

**Las escasas posibilidades de la radio sin ánimo de lucro ante la Ley General Audiovisual. La incomprensible marginación de las emisoras universitarias públicas**

**The low chances of nonprofit radio faced with the Audiovisual General Law. The incomprehensible exclusion of public university radio stations**

Ángeles Durán Mañes<sup>1</sup>

**Resumen**

La radio cultural ha vivido sumida en España, desde su nacimiento, en un extraño estadio de alegalidad. Diversas normas la han reconocido, pero su desarrollo se ha limitado al no haberse otorgado licencias. La Ley General de Comunicación Audiovisual planteaba esperanzas para su regularización y para el desarrollo del Tercer Sector de la Comunicación en el ámbito radiofónico y, sin embargo, aboca a estas emisoras no lucrativas a una incierta supervivencia. Además, sólo reconoce a las entidades privadas como posibles titulares y margina así a una veintena de radios universitarias de centros públicos, obligándoles a competir por licencias comerciales o a desaparecer.

**Abstract**

In Spain, the cultural radio, since its origin, has been left into a strange lawless status. Different regulations have recognized the cultural radio, but its development has been restricted as no licenses have been granted. The Audiovisual General Law raised some hope around its regularization and also around the development of the Third Sector within broadcasting communication. However, it leads these nonprofit radio stations to an uncertain survival. Furthermore, it only recognizes the private entities as possible holders, thus leaving out a score of public university radios, forcing them to compete for commercial licenses or to disappear.

**Palabras clave**

Radio cultural, radio comunitaria, radio universitaria, Ley General Audiovisual, Tercer Sector de la Comunicación

**Key words**

Cultural radio, community radio, university radio, Audiovisual General Law, Third Sector Communication

---

<sup>1</sup> Ángeles Durán es profesora en el Centro de Enseñanza Superior Alberta Giménez, adscrito a la Universitat de les Illes Balears. Directora fundadora de *Vox UJI Radio*. Correo electrónico: [aduran@cesag.org](mailto:aduran@cesag.org)

## Índice

1. Introducción. 2. Los orígenes de la radio comunitaria en España y su base legal. 3. Aproximación al concepto de radio comunitaria. 4. La base legal de la radio cultural o comunitaria en España. 4.1. La legislación democrática española anterior a la Ley General de Comunicación Audiovisual: de la indefinición teórica a la imposibilidad práctica. 4.1.1. Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establece el Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia. 4.1.2. Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. 4.1.3. Tres referencias clave entre 1979 y 1987 y las normas posteriores. 4.1.4. La legislación autonómica. 4.2. El nuevo horizonte marcado por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual: la oportunidad perdida. 4.2.1. Radios comunitarias *versus* comerciales. 4.2.2. Un reglamento de desarrollo insuficiente y penalizador. 4.2.3. La exclusión de las entidades públicas. 4.2.3.1. La incomprensible marginación de las radios universitarias (públicas). 4.2.4. ¿Y qué pasa con las radios comunitarias existentes? 5. Conclusiones

### 1. Introducción

En abril de 2010 entró en vigor la Ley General de la Comunicación Audiovisual (Ley 7/2010, de 31 de marzo, en adelante LGCA), que regula la industria audiovisual española y, por tanto, también la radio. La evolución de la tecnología hacía necesario un nuevo marco legal, pero también otros asuntos de gestión cotidiana, no resueltos durante años, entre ellos la regulación de la producción radiofónica no comercial y su difusión pública. Después de décadas de discusión y leyes intermedias, la nueva norma abría la esperanza a la legalización de las radios sin ánimo de lucro, algunas con décadas de existencia, pero muchos aspectos han quedado sin resolver.

Radio comunitaria, cultural, asociativa, libre, independiente, educativa, de proximidad, medios sociales, alternativos, institucionales, Tercer Sector de la Comunicación... Se han utilizado diferentes términos para referirse a las radios no comerciales ni de titularidad pública (entendida ésta en manos de la Administración estatal, autonómica o municipal). En todos los casos, y aunque algunos de los adjetivos pudieran aplicarse a temáticas que no aluden a la propiedad, su significado remite a emisoras cuya titularidad y administración emana de la sociedad civil, cuyos objetivos son sociales, culturales y/o educativos, y cuya gestión no tiene un fin lucrativo.

Hasta ahora, las emisoras que podrían incluirse en el Tercer Sector de la Comunicación han estado sometidas a un extraño estado de alegalidad que les ha impedido desarrollarse con todas sus posibilidades. La excusa oficial, y también lógica, era la limitación del espectro radioeléctrico, argumento al que, implícitamente, también se alude en el preámbulo de la LGCA.

El problema, por tanto, se presenta en la difusión radiofónica por ondas hertzianas o radiodifusión analógica, dado que no se imponen obstáculos a la emisión a través de Internet, donde el periodismo ciudadano, rebautizado periodismo 3.0, ya está asumido. Así pues, el aspecto tecnológico se esgrime para justificar el freno al derecho constitucional de libertad de información cuando se trata de medios radiofónicos convencionales, pese a la inexistencia de ánimo de lucro, en un contexto en el que subyace la defensa de intereses empresariales.

El interés de los colectivos proactivos en radio comunitaria no se limita a la emisión *online*, que universaliza la programación y soluciona el problema legal, quizá porque, como indica el primer estudio de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC) sobre la forma de relacionarse los españoles con los medios tradicionales y *online*, en el caso de la radio, el consumo convencional, es decir, por ondas, es hegemónico<sup>2</sup>.

## 2. Los orígenes de la radio comunitaria en España y su base legal

La radio comunitaria nace en España a finales de la década de los 70 con Ona Lliure (1979), 40 años más tarde que el primer medio comunitario del mundo, localizado en Colombia (Radio Sutatenza, 1940)<sup>3</sup>. Ángel Faus<sup>4</sup> explica que la radio nace local en todo el mundo. La radio comunitaria, más tardía, también lo hace desde lo local, como le exige el primer texto legal que menciona este tipo de emisoras y como ratifica la LGCA. Su idiosincrasia lo hace lógico, aunque limita sus posibilidades de desarrollo.

En España, el punto de partida legal para el surgimiento de la radio se da en 1932, con un decreto que genera, según señala Faus<sup>5</sup>, la aparición de 60 emisoras locales, aunque la radio ya existía desde 1924. Según el autor, el caso español constituye un ejemplo único de libertad de establecimiento de emisoras privadas en toda Europa, al ser el único país sin monopolio de radiodifusión pública durante más de medio siglo, entre 1924 y 1978, si bien en los antecedentes legislativos en España (Ley de 26 de octubre de 1907 y Real Decreto de 24 de enero de 1908) se entiende la reserva de la actividad radiofónica en régimen de monopolio al Estado<sup>6</sup>. Desde 1978 hasta la actualidad sí se da, según Faus, un dominio absoluto de la radio oficial sobre la privada en los diferentes Planes Técnicos (1978, 1989, 1993 y 1997).

Curiosamente, cuando España deja su posición vanguardista en el impulso de la radio privada, la legislación internacional fomenta la liberalización del sector. Esto sucede a partir de la década de los 90. También es entonces cuando, de forma generalizada, se transfieren a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de medios de comunicación<sup>7</sup>, pero ese traspaso, de efectos supuestamente agilizadores, no ha beneficiado tampoco a las radios comunitarias. Es más, la aprobación de los diferentes decretos autonómicos ha generado una legislación muy diversa y dispersa, cuya descentralización habría sido positiva si hubiera dado resultados, pero se ha limitado al reconocimiento teórico y nominal de las radios comunitarias (generalmente denominadas culturales), sin que haya supuesto, en la práctica, su existencia legal, pues la concesión de licencias ha sido nula.

La LGCA mantiene la participación de las Comunidades Autónomas en la concesión de licencias radiofónicas e incluso en la planificación de la oferta<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> GABARDO, José Andrés, *Internet, en medio de los medios*, estudio de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), 26 de noviembre de 2010. El informe señala que los oyentes continúan siendo fieles a la radio a través de soporte convencional. De hecho, un 73% de los que escuchan radio a través de los dos soportes asegura que no ha reducido su consumo y tan sólo un 23'9% le dedica ahora menos tiempo. De los que sólo escuchan la radio a través del sistema tradicional, un 42% no lo escucha a través de Internet porque utiliza equipos portátiles.

<sup>3</sup> GALARZA, Teodoro, *Estrategias interactivas en la radio comunitaria educativa*, Tesis doctoral, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2003, p. 20.

<sup>4</sup> FAUS, Ángel., *La radio: introducción al estudio de un medio desconocido*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1973.

<sup>5</sup> FAUS, Ángel, "Las radios locales en España", en LÓPEZ LITA, R., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., y VILAR MORENO, F. (eds.), *Radio y televisión en el ámbito local*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2003.

<sup>6</sup> SORIA, C., *Orígenes del Derecho de Radiodifusión en España*, EUNSA, Pamplona, 1974, p. 16.

<sup>7</sup> Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución.

<sup>8</sup> Ley 7/2010, de 31 de marzo, *General de la Comunicación Audiovisual*. Artículo 22.3: "[...]

### 3. Aproximación al concepto de radio comunitaria

La legislación anterior a la LGCA utiliza más ampliamente el término de radio cultural, que implícitamente alude a una de las funciones que motivan a algunos de estos medios. Probablemente los adjetivos social o civil ofrecerían un significado más exacto, puesto que responderían a la esencia de estos medios, al vincularse su pertenencia a la sociedad y ciudadanía, respectivamente, si bien en algunos casos los intereses no son estrictamente generales, sino de colectivos concretos.

Con independencia de la denominación que se use, sí podríamos definir algunas características de estas emisoras:

- Su explotación no tiene ánimo de lucro
- Persiguen fines sociales y una mayor participación ciudadana
- Su gestión es descentralizada e incluso asamblearia
- Emiten una programación alternativa o para minorías
- Practican periodismo ciudadano
- Su cobertura suele ser local, por lo que suelen desarrollar un periodismo de proximidad
- En general, no son medios profesionalizados
- Pese a no identificarse con ningún partido político, puede defender posiciones de contenido ideológico
- Su interés por la audiencia no es cuantitativo
- La propiedad suele estar en manos de entidades o colectivos ciudadanos

Éstos serían rasgos propios de las radios comunitarias o culturales, algunos estrictamente obligatorios para considerarlas como tales (fundamentalmente su ánimo no lucrativo), y otros complementarios. Sin embargo, la LGCA puntualiza aspectos que marginan a algunas emisoras que, pudiendo considerarse elementos del Tercer Sector de la Comunicación, quedan abocadas a la irregularidad permanente.

Lo primero que debería tenerse en cuenta es que este tipo de medios contribuyen al fomento de la democracia y el pluralismo. Son medios sociales que dan sentido al derecho constitucional que alude a la libertad de expresión y comunicación<sup>9</sup>. En cuanto a *feedback*, son los medios comunitarios los que van a asegurar y proteger de forma más fehaciente el derecho a ser escuchado, dando más sentido a la democracia y ofreciendo la posibilidad de reinventar la teoría de la *agenda-setting*. Unos medios que podríamos denominar *demo-media*.

Para concretar más el concepto, es útil contraponer la radio comunitaria (Tercer Sector de la Comunicación) a los otros dos tipos de radios existentes: la radio pública (Primer Sector) y la radio privada o comercial (Segundo Sector). Aunque la legislación hace tiempo que ha incluido los tres tipos de medios, su referencia al Tercer Sector ha sido muy ambigua y no ha favorecido, en la práctica, su desarrollo y, ni siquiera, su legalización.

---

En el ámbito de cobertura estatal la competencia para el otorgamiento de las licencias, incluidas las de radiodifusión digital terrenal y onda media corresponde al Gobierno, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas. A tal efecto, el Gobierno establecerá, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, los mecanismos de colaboración y cooperación que aseguren la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación de licencias audiovisuales en el ámbito estatal".

<sup>9</sup> Artículo 20.1 de la Constitución Española, apartados a y d.

Desde el punto de vista jurídico, podemos establecer una clasificación simple pero aclaratoria<sup>10</sup>:

	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES
1	Radio legal	Emisoras públicas y privadas con licencia por concesión administrativa
2	Radio ilegal <sup>11</sup>	Emisoras sin licencia que operan como emisoras comerciales (ánimo de lucro), también conocidas como radios 'piratas'
3	Radio alegal	Emisoras sin licencia administrativa, pero sin ánimo lucrativo

En el tercer grupo es donde se ubicarían las radios comunitarias, situadas, hasta ahora, en un raro estadio, ni apoyadas ni perseguidas, cuyo trato indiferente les ha impedido desarrollarse con todas sus posibilidades. Es necesario establecer una diferencia clara entre el grupo 2 y 3, pues aunque hay una coincidencia relevante entre radios libres y piratas, que radica en la ausencia de licencia legal para emitir, la diferencia fundamental es su financiación y finalidad<sup>12</sup>.

La definición aportada por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias ayuda a comprender mejor el concepto, aunque alude a una cobertura muy amplia y a la publicidad como fuente de financiación, un aspecto prohibido en España<sup>13</sup>:

Radio comunitaria, radio rural, radio cooperativa, radio participativa, radio libre, alternativa, popular, educativa... [...] Algunas son musicales, otras militantes y otras musicales y militantes. Se localizan tanto en áreas rurales aisladas como en el corazón de las ciudades más grandes del mundo. Sus señales pueden ser alcanzadas ya sea en un radio de un kilómetro, en la totalidad del territorio de un país o en otros lugares del mundo vía onda corta.

Algunas estaciones pertenecen a organizaciones sin ánimo de lucro o a cooperativas cuyos miembros constituyen su propia audiencia. Otras pertenecen a estudiantes, universidades, municipalidades, iglesias o sindicatos. Hay estaciones de radio financiadas por donaciones provenientes de su audiencia, por organismos de desarrollo internacional, por medio de la publicidad y por parte de los gobiernos.

#### 4. La base legal de la radio cultural o comunitaria en España

La legislación española ha tratado con diferente intensidad y benevolencia a la radio cultural o comunitaria. Lo más curioso es que, aun en los momentos cronológicos en los que ha

<sup>10</sup> Elaboración propia.

<sup>11</sup> La Asociación Española de Radio Comercial (AERC) cifra en cerca de 3.000 las emisoras ilegales existentes en el país, si se incluye entre éstas el medio millar de radios municipales que operan irregularmente. El informe de la AERC es de 2004, aunque diversas informaciones recientes publicadas en medios de comunicación mantienen la cifra o incluso la aumentan. Véase, por ejemplo, "U. Barkos denuncia la existencia de 3.000 emisoras de radio ilegales en España", *EFE-ABC*, 10-3-2010: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=304497>; "El mapa de la radio 'pirata'", *El País*, 11-1-2010: [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/mapa/radio/pirata/elpepusoc/20100111elpepusoc\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/mapa/radio/pirata/elpepusoc/20100111elpepusoc_6/Tes); "González Ferrari acusa a Lozanitos de mantener emisoras 'ilegales'", declaraciones del presidente de Onda Cero, *Público.es*, 18-11-2009: <http://www.publico.es/espana/270738/gonzalez-ferrari-acusa-a-losantos-de-mantener-emisoras-ilegales>; "La cifra de emisoras ilegales sube con la nueva ley", *Información*, Alicante, 2-3-2009, referencia a la aprobación de la Ley 1/2006 del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana: <http://www.diarioinformacion.com/cultura/2009/02/02/cultura-cifra-emisoras-ilegales-subenueva/847760.html>. Todos recuperados el 13 de abril de 2011.

<sup>12</sup> DURÁN MAÑES, Ángeles, y FERNÁNDEZ BELTRÁN, Francisco, "Radio universitaria: profesionalización, especialización y alegalidad", comunicación en V Congreso Internacional 'Prensa y Periodismo Especializado', Guadalajara, 6 y 7 de mayo de 2010.

<sup>13</sup> [http://win.amarc.org/index.php?p=Que\\_es\\_una\\_Radio\\_Comunitaria&l=ES](http://win.amarc.org/index.php?p=Que_es_una_Radio_Comunitaria&l=ES), consultado el 13 de junio de 2011.

existido base legal, ésta no se ha desarrollado para crear y extender este tipo de emisoras, ni siquiera para legalizar las que operaban.

#### 4.1. La legislación democrática española anterior a la Ley General de Comunicación Audiovisual: de la indefinición teórica a la imposibilidad práctica

En la España democrática, algunas leyes reconocen la existencia de emisoras culturales e incluso le confieren una categoría propia, frente a las emisoras comerciales y las públicas. Los tres tipos conviven desde 1979 en la normativa jurídica, aunque de forma interrumpida, pues el grupo que constituiría el Tercer Sector no aparece de forma constante.

No obstante, la referencia expresa se traduce únicamente en una mera alusión teórica, con una indefinición que no deriva en una práctica real de radio cultural, desde la legalidad. Se le reconoce, pero no se le otorgan licencias. Hay, por tanto, una imposibilidad de desarrollo del Tercer Sector en el ámbito radiofónico, repetimos, desde la legalidad, lo que no significa que no se dé una existencia de él, con datos cuantitativos y cualitativos importantes.

##### 4.1.1. Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establece el Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia

Radio comunitaria o cultural, como tipología reconocida de forma legal, aparece por primera vez citada en el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, derogado en 1982, donde, además, se impone limitación de su cobertura al ámbito local y se prohíbe la publicidad y el patrocinio. El artículo 7 de la norma marca un punto de partida importante:

El gobierno [...] podrá otorgar concesiones de emisoras educativas y culturales en favor de las instituciones o entidades públicas o privadas legalmente constituidas que, sin fines lucrativos, [...] pongan de manifiesto los altos fines educativos y culturales atribuidos a esta clase de emisoras radiofónicas. Estas emisoras institucionales, de carácter educativo y cultural, sólo podrán tener ámbito local.

Observamos que el Decreto de 1979 prevé la existencia de radios del Tercer Sector, a las que llama “educativas y culturales”, pese a que el Real Decreto anterior (RD 2648/1978, de 27 de octubre<sup>14</sup>) no las cita. Los adjetivos aluden a un fin que, en sí mismo, debería asociarse a todos los medios de comunicación, sea cual sea su titularidad, temática, etc., entendiendo que formar o educar es una de las funciones sociales atribuidas a los medios de comunicación de masas, que Lasswell<sup>15</sup> enuncia (1948) y Wright<sup>16</sup> completa (1960) con los términos tradicionalmente asumidos. Pero su vinculación directa a estas emisoras permite configurar una tipología específica que podría haber fomentado su existencia, con la asignación de una programación alternativa diferenciada.

Además, el calificativo “educativo” permitiría asociar estas radios a instituciones garantes de esa función, como pueden ser las universidades, amparadas también en este decreto mediante la referencia a la titularidad (“instituciones o entidades públicas o privadas” sin ánimo de lucro). Parece lógico que instituciones académicas de educación

<sup>14</sup> Que debía reordenar el servicio de radiodifusión sonora para ajustarlo al Plan de Ginebra, que entraba en vigor apenas un mes más tarde, el 23 de noviembre de 1978.

<sup>15</sup> LASSWELL, H. D. *The Structure and Function on Communication in Society*, Bryson L. (ed.), 1948. *The Communication of Ideas*. Harper, New York (reproducido en Schramm-Roberts (eds.), 1974, pp. 84-99.

<sup>16</sup> WRIGHT, C. R. *Functional Analysis and Mass Communication*. *Public Opinion Quarterly*, 24, 1960.

superior, donde se genera conocimiento a través de la enseñanza y la investigación, puedan ser entidades impulsoras de radios de este tipo. Pero la LGCA, como veremos más adelante, da un grave paso atrás en este sentido.

La Orden de 28 de agosto de 1980 desarrolla el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, y en su introducción asume que es necesario “promover el interés de la audiencia por la radio aumentando la oferta y la variedad de la programación en el orden educativo, científico y cultural, mediante la concesión de emisoras institucionales especialmente destinadas a dicha finalidad”.

La norma generaliza el término de “emisoras institucionales”, aunque hay también una referencia –única- a las emisoras “educativas y culturales” como los dos tipos posibles de las primeras, a las que define como “aquéllas cuya finalidad sea la promoción de la educación, la ciencia y la cultura a través de programas específicos, sin soporte publicitario de ninguna clase”.

En cuanto a la titularidad de las emisoras institucionales, la Orden cita expresamente, como ejemplos, en diferentes artículos, a “instituciones educativas, culturales o científicas”<sup>17</sup> y a “asociaciones de carácter civil, fundaciones, etcétera”<sup>18</sup>. Es la norma que mayor detalle ofrece sobre los posibles gestores de este tipo de radios y, por primera vez, se cita también a instituciones “científicas”.

Hay una segunda Orden (de 25 de marzo de 1981) que desarrolla el RD 1433/1979, en concreto la segunda fase del Plan Técnico Transitorio. La norma vuelve a citar a las emisoras institucionales, pero no aporta ninguna novedad. A través de ambas Órdenes, las emisoras culturales tienen la posibilidad de existir, pero, difícilmente, de poder nacer, ya que compiten en igualdad de condiciones con las emisoras comerciales, sin que haya ninguna reserva de frecuencias para ellas, pese a esa implícita declaración de apoyo que se observa en la introducción de la primera Orden.

#### 4.1.2. Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones

La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, parcialmente vigente hasta el 1 de mayo de 2010, cita en su artículo 26 los distintos servicios de radiodifusión sonora, con una redacción que nos permite establecer una esclarecedora clasificación de emisoras según su explotación o gestión<sup>19</sup>:

	<b>Titular de la explotación</b>	<b>Tipo de explotación</b>	<b>Tipo de onda/alcance</b>
1	Estado o entes públicos	Directa	Onda corta
2	Estado o entes públicos	Directa	Onda larga
3	Estado o entes públicos	Directa	Onda media
4	Personas físicas o jurídicas (concesión administrativa-Gobierno)	Indirecta	Onda media
5	Administración pública o entes públicos	Directa	Modulación de frecuencia
6	Ayuntamientos	Indirecta	Modulación de frecuencia
7	Personas físicas o jurídicas (concesión administrativa-CCAA)	Indirecta	Modulación de frecuencia

<sup>17</sup> Artículo 6, apartado B, subapartado D.

<sup>18</sup> Artículo 10, apartado H.

<sup>19</sup> Cuadro: Elaboración propia a partir de la Ley.

A partir de esta clasificación, observamos que las radios no públicas, es decir, aquéllas cuya titularidad y gestión no está en manos de una Administración (ya sea estatal, autonómica o municipal, y directa o indirectamente), abarcarían dos de los tipos expuestos (4 y 7). En ambos casos se entiende que se trataría de radios comerciales o privadas.

Pero en ese grupo, por su atribución generalista (“personas físicas o jurídicas”), gracias al segundo adjetivo podríamos entender que también caben entre sus gestores las fundaciones, asociaciones y otras entidades o colectivos cívicos, dando lugar a la radio cultural o comunitaria, o Tercer Sector de la Comunicación. Por omisión, o por no prohibición expresa, podemos considerar implícita la posibilidad. Hay otro factor que nos permite ser positivos al respecto. Se trata de una referencia explícita a ese tipo de titulares, única en todo el texto de la ley y expuesta en la disposición adicional sexta, donde cita a “entidades sin ánimo de lucro”. Éstas serían titulares de las radios culturales o, como las denomina el Real Decreto 1433/1979, “institucionales” (adjetivo que enlazaría con el carácter de servicio público que se cita en la misma disposición adicional<sup>20</sup>).

#### 4.1.3. Tres referencias clave entre 1979 y 1987 y las normas posteriores

Hemos observado que el punto de partida legal, en democracia, se da con el Real Decreto de 1979, donde se habla de “emisoras culturales y educativas”, y “emisoras institucionales”, término, este último, que se repite en la Orden (1980) que desarrolla la primera fase de dicho Plan Técnico, y, que, sin embargo, no se recoge en la siguiente Orden (1981), que desarrolla la segunda fase. Es, por tanto, la norma de 1979 la que fija un antes y un después en el Tercer Sector de la Comunicación.

También las referencias explícitas a la titularidad de las emisoras culturales son de suma importancia para el posible desarrollo del Tercer Sector. Y también las encontramos en las dos normas mencionadas, además de en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, de 1987, otro texto legal clave, porque por primera vez introduce el término “personas jurídicas”, aplicable a la radio comercial, pero también a esas entidades, públicas o privadas, sin ánimo de lucro.

A partir de la Ley de 1987 no encontramos referencias directas a emisoras culturales, educativas, institucionales, etc. en ninguna norma estatal<sup>21</sup>. Sí en Decretos autonómicos, como veremos. El término “persona jurídica” deja abierta la posibilidad de desarrollar el Tercer Sector, si bien la ausencia de alusiones explícitas evidencia la falta de apoyo del Estado y explica la inexistencia de concesiones a este tipo de radios.

En el siguiente cuadro podemos observar, resumidamente, las referencias legales a emisoras del Tercer Sector de la Comunicación<sup>22</sup>:

<b>NORMA</b>	<b>DENOMINACIÓN (textual)</b>	<b>TITULARIDAD (cita textual)</b>	<b>Artículo</b>
RD 2648/1978, de 27 de octubre			
RD 1433/1979, de 8 de junio	Emisoras culturales y educativas / Emisoras	Instituciones o entidades públicas o	Artículo 7

<sup>20</sup> El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define el término “institución” como “Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente”.

<sup>21</sup> Salvo una cita indirecta en el Real Decreto 169/1989, de 10 de febrero, que en su Preámbulo alude al Real Decreto de 1979 y menciona de forma expresa a las “emisoras institucionales”.

<sup>22</sup> Elaboración propia.

	institucionales	privadas sin fines lucrativos	
Orden de 28 de agosto de 1980	Emisoras institucionales (generaliza este término, aunque cita, entre paréntesis, emisoras educativas y culturales)	Personas y entidades públicas y privadas / Instituciones educativas, culturales o científicas / Asociaciones de carácter civil, fundaciones, etcétera	Preámbulo Artículos: 2.1 2.2 5.1 6 10
Ley 31/1987		Personas físicas y jurídicas / Entidades sin ánimo de lucro	Disposición adicional sexta
RD 169/1989, de 10 de febrero	Concesiones institucionales		Preámbulo
Ley 56/2007, de 28 de diciembre	Radio de proximidad		Disposición adicional decimoctava

En el resto del texto de 1989 no hay ninguna otra referencia directa a emisoras del Tercer Sector, y sólo de forma indirecta, se habla de la “concesión administrativa a personas físicas o jurídicas”. Es el mismo término que encontramos en normas posteriores, como el Real Decreto 964/2006, de 1 de septiembre, en el que se prevé un amplio número de frecuencias, disponibles para su concesión administrativa por parte de las Comunidades Autónomas, y alude, de nuevo, a la cobertura geográfica, limitada al “núcleo principal de población de la localidad”<sup>23</sup>.

Hay otra mención, mínima y colateral, de la radio sin ánimo de lucro en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (en adelante LISI). La norma dedica la disposición adicional decimoctava a la “televisión de proximidad sin ánimo de lucro”, a la que define del siguiente modo:

[...] aquellos [servicios] sin finalidad comercial que, utilizando las frecuencias que en razón de su uso por servicios próximos no estén disponibles para servicios de difusión de televisión comercialmente viables, están dirigidos a comunidades en razón de un interés cultural, educativo, étnico o social.

La definición podría ser perfectamente aplicable a la radio sin ánimo de lucro. Y, de hecho, en el apartado 5 de esta disposición, se cita al medio que analizamos, pero no encontramos ninguna otra alusión en todo el texto de la ley:

Las concesiones para la prestación de servicios de difusión de **radio** y televisión de proximidad se otorgarán por un plazo de cinco años [...].

Así pues, la referencia a la radio en esta ley es tan minúscula que, como preveían Sanmartín Navarro y Reguero i Jiménez<sup>24</sup>, “en el contexto digital español habrá televisión

<sup>23</sup> Cita MEDA que el anteproyecto del Real Decreto 1388/1997, de 5 de septiembre, de 1996, recogía la existencia de emisoras culturales, educativas y sin ánimo de lucro, pero el texto final no las menciona, en MEDA GONZÁLEZ, Miriam, *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*. Trabajo Fin de Máster del Máster en Comunicación con fines sociales: estrategias y campañas de la Universidad de Valladolid, 2010, p. 26 y 28.

<sup>24</sup> SANMARTÍN NAVARRO, Julián y REGUERO I JIMÉNEZ, Núria (2009): La regulación de los medios audiovisuales de proximidad ante la digitalización en España. Antecedentes y perspectivas. RLCS, Revista Latina de Comunicación Social, 64, páginas 437 a 443. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, recuperado el 15 de enero de 2011, de [http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36\\_835\\_45\\_ULEPICC\\_18/Sanmartin\\_y\\_Reguero.html](http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36_835_45_ULEPICC_18/Sanmartin_y_Reguero.html)

de proximidad sin ánimo de lucro pero no radio”. Tendremos que esperar a la LGCA para ver cómo queda la radio.

#### *4.1.4. La legislación autonómica*

El Estado es titular de la gestión del espectro radioeléctrico, de dominio público, y es quien decide el uso que de él se va a realizar, estableciendo el número de licencias que pueden otorgarse, lo que plasma a través de los diferentes Planes Técnicos de Radiodifusión. Pero ha transferido a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de adjudicación de licencias administrativas y son ellas, por tanto, las que convocan los concursos públicos. Por ello, los Gobiernos regionales han promulgado Decretos en los que desarrollan las condiciones para acceder a las licencias. Veamos algunos de ellos:

El Decreto 240/1986, del País Vasco, cita a las “emisoras institucionales”, dejando su titularidad en manos de “institucion(es) sin ánimo de lucro” y a las que atribuye el objetivo de la “promoción de la Educación, la Ciencia y la Cultura”.

El Decreto 40/1989, de 13 de marzo, de la Comunidad Valenciana, cita a “personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro”, estableciendo diferencia entre emisoras comerciales y culturales, también con “fines educativos o culturales”. El Decreto 38/1998, de 31 de marzo, vuelve a referirse a las “emisoras culturales”, reconociendo la tipología, pero limitando su existencia al Plan Técnico Nacional.

El Decreto 121/2004, de 13 de julio, por el que se modifica el Decreto 131/1994, de 14 de noviembre, de Extremadura, dedica una sección a las “emisoras culturales”, a las que exigen “fines no lucrativos”, y a las que asigna también un “carácter divulgativo, cultural o educativo”.

También el Decreto 86/1995, de 7 de septiembre, de las Islas Baleares, dedica una amplia sección a las “emisoras culturales”, las cuales “no tendrán finalidad lucrativa y sus programas serán siempre educativos y culturales”. En el Decreto 62/1997, de 7 mayo, las “emisoras culturales” pasan a denominarse “emisoras de carácter no lucrativo” y a ellas podrán optar “personas naturales o jurídicas”. Once años más tarde se aprueba el Decreto 36/2008, de 4 de abril, que potencia a la radio cultural y defiende su papel, aunque limita bastante su ámbito de cobertura (“limitado al propio recinto docente (en las educativas o de formación) o, en general, al recinto desde el que se transmite o a su entorno más próximo (para las culturales y demás sin ánimo de lucro)”). Cita a “centros de enseñanza, asociaciones socio-culturales, grupos juveniles y otros entes sin ánimo de lucro”.

Hay un dato incongruente en la definición de este tipo de emisoras, puesto que, si bien añade a “centros de enseñanza” como posibles titulares de “emisoras educativas”, exige que las personas físicas o jurídicas que participen de la gestión o propiedad sean “de carácter privado sin ánimo de lucro”, con lo que se excluye a los centros de educativos públicos, entre ellos, la universidad, igual que lo hace la LGCA.

El Decreto 17/1995, de 7 de abril, de Murcia, cita a las emisoras culturales como las otorgadas “a personas jurídicas sin ánimo de lucro, siendo sus programas preferentemente educativos o culturales”, pero el Decreto 47/2002, de 1 de febrero, elimina la referencia “al no existir previsión de disponer de frecuencias para las mismas”.

El Decreto 57/1997, de 30 de abril, de la Comunidad de Madrid, expone que las emisoras podrán ser explotadas por “personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro con fines educativos o culturales”, si bien admite que pueden acceder a una frecuencia las radios cuyos contenidos programáticos sean de cualquier tipo, exigiendo únicamente una gestión no lucrativa. Esta norma dedica una sección a las “emisoras culturales y otras de carácter no lucrativo”. En 2003, la Comunidad de Madrid aprueba otro decreto (Decreto 29/2003, de 13 de marzo), que suprime las emisoras culturales y justifica el cierre de las existentes.

Esta norma supone un cambio importante en la legislación existente, puesto que, explícitamente, elimina a las emisoras del Tercer Sector, erradicando, por tanto, toda posibilidad de conseguir una licencia y, por consiguiente, de acceder a la legalidad. No se trata de una omisión, sino de una supresión expresa, con una redacción, además, que equipara estas emisoras a las piratas (las llama “clandestinas”). Con este texto, no sólo se cerraba la puerta de acceso a nuevas radios culturales, sino que también se justificaba el cierre de las existentes, hasta ese momento sometidas a una especie de amnistía en todas las autonomías, gracias a la permisividad de una Administración que, en la mayoría de casos, hacía la vista gorda. De hecho, la Comunidad de Madrid abrió expediente de cierre a varias radios libres y comunitarias en 2005, aunque finalmente éstas no fueron clausuradas.

Ante la derogación de los artículos sobre emisoras culturales, la Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid (URCM)<sup>25</sup> recurrió a los tribunales y ya hay un importante precedente jurídico que, aunque de forma indirecta, las respalda: la sentencia del Tribunal Supremo<sup>26</sup>, de 2008, que anula parte del Decreto 29/2003, de 13 de marzo, al entender que el Gobierno autonómico no había escuchado al sector de radios libres y comunitarias para la reforma de la norma<sup>27</sup>. La sentencia no resuelve la situación legal de estas emisoras, pero las considera un interlocutor válido ante la Administración e impide el cierre de las radios culturales existentes hasta ese momento, pese a su situación de alegalidad.

El Decreto 12/1998, de 22 de enero, de Castilla y León, mantiene la citada clasificación y también dedica una sección a las “emisoras culturales” (“y otras de carácter no lucrativo”). A ellas exige que su programación “se componga prioritariamente de emisiones de carácter cultural o educativo”.

El Decreto 59/1998, de 9 de junio, Castilla-La Mancha, cita las radios “de carácter educativo y cultural”, que podrán ser adjudicadas a “personas o entidades cuya finalidad sea la promoción, sin ánimo de lucro, de la educación, los valores religiosos, la ciencia y la cultura”. Aparece un rasgo novedoso y es la mención explícita de contenidos religiosos.

El Decreto 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia, no menciona a las radios culturales, pero habla de la creación de un Consorcio Audiovisual de Galicia, en el que podrán participar “entidades privadas<sup>28</sup> sin ánimo de lucro”.

---

<sup>25</sup> La URCM nació en 1996 y es una organización que aglutina proyectos de comunicación y emisoras de radio promovidas desde entidades sin ánimo de lucro.

<sup>26</sup> Sentencia de 2 de diciembre de 2008 dictada al Recurso de Casación 1997/2006 de la Sección III del Tribunal Supremo. Sala de Contencioso Administrativo.

<sup>27</sup> El Ejecutivo madrileño sí citó a la Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC), pero excluyó de la ronda de contactos a las radios culturales. El Supremo reprocha que se omitiera la audiencia “a quien representaba los intereses que resultaban más directamente afectados por el decreto”, es decir, a los titulares de las emisoras culturales, cuya supresión, como tal categoría, “era una de las claves” del reglamento en cuestión. *El País*, 5/1/2009: [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Supremo/tumba/decreto/Comunidad/Madrid/radio/elpepusoc/20090105elpepisoc\\_7/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Supremo/tumba/decreto/Comunidad/Madrid/radio/elpepusoc/20090105elpepisoc_7/Tes), recuperado el 15 de abril de 2011.

<sup>28</sup> En este caso, la participación de dichas entidades se limita a la presencia en un Consorcio Audiovisual, y no como titulares de emisoras culturales.

El Decreto 174/2002, de 11 de junio, de Andalucía, se refiere a las emisoras culturales y una norma posterior lo desarrolla (Orden 24 de septiembre de 2003, de la Consejería de Presidencia). Es el único caso en que hallamos un reglamento específico sobre radios culturales. Un paso muy importante porque evidencia un interés por resolver la situación de las emisoras del Tercer Sector, aunque en la práctica no se ha traducido en concesiones, de modo que la norma ha quedado en papel mojado<sup>29</sup>. Pero es destacable su reconocimiento en el texto:

[Las emisoras culturales] completan la oferta en el terreno de la comunicación social junto a las emisoras comerciales y municipales, ya que responden a necesidades distintas y van dirigidas preferentemente a centros de enseñanza, asociaciones socio-culturales, juveniles u otros entes sin ánimo de lucro.

Las emisoras culturales representan una vocación clara de servicio público a la sociedad y un impulso claro de los valores democráticos de la misma, permitiendo una nueva forma de comunicación social y fomentando la vertebración social en sus variadas formas. Entre otras cuestiones, pretenden colaborar al impulso de aspectos tan importantes para ella como pueden ser la asociación (jóvenes, vecinos...), proporcionándoles de esta forma un vehículo directo de comunicación en un entorno concreto y determinado.

La Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, establece una situación excepcional. En primer lugar, porque el texto legal no es un decreto (acto que emana del poder ejecutivo), sino una ley, que tiene un rango superior a aquél (y es un acto que emana del poder legislativo).

Esta norma cita en su Preámbulo la “actividad audiovisual sin ánimo de lucro”, de la que dice que “debe tener también presencia en el espacio público de comunicación”, con lo que no sólo defiende su existencia, sino que obliga a la Administración a garantizar su presencia, atribuyendo al Gobierno autonómico su competencia para “establecer y aplicar medidas de fomento, protección y promoción de la actividad audiovisual sin ánimo de lucro”. La norma cita como posibles titulares a “entidades privadas sin ánimo de lucro”, aunque añade que los servicios de comunicación audiovisual “desarrollados por las universidades que se ajusten a los criterios generales establecidos [...] quedan asimilados a la condición de servicios prestados sin ánimo de lucro”. Se entiende, por tanto, que las instituciones universitarias de carácter público son una excepción y también podrán ser titulares de emisoras culturales.

Hay otra mención a las entidades sin ánimo de lucro, pero en la línea del decreto gallego de 1999, para su participación en un órgano consultivo y asesor (artículo 33.4).

El Decreto 89/2009, de 23 de junio, de Canarias, habla en su introducción de la “gestión indirecta por personas físicas o jurídicas privadas”, a lo que añade “con la finalidad de difundir cualquier tipo de programa con emisión de publicidad o empleando fórmulas de patrocinio comercial”, por lo que parece referirse únicamente a radios comerciales, interpretación reforzada por la única mención a concesiones de “carácter no lucrativo” en la Disposición Adicional Segunda. Ésta deja la posibilidad de la radio cultural en el aire, con la indefinición de una regulación futura por parte del Gobierno autonómico.

---

<sup>29</sup> Explica Luis Arboledas que esta medida fue una “cuestión de imagen”, porque el Gobierno andaluz no otorgó ninguna concesión a estas emisoras. ARBOLEDAS, L., *La industria radiofónica en Andalucía: dependencia económica y control político (1982-2008)*, Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2008, p. 582.

#### 4.2. El nuevo horizonte marcado por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual: la oportunidad perdida

La LGCA, aprobada en 2010, denomina a los medios culturales “medios comunitarios” y añade en todas las ocasiones el complemento “sin ánimo de lucro”. La norma incluye a estas emisoras en cinco de sus apartados, según resumimos en el cuadro siguiente<sup>30</sup>:

APARTADO	TEXTO
Preámbulo	“Otra de las novedades de esta Ley es el reconocimiento del derecho de acceso a [...] los servicios de comunicación audiovisual comunitarios concebidos únicamente sin finalidad comercial”.
Artículo 3 (artículo 3.2.c)	“Están excluidos del ámbito de aplicación de esta ley [...] c) Las comunicaciones audiovisuales sin carácter económico, a excepción de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro del artículo 32 de esta Ley [...]”.
Artículo 4 (artículo 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 que reflejen el pluralismo ideológico, político y cultural de la sociedad”.
Artículo 32	“Las entidades privadas que tengan la consideración legal de entidades sin ánimo de lucro podrán prestar servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro [...]”.
Disposición transitoria decimocuarta	“Los servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro que estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009, [...] optarán a licencias o autorizaciones en el ámbito de cobertura en el que venían prestando su actividad [...]”.

##### 4.2.1. Radios comunitarias versus comerciales

La LGCA dedica su artículo 32 a los medios audiovisuales comunitarios. Hay un reconocimiento explícito a este tipo de medios sociales en el texto, si bien las novedades que plantea no son favorecedoras, y tampoco tiene un contenido extenso comparado con otras normas anteriores. De hecho, hay un paso atrás en algunos aspectos, como la prohibición de patrocinios para sufragar parte de los gastos de gestión, una tipología de financiación admitida en parte de la legislación precedente.

Este cambio condena a las emisoras culturales a una incierta supervivencia, puesto que no sólo se anula la posibilidad de financiarse por fondos diferentes a aportaciones altruistas –individuales o de entidades, pero sin ninguna posibilidad de alusión a su procedencia (lo que frenará contribuciones de organizaciones que antes podían ser recompensadas a través de la promoción de su marca o en términos de imagen corporativa), sino que se limitan sus gastos de explotación y se fiscaliza su gestión. Y ni siquiera se les exime de impuestos sobre emisiones. El texto sufrió cambios durante su tramitación<sup>31</sup>, empeorando el resultado, según Zallo:

Se produce una auténtica regresión en el tratamiento de las RTVs comunitarias en comparación con el borrador anterior, que diferenciaba dos figuras en dos artículos: las

<sup>30</sup> Elaboración propia.

<sup>31</sup> Para conocer en detalle el proceso, desde el primer borrador de 2005, véase MEDA GONZÁLEZ, Miriam. Op. Cit. p. 42 y ss.. y p. 75-95, y el interesante análisis que ofrece Zallo sobre la política comunicativa del Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero: ZALLO, Ramón (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, recuperado el 28 de enero de 2011, de [http://www.revistalatinacs.org/10/art/880\\_UPV/02\\_Zallo.html](http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html) DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029. Ambos autores consideran que el Gobierno de Zapatero ha buscado beneficiar a la Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA).

comunitarias de difusión y las de proximidad. Se desatiende, además, la Resolución del Parlamento Europeo (2008) que resaltaba la función social del “tercer sector” de la comunicación y que aquí no es contemplado como tal. Ahora, con el art. 23<sup>32</sup>, concurrirían como uno más al mercado de licencias, sin reservas ni preferencias, pero con más cargas. Si logran la licencia estarían lastrados para sobrevivir por el requisito de no poder acceder a “ningún tipo de comunicación audiovisual comercial” (ni patrocinio) así como por otro límite a su desarrollo: sus gastos de explotación no pueden sobrepasar los 100.000 euros anuales<sup>33</sup>. De existir operadores de radiodifusión comunitarios, se les instalaría además en la insultante sospecha no aplicada a otros operadores: justificar la precedencia de sus fondos.

Algunos medios de comunicación públicos y privados reflexionan sobre el futuro incierto de las emisoras culturales existentes ante las exigencias de la LGCA. La 2 Noticias emitió un reportaje el 8 de febrero de 2010 en el que hacía alusión a la indefinición de la LGCA al respecto<sup>34</sup>:

Son únicas en su especie, pero corren peligro de extinción; radios libres y comunitarias que viven desde hace años en el limbo del espectro radiofónico. No tienen permiso para emitir, pero tampoco nada se lo impide hasta ahora. Esta semana se tramita en el senado una ley que las quiere regularizar, pero no garantiza su supervivencia. [...] El proyecto de ley que tramita el Senado reconoce la existencia de estos medios, pero al mismo tiempo les pone la zancadilla, limita su presupuesto y no garantiza su supervivencia. En otros países como Argentina o Francia reservan un tercio del dial a la radio comunitaria.

Se produce, por tanto, una situación de manifiesta desigualdad respecto a las posibilidades de acceso a una licencia y a la consiguiente gestión del medio entre las radios comunitarias y las comerciales. Sí plantea la ley que el Estado “deberá garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios”. Entendemos, por tanto, que se le exige al Gobierno una reserva de frecuencias que podría suavizar la situación de competencia entre unas emisoras y otras<sup>35</sup>, aunque la redacción es ambigua y no concreta aspectos, como porcentajes. Además, la única alusión a la especificación del desarrollo de la ley en el aspecto de medios comunitarios, a través de reglamentos en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la LGCA, se incluye en la disposición transitoria decimocuarta, pero sólo cita “el procedimiento de concesión de la licencia” y “el marco de actuación”, sin referirse a garantías de frecuencias, lo que se deja en la incertidumbre de un Plan Técnico que lo integre.

#### *4.2.2. Un reglamento de desarrollo insuficiente y penalizador*

La legislación que debe desarrollar el artículo 32 de la LGCA aún no ha sido aprobado (cumplido el plazo máximo de doce meses dispuesto en la ley). Pero, desde noviembre de 2010, existe un proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento general de prestación de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro y

<sup>32</sup> El autor debe de referirse al artículo 32.

<sup>33</sup> En el caso de la radio, 50.000 euros anuales.

<sup>34</sup> Reportaje emitido por *La 2 Noticias* el 8 de febrero de 2010:

<http://www.youtube.com/watch?v=UFKhlBpnTD8>, recuperado el 14 de abril de 2011. Véase también “Las radios comunitarias luchan por su futuro”, en *Público* (23/01/2010): <http://www.publico.es/televisionygente/288063/las-radios-comunitarias-luchan-por-su-futuro>, recuperado el 14 de abril de 2011.

<sup>35</sup> Zallo interpreta que no existe reserva garantizada: “Ahora, con el art. 32 concurrirían como uno más al mercado de licencias, sin reservas ni preferencias, pero con más cargas”. Op. Cit., p. 11.

otro Real Decreto por el que se establece el reglamento técnico<sup>36</sup>, pero su texto no aporta novedades, salvo alguna que establece más inconvenientes aún a las emisoras comunitarias. El contenido del reglamento general resulta bastante inútil desde el punto de vista del desarrollo de la LGCA, puesto que prácticamente no incorpora datos adicionales. Sí menciona condiciones sobre el otorgamiento de licencias, a través de concurso público y por parte de las Comunidades Autónomas, pero expone que éstas “no podrán convocar” los concursos para estas emisoras “sin que la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones haya efectuado la oportuna reserva de frecuencias”. Esta redacción sería positiva si pudiera interpretarse que el Estado reservará necesariamente un paquete de frecuencias para las radios comunitarias, pero negativa si entendemos que no existe obligación para éste (y ningún apartado de la ley se lo exige) de guardarlas, ni cuándo, ni con qué periodicidad, etcétera. Es decir, que suponiendo que hasta ahora no había impedimento legal expreso y real para que las Comunidades Autónomas otorgaran licencias a emisoras comunitarias (culturales) y que, en todo caso, éstas se amparaban en la inexistencia de reserva por parte del Gobierno para su no concesión, el proyecto de reglamento sí lo prohíbe.

En este sentido, el reglamento técnico incorpora un matiz, responsabilizando a las Comunidades Autónomas de la solicitud de la reserva de frecuencias al Estado. Pero tampoco en este caso hay exigencia explícita a que el Gobierno admita la petición, ni siquiera parcialmente, o al menos no se detalla este extremo. Que la solicitud se haga no garantiza que se satisfaga.

El contenido del reglamento técnico, además, introduce aspectos limitadores para el desarrollo de las radios comunitarias. El proyecto restringe la potencia de estas emisoras a 1 y 5 vatios para poblaciones con menos y más de 100.000 habitantes, respectivamente. En este último caso, además, su zona de servicio no podrá alcanzar una cobertura superior al 20% de la población del municipio. Por tanto, las radios comunitarias podrán ser, en el mejor de los casos, de ámbito local –nunca superior, según cita de forma expresa el reglamento, igual que establecía el RD 1433/1979-, pero en muchos casos ni siquiera eso, sino *infralocal*. Así, se da una situación ilógica si atendemos al porcentaje máximo de cobertura que se fija para localidades de más de 100.000 habitantes, puesto que para municipios con un censo inferior o hasta esa cifra la emisora podría llegar a una población cuantitativamente muy superior.

Lo cierto es que el resultado de los proyectos no convence al sector de medios comunitarios, según se puso de manifiesto en la X Asamblea de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), celebrada en Argentina en noviembre de 2010<sup>37</sup>.

AMARC considera que las propuestas, especialmente las limitaciones técnicas que contienen los borradores de Reglamentos, vulneran arbitrariamente el espíritu de la ley audiovisual española y discriminan a las emisoras comunitarias frente a los medios públicos y comerciales al recoger que estos servicios sólo pueden acceder a licencias de cobertura muy reducida. Además, afirma que dichas limitaciones son contrarias a declaraciones y recomendaciones internacionales en esta materia [...] AMARC considera que, de aprobarse unos reglamentos con esas limitaciones, impiden el desarrollo de un tercer sector del audiovisual y condenan a las radios comunitarias

---

<sup>36</sup> Elaborados por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

<sup>37</sup> Declaración final de la AMARC, reproducida en Más Voces, proyecto que surge desde la Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid (URCM) y con el apoyo de la Red Estatal de Medios Comunitarios y en el que participan más de 200 emisoras: <http://www.masvoces.org/X-Asamblea-de-AMARC-reivindica-el>, recuperado el 10 de marzo de 2011.

actualmente existentes en el Estado español a su desaparición, a la marginalidad y la irrelevancia práctica.

#### 4.2.3. La exclusión de las entidades públicas

Hay aún otro aspecto controvertido en la LGCA, que establece una marginación importante hacia un tipo de organizaciones como posibles titulares y que la legislación anterior no realiza. El artículo 32 de la LGCA limita la gestión del Tercer Sector de la Comunicación a “entidades privadas que tengan la consideración legal de entidades sin ánimo de lucro”. Por primera vez se excluye a las entidades públicas, aunque éstas reúnan el requisito clave para acceder a una licencia de este tipo: que no tengan ánimo de lucro. Un aspecto, por otra parte, que ahora se exige doblemente: que la entidad no tenga ánimo de lucro y que la emisora de su titularidad tampoco lo tenga. En la legislación anterior, el primer dato no se exigía de forma explícita. De hecho, al introducirlo la segunda parte queda sobreentendida.

El Real Decreto 2648/1978 cita, como ya hemos visto, a “instituciones o entidades públicas o privadas”, términos que se mantienen en la Orden de 28 de agosto de 1980, y ámbitos que se entienden implícitos en el genérico utilizado en la Ley 31/1987 (“entidades sin ánimo de lucro”). La LGCA también es, en este sentido, restrictiva, puesto que, por omisión, descarta a entidades públicas impidiéndoles el acceso a la gestión de las radios comunitarias desde la legalidad, una interpretación reforzada por la redacción del artículo 3.2.c. de la LGCA:

Están excluidos del ámbito de aplicación de esta ley sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan de acuerdo con esta Ley:

[...]

c) Las comunicaciones audiovisuales sin carácter económico, a excepción de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro del artículo 32 de esta Ley, así como los servicios que no constituyan medios de comunicación en masa, es decir, que no estén destinados a una parte significativa del público y no tengan un claro impacto sobre él, y en general cualesquiera actividades que no compitan por la misma audiencia que las emisiones de radiodifusión televisiva. En particular, están excluidos del alcance de la Ley los sitios web de titularidad privada y los que tengan por objeto contenido audiovisual generado por usuarios privados.

Pero entonces, a las emisiones no lucrativas excluidas en esta ley, ¿qué normativa se les aplica?, ¿tienen libertad de difusión?, ¿nunca podrían acceder a una frecuencia?, ¿o sólo podrían hacerlo como radios comerciales? Y, además, ¿qué significa “una parte significativa del público” en términos cuantitativos?

Pese a estas dudas, la prohibición subyacente que surge del texto del proyecto de reglamento que desarrolla el artículo 32 de la LGCA nos hace interpretar que las emisoras puestas en marcha por entidades públicas, aunque éstas no tengan ánimo de lucro y sus radios tampoco, quedan abocadas a la ilegalidad permanente. Los artículos 3 y 4 del Reglamento general citan a “entidades privadas” como únicos titulares posibles, una condición que ya se plasma en los Preámbulos de los borradores de ambos reglamentos.

Así pues, podrían ser titulares de la licencia de radio comunitaria fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones profesionales, de vecinos, o de cualquier tipo, mutuas, universidades privadas sin ánimo de lucro, la Iglesia, algunas cooperativas, federaciones deportivas y de otros tipos, cofradías, etcétera. Aunque según el

texto de la LGCA, no bastaría que fuesen entidades que funcionaran sin ánimo de lucro, sino que deben tener la “consideración legal” de serlo<sup>38</sup>.

Lo que sí queda claro a partir de la redacción de la LGCA, es que quedan excluidas de la gestión de las emisoras comunitarias las entidades públicas con y sin ánimo de lucro. Se llega así a una situación incongruente, dado que el Tercer Sector de la Comunicación tiene, intrínsecamente, un componente público, al perseguir un interés público (valga la redundancia) y social. Hay una organización a la que afecta especialmente, y de forma ilógica, esta restricción: las universidades públicas. También a los centros de investigación e institutos tecnológicos.

Más allá de un estudio jurídico más exhaustivo, que permitiera ubicar en uno de los dos grupos referidos (públicos o privados), lo que sí resulta paradójica es la exclusión de las universidades públicas, máxime cuando, tradicionalmente, el propio ordenamiento jurídico español ha hecho referencia permanente a los fines de estas instituciones académicas en las denominaciones de estas radios: “emisoras culturales y educativas”. Esta marginación merece una atención específica, teniendo en cuenta, además, que en nuestro país existen más de una veintena de emisoras universitarias.

#### 4.2.3.1. La incomprensible marginación de las radios universitarias (públicas)

Las universidades españolas disponen, prácticamente todas, de prensa universitaria, un medio especializado de larga tradición<sup>39</sup>. Y también los medios audiovisuales están presentes, aunque, comparativamente, es un fenómeno aún incipiente, en parte, por “los obstáculos legales” que encuentran<sup>40</sup>, si bien podía augurarse “un escenario de expansión mediática horizontal por parte de las universidades, con su configuración, incluso, como posibles grupos de comunicación emergentes”<sup>41</sup>. Una situación de crecimiento de nuevo truncada por la LGCA, que aboca a las emisoras universitarias a salir de la alegalidad para caer en la ilegalidad.

El artículo 32 de la LGCA excluye directamente a las universidades públicas de la posibilidad de acceso a las radios comunitarias. El texto, tal y como está redactado, no permite que puedan optar a una licencia de emisora comunitaria (cultural), salvo que busquen una argucia legal que les permita concurrir al concurso, como la creación de una entidad privada sin ánimo de lucro –una fundación, por ejemplo- promovida por la universidad. Pero esta solución es poco interesante para las universidades, centros de generación de conocimiento y difusión de cultura, puesto que la doctrina reciente fija que, para tener la condición de entidad privada sin ánimo de lucro, la mayoría del capital que la

---

<sup>38</sup> En este sentido, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, en su artículo 2, relaciona de forma taxativa aquellas entidades que tienen la consideración legal de entidades sin fines lucrativos: a) las fundaciones; b) las asociaciones declaradas de utilidad pública; c) las organizaciones no gubernamentales de desarrollo a que se refiere la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, siempre que tengan alguna de las formas jurídicas a que se refieren los párrafos anteriores; d) las delegaciones de fundaciones extranjeras inscritas en el Registro de Fundaciones; e) las federaciones deportivas españolas, las federaciones deportivas territoriales de ámbito autonómico integradas en aquéllas, el Comité Olímpico Español y el Comité Paralímpico Español; f) las federaciones y asociaciones de las entidades sin fines lucrativos a que se refieren los párrafos anteriores.

<sup>39</sup> DURÁN MAÑES, Á., *Nuevas tendencias en la comunicación corporativa. Aplicación a un modelo de ‘corporate’ universitario*. Tesis Doctoral, Castellón, Universitat Jaume I, 2005. [http://www.tdx.cat/TESIS\\_UJI/AVAILABLE/TDX-0322110-115102//duran.pdf](http://www.tdx.cat/TESIS_UJI/AVAILABLE/TDX-0322110-115102//duran.pdf), recuperado el 15 de abril de 2011.

<sup>40</sup> DURÁN MAÑES, Á., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., “Radio universitaria, entre la generalidad y la especialización. El caso de Vox UJI Radio”, en II Congreso Iberoamericano de Comunicación Universitaria, Universidad de Granada, Granada, 13-17 de marzo de 2005.

<sup>41</sup> DURÁN MAÑES, Á., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., “Radio universitaria: profesionalización, especialización y alegalidad”, en V Congreso Internacional de Prensa y Periodismo Especializado, Universidad Complutense de Madrid, Guadalajara, 6 y 7 de mayo de 2010.

promueve debe ser privado y la mayoría de ingresos anuales han de proceder de entidades no públicas. Así pues, si la mayoría de capital es privado, la Universidad perdería el control sobre la entidad constituida y, por tanto, sobre la actuación de ésta. Sí podría optar a la licencia una asociación estudiantil constituida en el seno de una universidad.

La Asociación Mundial de Radios Comunitarias apoya la inclusión de las universidades como posibles gestores de una radio comunitaria<sup>42</sup>:

Algunas estaciones pertenecen a organizaciones sin ánimo de lucro o a cooperativas cuyos miembros constituyen su propia audiencia. Otras pertenecen a estudiantes, universidades, municipalidades, iglesias o sindicatos.

Pero, a nivel jurídico, no hallamos reconocimiento, salvo en una referencia legal que cita de forma inequívoca a las universidades como posibles titulares de radios culturales, pero se trata de una norma autonómica. Es la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña.

También, otra vez en Cataluña, se planteaba en el proyecto de decreto de los servicios de comunicación audiovisuales sin ánimo de lucro, propuesto en 2010 por la Generalitat catalana durante el mandato de José Montilla como presidente, un texto que no llegó a ser aprobado, pero que volvía a admitir a las universidades como posibles titulares de emisoras culturales:

Asimismo, este decreto es de aplicación a los servicios de comunicación audiovisual prestados por las universidades, siempre que se ajusten a los criterios generales establecidos en el apartado 1 de este artículo.

Ningún otro texto legal explicita a esta entidad, aunque pueda entenderse integrada en otras expresiones (a través del adjetivo “educativas” tan reiteradamente utilizado o mediante la referencia a “centros de enseñanza”, plasmada en el Preámbulo del Decreto de Baleares de 2008).

La paradoja mayor es que, según la LGCA, las universidades privadas sí podrían tener acceso a las radios comunitarias. De éstas, las que pertenecen a la Iglesia, se rigen por lo que establece el Concordato y tienen privilegios. El Gobierno las crea formalmente, pero es un mero trámite, dado que queda obligado si existe la petición por parte de la institución eclesiástica. Este grupo podría acceder a una licencia, al no perseguir, en la mayoría de casos, fines lucrativos.

Hay un segundo grupo entre los centros de enseñanza superior privados, que son los que no tienen ánimo de lucro. Como ejemplo podríamos citar las universidades Abad Oliva, de Cataluña; la Cardenal Herrera, de la Comunidad Valenciana, y el CEU San Pablo, de Madrid, las tres promovidas por la Fundación CEU, que es una entidad privada sin ánimo de lucro.

El tercer grupo estaría compuesto por las universidades privadas con ánimo de lucro, el único excluido a priori. Un ejemplo sería la Universidad Europea de Madrid, que no sólo tiene ánimo de lucro la institución académica, sino también su entidad promotora, que incluso cotiza en la Bolsa de New York. Pero habría otro tipo, dentro de este grupo,

---

<sup>42</sup> [http://alc.amarc.org/index.php?p=Que\\_es\\_una\\_Radio\\_Comunitaria](http://alc.amarc.org/index.php?p=Que_es_una_Radio_Comunitaria), recuperado el 13 de junio de 2011.

que no estaría descartado, según la redacción de la ley: las universidades privadas con ánimo de lucro, que podrían participar a través de su entidad promotora si ésta no tiene ese fin lucrativo. Y otra solución muy fácil de ejecutar sería la creación, por parte de estas universidades, de una fundación sin ánimo de lucro, para lo que la legislación es muy laxa en el caso de las instituciones privadas.

En España existen actualmente 77 universidades, 25 de las cuales tienen una emisora universitaria, según la cifra oficial proporcionada en el último Congreso de Radios Universitarias<sup>43</sup>. Vázquez Guerrero<sup>44</sup> habla de 24 radios (19 de universidades públicas y 5 de privadas) e Hidalgo Díez<sup>45</sup> de 25<sup>46</sup>.

Todas las radios universitarias existentes en España son jóvenes. La más antigua se creó en 1987, en la Universidad de La Laguna (Radio San Fernando, primero, y Radio Campus desde 1992). No obstante, los últimos cinco años han sido claves en el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la radio universitaria, pues es en este último lustro cuando se registra una mayor concentración de nacimientos, no sólo en términos relativos, sino también absolutos<sup>47</sup>. Todas, a excepción de una, se crearon a partir de los años 90.

No hallamos datos sobre otras radios universitarias que pudieron surgir con anterioridad y que ya no emiten, pero debió haberlas, pues la legislación española de 1965 les afectó de forma directa para su cierre, según encontramos en un comentario de Peinado<sup>48</sup>:

Se estableció un cuadro de preferencias con vistas al otorgamiento de autorizaciones figurando en primer lugar aquellas emisoras que por aplicación del Plan Transitorio de Ondas Medias deberán quedar clausuradas, **tras ellas las Universidades e Instituciones culturales superiores**.

Sí hay datos respecto a otros países, como Estados Unidos, donde, apunta Faus<sup>49</sup>, vio la luz la primera emisora universitaria, en 1919, en la Universidad de Wisconsin. Identificada como la WHA, transmitía de manera regular información meteorológica y económica.

En España la radio universitaria fue mucho más tardía, pero, curiosamente, el primer programa público español de radiodifusión de nuestro país se transmitió desde una universidad, según cita Gavilán<sup>50</sup>. Fue un ciclo de conferencias dirigido por Antonio Castilla (creador de la Compañía Ibérica de Telecomunicación para la fabricación de equipos transmisores y receptores de radiotelegrafía y radiotelefonía) en la Universidad de Valencia,

---

<sup>43</sup> Celebrado en la Universidad de Alcalá de Henares los días 19, 20 y 21 de febrero de 2010.

<sup>44</sup> VÁZQUEZ GUERRERO, M., "Jóvenes y radio universitaria: un acercamiento a las estrategias formativas de dos países. Resultados de la encuesta 'Participación juvenil en radiodifusoras universitarias de México y España', en II Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigadores de la Comunicación, Málaga, 5 de febrero de 2010, p. 5.

<sup>45</sup> FIDALGO DÍEZ, D., "Las radios universitarias en España. Transformación al mundo digital", en *Telos*, nº 80, Julio-septiembre 2009, p. 7.

<sup>46</sup> La diferencia entre ambos autores es que Vázquez no tiene en cuenta la emisora de la Universidad de A Coruña, CUACFM, por considerar que es una radio comunitaria con apoyo externo, en la que no participan miembros de la comunidad universitaria. A efectos de considerarse radio universitaria entendemos que debemos incluirla.

<sup>47</sup> DURÁN MAÑES, Á., Tesis doctoral, *Op. Cit.*, p. 248. Desde la defensa de esta tesis hasta la fecha actual, las emisoras universitarias han duplicado el número.

<sup>48</sup> PEINADO MIGUEL, Fernando, *Op. Cit.*, p. 182.

<sup>49</sup> FAUS, Á., *La radio: introducción al estudio de un medio desconocido*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1973.

<sup>50</sup> GAVILÁN ESTELAT, Eduardo, "El servicio de radiodifusión sonora en España", en Foro Histórico de las Telecomunicaciones, [http://www.coit.es/foro/pub/ficheros/06\\_el\\_servicio\\_de\\_radiodifusion\\_sonora\\_en\\_espana\\_fd45e355.pdf](http://www.coit.es/foro/pub/ficheros/06_el_servicio_de_radiodifusion_sonora_en_espana_fd45e355.pdf), p. 151, recuperado el 15 de febrero de 2011.

“que numeroso público pudo escuchar en el Paraninfo de la Universidad donde se instalaron varios receptores”.

La radio universitaria reúne algunos rasgos propios, según señala González Conde<sup>51</sup>: vocación de servicio público, especialización, radio local, carácter docente y generador de empleo, divulgativa, rentable en términos sociales y comunicacionales, vínculo generacional, atractiva para la audiencia joven y de autoría también joven. Vázquez Guerrero expone que estas emisoras emiten contenidos alternativos a los que se escuchan en la mayoría de emisoras (respondiendo a los objetivos específicos de “difusión de la cultura, del conocimiento científico, tecnológico, humanístico y artístico”)<sup>52</sup>.

Durán y Fernández<sup>53</sup> concretan aún más las características específicas de este tipo de emisoras, lo que para ellos se convierte en una tipología con entidad propia, dentro de las culturales (comunitarias), que requeriría incluso un tratamiento legal específico: profesionalización, especialización, con fines educativos y divulgativos, con radiofórmula como elemento de doble utilidad (ocio-continuidad), cultural o libre y sin ánimo de lucro, local, joven, dinámica y atrevida, divertida, multicultural y multilingüe, participativa y dinamizadora, formativa e innovadora y creativa.

Y, atendiendo a una posible subclasificación, los autores señalan que el modelo de radio universitaria predominante en España es el institucional. Hay algún caso, como la emisora de la Universidad de León, de radio universitaria impulsada por alumnos, producida y dirigida por ellos, pero financiada por la Universidad, por lo que también proponen considerarla institucional, dado que la participación del alumnado es una característica coincidente en los dos tipos. En nuestro país, no existe un tercer tipo que sí detectamos en prensa, que correspondería a la radio universitaria comercial<sup>54</sup>.

Durán y Fernández añaden que su producción quedaría repartida entre los gabinetes de comunicación, los departamentos docentes vinculados con titulaciones del área de la comunicación y los estudiantes (la dirección y gestión en uno de los dos primeros órganos), y en cuanto a la financiación, ésta proviene únicamente de presupuestos institucionales, extremo que cumpliría las exigencias de la LGCA. Los autores abundan en los rasgos propios de la radio universitaria: gestión profesionalizada (ya sea en manos de los gabinetes de comunicación o de los departamentos docentes) y alta participación (de estudiantes, profesores y personal técnico), cuyo resultado sea una programación dinámica y diversa, crítica y plural, divertida e innovadora, interactiva y de readaptación permanente, que también incorpora formación y divulgación<sup>55</sup>.

Hay otros autores que proponen clasificar a las diferentes emisoras que pueden considerarse culturales (comunitarias). Sabés<sup>56</sup> cita cuatro tipos de radios sin licencia: libres o alternativas, educativas, asociativas y comerciales sin licencia. Estas últimas son las que

---

<sup>51</sup> GONZÁLEZ CONDE, M. J., “Las radios universitarias: información local de primera línea”, en LÓPEZ LITA, R., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., DURÁN MAÑES, Á. (eds.), *La prensa local y la prensa gratuita*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2002, p. 562.

<sup>52</sup> VÁZQUEZ GUERRERO, M., *Op. Cit.*, p. 2.

<sup>53</sup> DURÁN MAÑES, Á., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., “Radio universitaria: profesionalización, especialización y alegalidad”, en V Congreso Internacional de Prensa y Periodismo Especializado, Universidad Complutense de Madrid, Guadalajara, 6 y 7 de mayo de 2010.

<sup>54</sup> DURÁN MAÑES, Á., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., “La radio universitaria como emisora participativa y fuente privilegiada de creatividad. El caso de Vox UJI Radio”, en ACTAS ICONO 14, nº 4, Madrid, 2010, pp. 163-177.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> SABÉS TURMO, F., “Las radios culturales en España: una vida en tierra de nadie aunque con esperanzas de legalización”, en *Eptic, Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y comunicación*, Vol. VIII, n. 1, enero-abril 2006, p. 5.

también se conocen como piratas, mientras que las otras pueden entenderse como radios culturales. En una concreción mayor, integra en el grupo de radios educativas a las que dependen de centros de enseñanza, no necesariamente su administración, pero sí su financiación, y las ubicadas en centros culturales y casas de juventud.

En conclusión, la radio universitaria por emanar de una institución generadora de conocimiento y cultura, formadora de profesionales específicos de la comunicación, etcétera, deberían estar, no sólo incluidas en la LGCA para dar solución legal a las emisoras ya existentes y a las futuras, sino que deberían tener una regulación propia. En España hay una referencia legal muy temprana que reconoce las radios de centros docentes como herramientas para el desarrollo de la enseñanza. Se trata de la Real Orden de 14 de junio de 1924, que clasifica las estaciones radioeléctricas transmisoras en cinco categorías, la primera de ellas integrada por las “estaciones para la enseñanza de centros docentes”<sup>57</sup>.

Las emisoras universitarias, además, ayudarían a las universidades a cumplir una de las funciones que le atribuye la legislación española<sup>58</sup> en las que asigna un papel esencial a la difusión. Sin embargo, actualmente sólo les quedaría la posibilidad de competir con otras empresas, como personas jurídicas, para acceder a una licencia comercial, puesto que tampoco pueden tenerse en cuenta como titulares de radios públicas. Una situación incomprensible.

#### 4.2.4. ¿Y qué pasa con las radios comunitarias existentes?

El 6 de diciembre de 2010, el diario *El País* publicaba un reportaje, a raíz de la presentación del proyecto de reglamento para regular los servicios de comunicación comunitarios<sup>59</sup>. En él, algunos directores de televisiones locales muestran su optimismo porque, a su juicio y según interpreta también el reportaje, el real decreto aludido “sacará de la ilegalidad a las llamadas televisiones de proximidad”, algunas funcionando desde hace más de 30 años.

Esta legalización ya quedaba confirmada en la disposición transitoria decimocuarta de la LGCA, que aludía a la Ley 56/2007 (LISI). Pero la disposición adicional decimoctava de la LISI se refiere a la “televisión de proximidad sin ánimo de lucro” y no a la radio, aunque ésta aparece citada de forma marginal en la redacción del artículo, como ya hemos explicado. No queda claro, por tanto, si las radios comunitarias existentes antes de esa fecha (1 de enero de 2009) están incluidas o no para optar a las licencias, que, por otra parte, tampoco las recibirán de manera automática, sino sólo a través de concursos y reuniendo las condiciones que éstos especifiquen, sujetos al proyecto de reglamento de desarrollo que no es, precisamente, benévolo con ellas.

La misma interpretación se recoge en el citado reportaje, que se cierra con este párrafo:

---

<sup>57</sup> Encontramos la referencia legislativa en PEINADO MIGUEL, Fernando, Op. Cit, p. 174.

<sup>58</sup> Preámbulo de la Ley Orgánica de Universidades (2001).

<sup>59</sup> “Por fin somos legales”, subtítulo: “Un decreto saca del limbo legislativo a las televisiones sin ánimo de lucro. Existe una docena de operadores comunitarios”, *elpais.com* (6-12-2010): [http://www.elpais.com/articulo/Pantallas/fin/somos/legales/elpepirtv/20101206elpepirtv\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Pantallas/fin/somos/legales/elpepirtv/20101206elpepirtv_3/Tes), recuperado el 10 de marzo de 2011.

Fuera de esta regulación quedan las radios de carácter cultural, que ahora reivindican su derecho a contar con una frecuencia *legal*. Pero el radiofónico es un sector con una asignatura pendiente: cerrar las 3.000 emisoras *piratas* que saturan el dial<sup>60</sup>.

Otros medios también reflexionan sobre el futuro incierto de las emisoras culturales existentes. La 2 Noticias emitió un reportaje el 8 de febrero de 2010 en el que hacía alusión a la indefinición de la LGCA al respecto<sup>61</sup>:

Son únicas en su especie, pero corren peligro de extinción; radios libres y comunitarias que viven desde hace años en el limbo del espectro radiofónico. No tienen permiso para emitir, pero tampoco nada se lo impide hasta ahora. Esta semana se tramita en el senado una ley que las quiere regularizar, pero no garantiza su supervivencia.

Según se cita en este reportaje<sup>62</sup>, en España existen unas 150 radios libres y comunitarias, de las que sólo una funciona con licencia: Radio Klara, en Valencia, que la obtuvo en 1991, pero que funciona desde 1982 (es la emisora cultural más antigua de España, después de Radio Pica en Cataluña, y la única que opera legalmente)<sup>63</sup>, junto a otra concedida a la Federación de Radios Libres, que finalmente se disolvió y su licencia se vendió<sup>64</sup>. Qué pasará con todas las demás, las que no tienen licencia, es una incógnita, aún más acuciante para las veintitantas universitarias.

Así pues, el futuro es incierto para las radios comunitarias existentes, algunas desde hace muchos años, perfectamente organizadas a través de diversas entidades<sup>65</sup>. Radios que, antes de su hipotético cierre o legalización, tienen buenos canales por los que hacer oír su voz. Radios que mantendrán, mientras puedan, su emisión en analógico, complementada, en la mayoría de casos, con su presencia en Internet, ese medio que ahora explota el mismo periodismo ciudadano que las emisoras culturales practican desde hace décadas.

## 5. Conclusiones

Las radios culturales o comunitarias se incluyen en el Tercer Sector de la Comunicación, un sector complementario, cuyos componentes asumen la diferencia y no pretenden competir con los otros dos existentes, ni usurpar sus funciones, ni a su audiencia. El sector de radio comercial, por motivos obvios, ve con malos ojos a las emisoras culturales, porque, aunque se prohíba su fin lucrativo y la inclusión de publicidad, aumentan la oferta y fragmentan aún más a la audiencia. Y, con los oyentes más repartidos, con el riesgo de descenso de una demanda global del medio radiofónico frente a otros medios, especialmente afectados por el incremento del consumo de Internet, las radios comerciales intentan defender sus intereses.

---

<sup>60</sup> El periodista no cita la fuente que cifra las 3.000 emisoras ilegales, pero sabemos, dado que hemos manejado el dato, que se puede consultar en pie de página 11 de esta investigación, que se trata de la Asociación Española de Radio Comercial (AERC).

<sup>61</sup> Reportaje emitido por La 2 Noticias el 8 de febrero de 2010.

<http://www.youtube.com/watch?v=UFKhIBpnTD8>, recuperado el 14 de abril de 2011.

<sup>62</sup> Declaraciones del director de Radio Vallekas, Mariano Sánchez.

<sup>63</sup> Intervención de Manuel Gallego, representante de Radio Klara, en la mesa redonda "La comunicación local en el medio radiofónico: modelos de gestión y producción de contenidos", en LÓPEZ LITA, R., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., y VILAR MORENO, F. (eds.), *Radio y televisión en el ámbito local*, CastellPublicacions de la Universitat Jaume I, 2003, p. 119.

<sup>64</sup> MEDA GONZÁLEZ, Miriam, Op. Cit., p. 12.

<sup>65</sup> Asociación Mundial de Radios Comunitarias (1983); Unión de Radios Libres y Comunitarias de Madrid (1996); Red Estatal de Medios Comunitarios (constituida oficialmente en 2009, pero existente desde 2005); Rede Galega de Radios Libres e Comunitarias; Xarxa de Ràdios i Mitjans Lliures del País Valencià; Coordinadora de Ràdios Lliures de Catalunya (creada en enero de 2011).

De hecho, la publicidad en medios, principal fuente de financiación, se está reduciendo de forma considerable<sup>66</sup>. Pero los datos de audiencia arrojan un optimismo moderado, al ser la radio el único medio que registra aumentos desde 2008 (junto a Internet)<sup>67</sup>.

Y, en este marco, la radio comunitaria coexiste y pide un hueco, como medio perfectamente diferenciado por su gestión, su público, su financiación y su contenido. Son emisoras que no entran en guerras de audiencias y que persiguen fines sociales, educativos y culturales.

Cierto es que el espectro radiofónico no es infinito y, por ello, debe regularse. No es posible que las frecuencias se adapten a un número ilimitado de operadores, sea cual sea su naturaleza. Por eso hay que definir con claridad las tipologías y sus características y condiciones. La ley lo ha hecho en diversas ocasiones, con mayor o menor desarrollo, pero los diferentes gobiernos han compartido incongruencia, pues elaboraban normativas que reconocían a las emisoras culturales, pero jamás les otorgaban licencias. Existía la base legal para legalizarlas, pero oficialmente se fomentaba su ilegalidad, o, digámoslo más suave, su irregularidad. Un extraño estadio perpetuado que ha ubicado a las radios comunitarias en la alegalidad perenne.

Parecía que la LGCA podría solucionar el problema existente en las ondas hertzianas, pero las emisoras culturales han vuelto a recibir un golpe. Como hemos analizado, la ley las reconoce, pero en los reglamentos de desarrollo propuestos se les exigen condiciones de gestión tan duras y se limita tanto su cobertura que prácticamente se les condena a muerte o, como mínimo, a una marginalidad difícil de superar.

La LGCA, además, excluye a las entidades públicas de la posible gestión de emisoras comunitarias, entre ellas, a las universidades, instituciones con sobrada autoridad y competencia para asumir su puesta en marcha. Y no resuelve qué pasará con las veintitantas existentes.

Se entiende razonable un camino que se aproxime a los planteamientos de otras normativas internacionales y a las recomendaciones, resoluciones, dictámenes e informes de organismos supranacionales como el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa sobre medios comunitarios, los relatores de la libertad de expresión de la ONU y la UNESCO<sup>68</sup>.

Para las radios universitarias y para todas aquéllas que han demostrado su solvencia y calidad en todos estos años de emisión, la solución más lógica pasa por su legalización,

---

<sup>66</sup> La inversión global ha descendido mínimamente en 2010, con un 0,01%, pero en los dos años anteriores sufrió fuertes caídas (20,9% en 2009 y 11% en 2008). En el caso de la radio la bajada fue de un 0,5%, un resultado que se prevé más alentador en 2011, con incluso una posible subida de un 1%. Informe de Zenthinela sobre la inversión publicitaria en medios en 2010. [http://www.cincodias.com/5diasmedia/cincodias/media/201101/04/empresas/20110104cdscdsemp\\_1\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.cincodias.com/5diasmedia/cincodias/media/201101/04/empresas/20110104cdscdsemp_1_Pes_PDF.pdf), recuperado el 11 de febrero de 2011.

<sup>67</sup> Su penetración ha pasado del 53,1% en 2008, al 55,3% en 2009 y al 56,9% en 2010 (cifra sólo superada en 2003, con un 57,9%). Informe de AIMC de febrero a noviembre de 2010. <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html>, recuperado el 11 de febrero de 2011.

<sup>68</sup> Véase: Resolución del Parlamento europeo sobre medios de comunicación comunitarios de septiembre de 2008; Informe del Parlamento Europeo sobre los medios comunitarios; Declaración (2009) del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el rol de los medios comunitarios para promover la cohesión social y el diálogo intercultural; Informe del Relator para la Libertad de Expresión de la ONU. Frank LaRue. Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General. Naciones Unidas; Declaración de los relatores de libertad de expresión de la ONU, la OSCE y otros organismos internacionales sobre la necesidad de que se potencien los medios comunitarios. En *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual. Programa de legisladores y derecho a la comunicación*, elaborado por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias-América Latina y Caribe, Buenos Aires, 2010: [http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40\\_Principios\\_diversidad\\_pluralismo\\_libro.pdf](http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_pluralismo_libro.pdf), recuperado el 14 de abril de 2011.

buscando la coexistencia en el dial con las fórmulas que sean necesarias, incluida la cooperación.

## Bibliografía

ARBOLEDAS, L., *La industria radiofónica en Andalucía: dependencia económica y control político (1982-2008)*, Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2008

DURÁN MAÑES, Á., *Nuevas tendencias en la comunicación corporativa. Aplicación a un modelo de 'corporate' universitario*. Tesis Doctoral, Castellón, Universitat Jaume I, 2005,  
[http://www.tdx.cat/TESIS\\_UJI/AVAILABLE/TDX-0322110-115102//duran.pdf](http://www.tdx.cat/TESIS_UJI/AVAILABLE/TDX-0322110-115102//duran.pdf)

DURÁN MAÑES, Á., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., “Radio universitaria, entre la generalidad y la especialización. El caso de *Vox UJI Radio*”, en II Congreso Iberoamericano de Comunicación Universitaria, Universidad de Granada, Granada, 13-17 de marzo de 2005

DURÁN MAÑES, Ángeles, y FERNÁNDEZ BELTRÁN, Francisco, “Radio universitaria: profesionalización, especialización y alegalidad”, comunicación en V Congreso Internacional ‘Prensa y Periodismo Especializado’, Guadalajara, 6 y 7 de mayo de 2010

DURÁN MAÑES, Á., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., “La radio universitaria como emisora participativa y fuente privilegiada de creatividad. El caso de *Vox UJI Radio*”, en ACTAS ICONO 14, nº 4, Madrid, 2010, pp. 163-177

FAUS, Ángel, *La radio: introducción al estudio de un medio desconocido*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1973

FAUS, Ángel, “Las radios locales en España”, en LÓPEZ LITA, R., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., y VILAR MORENO, F. (eds.), *Radio y televisión en el ámbito local*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2003

FIDALGO DÍEZ, D., “Las radios universitarias en España. Transformación al mundo digital”, en *Telos*, nº 80, Julio-septiembre 2009

GABARDO, José Andrés, *Internet, en medio de los medios*, Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), 26 de noviembre de 2010

GALARZA, Teodoro, *Estrategias interactivas en la radio comunitaria educativa*, Tesis doctoral, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2003

GAVILÁN ESTELAT, Eduardo, “El servicio de radiodifusión sonora en España”, en Foro Histórico de las Telecomunicaciones,  
[http://www.coit.es/foro/pub/ficheros/06\\_el\\_servicio\\_de\\_radiodifusion\\_sonora\\_en\\_espana\\_fd45e355.pdf](http://www.coit.es/foro/pub/ficheros/06_el_servicio_de_radiodifusion_sonora_en_espana_fd45e355.pdf), p. 151, recuperado el 15 de febrero de 2011

GONZÁLEZ CONDE, M. J., “Las radios universitarias: información local de primera línea”, en LÓPEZ LITA, R., FERNÁNDEZ BELTRÁN, F., DURÁN MAÑES, Á. (eds.), *La prensa local y la prensa gratuita*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2002

MEDA GONZÁLEZ, Miriam, *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*. Trabajo Fin de Máster del Máster en Comunicación con fines sociales: estrategias y campañas de la Universidad de Valladolid, 2010

LASSWELL, H. D. *The Structure and Function on Communication in Society*, Bryson L. (ed.), 1948. *The Communication of Ideas*. Harper, New York (reproducido en Schramm-Roberts (eds.), 1974

PEINADO MIGUEL, Fernando, “La radiodifusión sonora en España: evolución jurídica”, en *Revista General de Información y Documentación*, Universidad Complutense de Madrid, 1998, Vol. 8, nº 2, p. 173

SABÉS TURMO, F., “Las radios culturales en España: una vida en tierra de nadie aunque con esperanzas de legalización”, en *Eptic, Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y comunicación*, Vol. VIII, n. 1, enero-abril 2006

SANMARTÍN NAVARRO, Julián y REGUERO I JIMÉNEZ, Núria (2009): “La regulación de los medios audiovisuales de proximidad ante la digitalización en España. Antecedentes y perspectivas”, RLCS, *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, páginas 437 a 443. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, recuperado el 15 de enero de 2011, de [http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36\\_835\\_45\\_ULEPICC\\_18/Sanmartin\\_y\\_Reguero.html](http://www.ull.es/publicaciones/latina/09/art/36_835_45_ULEPICC_18/Sanmartin_y_Reguero.html)

SORIA, C., *Orígenes del Derecho de Radiodifusión en España*, EUNSA, Pamplona, 1974

VÁZQUEZ GUERRERO, M., “Jóvenes y radio universitaria: un acercamiento a las estrategias formativas de dos países. Resultados de la encuesta ‘Participación juvenil en radiodifusoras universitarias de México y España’”, en II Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigadores de la Comunicación, Málaga, 5 de febrero de 2010

WRIGHT, C. R. *Functional Analysis and Mass Communication*. *Public Opinion Quarterly*, 24, 1960

ZALLO, Ramón (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, recuperado el 28 de enero de 2011, de [http://www.revistalatinacs.org/10/art/880\\_UPV/02\\_Zallo.html](http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html) DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029

## Leyes estatales

Constitución de 1978

Real Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora

Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establece el Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia

Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, y con las emisoras municipales

Orden de 28 de agosto de 1980, por la que se desarrolla el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, sobre radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Orden de 25 de marzo de 1981, por la que se desarrolla el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, sobre radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones

Real Decreto 169/1989, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia

Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución

Real Decreto 1388/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueba un incremento de frecuencias para gestión indirecta de emisoras

Real Decreto 964/2006, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia

Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual

### **Leyes autonómicas**

Decreto 240/1986, por el que se establece el procedimiento de concesión de Emisoras de Radiodifusión en Ondas Métricas con Frecuencia Modulada (País Vasco)

Decreto 40/1989, de 13 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia

Decreto 38/1998, de 31 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y de inscripción de las mismas en el Registro de Concesionarios

Decreto 131/1994, de 14 de noviembre, por el que se regula el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y la inscripción en el Registro de las Empresas concesionarias (Extremadura)

Decreto 86/1995, de 7 de septiembre, por el que se regula el régimen y el procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

Decreto 62/1997, de 7 mayo, por el que se modifica el Decreto 86/1995, de 7 de septiembre, por el que se regula el régimen y el procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

Decreto 36/2008, de 4 de abril, por el que se regula el régimen jurídico aplicable al otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación del servicio de radiodifusión sonora por ondas terrestres y a la inscripción de los mismos en el Registro de Títulos habilitantes para la Radiodifusión Sonora en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Decreto 17/1995, de 7 de abril, por el que se establece el régimen de concesión de emisoras y de inscripción en el Registro de empresas de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (Región de Murcia)

Decreto 47/2002, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y su inscripción en el registro de empresas de radiodifusión (Región de Murcia)

Decreto 57/1997, de 30 de abril, por el que se regula el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por parte de la Comunidad de Madrid, la prestación del servicio por parte de los concesionarios y la inscripción en el registro de las empresas concesionarias

Decreto 29/2003, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, de modificación del Decreto 57/1997, de 30 de abril, relativo al régimen de la radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (Comunidad de Madrid)

Decreto 12/1998, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen Jurídico de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León

Decreto 59/1998, de 9 de junio, por el que se regula la gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (Castilla-La Mancha)

Decreto 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia

Decreto 174/2002, de 11 de junio, por el que se regula el Régimen de Concesión de Emisoras de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas (Andalucía)

Orden 24 de septiembre de 2003, de la Consejería de la Presidencia, por la que se regula el Procedimiento de Concesión de Emisoras Culturales de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas (Andalucía)

Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña

Decreto 89/2009, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la concesión administrativa del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en Canarias