

ASOCIACIÓN DE EMISORAS MUNICIPALES Y CIUDADANAS DE ANDALUCÍA DE RADIO Y TELEVISIÓN (EMA-RTV)

Borrador de trabajo para la Mesa de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual en Andalucía

Punto de partida. Los medios públicos locales son un instrumento de participación ciudadana, dinamización y vertebración territorial

En Andalucía, las emisoras municipales y ciudadanas se han definido, desde su constitución, como un elemento fundamental de servicio público y vertebración territorial. Son medios plurales y profesionales, donde el espíritu participativo ciudadano está presente, contribuyendo a dinamizar nuestros municipios y satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de sus vecinas y vecinos.

La comunicación de proximidad hace a las emisoras municipales y ciudadanas de radio y televisión singulares, únicas y diferentes.

Es necesaria la supervivencia de las emisoras municipales y ciudadanas para seguir trabajando desde el municipalismo y los movimientos asociativos en la transparencia de la administración. Desde EMA-RTV apostamos para que las radios y televisiones públicas locales y ciudadanas, tengan profesionales cualificados suficientes y estén dotadas de los recursos económicos y técnicos necesarios para desarrollar su tarea con la máxima calidad y rentabilidad social. En este sentido debe existir una corresponsabilidad de administraciones en la financiación de los medios públicos de proximidad del Tercer Sector.

Los medios de comunicación públicos y ciudadanos de proximidad, unidos al desarrollo de las nuevas tecnologías han logrado elevar a su máxima expresión la libertad de información, el derecho a comunicar y a participar en los asuntos públicos.

Hemos logrado pasar de un modelo comunicativo unidireccional, el que representaban y representan los *mass media*, a un nuevo modelo de comunicación mucho más abierto, que conserva las ventajas de la información de masas y las hace convivir con las características propias de la comunicación como expresión horizontal.

Es deseable que el nuevo marco legal, asegure un marco estable a los medios comunitarios en igual de condiciones con los medios del Primer y Segundo Sector.

En la singularidad del paisaje andaluz, donde la población casi la mitad de la población vive en municipios con menos de 50.000 habitantes y cerca del 30 por ciento lo hacen por debajo de los 20.000, son imprescindibles la existencia de los macro, meso y micromedios para atender las diferentes realidades. Los medios comerciales no encuentran opciones de supervivencia comercial en gran parte de nuestra geografía, convirtiéndose los medios públicos y ciudadanos en garantizadores de un derecho básico, en los generadores, constructores y facilitadores de la opinión pública. Su existencia es esencial para la vertebración del territorio y contribuir a construir desde lo local el territorio andaluz.

El principio de responsabilidad a la existencia del equilibrio mediático en zonas deficitarias es una obligación de las políticas públicas como viene respaldando la UE, como también lo es el de facilitar la participación ciudadana en la construcción, gestión y creación de agendas.

Todos estos principios básicos deben quedar fundamentados, tanto a través de medidas de incentivos, como de un marco regulatorio general que acabe con indefiniciones. Una ley proactiva que desde la búsqueda del fortalecimiento democrático, incida en la mejora de la rentabilidad social de los medios, facilite la creación de un nuevo tejido económico que profundice en una economía social local de la producción audiovisual.

Los medios del Tercer Sector, públicos de proximidad y ciudadanos, son reflejo de la salud democrática al permitir que la expresión del pensar se verbalice convirtiéndose en un compromiso responsable que facilita el buen gobierno y la acción de nuestras instituciones.

Justificación para la apuesta por los medios locales públicos

El **artículo 20.1.4 de la Constitución española** reconoce y protege el derecho de los españoles *a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*. Es el punto de partida de una amplia regulación que el legislador ha ido desgranando a lo largo de las últimas tres décadas con el objetivo de garantizar la pervivencia de este derecho constitucional en todas sus formas posibles. Ciertamente es que la realidad social es siempre más ágil para asimilar las transformaciones que la capacidad de los gobiernos para fabricar nuevas regulaciones y a veces esos cambios, que son considerados como auténticas realidades sociales, tardan algún tiempo en encontrar reflejo en el cuerpo legislativo.

El **Artículo 20.3 de la Constitución Española** ya prevé la necesidad de abordar este desarrollo legislativo al indicar que *la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de*

los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

Parece pues evidente que, si bien pueden ser varias las condiciones que hacen de nosotros humanos, es la comunicación la que garantiza, la que ha permitido la existencia de sociedades, de grupos humanos organizados. Es la comunicación, por tanto, un proceso social transversal y, por tanto, esencial a la democracia.

Esta idea no es ajena en modo alguno a las necesidades de crear los marcos adecuados para fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión. Son varias las formas que pueden garantizar este derecho a participar en los asuntos públicos que recoge el **artículo 23.1 de la Constitución española**. Sin duda, una de las más significativas es la posibilidad de acceder a los medios de comunicación. Este derecho, de difícil traslación a la realidad en el caso de los *mass media*, se convierte en una realidad palpable al situarnos en el ámbito de los medios de comunicación locales, especialmente, en los públicos. En este caso la participación se convierte en una acción, en muchos casos, sin intermediarios; la máxima expresión de los derechos citados anteriormente.

Desde la **Ley de Bases de Régimen Local**, cuyo **artículo 69** recoge que las corporaciones locales *facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local* al **Real Decreto 2568/86 de 28 de noviembre**, por el que se aprueba el **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales**, que en su **artículo 230** sustenta la creación de los Gabinetes de comunicación al indicar que *existirá en la organización administrativa de la Entidad, una Oficina de Información*.

Desde el **artículo 70 bis de la Ley 7/85 de 2 de abril**, que en su **apartado 3** expresa que (...) *las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos* (...) a la **Ley 11/91 de 8 de abril** que desarrolla el **artículo 20.3 de la Constitución Española** y regula la Organización y control de Emisoras Municipales, y por último completa el Régimen Jurídico de las Emisoras Municipales que ya había sido iniciado en la **Ley 31/87 de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones** que en su **artículo 26.3 apartado a**, establece que *los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, podrán ser explotados, en concurrencia, directamente, por las Administraciones Públicas o sus Entes Públicos con competencia en la materia, conforme a la Legislación sobre medios de comunicación social, e indirectamente mediante concesión administrativa por las Corporaciones Locales*.

Como la **Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora** en cuya exposición de motivos se certifica que *la necesidad de facilitar la prestación de tal servicio por medio de emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal aconseja establecer un marco jurídico adecuado, a fin de que los Ayuntamientos, sean gestores del mismo.*

Tras la promulgación de la **Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones**, en la que por primera vez adquiere rango legal la ordenación jurídica de la radiodifusión sonora en España y donde se contempla la figura de la concesión administrativa para la prestación de este servicio público por las Corporaciones Locales, procede ahora dotar a las mismas del amparo legal necesario en cumplimiento de lo dispuesto en el **artículo 20.3 de la Constitución**, respecto de los medios de comunicación social de titularidad pública. (...) *la pretensión última es la de facilitar a los ciudadanos unos medios de comunicación radiodifundidos de carácter local que amplíen el marco de la pluralidad informativa, garantizando al mismo tiempo la libertad de expresión reconocida y amparada en nuestra Constitución.*

El **artículo 3** de la misma **Ley 11/91**, determina que *el servicio público de radiodifusión sonora cuya concesión se otorgue a los Ayuntamientos, será gestionado directamente por medio de alguna de las formas previstas en el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

También el **Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre**, por el que se **aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales** en varios de sus artículos respalda la obligación que las administraciones locales tienen de informar a la ciudadanía. El **artículo 229.1** determina que *las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el Tablón de Anuncios de la entidad.* El **artículo 233** explica que *las asociaciones (...) podrán acceder al uso de medios públicos municipales, especialmente los locales y los medios de comunicación, con las limitaciones que imponga la coincidencia del uso por parte de varias de ellas o por el propio Ayuntamiento, y serán responsables del trato dado a las instalaciones. El uso de medios públicos municipales deberá ser solicitado por escrito al Ayuntamiento, con la antelación que se establezca por los servicios correspondientes, consagrando de esta manera la necesidad de un medio de comunicación local que garantice ese derecho a participar en los asuntos públicos que recoge el texto constitucional.*

A nivel andaluz, son varias las alusiones en el **Estatuto de Autonomía para Andalucía** que se concentran en el **TÍTULO VIII. MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Artículos (207 - 217)**

Artículo 207. Derecho a la información, en el que se manifiesta que los poderes públicos de Andalucía *velarán, mediante lo dispuesto en el presente Título, por el respeto a las libertades y derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución*, especialmente los referidos a la libertad de expresión y al derecho a una información independiente, veraz y plural.

Artículo 210. Servicio público de radiotelevisión en el que queda reflejado que, *sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, se podrán otorgar a entidades y corporaciones públicas y a los particulares concesiones administrativas para la gestión indirecta del servicio público de radiotelevisión*

El Artículo 211. Medios de comunicación públicos, expresa que *los medios de comunicación de gestión directa por la Junta de Andalucía y las Corporaciones locales orientarán su actividad a la promoción de los valores educativos y culturales andaluces, respetando, en todo caso, los principios de independencia, pluralidad, objetividad, neutralidad informativa y veracidad.*

Como complemento a lo anterior, *se garantiza el derecho de acceso a dichos medios de las asociaciones, organizaciones e instituciones representativas de la diversidad política, social y cultural de Andalucía, respetando el pluralismo de la sociedad.*

También podemos encontrar alusiones a los medios de comunicación públicos en artículos posteriores como el **Artículo 212. La cultura andaluza; el Artículo 214. Control parlamentario; o el Artículo 215. Nuevos canales audiovisuales.**

Las regulaciones jurídicas citadas y otras de carácter más específico ponen en evidencia la preocupación de los distintos Gobiernos, de signo político diverso, por garantizar la libertad de información en todos sus ámbitos, también en el de la administración local, convirtiendo a la comunicación en eje troncal de la gestión en la administración pública, y en un elemento que implanta modelos basados en el concepto de servicio público.

Propuestas para la consolidación de un servicio público esencial

De manera concreta pasamos a proponer algunas iniciativas que consideramos capitales para la consideración de un servicio público y ciudadano esencial

En alusión a ese **artículo 3** de esta misma **Ley 11/91** que determina que *el servicio público de radiodifusión sonora cuya concesión se otorgue a los Ayuntamientos, será gestionado directamente por medio de alguna de las formas previstas en el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

- 1) Debe exigirse el respeto y estricto cumplimiento de la normativa vigente en cuanto **a la cesión de frecuencias de titularidad pública para servir a intereses privados**. La Ley debe ser suficientemente clara y enérgica en su redacción para evitar interpretaciones sesgadas. Estos tiempos de circunstancias económicas adversas no deben incidir en las conquistas democráticas y, entre ellas, el Derecho de Comunicación, la libertad de expresión y la obligación de facilitar una correcta información ciudadana. Tampoco debe servir de coartada a malas prácticas y anomalías legales conducentes a favorecer la gestión de los medios públicos por entes privados o externalizar las programaciones. Son **privatizaciones ilegales** que perjudican la imagen de nuestros medios, sus gobiernos municipales y la democracia misma.

- 2) Igualmente, instamos a la Junta de Andalucía a que en la Ley se recojan **medidas más exhaustivas para el cierre de los medios locales privados**, que sin ninguna autorización ni asignación de frecuencia desarrollan emisiones irregulares en un territorio perjudicando de manera notable a otras emisoras de proximidad que si tienen autorización y actúan dentro de la legalidad más estricta. Estas emisoras privadas realizan **actividades económicas opacas, no declaradas, y actúan en competencia desleal**.

- 3) En línea con lo anterior, se deberían establecer **mecanismos que agilicen el “apagado”**, de emisoras ilegales comerciales y públicas externalizadas.

En alusión a los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía para Andalucía vigente en cuanto a medios audiovisuales de comunicación públicos:

Artículo 208. Medios audiovisuales

Los medios audiovisuales de comunicación, tanto públicos como privados, en cumplimiento de su función social, deben respetar los derechos, libertades y valores constitucionales, especialmente en relación a la protección de la juventud y la infancia, así como velar por el cumplimiento del principio de igualdad de género y la eliminación de todas las formas de discriminación.

El Artículo 211. Medios de comunicación públicos

1. Los medios de comunicación de gestión directa por la Junta de Andalucía y las Corporaciones locales orientarán su actividad a la promoción de los valores educativos y culturales andaluces, respetando, en todo caso, los principios de independencia, pluralidad, objetividad, neutralidad informativa y veracidad.

Artículo 212. La cultura andaluza.

Los medios de difusión públicos promoverán la cultura andaluza tanto en sus formas tradicionales como en las nuevas creaciones. Fomentarán el desarrollo audiovisual en Andalucía, así como su producción cinematográfica.

- 4) Que el **procedimiento de adjudicación se otorgue a aquellos ayuntamientos que, en una apuesta decidida y conforme a Ley,** aseguren un uso adecuado y legal de la concesión:
 - Constando su vocación con el pluralismo.
 - Habilitando espacios para la participación, tanto en la programación como en la gestión del servicio, de personas y entidades sociales con criterios claros y transparentes de acceso.
 - Habilitando espacios para la expresión de opiniones y difusión de la cultura propia.
 - Que prevea contenidos destinados a minorías, comunidades de intereses o población desfavorecida.
 - Que incluya entre sus objetivos la dinamización social.
 - La obligatoriedad de crear consejos asesores con participación de la sociedad civil.

- 5) Que para la concesión de una licencia pública local **se valore como imprescindible que el ente interesado presente unos estatutos y un reglamento de la emisora** que contemplen los objetivos expresados anteriormente y que se observe su obligado cumplimiento. Que, además, contemple los mecanismos de control que garanticen la transparencia y la independencia informativa para contribuir a desgubernamentalizar las agendas.

- 6) Que aquellos concesionarios públicos que no cumplan con lo recogido en la futura normativa audiovisual y sean objeto de sanción preceptiva al cierre, **no tengan derecho a optar ni recibir ayudas públicas,** mientras no se corrija la situación.

- 7) Que en la normativa se recoja **una convocatoria anual de ayudas dirigidas específicamente a este sector de emisoras públicas y ciudadanas.** La administración regional no debe ser ajena a la coyuntura económica compleja que está poniendo en peligro la supervivencia de los medios públicos locales y asociativos y, por ello, se deben habilitar líneas de cofinanciación anuales. De esta manera, se da cumplimiento al criterio de participación y pluralidad, ya que son ciudadanos y ciudadanas de todas las ideologías y edades los que tienen la oportunidad, gracias a la radio pública local, de expresar sus ideas, transmitir sus conocimientos y desarrollar una actividad de carácter

cultural. Esta ayuda no debe limitarse solo a material inventariable, también debe poder destinarse al pago de gastos corrientes como: capítulo uno, cuotas de asociación a redes, obligaciones derivadas del uso de repertorios (SGAE, AGEDI/AIE, EGEDA...)

- 8) Que se contemple en la normativa que, en función de la representatividad poblacional o de municipios asociados, **se establezcan mecanismos de ayuda anual a las asociaciones de medios** para mantener su estructura de cooperación y coordinación. De esta manera se garantiza la viabilidad de la comunicación de proximidad y la singularidad de las emisoras de radio y televisión municipales y ciudadanas, importantes y necesarias para garantizar el derecho de comunicación e información, a fomentar la participación ciudadana, favorecer la pluralidad democrática, reducir las desigualdades sociales y la integración de las personas cualquiera que sea su procedencia.
- 9) Que se tenga en cuenta a aquellos municipios con emisora municipal y que no pueden prestar el servicio público de radiodifusión a zonas de su propio municipio (aldeas o pedanías) alejadas del núcleo de población principal, permitiendo **subir la potencia o instalar repetidores o radioenlaces en estas zonas.**
- 10) Que se establezca un **censo público mediante una base de datos** donde cualquier persona pudiera comprobar la legalidad o no de una emisora, ya sea pública, privada y comunitaria, de ámbito de barrio, local, comarcal, provincial, autonómico o estatal. Eso ayudaría a erradicar las prácticas ilegales referidas anteriormente, ya que sería más fácil identificar a emisoras en fraude con fines comerciales, políticos o proselitistas.
- 11) Que se incrementen los **mecanismos para evitar cierre de emisoras públicas** sin atender a criterios objetivos. Como norma, cada Ayuntamiento debe solicitar por Pleno la creación de una emisora municipal y la consiguiente petición de licencia. Más tarde, es la Junta de Andalucía quien valida esa petición y autorización; por tanto, no estaría de más que fuera la propia administración regional quien certifique el cierre de esa emisora pública. A veces se alegan motivos insuficientes, que resultan caprichosos y lesivos para la comunidad, al atender a intereses partidistas o economicistas. Por ello, se podría contemplar la posibilidad de crear una comisión entre Ayuntamiento, Junta y cualquier otro interlocutor necesario para estudiar el caso en 30 días, realizar las alegaciones y tomar las medidas oportunas.

- 12) Que desde el Instituto de Estadística de Andalucía o cualquier otra instancia fiable e independiente de investigación, se facilite el **conocimiento de los consumos cualitativos y cuantitativos reales** de los medios en Andalucía, tanto regionales, como locales. Ello incidiría en la mejora de los contenidos y a un mejor funcionamiento de la distribución publicitaria privada e institucional, que facilitaría la sostenibilidad de los medios locales.

- 13) Aun partiendo de las dificultades derivadas de la administración del espacio radioeléctrico por la administración central, el nuevo marco legal debe **terminar con las indefiniciones legales que impiden el pleno desarrollo de las radios ciudadanas, comunitarias o asociativas**.

- 14) El **derecho de la ciudadanía a participar en los medios** debe quedar garantizado, asegurando su acceso a los medios públicos y ciudadanos y en aquellos privados comerciales donde la ausencia de medios del Primer y Tercer Sector exija la corresponsabilidad de los medios del Segundo Sector en el uso del espectro radioeléctrico como bien común.

- 15) En cumplimiento del derecho de Comunicación debe crearse **una línea de incentivos destinada a la producción audiovisual de los movimientos ciudadanos** con fines educativos y para su emisión por los medios del Primer y Tercer Sector principalmente y del Segundo Sector cuando existe ausencia de los anteriores en el territorio.

- 16) En la misma línea los incentivos y la nueva ley, deben asegurar la posibilidad de que los **centros de enseñanza públicos en los diferentes niveles educativos puedan disponer de medios audiovisuales no comerciales**. En los niveles básicos contribuirán a una necesaria y complementaria alfabetización y en las universidades a divulgar la ciencia, el pensamiento y el conocimiento; para su socialización.

- 17) Asegurar que **la futura digitalización de la radio no discrimine** la existencia de los medios de proximidad, asegurando una tecnología de emisión que asegure el actual modelo local.

- 18) Rediseño del **Plan técnico nacional de la televisión digital local**, de demarcaciones y asignaciones de multiplex para que se vuelva a garantizar la autonomía de los municipios y poder disponer de un programa propio de proximidad dentro del multiplex a aquellas televisiones públicas con larga trayectoria y que ya tenían concedida autorización en analógico con anterioridad a la entrada en vigor de la

TDT, que así lo soliciten y acrediten. La concesión del programa propio se llevaría a cabo sin perjudicar al resto de municipios incluidos en demarcación correspondiente. Al mismo tiempo, asegurar asignaciones de frecuencias a todo el territorio, priorizando el sector público y ciudadano, fundamentalmente donde la existencia de medios comerciales no está asegurada por la debilidad del mercado publicitario.

- 19) Evitar que haya empresas concesionarias de la explotación de emisoras locales de Televisión Digital en varias demarcaciones del territorio andaluz que emitan programaciones comunes para todos los centros emisores, desvirtuando el fin para el que dichas emisoras fueron concedidas. Debe prohibirse o limitarse que **emisoras de televisión asignadas a una misma empresa o sociedad mercantil** en diferentes demarcaciones del territorio andaluz puedan **utilizar dichas concesiones para la creación** encubierta de un medio territorial, obviando o minimizando el fin localista para el que fueron concedidas. Entendemos que, para la concesión de una emisora de televisión en el ámbito privado para una determinada demarcación, se debe exigir el cumplimiento de una programación mayoritariamente realizada y dirigida al sector de población para el que fue concedida, evitando o limitando en todo lo posible la emisión de contenidos de carácter no local o comarcal (televentas, tarots, eróticos, casinos y similares, videoclips, etc.).
- 20) Impedir que concesionarios de **emisoras de televisión digital terrestre subarrienden la explotación del canal** a empresas que, en algunos casos, no participaron en el concurso para la adjudicación de las mismas abierto por la Junta de Andalucía. Incluso, se están subarrendando dichas explotaciones a empresas que concursaron para la obtención de una licencia y cuyas solicitudes fueron desestimadas por la Junta. Estimamos que **debe ser la Junta de Andalucía**, directa y exclusivamente, **quien otorgue la explotación de una emisora a las empresas** que cumplan con los requisitos exigidos, **prohibiéndose expresamente el subarriendo de canales**.
- 21) Para la observancia del correcto funcionamiento de los medios audiovisuales locales de los tres sectores el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) debería crear **comisiones de expertos independientes provinciales, no retribuidas**. Dichas comisiones deben ser las responsables de supervisar el buen funcionamiento, emitir informes y recomendaciones que deberán servir al CAA y la administración autonómica para la toma de decisiones.

- 22) Tanto la ley como las **medidas de incentivos** deben asegurar las **redes de intercambios de producciones no comerciales**, con el objetivo de hacer trascender realidades locales a una difusión más global y propiciar sinergias de conocimiento territorial, intercambio de buenas prácticas y potenciación de la creatividad.
- 23) EMA-RTV considera oportuno y pertinente las **investigaciones** que faciliten la evaluación de la **responsabilidad social de los medios**, como las llevadas a cabo por el Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía de la Universidad de Málaga, dirigidas a evaluar la incidencia social de la actividad de las emisoras a través del IRSCOM. Este tipo de indicadores deben ser tenidos en cuenta a la hora de promover **medidas de apoyo a las emisoras públicas y ciudadanas** y es deseable su extensión a los medios comerciales audiovisuales.