del Estado durante más tiempo que la radio, hasta 1983, que se abrió a las televisiones autonómicas (y en 1988 a los operadores privados). Y la normativa de ámbito local, en que ejercen su actividad las televisiones libres y comunitarias, no se aprobaría hasta mediados de los 90, quedando sin regular durante 10 años. Como veremos, estos factores político-legales han ido en detrimento de la actividad del sector.

Ya desde principios de los años 80 habían proliferado estaciones promovidas por grupos sociales de ámbito local, destacando el caso de Radio Televisión Cardedeu (RTVC), primera televisión comunitaria en España, que fue clausurada el mismo día de su inauguración pero que conseguiría mantener su actividad hasta día de hoy.

Como decíamos, la oportunidad de establecer un marco legal para el sector no se daría hasta la aprobación de la *Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres*, que recogía la gestión de los medios por parte de personas físicas o jurídicas sin ánimo lucrativo. Pero, al margen que a esas alturas el número de operadores locales municipales y comerciales ya era muy elevado, el principal problema fue que el plan técnico que debía desarrollar la normativa nunca se elaboró, de manera que todas las televisiones locales, comerciales o no, siguieron operando sin adjudicación de frecuencias. La falta de legislación contribuyó a que durante los años 90, proyectos originalmente asociativos se vieran presionados a profesionalizarse y convertirse en municipales o comerciales para sostener la actividad.

El plan técnico para las estaciones locales llegaría en 2005, en el contexto de la planificación de la implantación de la televisión digital, que el gobierno socialista decidió empezar en el ámbito local. Pese a que algunas cuentan dos décadas de actividad, como la catalana RTV Cardedeu o la madrileña TeleK, las televisiones de la sociedad civil no fueron consideradas en la elaboración del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local (PTNTDL). Estas televisiones junto con la entonces incipiente Red de Medios Comunitarios (ReMC) consiguieron introducir enmiendas en *Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI)* de 20 de diciembre de 2007, presentadas a través del grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IU-ICV). Una de las enmiendas fue recogida en parte (Disposición adicional decimocuarta) mientras la promovida por las Televisiones comunitarias fue introducida por el Senado (Disposición adicional decimoctava), incorporando la figura de la "televisión de proximidad sin ánimo de lucro".

Sin embargo, el avance era relativo porque excluía a las estaciones creadas después de los 90 (sólo podían acogerse a este régimen aquellas cuyas emisiones fueron habilitadas por la ley de 1995), 12 de las 15 televisiones de proximidad cumplían con este requisito. La cuestión es que hoy en día, tras la aprobación de un nuevo marco jurídico en 2010 que reconoce al sector por bien que ha sido duramente criticado por éste, es que las frecuencias están aún por planificar y, ya en la ley de 2007, se explicitaba que la reserva para este tipo de televisiones no es prioritaria para la Administración. El argumento es la falta de espectro disponible: otorgar nuevas licencias a raíz de la nueva ley supondría revocarlas a otros. Sin embargo, algunos operadores locales comerciales han renunciado a la licencia ante la incapacidad de hacer frente a los gastos que conllevaba la emisión en digital. Esto por un lado significa que hay espacio libre, pero por el otro es un mal pronóstico para la sostenibilidad económica de las televisiones de la sociedad civil. Cabe decir que algunas televisiones en Cataluña y Andalucía, tanto de la sociedad civil como comerciales, están emitiendo en digital sin licencia.

Del movimiento de las radios libres y televisiones comunitarias al desarrollo del tercer sector (2000 - 2011)

Al igual que el declive del movimiento de las radios libres a finales de los 80 coincide una fase de desarticulación de los movimientos sociales de la Transición, el nuevo impulso que toma el movimiento de radios libres y comunitarias durante los 2000s no se entiende sin el impulso del movimiento alterglobalización y el rol de las nuevas tecnologías en este.

A nivel internacional, los hitos sociales, tecnológicos y comunicativos del cambio de siglo como el alzamiento indígena en Chiapas (1994) y la emergencia del movimiento antiglobalización en Seattle (1999) también van a repercutir a nivel del Estado español, de manera que surgen movilizaciones de la sociedad civil (Red

Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa, Movimiento de Resistencia Global) que no obstante tienen su origen en otras demandas, acabarán volviendo al tema del derecho a la comunicación y la participación de las comunidades en la construcción de sus propios medios (Gallo en: Martínez, 2005: 89). Concretamente, internet va a propiciar el desarrollo de proyectos informativos para distribución en red entre las radios libres y comunitarias del estado (Ania, Red con voz), contribuyendo al desarrollo de una nueva fase de coordinación.

Si bien internet fue visto por ciertos sectores como el final de las radios libres, lo cierto es que la red se convirtió en aliada de estas radios, permitiendo mayor conexión entre ellas y con otras organizaciones. Los activistas aprovecharon la nueva tecnología para hacer resurgir espacios de encuentro e intercambio, sentando las bases que facilitarán la creación de un espacio de coordinación y una vuelta a la pelea por el reconocimiento (Calle, 2005).

En este contexto se creó en Cataluña la Asamblea para la Comunicación Social (ACS), aglutinando a un centenar de colectivos sociales así como una televisión comunitaria para darles voz, La Tele. Mediante diferentes campañas y entrevistas con la Administración, activistas de la asamblea lograron incorporar la categoría de tercer sector audiovisual en la *Llei de 22/2005 de l'Audiovisual de Catalunya*, por lo que esta comunidad fue la primera en reconocer y definir al sector, avanzándose a la normativa estatal (aunque quedan pendientes de aprobar sus desarrollos reglamentarios).

El contexto estatal para los medios del tercer sector también daría un viraje positivo en 2004, con la llegada de los socialistas al gobierno, cuyas promesas electorales incluían la aprobación de una Ley Audiovisual y la creación de un organismo audiovisual independiente, entre otras medidas como una ley para la radiotelevisión pública. Más concretamente, la elaboración del primer borrador de la Ley General Audiovisual significó una oportunidad para los medios del tercer sector de coordinar esfuerzos e intervenir conjuntamente para incluir su figura en la nueva normativa: en octubre de 2005 se celebraron las Primeras Jornadas Internacionales de redes comunitarias, que contó con una alta participación y presencia de radios y proyectos audiovisuales de gran parte de las comunidades autónomas. En dicho encuentro, un grupo de medios inicialmente compuesto por la ACS (Barcelona), Pluralia TV (Valencia), Tele K (Madrid), la Unión de radios libres de Madrid, y Cuac FM (Coruña) promovieron la gestación de una plataforma común a distintas iniciativas de medios comunitarios (radio, televisión, internet, prensa) en el ámbito estatal. De esta manera se puso en marcha la Red [estatal] de Medios Comunitarios (ReMC), cuyo primer encuentro se realizó en febrero de 2006 (REMC, 2005).

La consolidación de la REMC se expresa en la continuidad de sus encuentros en Madrid (2005), Salamanca (2006), Toledo (2006) y Bilbao (2007), como también en la construcción de un trabajo colectivo de

reivindicaciones ante las autoridades tanto autonómicas como estatales en la defensa de los medios del tercer sector, que incluye entre otras acciones, la presentación de preguntas parlamentarias y enmiendas a la ley de medidas urgentes de fomento del pluralismo y la televisión digital; la impugnación de todos los concursos abiertos por las comunidades autónomas para distribuir las licencias de radios FM alegando discriminación, así como quejas al defensor del pueblo por este mismo motivo (Fleischman, Reguero y Sáez, 2009). En la práctica, ninguna de estas medidas ha logrado revertir la tendencia general de exclusión de las emisoras comunitarias del reparto de frecuencias. El principal motivo fue el giro neoliberal del gobierno de Zapatero (Zallo, 2010) en la segunda legislatura (2008). Si bien se retomaron la Ley Audiovisual y la creación de un Consejo Audiovisual Estatal (a estas alturas una exigencia de la Directiva europea de servicios audiovisuales), el programa electoral quedó substituido por lo que algunos autores han llamado “Reforma y Contrarreforma en la política de comunicación audiovisual” (Ulepícc, 2009) con decisiones como la flexibilización de las normas que impiden la concentración y la fusión de operadores de TV (BOE, 2009a), la eliminación de la publicidad de RTVE para ampliar los ingresos publicitarios de los privados (BOE, 2009b) y la presentación en el Congreso un Proyecto de una Ley Audiovisual que llega sin debate y con una oscura tramitación. El nuevo proyecto de ley llega a denominarse de forma coloquial como la Ley UTECA (Meda, 2010) dada su correspondencia con los intereses de los medios comerciales.

A nivel estatal, la maduración del trabajo en red propiciado durante el período anterior hace posible que en mayo de 2009 la REMC se constituya legalmente como una asociación de asociaciones, bajo el nombre de Red de Medios Comunitarios o ReMC (se suprime al adjetivo estatal) con el objetivo de “defender el derecho a crear medios comunitarios y reivindicar un espacio público de comunicación que garantice la existencia y el desarrollo del Tercer Sector de la Comunicación” (ReMC, 2009). Entre sus principales acciones durante 2009 destacan: a) las alegaciones al anteproyecto de la Ley General Audiovisual presentadas ante el Consejo de Estado; b) las alegaciones al Reglamento de Televisión de Proximidad sin Ánimo de Lucro, presentadas al Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (CATSI) de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones; c) la denuncia de discriminación a los medios comunitarios en el Proyecto de Decreto de Radiodifusión del Gobierno de las Islas Canarias. El hermetismo con que se llevaron a cabo las decisiones políticas conllevó un reconocimiento del tercer sector de forma marginal y con restricciones.

El tercer sector quedaba reconocido en el proyecto de ley presentado en el Parlamento bajo el concepto de “Servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin finalidad comercial”, cuyo objeto sería “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”. Sin embargo, la ley impide la emisión de publicidad y patrocinio, impone un sistema de control sobre las cuentas de las emisoras y controles preventivos como la necesidad de contar con autorización para poder tener gastos de explotación

mayores a 50 mil euros en el caso de las radios y 100 mil euros en el caso de las televisiones.

Pese a la importancia de la Ley, el PSOE aceleró la tramitación parlamentaria para que el proyecto fuera aprobado antes de la fecha del apagón analógico (3 de abril de 2010), incorporando de paso una disposición adicional que hacía efectiva una renovación automática de las concesiones existentes de todos los operadores existentes en radio y televisión.

Finalmente la Ley General Audiovisual fue aprobada en marzo de 2010 incorporándose algunos cambios, respecto de los cuales la ReMC tuvo una participación activa al conseguir introducir parte de sus propuestas a través de grupos parlamentarios (IV-IC, ERC, BNG), a saber:

- Reservar de espectro para estos medios: “La Administración General del Estado debe garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios”
- Intransferibilidad de las licencias comunitarias: “No podrá ser objeto de transmisión ni arrendamiento”
- Se consigue introducir una disposición destinada a regular a los medios existentes, pero su redacción final es confusa y por ahora sólo resuelve el problema para las televisiones locales asociativas regidas por la ley 41/1995 (BOE, 1995).
- También pueden considerarse aportes al sentido general de la ley los artículos 4.1 (“Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una pluralidad de medios, tanto públicos, comerciales como comunitarios”) y 22.1 (“Los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos son servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos”) (BOE, 2010).

La aprobación de esta ley implica la modificación de la normativa de las CC.AA. en las disposiciones que resulten contrarias a lo establecido por la ley básica estatal. Por el momento sólo Canarias y País Vasco han actualizado su normativa con la aprobando de nuevos Decretos. La Generalitat de Catalunya, por su parte, aprobaba en 2010 un proyecto de decreto desarrollando la normativa marco sobre el tercer sector que despertó fuertes críticas entre los medios que serían objeto de la regulación y terminó por quedar en el aire tras el cambio de orientación del gobierno autonómico. La Administración catalana convocó una consulta

pública para debatir el anteproyecto donde tuvieron la palabra representantes de diferentes medios y del Foro Europeo de Medios Comunitarios. Las propuestas elevadas en la jornada, enviadas también por escrito, no fueron consideradas en la elaboración del proyecto definitivo (tan sólo se incorporó una referencia a la resolución del Parlamento Europeo de 2008), despertando quejas entre el sector por trabajar en balde (Fleischman, L.; Reguero, N.; Saez, Ch., 2010). En Galicia también se tramitó un proyecto de decreto que finalmente no ha sido aprobado.

Si bien durante treinta años ha sido quizás la más importante una meta a lograr, la recién aprobada regulación estatal no ha venido a mejorar la situación del sector. Si bien las CC.AA. se excusaban con la ausencia de una normativa estatal que reconociera expresamente al sector para no concederle licencias, las Comunidades que han abierto concursos con posterioridad a la aprobación de la ley (Canarias, Galicia, Castilla y León y recientemente Valencia) han seguido excluyendo a estos medios en los repartos de frecuencias. Ahora el argumento es la falta de un reglamento que permita el desarrollo de la ley. Sólo ha existido una excepción en la adjudicación de emisoras de radio digital en Baleares, donde hubo convocatoria específica para el sector (BOIB 2-10-2010) algo que no sucedía desde 1989. Aunque finalmente el Gobierno Balear declaró desierto el concurso en cuanto al otorgamiento de licencias de carácter cultural, educativo y sin ánimo de lucro, por falta de licitadores o porque las entidades que no han alcanzado la puntuación mínima de 60 puntos (BOIB 28-05-2011).

Respecto al proyecto de reglamento estatal para emisoras comunitarias, publicado en noviembre de 2010 (MITYC, 2010), viene a empeorar las condiciones para la actividad del sector, siendo mucho más restrictivo que la propia ley: limita radios y televisiones a menos de 10 w de emisión, y sólo otorga reconocimiento a las televisiones existentes antes de 1995 (acorde a la LISI, 2007). Tanto la ReMC como diversas organizaciones (Tas Tas Irratia, Cuac FM, Onda Color, Federación Aragonesa de Radios Libres, Comisiones Obreras, CC.OO., entre otras) han presentado alegaciones y se han reunido con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, MITYC) para realizar propuestas que permitan incorporar sus demandas al reglamento. Actualmente, el Ministerio responsable se encuentra revisando el borrador. Sin embargo, las organizaciones y medios interesados no prevén grandes cambios respecto a la versión vigente y la situación en la cual este deja al tercer sector de la comunicación. En definitiva, el vaivén de regulaciones y conceptos jurídicos sobre los medios del tercer sector ha debilitado más que favorecido la actividad de estos medios.

Conclusiones

La falta de voluntad política de las diferentes Administraciones españolas para reconocer la figura del tercer sector pone de manifiesto que, ya desde su surgimiento, los propósitos de estos medios van muy por delante

de la realidad legislativa. Son varios los indicadores que muestran el recelo de la Administración ante las reivindicaciones de los medios del tercer sector para ejercer su derecho a la comunicación.

Por un lado, las autoridades han pasado de perseguir jurídicamente a las radios libres y comunitarias por considerarlas ilegales a reconocerlas con diferentes limitaciones y costes extra; en otras palabras, más que una oportunidad, el reconocimiento resulta siendo una ahogadilla para la actividad del sector. Esto es lo que sucede con el proyecto de reglamento pendiente de aprobación, que limitará el número y alcance del sector, y la ley marco, que le impone mayores obligaciones que a las emisoras comerciales y menos derechos. Por otro lado, estos medios han quedado marginados sistemáticamente de los repartos de frecuencias tanto analógicas como digitales, es más, bien al contrario de las recomendaciones de la Resolución del Parlamento Europeo de 2008, la digitalización no se presenta como una oportunidad sino como una amenaza a la actividad de estas radios y televisiones. A esto se añade la confusión generada a causa de los conflictos de competencias entre la Administración central y las CCAA, que durante años se han venido pasando unas a otras la responsabilidad de planificar frecuencias para el sector, dejándolo constantemente en situación de desamparo legal. Finalmente, el indicador más significativo de esta falta de voluntad para el reconocimiento de la figura y actividad del tercer sector es el hecho que llegue tras 30 años de reivindicaciones para la legalidad de estos medios, muchos de los cuales se siguen enfrentando a persecuciones judiciales.

La pasividad de la Administración en este asunto refleja también el tipo de democracia que opera en sistema de medios y en el Estado español: una democracia aún estanca en el binarismo Estado / mercado. De ahí que el sector, ante unas legislaciones que no se ajustan a su naturaleza, exija, de momento sin resultado, participación en la toma de decisiones políticas que van a condicionar su actividad. Esta demanda no es trivial, pues supondría a los gobiernos ceder cuotas de poder, abriendo una vía democrática sin precedentes en este país fuertemente marcado por el monopolio público de la radiotelevisión.

Referencias

- ARBOLEDAS, L. (2009): "Clientelismo y concentración en la radio española. Comparación entre cuatro comunidades autónomas", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, páginas 909 a 925. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna
[http://www.revistalatinacs.org/09/art/870_UGR/71_107_Luis_Arboledas.html, consultado el 3/06/2011]
- BASSETS, LI. (ed.) (1981): *De las ondas rojas a las radios libres*. Barcelona: Gustavo Gili.
- CALLE, A. (2005): *Nuevos movimientos globales. Hacia la radicalidad democrática*. Madrid: Popular.
- DÍAZ-NOSTY, Bernardo (1996): "El mito tecnológico y la sociedad democrática avanzada". AA.VV. *La sociedad de la información. Amenazas y oportunidades*. Madrid: Editorial Complutense. Pp. 47-70.
- FLEISCHMAN, Luciana; REGUERO, Núria; SÁEZ, Chiara (2009): "Políticas de comunicación y sustentabilidad

del tercer sector de la comunicación: el caso catalán en el contexto español y europeo". VII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC), "Políticas de cultura y comunicación: creatividad, diversidad y bienestar en la Sociedad de la Información". Madrid: 7-9 octubre de 2009.

FLEISCHMAN, Luciana; REGUERO, Núria; SÁEZ, Chiara (2010): "Movilización social y políticas del tercer sector en Cataluña. El caso del decreto para los medios sin fines de lucro en el contexto español y europeo (2009 - 2010)". 28º congreso de la Asociación Internacional de Estudios en Comunicación Social (AIECS), "Communication and Citizenship". Braga (Portugal): 18-22 de julio de 2010.

GARCÍA GARCÍA, Javier (2008): "Medios comunitarios en España. De las Radios Libres al Tercer Sector Audiovisual". GARCÍA DE MADARIAGA, J. M.; CALVI, J.C.; TUCHO FERNÁNDEZ, F. ; MEDA GONZÁLEZ, M. (eds.) (2008): *Políticas de comunicación en España y Latinoamérica*. Madrid: Dickinson.

HALLIN, D.; MANCINI, P. (2007): *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer Editorial.

KERN EUROPEAN AFFAIRES (KEA) (2007): *The state of community media in the European Union*. Bruselas: Parlamento Europeo.

MEDA, M. (2010): "La Ley UTECA y el Tercer Sector de la Comunicación: comparativa internacional de las fallas de la legislación española audiovisual y respuesta de la sociedad civil". Tesis de Maestría. [http://medagonzalez.es/text/ley_uteca_y_tercer_sector.pdf, consultado el 3/06/2011]

MACBRIDE, Sean (ed.) (1980): *Communication and Society Today and Tomorrow, Many Voices One World, Towards a new more just and more efficient world information and communication order*. Nueva York: Unesco.

MCQUAIL, Denis (1991): *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Barcelona: Ediciones Paidós. 2a Edición revisada i ampliada.

MORAGAS, M. (1988): *Espais de Comunicació: experiències i perspectives a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.

PRADO, E. (1981): "El movimiento por la libertad de emisión en España", en Ll. Bassets (ed.): *De las ondas rojas a las radios libres*. Barcelona: Gustavo Gilli. Pgs. 237 – 255.

ZALLO, R. (2010): "La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 65, páginas 14 a 29. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna. [http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html, consultado el 3/06/2011]