



**1^{er} Congrés
de la Ràdio
a Catalunya**

**El marc legal:
gestió de l'espectre**

Lluís de Carreras

II

Ponència

A càrrec de *Lluís de Carreras*, advocat, membre del Consell d'Administració de la CCRTV i professor de la Universitat Ramon Lull

1. El condicionament tecnològic

El règim jurídic de la ràdio s'ha desenvolupat a partir de les possibilitats tècniques d'utilització de les ones radioelèctriques. El condicionament tecnològic hi ha prevalgut sobre uns altres aspectes, com ara ser vehicle de la llibertat d'expressió i d'informació o com a mitjà comunicador de cultura. La Constitució de 1876 reconeixia el dret dels ciutadans a emetre lliurement les seves idees i opinions «ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante sin sujeción previa a censura» (article 12) i a no ser molestat «por sus opiniones religiosas» (article 11). En el context de la societat liberal d'aquell temps, aquest reconeixement constitucional, juntament amb el de la llibertat d'empresa, equivalia al dret a fundar lliurement mitjans de comunicació escrits (diaris i revistes) o editores de llibres, que empraven el mitjà tecnològic de la impremta. En canvi, les ones radioelèctriques no es consideren en principi aptes per a comunicar idees o opinions, sinó només per a establir comunicacions persona a persona o punt a punt. En les primeres experimentacions de principis de segle, la ràdio es concep com un mitjà d'utilitat privada o militar, no pas com un vehicle de comunicació de masses.

Descobertes les ones hertzianes, es planteja el problema jurídic de la seva propietat. En principi, les ones són immaterials, per la qual cosa la seva apropiació ha d'ésser regulada per l'establiment d'un

dret sobre elles. D'altra banda, ningú no en pot reclamar la titularitat –són una *res nullius*– i, segons el Codi Civil, les coses que no tenen propietat s'adquireixen per «ocupació». Arran d'aquesta situació jurídica, l'Estat espanyol –com el francès o l'italià– procedeix a «ocupar les ones» per mitjà de la declaració de monopoli públic estatal, no reconeixent en aquest camp el principi de llibertat d'empresa. De fet, la Llei de 26 d'octubre de 1907 estableix la titularitat de l'Estat en l'organització de la radiotelegrafia, la radiotelefonía i el cable i el Reial Decret de 24 de gener de 1908, que desplega la Llei, estableix el monopoli de l'Estat sobre aquests sistemes de comunicació i «demás procedimientos similares ya inventados o por inventar», entre els quals trobarem la radiodifusió quan es desenvolupi uns anys quants després. La titularitat pública de la radiodifusió té aquest precedent, però el seu desenvolupament posterior com a mitjà de comunicació de masses li confereix un sentit nou: la ràdio es difon a través de les ones hertzianes, que són un bé limitat en la seva utilització. Si la difusió d'opinions, d'idees o d'informacions, drets fonamentals de l'home lliure, té unes possibilitats limitades a través de les ones, el mitjà tecnològic haurà de regular-se per tal que, per una banda, no sigui possible impedir aquest dret i, per l'altra, pugui ser exercit en pla d'igualtat per tothom. Les limitacions de l'espai radioelèctric condicionen, doncs, el règim jurídic de la ràdio. En la societat democràtica actual, aquest condicionament és expressat de manera didàctica pel Tribunal Constitucional en la STC 12/1982: «Si el principio general de nuestro ordenamiento jurídico-político es el derecho de crear el soporte o instrumentos de comunicación, este derecho, lo mismo considerado en general que considerado como derecho referido a cada uno de los posibles instrumentos o soportes, presenta indudables límites. Se encuentra entre ellos la necesidad de no impedir un igual ejercicio de los mismos derechos por los demás ciudadanos, de manera que la creación de un medio o soporte de difusión no debe impedir la creación de otros iguales o similares. Así, la fundación de un periódico no impide, obviamente, la existencia de todos los demás periódicos posibles, pero no ocurre lo mismo cuando el medio de reproducción que se crea tiene que servirse de bienes que ofrecen posibilidades limitadas de utilización. Cuando los bienes que se utilizan en un medio de reproducción pertenecen a esta última categoría, su grado de escasez natural o tecnológica determina una tendencia oligopolística que condiciona el carácter de los servicios que se pueden prestar, el *statu quo*

jurídico y político del medio y, en definitiva, el derecho mismo a una difusión e información libres.»

2. El condicionament internacional

L'ocupació de les ones radioelèctriques mitjançant la declaració de monopoli va determinar l'adquisició per l'Estat de l'espectre radioelèctric, que va passar a considerar-se com de «domini públic». Malgrat que la llei no estableix expressament la titularitat estatal del domini públic radioelèctric, sí que atorga a l'Estat les facultats exclusives de la seva administració i del seu control. Ha estat el Tribunal Constitucional qui ha qualificat clarament de «domini públic» les ones radioelèctriques en la STC 12/1982: «La emisión mediante ondas radioeléctricas que se expanden a través del espacio entraña la utilización de un bien que ha de ser calificado como de dominio público, con una calificación por nadie contradicha.»

Essent l'Estat el titular de l'espectre radioelèctric, se li ha d'atribuir també la responsabilitat de la seva utilització. Responsabilitat que passa a tenir una dimensió internacional quan la sobirania dels Estats pot ésser envaïda per les ones hertzianes emeses des de l'Estat veí. Aquesta possibilitat d'ingerència no sols és possible per mitja d'interferències tècniques, sinó que també pot plantejar dificultats de relació entre els Estats, atès que el contingut de l'emissió invasora pot tenir connotacions polítiques, culturals o comercials. Els Estats tradicionalment han utilitzat l'*ocupació de fet* de l'espai radioelèctric com a títol jurídic per a obtenir el reconeixement internacional de les seves freqüències. Per això, l'ONU va crear en el seu si la Unió Internacional de Telecomunicacions (UIT), organisme amb seu a Ginebra, amb l'objectiu d'obtenir la cooperació internacional per a la utilització racional i el desenvolupament i l'explotació eficaç de les telecomunicacions, sens perjudici de reconèixer la sobirania dels Estats en l'organització interna del sector. La UIT gestiona la International Frequencies Registrations Board (IFRB), organisme de caràcter tècnic que fa les funcions de policia internacional de l'espai radioelèctric i que s'encarrega d'inscriure en el Registre Internacional de Freqüències les atribuïdes a cada Estat per les conferències administratives mundials o regionals de radiocomunicacions. També hi inscriu les concedides pels Estats a les seves emissores de ràdio i televisió sempre que no interfereixin cap més freqüència prèviament inscrita. Si bé la IFRB no té poder executiu per a impedir una emissió

per una freqüència no inscrita, el seu registre constitueix per a les inscrites una prova del seu reconeixement internacional.

El reconeixement de l'autoritat internacional en l'ordenació de les telecomunicacions es palesa a la Llei 31/1987, de 18 de desembre, d'Ordenació de les Telecomunicacions (en endavant, LOT). L'article 4 de la LOT s'hi refereix concretament: «En la reglamentación de la prestación de los servicios de telecomunicación se tendrán en cuenta los planes y recomendaciones acordados en el seno de los órganos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, de la Comunidad Económica Europea y otros Organismos internacionales, en virtud de los convenios y tratados de los que España sea parte.» Igualment l'article 7.1 LOT estableix: «Corresponde al Estado la gestión, con sus facultades inherentes de administración y control, del dominio público radioeléctrico, que se ejercerá con sujeción a lo establecido en los Tratados y Acuerdos Internacionales y atendiendo a las instrucciones y recomendaciones de la Unión de Telecomunicaciones.»

3. Els *Planes Nacionales* de radiodifusió

L'adveniment de la democràcia comporta la derogació de tot el règim anterior mitjançant el Plan Técnico Nacional del Servicio Público de Radiodifusión Sonora, aprovat per Reial Decret de 27 d'octubre de 1978. Aquest decret adequa la radiodifusió al Conveni de Ginebra de 22 de novembre de 1975, que ha d'entrar en vigor el 23 de novembre de 1978. Es desplega fonamentalment per mitjà de dues ordres de 10 de novembre de 1978 que es refereixen a OM (de procediment d'atorgament de concessions d'emissores privades i d'establiment del seu règim jurídic, la primera; i del pla d'assignació de freqüències, la segona) i del Reial Decret de 8 de juny de 1979, que estableix el Pla Tècnic d'emissores en FM. El Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora de 1978 desenvolupa els acords internacionals sobre telecomunicacions patrocinats per la UIT, els quals autoritzen l'explotació de les bandes atribuïdes als diferents països. El règim intern de cada Estat és, doncs, legítimat pels convenis internacionals de radiodifusió. Segons aquest pla, el servei públic de radiodifusió sonora s'ha de realitzar en les bandes internacionalment assignades en ones llargues (quilomètriques), mitjanes (hectonomètriques), curtes (decamètriques) i en modulació de fre-

quència (article 1). El servei d'emissió en ones llargues queda reservat a RNE per a la difusió de programació d'abast estatal amb atenció especial a les necessitats de l'audiència de les zones rurals (article 2), servei que a la pràctica no s'ha prestat. El servei en ones curtes també queda reservat a RNE per a l'emissió de programes dirigits a l'estranger (article 4). Respecte al servei a prestar en ones mitjanes, el pla estableix que les concessions a emissores no explotades per l'Estat s'atorgaran per a deu anys. Actualment, regeix el Reial Decret 765/1993, de 21 de maig, del Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Medias, que completa l'anterior. La gestió directa haurà d'ésser portada a terme exclusivament per RTVE per mitjà de RNE, S. A. La gestió indirecta haurà de continuar essent prestada per les mateixes persones físiques i jurídiques que disposin de la concessió reglamentària al moment de la publicació del Reial Decret.

Finalment, el Plan Técnico Nacional establia normes de regulació de l'emissió per ones en FM, que van ser desenvolupades amb caràcter transitori pel Reial Decret 1433/1979. Per resolució de la Direcció General de Telecomunicacions de 21 de juliol de 1987 s'actualitzen i es revisen les característiques tècniques de les assignacions de freqüències d'acord amb el Pla de Ginebra de 1984. Finalment, el Reial Decret 169/1989, de 10 de febrer, aprova el vigent Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia, que es justifica al seu preàmbul per l'ampliació de la banda atribuïda a la radiodifusió en FM portada a cap per la Conferència Administrativa Mundial de Radiocomunicacions (Ginebra, 1979), pel pla que sorgeix de la Conferència de Ginebra de 1984, per la necessitat de disposar dels mitjans necessaris perquè les Comunitats Autònomes exerceixin la seva competència en aquest àmbit i pel reconeixement del dret de les corporacions locals a gestionar una emissora en FM. Segons el pla d'FM vigent, el servei s'haurà de realitzar en la banda atribuïda internacionalment de 87.5 a 108 megahertz. El pla regula les condicions tècniques en què el servei haurà de ser prestat per les emissores públiques en gestió directa (Radio Nacional de España o les ràdios de les Comunitats Autònomes). També assenyala les característiques tècniques de les emissores corresponents a les corporacions locals. Per Ordre de 29 de desembre de 1989, s'aprova el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias. La novetat del pla de 1989 és la previsió de freqüències per a la gestió directa de les Comunitats Autònomes que disposaven d'una ràdio pròpia i els criteris que cal seguir per a l'atorgament de freqüències a les corpo-

racions locals. Aquest pla ha quedat ja antiquat i tot fa preveure un nou plantejament de reclassificació de freqüències.

4. El règim jurídic actual de servei públic de titularitat estatal

L'Estatut de la Ràdio i la Televisió (en endavant, ERTV), aprovat per la Llei 4/1980, de 10 de gener, declara la ràdio i la televisió com a serveis públics essencials la titularitat dels quals correspon a l'Estat. De fet, el pla de 1978 ja es referia a totes les bandes de ràdio com a servei públic de radiodifusió i, quant a l'OM, es preveia la concessió administrativa per a deu anys, donant preferència a aquelles que estaven en funcionament. Aquesta assumpció de la realitat la fa també l'ERTV en la disposició addicional primera, que atorga vigència a les concessions que es derivin dels decrets de 1978 (OM) i 1979 (FM), els quals disposen també que l'atorgament de freqüències i potències és una competència exclusiva de l'Estat. De tota manera, la declaració de servei públic ha de fer-se per llei (article 128.2 CE), per la qual cosa s'estableix formalment a partir de l'ERTV.

Des del punt de vista jurídic, la institució del servei públic per a la ràdio comporta un canvi substancial respecte al règim anterior, que reunia un conglomerat de sistemes presidits pel monopoli estatal de l'activitat però amb alguns vessants: gestió estatal directa (Servicio de Radiodifusión i Organisme Autònom RTVE), concessió administrativa (emissores comarcals després de 1967), arrendament (emissores comarcals de 1964), autoritzacions (emissores locals i institucionals). En canvi, des del punt de vista pràctic no significa un gran canvi. De fet, en el règim de restricció de llibertats de la dictadura, el control de l'aparell governatiu sobre les emissores era total, incloent-hi la prohibició d'informació que excedís l'àmbit local i l'obligació de connectar amb el «Diario Hablado de Radio Nacional», règim que no queda derogat fins al Reial Decret de 6 d'octubre de 1977.

Malgrat que el Tribunal Constitucional (STC 12/1982, 206/1990 i 127/1994, entre altres) ha considerat legítima l'opció pel servei públic que fa el legislador (com a opció política, entre unes altres de possibles), alguns autors han criticat la declaració jurídica de servei públic perquè consideren que un règim d'autoritzacions, que significa la iniciativa privada lliure, hauria respectat millor les llibertats democràtiques. El concepte de servei públic s'ha d'entendre aquí des del punt de vista jurídic, no pas des de la noció més usual en ràdio

que s'empra per a significar una prestació comunitària, en contraposició a la programació més lleugera o comercial. En dret, el servei públic comporta la monopolització de l'activitat per l'Administració pública que exclou la llibertat d'empresa, entesa com a possibilitat del sector privat d'intervenir lliurement en la creació de mitjans. No exclou, però, la participació dels ciutadans mitjançant la gestió indirecta del servei, amb concessió administrativa prèvia, però conservant l'Estat una sèrie de poders interns de direcció en les formes de prestació i control sobre el gestor, cosa que no és inherent al règim d'autoritzacions. Però en el terreny en què ens movem, que és un terreny condicionat pel component tecnològic del mitjà, la discussió resulta supèrflua. La limitació de les possibilitats d'utilització de les ones radioelèctriques per via hertziana ens porta, com hem vist, a la declaració de domini públic, a la necessitat de preservar el principi d'igualtat entre els ciutadans i al control estatal de l'activitat per al compliment dels acords i dels tractats internacionals. En aquestes condicions, les autoritzacions haurien d'atorgar-se com a conseqüència d'un concurs públic que preservés el principi d'igualtat davant l'escassetat de les freqüències disponibles i prenent com a base reglamentacions tècniques molt detallades, de manera que el procediment d'atorgament d'autoritzacions resultaria similar al de la concessió. D'altra banda, la inspecció de les condicions tècniques de les instal·lacions i del seu funcionament és un deure irrenunciable de l'Estat per a vigilar l'adequació a les reglamentacions internacionals, de manera que en el funcionament del mitjà la tècnica de la concessió o l'autorització també és irrellevant.

5. La distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes

El desplegament del Plan Transitorio de 1979 en FM va provocar un conflicte entre el govern de l'Estat i els governs autònoms català i basc, que fou fonamental per al desenvolupament del règim jurídic de la gestió de la radiodifusió. El conflicte sorgeix de la interpretació diferent que ambdues instàncies van fer del precepte constitucional que regula les competències compartides entre l'Estat i les Comunitats Autònomes (article 149.1.27 CE), segons el qual correspon a l'Estat dictar les normes bàsiques del règim jurídic de premsa, ràdio

i televisió, i a les Comunitats Autònomes el desenvolupament legislatiu i l'execució d'aquest règim sempre que hagin assumit la competència en els respectius Estatuts d'Autonomia. Una vegada aprovat l'ERTV, el pla en FM va ser desplegat pel Reial Decret 1433/1979 i per l'Ordre del Ministeri de Cultura de 28 d'agost de 1980, en el qual es preveia la concessió de tres-centes emissores d'FM en dues fases. La Generalitat de Catalunya va considerar que era de la seva competència la concessió d'aquestes emissores en el territori de Catalunya i ho va regular pel Decret 175/1980 i per l'Ordre del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de 23 d'octubre de 1980. El govern basc va dictar també disposicions en el mateix sentit. El Consell de Ministres va interposar recursos davant el Tribunal Constitucional contra aquestes disposicions autonòmiques, que es van resoldre en les Sentències 26/1982 i 44/1982, el contingut de les quals ha donat lloc a la regulació de les competències de desenvolupament i gestió del règim jurídic de la radiodifusió en la Llei d'Ordenació de les Telecomunicacions. A aquest punt s'ha arribat, doncs, de manera no pacífica per mitjà de la resolució del conflicte plantejat per la dispar interpretació estatal i autonòmica de l'article 149.1.27 CE. Segons aquestes sentències, l'atorgament de concessions d'emissores en FM és un procés compartit entre l'Estat i les Comunitats Autònomes de Catalunya i d'Euskadi, corresponent al primer les normes delimitadores de l'espectre radioelèctric (plans nacionals, condicions tècniques i la seva inspecció) i l'assignació de freqüències i potències, i a la Generalitat i al govern basc l'atorgament de les concessions (regulació dels procediments d'adjudicació i atorgament de concessions d'instal·lació i de funcionament). La doctrina del TC sobre competències per a adjudicar les concessions s'ha reflectit a la LOT. Segons l'article 26, el règim de gestió dels serveis de radiodifusió ha de ser el següent:

a) Les emissores d'*ona curta o llarga*: seran gestionades en exclusiva per l'Estat per mitjà de RNE en règim de gestió directa.

b) Les emissores en *ona mitjana*: poden ser explotades en concurrència, bé per gestió directa de l'Estat o dels seus ens públics, bé per gestió indirecta mitjançant concessió administrativa atorgada pel govern central a persones físiques o jurídiques. Les Comunitats Autònomes no tenen competències en aquesta matèria i la seva participació està reduïda a la possibilitat d'obtenir del govern de

l'Estat la concessió d'una emissora en règim de gestió indirecta en igualtat de condicions amb les empreses privades o els particulars. L'exclusiva de l'Estat en aquest camp ha estat declarada constitucional pel TC a la Sentència 168/1993, cosa francament criticable, especialment després de les sentències relatives al règim de competències compartides en emissores de freqüència modulada. Una fórmula més lògica hauria estat que l'Administració de l'Estat concedís les emissores que abastin a més d'una Comunitat Autònoma i les que tinguin un àmbit interior en la comunitat fossin concedides pels governs autonòmics. Però el TC no ho ha entès així. Com a raons per a declarar la legitimitat de la disposició, el TC en dóna tres. La primera es refereix al fet que la llei no exclou les Comunitats Autònomes de l'accés a les emissores en OM, sinó que «permite que dicho acceso pueda hacerse por la vía de la gestión indirecta del servicio mediante concesión administrativa estatal». Una altra raó és que les Comunitats Autònomes poden tenir la seva pròpia ràdio en FM per gestió directa, ja que els correspon la competència d'atorgament. La tercera raó és que les Comunitats Autònomes tenen ja reservada la competència de concessions en FM, quedant l'Estat exclòs de l'exercici d'aquesta potestat. La posició del TC no és gaire afortunada. Ve a beneir que el repartiment competencial es faci basant-se en el tipus de freqüència (OM-FM) i no pas per característiques més lògiques, com és l'afectació al territori d'una o d'unes quantes Comunitats Autònomes. Una competència autonòmica té un contingut jurídic integral i abstracte. El repartiment competencial que fa el TC sembla més un tripijoc per a contentar tothom que no una conclusió jurídica. El TC no hauria d'entrar en aquest tipus de qüestions, que són pròpies del poder legislatiu.

c) Les emissores en *freqüència modulada*: poden ser explotades en concurrència pels ens de les diferents administracions i pels particulars. Les emissores gestionades per RNE han de ser concedides per l'Estat. Les concessions de les altres emissores —públiques o privades— han de ser atorgades pels governs autonòmics als seus propis ens (gestió directa) o per concessió administrativa a l'Administració local o als particulars (gestió indirecta).

Finalment, l'article 26 de la LOT reserva al govern l'elaboració dels plans tècnics corresponents a les diferents formes d'emissió i l'assignació de freqüències i potències.

6. La gestió directa del servei públic. Ràdio estatal i autonòmica

L'ERTV va preveure la gestió directa del servei públic mitjançant societats estatals dependents de l'ens públic RTVE que es creava en el mateix Estatut i que venia a substituir l'organisme autònom del mateix nom. En concret, «la gestión del servicio público de radiodifusión se realizará por las siguientes sociedades estatales: a) Radio Nacional de España (RNE); b) Radio Cadena Española (RCE), que comprenderá las emisoras bajo el indicativo REM-CAR y CES» (article 17.1). Aquestes societats havien de tenir el capital íntegrament subscrit per RTVE i el règim de gestió i contractació s'havia de regir pel dret privat. Els directors dels mitjans són els administradors socials i responsables de la programació. Pel Reial Decret 895/1988, RNE i RCE es fusionen i queda com a única societat gestora RNE, S.A. Les emissores de les Comunitats Autònomes, com Catalunya Ràdio, S. A., dependent de l'ens públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, tenen un règim similar. Les empreses de ràdio públiques — estatals o autonòmiques— són societats anònimes atípiques, ja que han de considerar-se com a òrgan instrumental dels ens públics als quals pertanyen, que no actuen només com a junta general d'accionistes —com a les societats unipersonals de l'article 311 de la Llei de Societats Anònimes—, sinó que mitjançant el director general o el consell d'administració detenen importants poders de gestió o de control sobre el director administrador del mitjà. Entre aquestes excepcions destaquem fixar les plantilles de personal, el règim de retribucions, les instruccions d'ordre intern, l'actuació en unes contractacions determinades i el nomenament de personal directiu. Respecte a la programació, el director general de l'ens té la facultat de supervisar-la, i el consell d'administració la d'aprovar-ne les línies generals.

7. La gestió indirecta del servei públic

7.1. Les emissores comercials. Les cadenes privades de radiodifusió

L'empresa de radiodifusió privada no ha de ser concebuda només com a negoci, sinó també com a mitjà a través del qual es fa possible la participació ciutadana en la vida social, cultural i política i com a instrument indispensable d'exercici de les llibertats d'expressió i

d'informació. No obstant això, essent la radiodifusió un servei públic, les tècniques jurídiques d'ordenació hauran d'observar les formes habituals de concessió dels serveis públics, però matisant el procés de selecció dels concessionaris ja que, a més de criteris d'eficàcia o de capacitat financera, s'hauran de considerar també criteris de pluralitat política o social. Igualment, serà condició indispensable la garantia de la continuïtat del servei, atès que l'incompliment d'aquesta prestació comporta privar els usuaris del dret a rebre informació i també privar la llibertat d'expressió i d'informació a un altre possible concessionari. La figura del concessionari es defineix a la disposició addicional sisena de la LOT, norma bàsica aplicable als concessionaris d'OM i FM. A Catalunya, es precisa a l'article 6 del Decret 80/1989, de 4 d'abril, pel qual la Generalitat regula el sistema d'adjudicació de concessions d'FM, que no estableix diferències amb la norma estatal. Entre les característiques de les persones físiques o jurídiques que resultin concessionàries, les normes esmentades exigeixen tenir la nacionalitat espanyola i reserven al capital estranger —és a dir, de fora de la Unió Europea— un màxim del 25 % del capital de les societats mercantils. Quan es tracti de societats, els títols de participació hauran de ser nominatius i qualsevol modificació en l'estructura del capital social o canvi de titularitat dels títols de propietat haurà de ser autoritzada per l'Administració. La concessió obliga a l'explotació directa del servei públic, que no podrà cedir-se o transferir-se sense l'autorització de l'Administració corresponent. En cap cas, una persona física o jurídica no podrà ser titular de més d'una concessió en OM ni de més de dues concessions en FM que coincideixin substancialment en el seu àmbit de cobertura. Aquest atorgament de dues concessions en FM a un mateix concessionari només serà possible si pel nombre de les ja atorgades queda prou assegurada la pluralitat en l'oferta radiofònica. Les concessions s'hauran d'atorgar per al termini de deu anys, renovables per a períodes iguals; les concessionàries estaran obligades a difondre gratuïtament, citant-ne la procedència, els comunicats i els avisos de caràcter oficial.

Pel que fa a les emissores en ona mitjana, de competència de l'Estat, regeix actualment el Plan Técnico de 1993, que no fa sinó establir les freqüències i les característiques tècniques de les emissores que estaven en funcionament al moment d'aprovar-se, cosa que no mereix més comentari. En canvi, ens detindrem un moment en les

emissores d'FM. En el Plan Transitorio d'FM de 1979 s'establien una sèrie de criteris bàsics per a adjudicar les concessions que tendien a afavorir la major audiència de les emissions (preferència per a concessions de servei a poblacions amb més nombre d'habitants), el servei comunitari (compromís de difusió de serveis informatius generals o de programes educatius i culturals) o la continuïtat del servei (avals financers suficients per a garantir-ne la viabilitat econòmica). Però, juntament amb aquests criteris, hi havia la disposició següent: «Para fomentar la coordinación de emisiones será preferida la solicitud de establecimiento de una red regional y/o provincial a la de instalación de una emisora de ámbito local.» Sens dubte, aquest darrer criteri s'adoptà amb l'objectiu d'afavorir l'establiment de grans xarxes d'emissores comercials que, emetent en cadena, abastessin a tot el territori de l'Estat. Tinguem en compte que, al moment d'aprovar-se el Plan Transitorio, la banda d'FM tenia una escassa incidència radiofònica i era concebuda com a complementària de la radiodifusió en OM. El criteri d'afavorir les xarxes estatals de radiodifusió no va ser seguit per algunes Comunitats Autònomes quan van dictar els corresponents decrets d'assumpció de competències d'adjudicació de concessions, entre els quals hi havia el de la Generalitat de Catalunya, que donava un gran marge de discrecionalitat al govern per a atorgar les concessions, establint-s'hi com a únic criteri atorgar-les a les sol·licituds que «reunissin les millors condicions». Recentment, la reglamentació de l'Estat derivada del vigent Plan Técnico de 1989 (Reial Decret 169/1989 i Ordre de 4 d'abril de 1989) no considera cap criteri d'adjudicació de concessions que sigui favorable a l'emissió en cadena, sinó que un dels criteris de preferència és propiciar «la pluralidad de ofertas de radiodifusión sonora en el ámbito de la concesión».

A Catalunya, els criteris d'adjudicació d'emissores d'FM son previstos a l'article 8 del Decret 80/1989, de 4 d'abril, entre els quals esmentem el foment dels valors culturals; el compromís de contribuir al procés de normalització lingüística, considerant-s'hi preferent la instal·lació d'emissores que facin la programació en català a llocs on escassegin les ràdios en la nostra llengua; la viabilitat del projecte i les garanties de continuïtat del servei; el compromís de realització d'horaris, de programes informatius o de producció pròpia que ultrapassin els percentatges establerts; i la integració en els llocs de treball que generi l'emissora a persones disminuïdes.

7.2. *Les ràdios municipals*

La proliferació d'emissores de titularitat municipal que emetien il·legalment perquè no disposaven de freqüència d'emissió va obligar a establir un règim especial per a aquesta classe d'emissores. De fet, només algunes —molt poques— emissores emetien amb freqüència legal, però eren concessionàries com les emissores comercials.

La primera norma que fa referència a les emissores municipals és la LOT, que preveu a l'article 26a la prestació del servei de radiodifusió en FM per a les corporacions locals mitjançant concessió administrativa de l'Estat o de les Comunitats Autònomes. Però les previsions de la LOT no eren suficients per a l'establiment legal de les ràdios municipals ja que l'article 20.3 CE obliga a promulgar una llei reguladora de l'organització i del control democràtic. Aprovada la Llei 11/1991, d'Organització i Control de les Emissores Municipals de Radiodifusió Sonora (LEM), es van haver d'adaptar a la nova legislació. El mateix dia s'aprova també la Llei Orgànica 10/1991, de publicitat electoral en les emissores municipals. La LEM estableix els mateixos principis inspiradors que l'ERTV preveu per a les emissores públiques i encomana el seu control al ple de la corporació municipal (articles 2 i 4). La gestió dels ajuntaments s'haurà d'ajustar a alguna de les formes previstes a l'article 85.3 de la Llei 7/1985, reguladora de les Bases del Règim Local, salvaguardant així la independència dels ens locals, que són les següents: gestió directa (per la mateixa entitat, per organisme autònom o per societat mercantil el capital de la qual pertanyi íntegrament a la corporació local) o indirecta (concessió administrativa, gestió interessada, concert, arrendament o societat mercantil el capital de la qual pertanyi només en part a la corporació local). El finançament es realitza segons les normes de la Llei d'Hisendes Locals. A fi de preservar el caràcter local d'aquest tipus d'emissores, l'article 3.3 LEM preveu la possibilitat que més d'una emissora emeti simultàniament un mateix programa d'elaboració pròpia o produït per unes altres emissores de titularitat pública, però prohibeix l'establiment entre elles de cadenes de ràdio. Aquesta norma és d'interpretació difícil ja que el concepte de cadena jurídicament no és clar: no és fàcil distingir programació conjunta de programació en cadena. Algunes emissores privades que s'autonomenen «cadenes» —ho són des del punt de vista societari— presenten una programació amb desconnexions freqüents, per la qual cosa de vegades pot semblar que, més que una programació de cadena, fan una programació conjunta en uns horaris determinats.

La reserva de freqüències per a les emissores municipals es considera en el Plan Técnico Nacional en FM aprovat pel Reial Decret 169/1989, que a l'article 5 determina els criteris als quals han d'ajustar-se les característiques tècniques de les emissores de les corporacions locals. Entre aquests criteris destaquem:

— S'hi estableixen tres tipus d'emissores amb potència radiada aparent de referència 500 W per a municipis de població superior a 50.000 habitants; 150 W per a poblacions entre 10.000 i 50.000 habitants; i 50 W per a municipis de menys de 10.000 habitants.

— La ubicació de les emissores, sempre que sigui possible, haurà de radicar en el nucli urbà.

— L'altura màxima efectiva d'antena haurà de ser de 37,5 metres.

— La banda de freqüència assignada haurà d'estar entre 107.0 i 107.9 MHz.

— Podran atorgar-se concessions amb característiques diferents sempre que la Direcció General de Telecomunicacions estableixi amb caràcter previ la possibilitat tècnica d'assignar una freqüència.

Pel que fa a Catalunya, el Decret 263/1990, de 23 d'octubre, de regulació de les concessions a aquestes emissores, no presenta novetats importants llevat del que s'hi disposa sobre el contingut «obligatori» de la memòria que han de presentar els sol·licitants, de què destaquem que «haurà de preveure que els serveis propis de l'emissora realitzin informatius locals i programes educatius culturals, amb el compromís explícit de no realitzar connexions en cadena amb emissores comercials». Igualment, s'hi preveu que «s'especificarà el compromís de contribuir al procés de normalització lingüística i cultural, d'acord amb els objectius i les condicions que estableix la Llei 7/1983, de 18 d'abril, precisant percentatges d'utilització i difusió de la llengua pròpia de Catalunya». Els sol·licitants també hauran d'adquirir el compromís d'adaptar la programació a les necessitats socioculturals de l'àmbit local i de facilitar l'accés al mitjà a aquelles entitats i institucions no lucratives que estiguin domiciliades a la zona de servei de l'emissora.

7.3. Les emissores institucionals

El Plan Técnico Transitorio en FM de 1979 i el Decret 1433/1979 del Ministeri de Cultura, que el desenvolupa, preveien l'establiment

d'emissores anomenades «institucionals» d'àmbit local, la finalitat de les quals és la promoció de l'educació, la ciència i la cultura per mitjà d'ajuts específics, sense suport publicitari de cap classe ni patrocini comercial. Algunes Comunitats Autònomes amb competències en la matèria, entre elles la Generalitat de Catalunya, van regular les emissores institucionals d'una manera molt semblant a la reglamentació de l'Estat amb lleugeres modificacions, la més important de les quals tenia com a objectiu dotar-les de més possibilitats de finançament a través del patrocini local. La LOT va deixar de distingir emissores institucionals d'emissores comercials en la banda d'FM i preveu un sol tipus de gestió indirecta, siguin entitats sense finalitat de lucre o societats mercantils, i tampoc no en fa distinció atenent els fins que persegueixen les emissores.

L'aprovació del Plan Técnico de 1989, si bé no deroga formalment el Reial Decret 1433/1979 d'aprovació del Pla Transitori en FM que creava les emissores institucionals, el substitueix a la pràctica. Aquest pla considera la totalitat de la banda d'FM de 87.5 a 108 MHz sense fer esment de les emissores institucionals. Com que la competència de la concessió de la gestió indirecta de les emissores privades en FM correspon a les Comunitats Autònomes, el pla configura mitjançant l'annex III les característiques de les emissores de gestió indirecta que fins aleshores anaven funcionant, les que s'havien d'adaptar a la nova regulació —especialment, les de les corporacions locals— i les freqüències que quedaven disponibles o no ocupades. Fruit d'aquest pla d'emissores en FM, algunes Comunitats Autònomes han modificat el règim d'atorgament de concessions al sector privat. N'hi ha unes que han decidit conservar les emissores institucionals, regulant per a elles un règim específic, i unes altres han considerat només un sol règim per a emissores comercials seguint la reglamentació estatal. Les emissores institucionals només continuen existint, per tant, en aquelles Comunitats Autònomes que les han regulades específicament. Aquest és el cas del País Basc, de Catalunya, del País Valencià i de Galícia. En tot cas, les característiques esmentades pel concessionari d'emissores comercials hauran de ser plenament aplicables a les emissores institucionals.

Pel que fa a Catalunya, els Decrets 79 i 80, de 4 d'abril de 1989, defineixen aquestes emissores com a «educatives i culturals» i estableixen que només podran atorgar-se a persones jurídiques, públiques o privades, sense ànim de lucre, la finalitat de les quals sigui la promoció de l'educació, la ciència i la cultura. Aquestes emissores únicament podran ser d'àmbit local i no podran difondre publicitat

llevat de la institucional, si bé s'hi admeten el patrocini de programes i el finançament mitjançant subvencions. Hauran d'emetre un mínim de trenta hores setmanals, la meitat del temps d'emissió haurà de correspondre a programes de producció pròpia i no podran connectar en cadena amb emissores comercials. El termini d'atorgament haurà de ser de deu anys, d'acord amb la LOT.

8. Inspecció i règim sancionador

En l'activitat de radiodifusió concorren dos tipus de matèries, perfectament diferenciades a la Constitució: la de telecomunicacions d'assignació de freqüències (article 149.1.21) i la del règim jurídic de la ràdio (article 149.1.27), cosa que ens obliga a distingir les facultats inspectores —si és el cas, sancionadores— d'una activitat o una altra. No havent-hi hagut acord entre l'Estat i la Generalitat sobre l'organisme competent per a dur a terme aquesta activitat, la qüestió ha hagut d'ésser resolta pel Tribunal Constitucional (STC 108/1993), que ha atribuït la competència a l'organisme que ha atorgat les concessions. És a dir, a l'Estat en el cas de l'assignació de freqüències i les concessions en OM, i a la Generalitat en les concessions en FM. Segons aquesta sentència, «allí donde las CC.AA. ostenten, según sus Estatutos, competencias en materia de radio [...], al corresponderles el otorgamiento de las concesiones de emisoras en modulación de frecuencia, debe corresponderles también la facultad de interrumpir provisionalmente el funcionamiento de las emisoras clandestinas y la clausura de los equipos, así como la instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores y, en su caso, la imposición de sanciones».

Sense entrar en la tipificació de les sancions, sí que convé comentar una sanció particularment dura: la de revocació definitiva del títol de concessió per infracció que autoritza l'article 34.3 LOT. Aquesta sanció és molt greu perquè pot afectar negativament l'exercici legítim de la llibertat d'expressió i d'informació. La Llei no restringeix la possibilitat de revocació a supòsits excepcionals, sinó que es limita a dir que es podrà acordar en qualsevol de les infraccions tipificades com a molt greus «en razón a sus circunstancias», concepte tan indeterminat que deixa a l'autoritat sancionadora un marge excessiu de discrecionalitat. A més, preveu la possibilitat que s'acordin com a mesures cautelars la suspensió provisional del títol i la clausura de

les instal·lacions per a un termini de sis mesos «como medida de aseguramiento de la eficacia de la resolución definitiva que se adopte», cosa que no sembla respectar l'article 20.5 CE, que reserva a l'autoritat judicial aquest tipus d'actuacions.

9. Algunes reflexions finals

Vist el règim jurídic de la radiodifusió a Catalunya i a l'Estat espanyol, se m'acudeixen algunes reflexions sobre les quals es podria obrir un debat:

a) El model de ràdio a Catalunya no té una «racionalitat democràtica», un plantejament nou a partir de la Constitució. La ràdio estatal pública (RNE) o les privades (Cadena SER, COPE, Onda Cero, especialment) són preponderants en l'OM i tenen, a més, una presència prevalent en el dial d'FM, fruit especialment de la concepció dels Planes Tècnics de Radiodifusión, que han conservat la situació heretada del règim anterior. La ràdio en català a l'OM és escassíssima. És congruent aquesta situació amb un veritable Estat de les Autonomies, especialment a les nacionalitats històriques amb llengua i cultura pròpies?

b) La normalització lingüística està en les emissores públiques catalanes —Catalunya Ràdio, COMRàdio, ràdios municipals i Ràdio 4. És aquest un factor que justifica el finançament parcial d'aquestes emissores per mitjà de la publicitat, donades les restriccions pressupostàries de les diverses Administracions?

c) Les telecomunicacions per cable o per satèl·lit són mitjans de futur per a la radiodifusió o aquesta es desenvoluparà sempre preferentment a través de la recepció per «transistor»?

d) Té futur l'emissió de la radiodifusió catalana per satèl·lit en l'àmbit internacional? S'imposarà el sistema d'emissió per satèl·lit a l'oferta a través d'Internet?

e) Quins són els elements que distingeixen una cadena de ràdio d'una programació conjunta? Quins són els criteris que han de regir a Catalunya sobre les emissores en cadena?

f) L'oferta actual de ràdio a Catalunya és plural? Reflecteix proporcionalment la diversitat de l'opinió pública catalana i els seus diversos sectors socials? El model jurídic actual condiona o potencia la pluralitat de l'oferta, és a dir, la llibertat d'expressió i d'informació?