

Las formas jurídicas de cooperación en la gestión del servicio público municipal de radio y televisión

RAMON GALINDO CALDÉS

Profesor de derecho administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya

rgalindoca@uoc.edu

Código ORCID: orcid.org/0000-0003-2684-1425

MARC VILALTA REIXACH

Profesor lector de derecho administrativo de la Universitat de Barcelona

marc.vilalta@ub.edu

Código ORCID: orcid.org/0000-0002-2387-7900

AIDA MARTORI MUNTSANT

Profesora del Departamento de Medios, Comunicación y Cultura de la Universitat Autònoma de Barcelona

Aida.Martori@uab.cat

Código ORCID: orcid.org/0000-0003-0363-1636

Artículo recibido el 13/03/17 y aceptado el 22/05/17

Resumen

En los últimos años, la crisis económica y la poca viabilidad de algunos proyectos han transformado el mapa audiovisual local catalán. El panorama resultante pone de manifiesto la necesidad de cooperación entre los municipios a la hora de prestar servicios de comunicación audiovisual, especialmente de televisión y radio, a fin de generar economías de escala y prestar servicios audiovisuales de calidad, además de cumplir con la misión que las leyes del audiovisual les han encomendado. El presente artículo analiza las diferentes fórmulas que el marco normativo catalán permite a los municipios para cooperar en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, en especial el consorcio, la mancomunidad y la comunidad de municipios.

Palabras clave

Audiovisual, gestión, regulación, municipios, cooperación, servicio público.

Abstract

Over the past few years, the local Catalan audiovisual map has undergone a transformation due to the economic crisis and the lack of viability of some projects. The resulting panorama highlights the need for cooperation between municipalities when providing audiovisual media services, especially television and radio, generating economies of scale and providing good quality audiovisual media services, in addition to fulfilling the mission demanded by broadcasting laws. This paper analyses the different ways the Catalan regulatory framework allows municipalities to cooperate in providing audiovisual media services, especially through consortiums, mancomunitats (associations of municipalities) and communities of municipalities.

Keywords

Audiovisual, management, regulation, municipalities, cooperation, public service.

Introducción

La transformación del mapa audiovisual local catalán, fruto del contexto económico y de la discutible viabilidad de los proyectos iniciados antes de la crisis, ha confirmado la necesidad de cooperación a la hora de prestar los servicios de comunicación audiovisual en el ámbito municipal. Al mismo tiempo, en los últimos años hemos asistido no sólo a una transformación notable del régimen jurídico local –que afecta de lleno a la configuración de los servicios públicos–, sino también de la regulación del audiovisual. Transformaciones que nos llevan a repensar el funcionamiento de los mecanismos de cooperación

entre los municipios para prestar servicios de comunicación audiovisual, a analizar cuáles son las fórmulas de prestación de los servicios y a considerar los cambios necesarios para que puedan afrontar las funciones que tienen encomendadas.

En este sentido, como veremos a continuación, el punto de partida del trabajo es que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una única modalidad de articulación de la cooperación intermunicipal, sino que –especialmente en la legislación sobre régimen local– podemos encontrar diversas opciones de prestación de los servicios de comunicación audiovisual. En la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (en lo sucesivo, LCAC), solo se establece

que el servicio de comunicación audiovisual local lo prestará el municipio directamente. Ciertamente, dicha previsión supone una importante limitación a la hora de escoger las diferentes modalidades de prestación, aunque los municipios disponen todavía de un cierto margen de opción entre diferentes fórmulas gestoras.

El presente trabajo ha sido abordado a partir del estudio del marco normativo audiovisual, de servicios públicos y de régimen local de la cooperación en la gestión del servicio público municipal de radio y televisión. Este análisis jurídico, que incluye la revisión de la bibliografía en la materia, tanto del ámbito del derecho como de otras disciplinas, se complementa con trabajo de campo basado en entrevistas –presenciales y telefónicas– a los gestores de los prestadores de radio y televisión. Este trabajo aborda, por lo tanto, las diferentes figuras que la normativa básica catalana en materia de régimen local prevé para articular las diferentes opciones de cooperación intermunicipal: las mancomunidades de municipios, los consorcios y las comunidades de municipios, a los que añadiremos también las sociedades interadministrativas.

1. El servicio público de comunicación audiovisual en el ámbito municipal

1.1 El servicio de comunicación audiovisual como servicio público

En nuestro ordenamiento jurídico, la definición de *servicio público* no resulta nada pacífica. De hecho, la imposibilidad de identificar de forma unívoca su contenido ha llevado a poner en duda la propia existencia del concepto. De todos modos, sin entrar en esta discusión y desde un amplio punto de vista, podemos considerar que los servicios públicos se definen como aquellas actividades prestacionales dirigidas a satisfacer una necesidad pública y respecto a las que la Administración asume el deber y la responsabilidad de garantizar su prestación (Santamaría Pastor 2004: 304-305; Cosculluela Montaner 2012: 609; Martínez-Alonso Camps 2007: 55-56). Por lo tanto, cuando hablamos de un servicio público no hacemos referencia a cualquier tipo de actuación administrativa, sino que nos referimos a una actividad de prestación dirigida a los ciudadanos considerada imprescindible para la vida en sociedad (Fernández Rodríguez 1999: 59). Es precisamente su importancia social la que justifica dotar a esta actividad de un régimen jurídico particular, que tiene como finalidad que la Administración pueda asegurar su prestación regular y continuada, ya sea directamente o bien por parte de terceros.

Inicialmente se consideraba que la publicación de una determinada actividad suponía su reserva en exclusiva a la Administración (García de Enterría 1955: 116-119). Hoy en día, sin embargo, la noción de *servicio público* ya no va unida, necesariamente, al monopolio de la actividad o a la exclusión total del mercado en la provisión de estos servicios. Como apuntábamos anteriormente, lo determinante es que se

produzca una asunción de la garantía de esta actividad por parte de los poderes públicos, pero la intensidad y la extensión de esta intervención administrativa se modularán en función de las necesidades de desarrollo y de organización del servicio (Sendín García, 115-121; Malaret i Garcia 1998: 85-87). Esta idea de la Administración pública como garante de la prestación de los servicios públicos ha sido puesta de relieve en los últimos tiempos, ha introducido a los privados en la prestación de servicios (Esteve Pardo 2015) y ha desplazado la intervención administrativa desde la prestación directa de los servicios a la garantía de la prestación de dichos servicios.

La determinación de qué actividades administrativas concretas deben ser consideradas *servicios públicos* es una decisión de carácter eminentemente político, condicionada por el contexto y la realidad socioeconómica de cada momento. En nuestro caso, el reconocimiento de las actividades de comunicación audiovisual como un servicio público y la posibilidad de atribuir al sector público la responsabilidad en su prestación, lo produce directamente el legislador, como se señala en el artículo 40 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual (en lo sucesivo, LGCA), que los define expresamente como “*servicios esenciales de interés general*” (artículo 40.1 de la LGCA).

La justificación de esta publicación de la actividad prestacional, como ya hemos dicho, se encontraría en que su función principal consiste en difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales –muy especialmente, la libertad de información y la libre expresión (artículo 23.2 de la LCAC)–, así como la formación de una opinión pública plural y el respeto a la diversidad. Como se ha puesto de relieve (Linde Paniagua, 2013, 97), la creación de medios públicos de comunicación no sería tan sólo una simple opción política, sino también una obligación para garantizar una información veraz y plural. Esta obligación se consigue mediante la imposición de una serie de obligaciones específicas que se reconocen consustanciales a la prestación pública de este servicio a cargo de las diferentes administraciones públicas (Vidal Beltrán y Boix Palop 2013: 34-35).

1.2 El servicio de comunicación audiovisual local en Cataluña

En el caso de Cataluña, estas obligaciones de servicio público se recogen expresamente en el artículo 25 de la LCAC, en el que se afirma que los prestadores públicos de los servicios audiovisuales estarán obligados a cumplir, como mínimo, una serie de misiones de servicio público, tales como “Prestar el servicio de comunicación audiovisual en las frecuencias asignadas y con la potencia autorizada con continuidad y con la adecuada calidad”, y a facilitar al Consejo del Audiovisual de Cataluña la información necesaria para comprobar el cumplimiento de dichas obligaciones.

La legislación catalana concreta el régimen jurídico del servicio público de comunicación audiovisual y lo define como “la oferta, mediante un sistema de distribución que

no requiera el uso de tecnologías de acceso condicional, de un conjunto de contenidos audiovisuales y, si procede, de acuerdo con el contrato-programa, de servicios adicionales de transmisión de datos orientados a la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales, educativas y culturales de los ciudadanos que integran una comunidad local, en calidad de miembros de esta comunidad” (artículo 32.1 de la LCAC).

Además, en el artículo 32.1 de la Ley catalana se nos indica también que, particularmente, con la prestación de este servicio hay que garantizar, no sólo las misiones de servicio público previstas en el artículo 26.3 de la LCAC adaptadas a los intereses de las respectivas comunidades locales, sino también que se transmita una información veraz, objetiva y equilibrada, que se garanticen las diversas expresiones sociales y culturales, y que se disponga de una oferta de entretenimiento de calidad. La propia LCAC regula tres aspectos fundamentales, entre otros, en la prestación pública del servicio público de comunicación audiovisual: los contenidos audiovisuales, la organización y funcionamiento, y la forma de prestación de los servicios.

1.3. Los tipos de servicio público de comunicación audiovisual local en Cataluña: radio y televisión

Una vez determinado qué entendemos por *servicio público* en nuestro caso, debemos destacar la importancia de la dimensión local del audiovisual en Cataluña, ya que desde sus inicios, las emisoras de radio y televisión de cobertura municipal se extendieron con rapidez por todo el territorio. Podemos encontrar tres tipos de medios de comunicación local, en función de su naturaleza y gestión: públicos, privados y comunitarios, pero nos centramos aquí en las emisoras de radio y televisión públicas, con el fin de analizar las modalidades de colaboración entre municipios.

a) El modelo de televisión digital terrestre en Cataluña

Desde la puesta en marcha en los años 80 de la primera televisión local en Cataluña con emisiones periódicas, Radiotelevisió Cardedeu (Guimerà 2006), se fueron constituyendo varias televisiones locales, que se situaban en un marco jurídico desregulado, por lo que operaban en un contexto de alegalidad (Corominas 2009). En el modelo de televisión pública analógica, los ayuntamientos impulsaban proyectos en solitario y emitían en ámbitos de cobertura mayoritariamente local o comarcal.

El tránsito de la televisión analógica a la televisión digital terrestre (TDT) supuso un paso esencial en la planificación a escala europea del espectro. La TDT implicó retomar un modelo de producción y programación en el que era imperativo producir más y con calidad ante la fragmentación de audiencias. El público debía ser seducido por los nuevos contenidos, que se convierten en un valor estratégico clave dentro del mercado televisivo y en uno de los motores fundamentales para la extensión social de la televisión digital terrestre (Marzal; Murciano 2007). El tránsito a la TDT se produjo a fin de incrementar el número de programas con una disminución de los costes de distribución,

mejorar la calidad en la recepción y visualización, y conseguir un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, la recepción portátil y móvil de la señal de televisión, así como posibilitar la interactividad por parte de la persona usuaria (CAC 2002).

El paso a la TDT no fue sólo técnico, sino que produjo modificaciones estructurales en el modelo con implicaciones legales, económicas y sociales. El Plan técnico nacional de la televisión digital local reorganizó el sector televisivo y dio amparo legal a las televisiones locales, dividiendo el territorio en 21 demarcaciones –áreas de cobertura de un canal múltiple (Corominas 2009)–, entendidas como unidades territoriales en las que se estructura la televisión digital de proximidad. Para actuar dentro de una de estas demarcaciones, los ayuntamientos podían constituir consorcios para operar en los canales públicos, de forma que se obligaba a los ayuntamientos a llegar a acuerdos para gestionarlos conjuntamente. El modelo de gestión que se inauguró con la digitalización era completamente nuevo en la televisión pública local y nada simple (Corominas 2009), los procesos de constitución de los consorcios eran complejos en el ámbito administrativo y muchos consistorios tenían dificultades económicas para hacer las inversiones necesarias para iniciar y mantener el canal (Guimerà, 2006). El contexto de crisis económica y la falta de cultura audiovisual en algunos municipios agravaron la situación, y dejaron muchos proyectos en *stand-by*.

Del total de programas, el gobierno decidió reservar 37 para la gestión pública y 59 para la gestión privada (Guimerà 2007; Martori 2014). Pese a que la mayor parte de los ayuntamientos habían manifestado la voluntad de participar en los proyectos de televisión pública de proximidad, en la fecha del apagón analógico, tan sólo eran 12 las TDT locales públicas en funcionamiento. Según datos oficiales del CAC, sólo once canales públicos emiten con una licencia de TDT, de los que siete, mediante la figura del consorcio y tres, a través de empresas públicas municipales (las tres, estrictamente municipales: Barcelona Televisió, Televisió de Badalona y Televisió L'Hospitalet). Ello deja al resto de los canales –Canal 10 Empordà, Canal Blau, Canal Terrassa Vallès, MaresmeDigital (m1tv), TAC12, Penedès TV, Vallès Oriental Televisió (VOTV) y Vallès Visió–, con la figura del consorcio como única forma de gestión del servicio.

Algunas televisiones colaboran a la hora de elaborar programas especiales o retransmisiones en directo mediante acuerdos propios, como es el caso de Vallès Visió y Vallès Oriental Televisió. Pero la mayor parte de la cooperación entre prestadores televisivos se articula mediante La Xarxa, tanto en lo relativo a la producción conjunta de programación como al intercambio de contenidos.

b) El servicio público de radio: problemas y limitaciones

La radio municipal tiene un peso elevado en el ecosistema comunicativo catalán (un 32% de las frecuencias de radio de Cataluña están destinadas a frecuencias locales y en el sector público el 74% de las emisoras son locales) y se trata de un

fenómeno muy generalizado, ya que 272 municipios catalanes disponen de radio local (CAC 2017).

Ofrecen, principalmente, un contenido musical, informativo y deportivo. Pese a que se han ido profesionalizando, el peso de los voluntarios sigue siendo clave para el funcionamiento de las emisoras, especialmente en pequeños municipios. La radio no se ha digitalizado y sigue emitiendo por FM, por lo tanto, no se ha producido un cambio en la organización y la estructura del modelo, como se ha dado en el caso de la televisión.

La mayoría de radios tienen un ámbito de cobertura municipal y son gestionadas por empresas municipales o institutos municipales, si bien también hay otras fórmulas vigentes, como la creación de una organización especial desconcentrada. La estructura del modelo no obliga a los ayuntamientos a agruparse para gestionar una emisora de forma conjunta, como ocurre en el caso de las televisiones, pero encontramos varios ejemplos de colaboración, como el convenio entre Ràdio Arenys, Ràdio Canet, Ràdio Sant Vicenç de Montalt y Ràdio Llavaneres para elaborar programas conjuntamente o el convenio de coproducción entre Ràdio Arenys y La Xarxa.

La elaboración de contenidos de forma conjunta permite compartir los gastos de producción y dinamizar la participación en las actividades de las diversas poblaciones. Además, nutre la parrilla con programación original. La Xarxa articula buena parte de la colaboración existente entre radios, mediante programas en los que las diversas emisoras participan.

Aunque la figura del convenio es la más utilizada en cuanto a la colaboración intermunicipal para la prestación del servicio de radio, encontramos otras, como el consorcio EMUN Terres de Ponent, que ha continuado la colaboración que ya mantenían previamente mediante la figura de la comunidad de municipios. La asociación también permite colaborar en materia de prestación del servicio de radio, como sucede en el caso de la asociación Emissores Municipals de les Terres de l'Ebre (EMUTE), que también generan contenidos de forma conjunta.

c) El papel de internet en la prestación de los servicios de radio y televisión

En el contexto de la digitalización se ha observado que han aparecido nuevas formas de comunicación basadas en internet que se han extendido en el ámbito local. En el caso catalán, estas nuevas formas de comunicación suelen estar gestionadas directamente por el ayuntamiento o por una empresa pública municipal. En algunos casos se trata de la versión en línea de medios ya existentes (televisiones y radios) que ofrecen audios y vídeo bajo demanda, pero, en otros, se trata de plataformas que emiten el contenido únicamente por internet.

La mayoría de estos prestadores son televisiones en línea que emiten vídeos de forma asincrónica (sobre todo cuando hay actos festivos o culturales en el municipio), como es el caso de Amunt TV (Arenys de Munt) o Ràpita TV (Sant Carles de la Ràpita), o bien medios multiplataforma que combinan vídeos, audio y texto con noticias actualizadas, tales como Cugat.cat (Sant Cugat del Vallès).

La televisión por internet emerge en un momento de frágil salud de la televisión pública de proximidad, como un fenómeno que podría dar respuesta a algunos de los problemas que presenta la TDT, pero que también genera nuevos interrogantes. Este tipo de televisión de banda ancha, pensada para ser consumida mediante ordenadores, tabletas, móviles o televisión conectada (o televisión híbrida), ofrece más flexibilidad en términos de tiempo de emisión y de contenidos, ya que los usuarios consumen los vídeos bajo demanda.

Estas nuevas formas de difusión de contenidos presentan escasas barreras para entrar en el mercado televisivo, ya que no se requiere ser adjudicatario de una licencia para operar, pero se trata igualmente de servicios incluidos dentro de la esfera pública (Barata Mir 2012, 435), aunque con menos densidad regulatoria que los servicios tradicionales de radio y televisión. Se han localizado una veintena de canales de televisión local noveles que operan únicamente por internet, impulsados por ayuntamientos que han desarrollado proyectos en solitario por razones económicas, pero también otros prestadores municipales que ofrecen contenidos audiovisuales mediante sus propios sitios web, en paralelo a la emisión regular.

Los prestadores que emiten por internet suelen ser unimunicipales y, por lo tanto, las fórmulas de cooperación para la prestación de los servicios audiovisuales son prácticamente inexistentes. La excepción son aquellas televisiones en línea que están adheridas a La Xarxa y participan en el intercambio de contenidos o en la producción conjunta de programación con el resto de televisiones adheridas.

2. Las fórmulas de cooperación en la prestación de los servicios de televisión y radio

Una vez hecha una breve referencia al servicio público de comunicación audiovisual local en Cataluña, podemos pasar ya a analizar las diferentes fórmulas de cooperación existentes en nuestro ordenamiento para la prestación de servicios de televisión y radio locales. En este sentido, como apuntábamos anteriormente, debemos tener presente, en primer lugar, una limitación importante: la obligación de la prestación directa del servicio por parte de los municipios (artículo 32.2 de la LCAC), sin perjuicio de las diferentes fórmulas asociativas previstas en nuestro ordenamiento jurídico local para prestar servicios de comunicación audiovisual.

2.1 Las formas de gestión del servicio público de comunicación audiovisual: la obligación de la gestión directa

Aunque la tipología de formas de gestión existentes en nuestro ordenamiento es muy amplia, la LCAC ha optado por atribuir la prestación de este servicio público sólo a la gestión directa por parte de los municipios o bien a la gestión mediante alguna de las fórmulas asociativas locales (artículo 32.2 de la LCAC). Aunque los entes locales tienen cierto grado de autonomía para elegir la modalidad gestora, se entiende que la prestación

de estos servicios audiovisuales debe ser principalmente competencia y responsabilidad de los entes públicos, y, en este sentido, los sujetos privados deben quedar al margen (Barata Mir y Fita Caba 2012: 173).

Cuando la LCAC habla de la “gestión directa” del servicio en el ámbito local nos remite directamente al artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en lo sucesivo, LBRL), que regula las formas de gestión de los servicios públicos locales. Este precepto establece que los servicios públicos de competencia local se gestionarán de la forma más eficiente y sostenible posible y, en todo caso, mediante alguna de las siguientes formas gestoras: mediante gestión por la propia entidad o bien mediante la creación de un organismo autónomo local, de una entidad pública empresarial local o de una sociedad mercantil local (con capital social de titularidad pública). En todo caso, la creación de una entidad pública empresarial local o de una sociedad mercantil sería subsidiaria, ya que en el artículo 85.2 de la LBRL se prevé que sólo podrá realizarse cuando resulte más sostenible y eficiente que las otras formas de gestión previstas en dicho artículo.

De todos modos, hay que tener en cuenta también que al regular la gestión del servicio audiovisual local, la LCAC parece establecer una limitación adicional a las formas gestoras admitidas. Así, a diferencia de lo previsto en la LBRL, en el artículo 33.1 de la LCAC se exigiría que la gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual la realice un ente u organismo diferenciado de la entidad local titular del servicio. En efecto, en el artículo 33.1 de la LCAC se afirma que “la gestión directa del servicio público audiovisual de ámbito local exige que el ente o el organismo de gestión asuma la definición, la elaboración y la distribución de los contenidos audiovisuales” o, en términos similares, en el artículo 33 de la LCA se prevé la necesidad de firmar un contrato programa entre los órganos de gobierno de los entes locales titulares del servicio y el ente u organismo de gestión. En principio, estaríamos ante la necesidad de crear un ente instrumental, aunque también es posible crear un órgano especial desconcentrado, que garantiza la existencia de dos instancias separadas (titular y órgano gestor del servicio) tal y como se establece en el Acuerdo 160/2013, de 11 de diciembre, del Pleno del Consejo del Audiovisual de Cataluña, que aprueba recomendaciones en materia de organización y funcionamiento de los servicios públicos audiovisuales de ámbito local.

En cualquier caso, junto con las formas de gestión directa municipales, la LCAC admite que la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en Cataluña se pueda llevar a cabo mediante “las modalidades asociativas de entes locales establecidas por la ley y los consorcios integrados por entes locales” (artículo 32.2 de la LCAC). La referencia a las “modalidades asociativas” prevista en la legislación catalana parece que nos remite exclusivamente a formas de colaboración de carácter voluntario, creadas por el libre acuerdo de las diferentes entidades locales afectadas, lo que excluye a las veguerías, comarcas y áreas metropolitanas.¹

Desde esta perspectiva, si queremos estudiar las modalidades

asociativas previstas en nuestro ordenamiento, recurriremos principalmente al Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en lo sucesivo, TRLMRLC), en el que se regulan las diferentes formas de asociación que pueden constituirse entre los entes locales catalanes.

2.2 Las fórmulas de cooperación en el ámbito local

Como hemos dicho, en el TRLMRLC se regulan las diferentes formas de asociación entre los entes locales catalanes: las *mancomunidades de municipios* y las *comunidades de municipios*. En la LCAC se permite también expresamente que la gestión del servicio de comunicación audiovisual pueda gestionarse mediante consorcios, si bien en la Ley catalana se limita dicha forma de gestión únicamente a los “consorcios integrados por entes locales” (artículo 32.2 de la LCAC). Por último, entendemos que dentro de las modalidades asociativas que admite la LCAC deberíamos incluir también a las sociedades mercantiles interadministrativas, es decir, sociedades constituidas conjuntamente por el acuerdo de diferentes administraciones públicas –en nuestro caso, por diferentes administraciones locales–.

a) El consorcio como fórmula fallida: el caso de la TDT

De acuerdo con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en lo sucesivo, LRJSP), los consorcios son entidades de derecho público, de carácter asociativo y voluntario, que tienen como finalidad la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de los servicios públicos, creados por diversas administraciones públicas y, eventualmente, entidades privadas. Sus principales características son las siguientes:

Son personas jurídicas, tal y como los reconocen tanto la normativa de régimen local como la reguladora de las administraciones públicas. El acuerdo entre los diferentes sujetos consorciados da lugar, en efecto, a una nueva persona jurídica, distinta e independiente de las que se consorcian. El consorcio no es, pues, una mera forma de gestión de servicios públicos, sino una organización pública dotada de personalidad jurídica independiente de la de las entidades consorciadas y, por lo tanto, con aptitud por sí misma para ser titular de derechos y obligaciones y con capacidad para ejercerlos.

En segundo lugar, en relación con la naturaleza jurídica de los consorcios, hay que tener en cuenta que la legislación de régimen local no considera estas entidades como entes locales. Así, tradicionalmente, los consorcios se han configurado como una entidad de carácter instrumental, en la medida en que se constituye voluntariamente por diversas administraciones públicas para la consecución de unos fines específicos (Nieto Garrido 1997: 151-153; Toscano Gil 2016: 484-488).

En cuanto a la composición, como ya hemos apuntado, los consorcios son instituciones de carácter heterogéneo, ya que surgen de la unión de administraciones públicas de diferente

ámbito territorial e, incluso, de entidades privadas. Cabe tener en cuenta, sin embargo, que en la LCAC se limita la creación de consorcios como forma de prestación de servicios audiovisuales sólo a los “consorcios integrados por entes locales” (artículo 32.2 de la LCAC). Por lo tanto, la propia Ley estaría limitando notablemente los tipos de consorcios que pueden ocuparse de la gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual en el ámbito local, excluyendo a todos aquellos consorcios que estén formados por entidades públicas –o privadas– que no tengan la consideración de entidad local.

Finalmente, en cuanto a sus funciones, son las propias entidades consorciadas –mediante los estatutos del consorcio– las que determinarán el objeto y los fines que se persiguen. Desde un punto de vista general, los consorcios se constituyen para gestionar actividades y servicios de interés común a las partes. En este sentido, tal y como expresamente está previsto en la LCAC, es evidente que los servicios públicos audiovisuales locales son uno de los servicios susceptibles de incluirse dentro del objeto de los consorcios.

Por último, y sin poder entrar a analizar con más detalle el régimen jurídico de los consorcios, hay que insistir en que la actual regulación básica de esta figura la encontramos en la nueva LRJSP, que –como ya sucedía con la LRSAL– impone la necesidad de adscribir obligatoriamente los consorcios a una de las administraciones públicas que la integran. Esta adscripción, entre otros aspectos, determinará la aplicación del régimen presupuestario, de contabilidad y de control de la administración pública a la que se adscriben (artículo 120 de la LRJSP).

b) Una posibilidad (casi) inédita: la mancomunidad de municipios

Junto con los consorcios, las mancomunidades de municipios se nos presentan como uno de los principales instrumentos mediante los que se articula la cooperación intermunicipal en nuestro ordenamiento jurídico. A grandes rasgos, podemos definir las mancomunidades como administraciones públicas, de carácter institucional (o instrumental), formadas por la asociación de dos o más municipios para la gestión en común de determinados servicios u obras de competencia municipal (Martín Mateo 1997: 41; Morillo-Velarde Pérez 2011: 1601; Salanova Alcalde 1993: 55). Sus principales rasgos son los siguientes:

Las mancomunidades de municipios tienen personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Por lo tanto, con la mancomunidad se crea una nueva persona jurídico-pública, diferente de los municipios que la integran, a la que se reconoce la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones.

Las mancomunidades de municipios surgen históricamente para superar la excesiva fragmentación de nuestro mapa local, promoviendo la ejecución o prestación en común de determinados servicios, obras o actividades de competencia municipal. Actualmente, sin embargo, podemos afirmar

que las mancomunidades de municipios son instituciones muy arraigadas en nuestro territorio, a las que se atribuye la prestación de servicios municipales muy diversos (Vilalta Reixach 2016: 80-85), dentro de los cuales, sin perjuicio de lo que diremos a continuación, podríamos incluir los servicios de comunicación audiovisual locales.

Como ya hemos puesto de relieve, cuando hablamos de mancomunidades municipales nos referimos a entidades de carácter voluntario. En efecto, su existencia no viene impuesta directamente por una decisión del legislador o por el ordenamiento jurídico, sino que se constituyen voluntariamente, mediante el libre acuerdo entre las partes que intervienen.

Por último, hay que tener también en cuenta que las mancomunidades se caracterizan por tener un ámbito subjetivo limitado, en la medida que nuestro ordenamiento sólo reconoce la posibilidad de mancomunarse a los municipios (artículo 44.1 de la LBRL y artículo 115.1 del TRLMRLC).

En cuanto a la relación de las mancomunidades de municipios con la prestación del servicio público de comunicación audiovisual local, podemos destacar que se trata de una figura escasamente utilizada. De hecho, sólo encontramos un ejemplo, desde 2001 hasta 2012, cuando los ayuntamientos de Igualada, Santa Margarida de Montbui, Òdena, Vilanova del Camí, La Pobla de Claramunt, Jorba y Castellolí se agruparon mediante la Mancomunidad Intermunicipal de la Conca de Òdena para prestar el servicio de televisión local (Conca TV) en la comarca del Anoia. Posteriormente, el servicio pasó a un consorcio y Conca TV dejó de emitir en 2012.

c) La comunidad de municipios en la prestación de servicios de comunicación audiovisual

La comunidad de municipios es una figura singular del ordenamiento catalán, ideada en un principio a partir de las comunidades de municipios francesas (*communauté des communes*).² Es la única fórmula, de las tres que el TRLMRLC ofrece como opciones de cooperación para la prestación de servicios, que no tiene personalidad jurídica propia. Sus elementos definidores son los siguientes:

En cuanto a su composición, como en el caso de las mancomunidades, únicamente pueden formar parte de las comunidades de municipios los municipios (artículo 123.1 del TRLMRLC).

En cuanto a sus fines, el objeto de las comunidades se define de una manera bastante amplia, ya que pueden constituirse para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes de los municipios miembros (artículo 123.1 del TRLMRLC). En algunas ocasiones, se había planteado la duda sobre si las funciones y tareas comunes incluían también la prestación de los servicios públicos, como puede ser el audiovisual. En este sentido, se considera que, efectivamente, el objeto de las comunidades de municipios también puede incluir esta actuación, ya que ha sido el propio legislador catalán quien ha definido ampliamente su ámbito material de actuación –incluso más que en el caso de las mancomunidades de municipios– (Torres Cobas 2003: 282).

Al no disponer de personalidad jurídica propia, las comunidades de municipios no pueden calificarse como un ente local, ya que, propiamente, no se crea una nueva persona jurídica diferente de los miembros de la comunidad. De todos modos, tal y como se prevé en el artículo 123.2 del TRLMRLC, los acuerdos que se adopten en el seno de la comunidad vinculan a todos los municipios agrupados y tienen eficacia frente a terceros, como si fueran adoptados por todos y cada uno de los municipios que integran la comunidad.

Aunque la comunidad de municipios se muestra como una fórmula muy flexible, ha tenido muy poco predicamento en Cataluña, donde encontramos sólo una decena de casos. En cuanto a la gestión de los servicios audiovisuales en el ámbito local, la valoración de la comunidad de municipios como fórmula gestora también debe ser igualmente testimonial. La Comunidad de Municipios Emun-Segrià se nos presenta como el único caso en que el objeto es la prestación de servicios audiovisuales, en concreto, la gestión común de medios relacionados con servicios de radiodifusión y producción de productos radiofónicos. Esta Comunidad se creó el 28 de diciembre de 2005, con la firma del correspondiente convenio entre los municipios leridanos de Alfarràs, Alguaire, Rosselló y Almenar, todos en la comarca del Segrià. De todos modos, fue disuelta en 2009, para transformarse en consorcio.

d) Las sociedades interadministrativas

La creación de sociedades participadas por diferentes administraciones públicas es una posibilidad que, a todos los efectos, ya se preveía en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en lo sucesivo, LRJPAC), al afirmar que cuando de un convenio interadministrativo surgiera la necesidad de constituir una organización común, ésta podía adoptar la forma de sociedad mercantil (artículo 6.5 de la LRJPAC).

En el ámbito local, esta posibilidad se recogió también expresamente. Y es que, desde la reforma producida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la legislación básica de régimen local ya no exige que la constitución de una sociedad mercantil para la gestión directa de un servicio público pertenezca íntegramente a la entidad local, sino que sólo se exige que el capital social sea “de titularidad pública” (artículo 85.2.d) de la LBRL). Así, pues, en la LBRL se admite que puedan constituirse sociedades mercantiles para la prestación de servicios públicos locales formadas por diferentes entidades públicas. Estas sociedades deberán adoptar alguna de las formas previstas en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de sociedades de capital. Por lo tanto, se regirán, íntegramente, por el derecho privado, excepto en aquellas materias en que sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y de contratación pública.

Precisamente, en cuanto a la prestación del servicio audiovisual mediante una sociedad mercantil, cabe tener en

cuenta algunas ideas importantes sobre su régimen contractual. Y es que para que esta sociedad pueda considerarse realmente una forma de gestión *directa* de un servicio público –de acuerdo con el artículo 32.2 de la LCAC– no sólo debería ser íntegramente de capital público, sino que, además, se debería poder considerar un medio propio o servicio técnico de las diferentes administraciones locales que participan en él, de acuerdo con lo previsto en el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (en lo sucesivo, TRLCSP).

En caso contrario, la atribución de la gestión de este servicio público a una sociedad mercantil no podría formalizarse de forma directa y, en consecuencia, se debería realizar mediante los tipos contractuales y los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación de contratos del sector público.

En este sentido, para poder extender la consideración de *medio propio* o *servicio técnico* de una administración, hay que tener muy en cuenta las exigencias derivadas de la jurisprudencia comunitaria actualmente recogidas en el artículo 24.6 del TRLCSP. Dicho precepto nos dice que “los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos tengan sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios”.³

Finalmente, hay que tener en cuenta que, como apuntábamos antes y de acuerdo con la reforma introducida por la LRSAL, sólo se puede recurrir a las sociedades mercantiles para la gestión de los servicios públicos locales cuando quede acreditado, mediante una memoria justificativa elaborada a tal efecto, que resultan más sostenibles y eficientes que la gestión directa por la propia entidad local o mediante un organismo autónomo (artículo 85.2 de la LBRL).

Conclusiones

Hemos visto a lo largo del trabajo que la prestación de servicios de comunicación audiovisual, tal y como se define en la LCAC, se restringe sólo a las formas de gestión directa o, en caso de que este servicio lo presten dos o más municipios, a las fórmulas de colaboración previstas en nuestro ordenamiento, es decir, el consorcio, la mancomunidad y la comunidad de municipios, además de la sociedad interadministrativa.

Llegados, pues, a este punto, podemos apuntar algunas conclusiones con respecto a la utilización de estas formas gestoras en la prestación de servicios públicos municipales de radio y televisión.

En primer lugar, encontramos un marco jurídico de gran densidad regulatoria, con diversas normas reguladoras del audiovisual –LGCA, LCAC–, de régimen local –LBRL, LRSAL, TRLMRLC– y de la organización y funcionamiento de las administraciones públicas –LRJSP, LPAC, LRJPCat. La normativa reguladora restringe, en el caso de la cooperación intermunicipal, las fórmulas que puedan adoptarse en la

prestación de los servicios. Dicha restricción es especialmente intensa respecto al instrumento que la LCAC prioriza en el caso de la televisión local, como es el consorcio, y que la normativa de régimen local –especialmente la LRSAL– ha restringido enormemente en los últimos años. Este *choque* entre la regulación audiovisual y de régimen local se ve en el caso de la política restrictiva respecto a los consorcios operados en la LRSAL, que ha provocado que, a día de hoy, existan consorcios de TDT integrados por un único municipio, hecho que debería llevarlos necesariamente a su disolución. Las otras figuras presentan diferentes grados de flexibilidad, de la moderada intensidad de la mancomunidad a fórmulas más flexibles, como la sociedad administrativa y la comunidad de municipios. Sería recomendable eliminar del texto de la LCAC las referencias a los consorcios, por cuanto señalan preferencia por una fórmula concreta, que ha resultado problemática.

Otros elementos son determinantes a la hora de elegir una fórmula u otra, como las dificultades a la hora de crear, modificar o disolver los entes, el tipo de miembros que pueden constituir el ente prestador del servicio o la propia personificación, que debería ser una opción, pero no una obligación. La expresión utilizada para definir al prestador de servicios de comunicación audiovisual –ente u organismo– debería abrirse a cualquier modalidad de cooperación intermunicipal, incluida la utilización de la figura del convenio, de modo que se dejaría espacio a los municipios para, en ejercicio de su autonomía, escoger la fórmula más adecuada en función del caso concreto.

Dado el contexto de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, creemos que, a nivel general, es conveniente flexibilizar la forma de gestión de un servicio en el que dos o más municipios cooperan en la prestación, pero también reforzar las garantías de que el servicio se presta con independencia y con contenidos de proximidad. En este sentido, debería ponerse más énfasis en la transparencia del servicio, en la rendición de cuentas, más que limitar las posibilidades de cooperación. En el mismo sentido, en la LCAC debería concretarse con más detalle la participación de privados y compensar que se utilicen con un fortalecimiento sobre la transparencia y la rendición de cuentas respecto a su participación.

Notas

1. Estas entidades no son propiamente asociaciones de entes locales, sino agrupaciones –forzosas– de municipios.
2. Sobre la figura de las comunidades de municipios en Cataluña y sus antecedentes en el derecho comparado, véase, entre otros, FONT I LLOVET, T. (dir.): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Elements de debat territorial, núm. 16, Diputació de Barcelona, 2002.
3. Existe mucha bibliografía sobre el régimen jurídico de los medios propios y servicios técnicos de la Administración. Sirvan como referencia, entre otras muchas, las siguientes: PASCUAL GARCÍA, J.: *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*, Madrid, Boletín Oficial

del Estado, 2010; PERNAS GARCÍA, J. J.: *Las operaciones in house y el Derecho comunitario de los contratos públicos*, Madrid, Ed. Iustel, 2008 o VILALTA REIXACH, M: “Los llamados contratos de auto-provisión (o contratos in house providing)”, en YZQUIERDO TOLSADA, M (Dir.): *Contratos. Civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*. Navarra, Thomson Reuters – Aranzadi, 2014.

Referencias

BARATA MIR, J. “Los nuevos servicios audiovisuales.”. En: MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Derecho de la regulación económica*, Vol. 2, Madrid: Iustel, 2012.

BARATA MIR, J.; FITA CABA, C. “La Llei general de la comunicació audiovisual com a norma bàsica estatal i el seu encaix en el dret públic de Catalunya”. *REAF*, nº. 15, 2012.

CONSELL DE L’AUDIOVISUAL DE CATALUNYA. *Butlletí de la informació sobre l’audiovisual*. *BIAC*. 2017, nº. 6. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/altres/BIAC6.pdf>

CONSELL DE L’AUDIOVISUAL DE CATALUNYA; COMISIÓ DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES. *La televisió digital terrestre a Espanya. Situació i tendències*. Barcelona: CAC, 2002

CONSELL DE L’AUDIOVISUAL DE CATALUNYA. *Diagnòstic de la Televisió Digital Terrestre Local a Catalunya (septiembre- octubre 2009)*. Barcelona: CAC, 2009. <https://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/estudis_recerca/Diagnostic_TDTLCat_231009.pdf>

COROMINAS, M. *Televisió local a Catalunya*. Barcelona: Institut d’Estudis Catalans (IEC), 2009.

COROMINAS, M.; BONET, M.; FERNÁNDEZ ALONSO, I.; GUIMERÀ I ORTS, J. À.; SANMARTÍN, J.; BLASCO GIL, J. J. “Televisión digital terrestre local (TDT-L) en España: los concesionarios privados”. *Zer*. Vol. 22 (2007), 69-95.

COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*. 23ª edición, Cizur Menor: Civitas – Thomson Reuters, 2012.

ESTEVE PARDO, J. *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: INAP, 2015

FERNÁNDEZ ALONSO, I.; COROMINAS, M.; BONET, M.; GUIMERÀ I ORTS, J. À.; NAVARRO, J. S. “Políticas de implantación de la TDT local en España (2005-2006): los casos de las comunidades autónomas de Islas Baleares, Madrid, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Galicia, Cataluña y Aragón”. *Observatorio (OBS*)*, Vol. 1 (2007), nº. 1, 205-224.

- FERNÁNDEZ ALONSO, I.; CAPURRO ROBLES, M.; SANMARTÍN NAVARRO, J.; BLASCO GIL, J. J. "DTT implantation policies in Europe and the transformation of the television landscape. Analysis of five experiences: the United Kingdom, Germany, France, Italy and Spain". En: FERNÁNDEZ ALONSO, I.; DE MORAGAS, M. (eds.). *Communication and Cultural Policies in Europe*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008, 217-247.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. "Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy". *Revista de Administración Pública*. Septiembre-diciembre, 1999, nº. 150.
- FONT I LLOVET, T. (dir). *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*. Elements de debat territorial, núm. 16, Diputació de Barcelona, 2002.
- FONT LLOVET, T.; PERDIGÓ, J. "Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal". *Anuario del Gobierno Local 2002*, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "La actividad industrial y mercantil de los municipios". *Revista de Administración Pública*. 1955, nº. 17.
- GUIMERÀ I ORTS, J. À.; ALBORCH, F. "La crisis de la TDT local pública en España: el caso de Cataluña". *Revista Latina de Comunicación Social*. 2011, nº. 66, 1-22.
- GUIMERÀ I ORTS, J. À. "La televisió local a Catalunya: Un model en profunda transformació". *Quaderns del CAC*. 2006, nº. 26.
- GUIMERÀ I ORTS, J. À. "La televisió local a Catalunya (1976-2006): gestació, naixement i transformacions". Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya, 2007.
- LINDE PANIAGUA, E. "La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual". En: VIDAL BERTRÁN, J. M.; BOIX PALOP, A. (coord.). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Aranzadi, 2013.
- MALARET, E. "Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto". *Revista de Administración Pública*. 1998, nº. 145.
- MARTÍN MATEO, R. *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*. Madrid: Trivium, 1997.
- MARZAL, J.; MURCIANO, M. *El desarrollo de la televisión digital en España*. A Coruña: Netbiblo, 2007.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. *Los servicios públicos locales*. Barcelona: Ed. Bayer Hnos., 2007.
- MARTORI, A. "Televisión pública y era digital: las emisoras de proximidad en Cataluña como caso paradigmático en su adaptación a Internet". *Obra digital*. 2014, nº. 7.
- MORAGAS, M. de; GARITONANDÍA, C.; LÓPEZ, B. *Televisión de proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, 1999.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. "Mancomunidades y asociaciones de municipios". En: MUÑOZ MACHADO, S. (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 3ª edición, Madrid: Iustel, 2011.
- PASCUAL GARCÍA, J. *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*, Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2010.
- PERNAS GARCÍA, J. J. *Las operaciones in house y el Derecho comunitario de los contratos públicos*, Madrid, Ed. Iustel, 2008.
- NIETO GARRIDO, E.: *El consorcio administrativo*, Barcelona: Ed. CEDECS, 1997.
- PRADO, E.; MORAGAS, M.: "La televisió local a Catalunya. De les experiències comunitàries a les estratègies de proximitat". *Quaderns del CAC*. 2002, nº. extra.
- SALANOVA ALCALDE, R. *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*. 2ª edición. Zaragoza: Diputación General de Aragón, 1993.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Madrid: Iustel, 2004.
- SENDÍN GARCÍA, M. Á. *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*. Granada: Comares, 2003.
- SOSA WAGNER, F. *La gestión de los servicios públicos locales*. Cizur Menor: Thomson - Civitas, 2008.
- TORRES COBAS, F. "Perversiones y novedades de la cooperación municipal". *Anuario del Gobierno Local 2003*, 2004.
- TOSCANO GIL, F. "Otra vez los consorcios administrativos". *Revista Vasca de Administración Pública*. 2016, nº. 105.
- VIDAL BERTRÁN, J.; BOIX PALOP, A. "El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España". En: VIDAL BERTRÁN, J.; BOIX PALOP, A. (coord.). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Aranzadi, 2013.

VILALTA REIXACH, M. “Los llamados contratos de auto-provisión (o contratos in house providing)”, En: YZQUIERDO TOLSADA, M. (dir.). *Contratos. Civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*. Navarra: Thomson Reuters – Aranzadi, 2014.

VILALTA REIXACH, M.; GRACIA RETORTILLO, R. (dirs.). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2016.