

# Els blocs electorals als mitjans públics de l'Estat espanyol: una excepció a Europa

## NÚRIA ALMIRON

Professora d'Estructura de la Comunicació social de la Universitat Pompeu Fabra

nuria.almiron@upf.edu

## PABLO SANTCOVSKY

Investigador de l'Institut de la Comunicació (InCom-UAB)

pablo.santcovsky@uab.cat

## MARIA CAPURRO

Investigadora de l'Institut de la Comunicació (InCom-UAB)

capurromaria@gmail.com

*Article rebut el 06/01/2010 i acceptat el 19/04/2010*

### Resum

El mecanisme dels blocs electorals que s'aplica durant les campanyes electorals als mitjans públics tant catalans com de la resta de l'Estat constitueix un sistema controvertit de protecció del pluralisme. Aquest article descriu la història de l'aplicació dels blocs electorals a l'Estat espanyol i contrasta aquest mecanisme amb els mecanismes de protecció del pluralisme polític aplicats a nou països de la Unió Europea. El resultat mostra una politització considerable del cas català/espanyol.

### Paraules clau

Blocs electorals, regulació, mitjans públics, informatius, Espanya, Catalunya, Europa.

### Abstract

Spanish and Catalan Public broadcasters allocate the time for election news coverage in daily news programmes in a way that is directly proportional to the results obtained by each party in the previous elections. This system has become a controversial way of protecting pluralism. This paper describes the history of this mechanism in Spain and compares it with the pluralism policies in another nine European Union countries. The results show a relevant degree of politicization in the Catalan/Spanish case.

### Key words

Mathematical time distribution ranges in election news coverage, regulation, public media systems, news, Spain, Catalonia, Europe.

## 1. Introducció

El pluralisme polític i social als mitjans de comunicació és considerat un dels elements claus per fer d'aquests darrers veritables instruments d'enfortiment i desenvolupament del joc democràtic. Per tal de garantir que els mitjans de comunicació no siguin eines en mans d'interessos espuris o simplement de les conveniències d'uns quants, la majoria de teories dels mitjans estan d'acord que, en democràcia, han de ser expressió i reflex de la pluralitat existent al si de la societat (vegeu per exemple Christians [et al.] 2009, pàg. 8, 10, 21, 24, 40, 48, 57, 59, 107 o 152). Segons aquesta visió, el seu potencial educatiu i informatiu —i per tant formador d'opinions, gustos, hàbits i identitats— ha d'estar a l'abast de totes les ideologies i expressions culturals i socials —si més no de les democràtiques.

Consegüentment, en la majoria de democràcies les normes fonamentals i/o la legislació específica fan esment de la protecció del pluralisme —en termes generals i per a tots els suports les primeres, per a l'audiovisual principalment la segona<sup>1</sup>—com a prioritat i objectiu en la construcció de mitjans amb esperit de servei públic. En aquest sentit, en el protocol

del Tractat d'Amsterdam de 1997, que s'afegiria al Tractat de Maastricht, s'afirma que el sistema de radiodifusió pública dels estats membres “està directament relacionat amb les necessitats democràtiques, socials i culturals de cada societat i amb la necessitat de preservar el pluralisme dels mitjans de comunicació” (Unió Europea 1997, 87, citat a Hardy 2008, pàg. 165). Els mitjans de comunicació públics són considerats, per tant, peça fonamental en la construcció democràtica fins i tot al si d'una Unió Europea dominada des dels seus fonaments pels interessos comercials.

La preservació del pluralisme és especialment important als programes informatius dels mitjans audiovisuals —públics o privats—, ja que aquests suports, i molt especialment la televisió, són encara el canal d'informació principal per a la majoria de ciutadans.<sup>2</sup> En temps d'eleccions, la televisió es converteix en plataforma informativa i persuasiva de primera magnitud. La gestió del pluralisme polític en aquests períodes és, per tant, primordial.

Els autors d'aquest article hem analitzat com es du a terme la protecció del pluralisme polític als informatius regulars dels mitjans públics de nou països de la Unió Europea, tant en perí-

odes electorals com fora d'ells, i hem comparat els models identificats amb el model aplicat al nostre país. Els resultats de l'estudi mostren que el sistema de blocs aplicat als mitjans públics de l'Estat espanyol i a Catalunya és una excepció. A continuació descrivim en primer lloc el nostre model i, en segon lloc, què fan els principals països a Europa per protegir el pluralisme polític, específicament als espais informatius.

## 2. El cas espanyol i català: 25 anys de blocs electorals

A Espanya, i a Catalunya, el pluralisme polític està protegit específicament per l'article 1 de la Constitució, a banda de l'esment que es fa als drets relacionats amb la llibertat d'expressió a l'article 20. Addicionalment, l'article 149 de la norma fonamental, en la seva disposició 27, fa esment de la competència exclusiva de l'Estat a l'hora d'establir normes bàsiques del règim de premsa, ràdio i televisió i en general de tots els mitjans de comunicació, sense perjudici de les competències autonòmiques.

Tanmateix, i malgrat l'anterior, ni la Constitució, ni la legislació específica en matèria audiovisual que pugui emanar de l'Estat o dels governs autonòmics per les competències que els són atorgades tenen la darrera paraula en matèria de pluralisme polític durant els períodes electorals. Espanya és un dels pocs estats europeus on la legislació electoral té aquesta potestat i probablement sigui l'únic on una junta electoral, òrgan aquí de naturalesa jurídicopolítica, pot regular el pluralisme polític als mitjans i aplicar a la informació criteris de propaganda política.

Les raons d'aquest escenari cal cercar-les en la singularitat de la legislació electoral espanyola, encapçalada per la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG). La LOREG estableix en el seu article 66 el següent:

“El respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior [art. 65] y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga”.

Atès que no hi ha regulació específica per al pluralisme polític a Espanya més enllà de les crides genèriques a la seva protecció, com és per altra banda habitual a Europa, i atès que els partits polítics recorren tradicionalment a la Junta Electoral competent (provincials o central) durant les campanyes fent ús de la prerrogativa atorgada per l'article abans esmentat, la Junta Electoral Central (JEC), última instància electoral, es converteix *de facto* en la principal autoritat reguladora del pluralisme polític als mitjans públics en períodes electorals.

La LOREG també atorga a la Junta Electoral l'atribució dels

temps de propaganda electoral gratuïta als partits. Per a tal fi, l'article 67 especifica:

“Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho todos los partidos, federaciones o coaliciones que se presenten a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, la Junta Electoral competente tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes”.

La llei electoral, en conseqüència, diferencia entre espais gratuïts per a la propaganda i espais informatius i estipula que s'apliqui una distribució del temps en blocs ponderats només per als primers. Tanmateix, aquest ha estat també tradicionalment el criteri aplicat per la JEC per a la informació electoral, quan ha estat recorreguda. Això ha portat alguns actors a afirmar que els blocs per a la informació electoral són una exigència de la LOREG, però l'aplicació del criteri de la propaganda política a la informació periodística és una decisió interna de la JEC, com veurem, en la seva interpretació dels atributs que li atorga la llei —malgrat que l'article 66 de la LOREG també deixa ben clar que és a les administracions dels ens públics a les quals correspon establir com es protegeix el pluralisme.

Aquesta interpretació legal de la JEC no és casual, sinó que ve determinada clarament per un context de tradicional desconfiança mútua dels partits polítics en l'ús, i mal ús, dels mitjans de comunicació públics a l'Estat espanyol. Una desconfiança que es trasllada directament al si de la Junta Electoral Central, que està formada per cinc membres elegits pels partits polítics i vuit membres elegits pel Consell General del Poder Judicial —aquest darrer a la seva vegada elegit pel Congrés dels Diputats i pel Senat a través d'un sistema controvertit de quotes pactades entre els partits polítics.

L'anàlisi de la doctrina de la JEC revela que, a la pràctica, no ha fet més que subscriure els criteris dels partits polítics, criteris que de fet va promoure en primer lloc el consell d'administració de l'ens públic RTVE del primer govern socialista després de la Transició.

### 2.1. Els blocs a TVE

Si bé els blocs electorals no existiren durant els primers anys de democràcia, no tarden a aparèixer una vegada el PSOE arriba al poder, a partir de 1982. La direcció de RTVE instaurà aleshores la minutació per a la cobertura de la informació electoral, consistent a distribuir el temps de la informació política en funció del nombre de vots obtinguts en eleccions anteriors equivalents, els anomenats “blocs”. El moment concret i la plasmació oficial d'aquesta decisió no s'ha pogut identificar en el temps, però tan aviat com al 1984, José María Calviño, l'aleshores director general de RTVE, ja afirmava que tots els telediaris de TVE es regien pels blocs (sense utilitzar aquest terme, es parlava de “minutació” o “distribució del temps”) en la

cobertura de la informació política, fos electoral o no (*El País*, 24/10/1984).<sup>3</sup>

D'altra banda, el consens entre la classe política al voltant d'aquest tema és explícit a principis dels 80: l'oposició no només no estava en contra dels blocs, sinó que, de fet, es queixava que TVE no aplicava la proporcionalitat directa amb els vots de la forma correcta (vegeu, per exemple, *ABC* 19/12/1982 o *La Vanguardia* 15/05/1986). Tot això ens permet afirmar que la teoria que per garantir el pluralisme cal cronometrar la minutació de la informació en relació amb els resultats electorals s'instaura en aquell moment entre la classe política espanyola.

En aquest sentit, al 1989 té lloc un fet destacat especialment. El predomini de temps dedicat al govern socialista a la radiotelevisió pública (*La Vanguardia*, 14/01/1984) provocarà l'aliança de tota l'oposició a favor que TVE apliqués efectivament blocs de temps cronometrats per a la informació electoral, però que ho fes seguint escrupolosament els criteris que la LOREG estipula per als espais gratuïts. En un document signat pel PP, CD, CIU i Izquierda Unida el 28 de setembre de 1989, aquests partits demanaren explícitament l'aplicació dels criteris de la propaganda electoral a la informació periodística, entre d'altres qüestions. Aquest document fou adreçat públicament pels partits a la Junta Electoral Central, tot demanant-li que fes seus els criteris exposats en ell (*La Vanguardia*, 29/09/1989).

Des d'aleshores, els blocs electorals, és a dir, la distribució del temps de la informació electoral als telediaris en funció dels vots obtinguts a les darreres eleccions equivalents, serà una constant a TVE en períodes de campanya.<sup>4</sup> I tots els intents d'aplicar criteris més professionals de posteriors gestors de l'ens públic, matisant la proporcionalitat envers els vots, seran recorreguts pels partits polítics a l'oposició davant la JEC, que efectivament farà seu, progressivament com veurem, el criteri del pacte de l'oposició de 1989.

## 2.2. La doctrina de la JEC

Una anàlisi de la doctrina publicada per la Junta Electoral Central a la seva pàgina web ofereix una visió de l'evolució de les decisions d'un òrgan la composició del qual, cal recordar-ho, resta subjecta als partits polítics, que són qui trien directament, o indirectament, els seus integrants. Aquesta anàlisi mostra una doctrina confusa i a voltes contradictòria, en tots els casos molt menys homogènia del que alguns volen fer creure (quan s'al·lega que la JEC es *limita* a aplicar la LOREG). Això no obstant, és possible identificar tres etapes diferenciades des de 1977 fins avui, en la seva doctrina relativa a la cobertura de la informació electoral.

La primera etapa (1977-1988) és la d'una JEC encara sense criteri explícit pel que fa a la cobertura de la informació electoral i que es limita principalment a ratificar els criteris aplicats per l'ens RTVE, donant-los per bons com a garantia de pluralisme.

Al mateix temps, en aquesta primera etapa hi trobem, també, signes inequívocs que la proporcionalitat directa no és con-

siderada per la JEC d'aplicació a la informació electoral. El primer signe el trobem el 19 de maig de 1986, data en què queda registrat en els acords d'aquella sessió la petició del Partit Reformista Democràtic<sup>5</sup> i de Convergència i Unió que als espais informatius se'ls apliqui l'article 64 (que determina la durada que ha de tenir la propaganda gratuïta i qui té dret a aquests temps). Aquesta primera petició serà denegada explícitament, com ho seran les subsegüents en aquest període.

Durant aquesta primera etapa, les decisions de la JEC corroboren la proporcionalitat aplicada per TVE mentre que denegen explícitament la proporcionalitat estricta. És interessant notar que un dels arguments que la JEC dóna per considerar pluralistes els criteris de TVE<sup>6</sup> és que no havien tingut el rebuig explícit de la majoria d'entitats polítiques quan foren aprovats (acords del 3 d'octubre de 1989, per exemple).

La segona etapa (1989-2005) està delimitada per l'assumpció progressiva per part de la JEC del criteri de proporcionalitat com a criteri propi fruit de la interpretació legal, ja no com a simple ratificació dels criteris de RTVE. En contra, a més, del defensat fins aleshores, es comencen a fer crides puntuals a la proporcionalitat directa.

La tardor de 1989 és una tardor convulsa per a la Junta Electoral Central. Si al setembre rebia l'escrit de tota l'oposició política en ple on se la instava a aplicar els criteris de propaganda electoral a la informació electoral, les setmanes següents seria receptora de nombrosos recursos d'índole similar (en plena campanya d'eleccions generals), als quals donaria resposta sovint de forma contradictòria i confusa. Aquest moment és considerat aquí el punt d'inflexió cap a la doctrina actual.

En primer lloc, la JEC responia als partits del recurs del setembre amb la ja coneguda ratificació dels criteris de RTVE i reconeixent explícitament que no entrava dins les seves competències fixar criteris previs de cap mena (acords del 3 d'octubre de 1989). En dates posteriors, tanmateix, els fixaria.

El 26 d'octubre, arran dels escrits presentats pel PP, el CDS i IU, la JEC advertia tots els mitjans de comunicació de titularitat pública que la informació electoral del dia de reflexió havia de respectar la "proporcionalitat i la igualtat" de les candidatures, sense entrar a precisar com fer ambdues coses alhora. L'endemà (acords del 27 d'octubre de 1989), tal com queda registrat en la sessió d'aquell dia, la JEC exigia a TV3 que restablís l'equilibri perdut per haver ofert un debat només entre dos partits que havia "alterat" la proporcionalitat, donant a entendre que en el cas dels debats calia respectar la proporcionalitat directa estricta, sense entrar tampoc a detallar com es podia acomplir aquest extrem.

Quatre anys després, el CDS reclamava a la JEC sortir en un debat a TV3 i ser inclòs a les entrevistes a candidats de Catalunya Ràdio. Però aquesta vegada la JEC responia que no podia demanar proporcionalitat estricta a Catalunya Ràdio perquè aquest criteri queda establert a l'article 64 de la LOREG només per als espais gratuïts (propaganda electoral) (acords de 5 de març de 1992). Paradoxalment, en la mateixa data la JEC també dictaminava que el CDS mereixia un tractament infor-

matiu electoral per part de TV3 directament proporcional als vots obtinguts a les darreres eleccions equivalents.

Tot plegat no impedeix observar, seguint les decisions dels anys següents, que al si de la JEC es va consolidant la proporcionalitat com a criteri propi (estricta o matisada, segons el moment) i ja no com a mera ratificació dels criteris de RTVE. En síntesi, la JEC acaba fent seu el criteri de la proporcionalitat i, tot i reconèixer-se sense autorització per determinar criteris, acaba demanant la distribució estricta en funció del nombre de vots també per a la cobertura informativa cada vegada que és recorreguda. A tall d'exemple, dels molts possibles, en els acords del 7 de maig de 2003 queda registrada la sol·licitud següent:

“Solicitud de que se comunique a las Juntas Electorales Provinciales y a la dirección de RTVE que el criterio a utilizar en la cobertura informativa de las próximas elecciones de 25 de mayo de 2004, así como para el reparto de tiempos gratuitos, entrevistas, etc., es el del número de votos y no el de escaños obtenidos”.

A partir de 2005 les decisions de la JEC mantenen els apunts contradictoris. Per exemple, en la sessió del 31 de març de 2005 s'estima un dels recursos interposats per les eleccions al Parlament basc perquè la JEC entén que la “durada assignada a cadascuna de les entrevistes” programades al Pla de Cobertura de RTVE “no s'ajusta al criteri de proporcionalitat *ponderada* raonablement que imposa el respecte als principis de pluralisme polític i neutralitat informativa”. Mentre que el 26 de maig del mateix any, per al Pla de cobertura informativa de TVE i RNE per a les eleccions al Parlament de Galícia, la JEC exigeix a RTVE que “la cobertura informativa dels actes de campanya de les diferents entitats polítiques s'atingui *estrictament* als resultats obtinguts en les eleccions anteriors” equivalents. Tanmateix, el 7 de febrer de 2008, amb motiu de les eleccions generals del mes següent, es demana l'aplicació d'un criteri “*ponderadament* proporcional al nombre de vots obtinguts” en les eleccions equivalents anteriors [les cursives són nostres].

Per bé que és impossible establir una doctrina clara pel que fa a si la proporcionalitat ha de ser estricta o ponderada, el que és clar és que la JEC ha fet plenament seu el criteri de la proporcionalitat i a partir de 2005 anirà més enllà fixant reiteradament criteris més específics, com el de l'ordre d'aparició dels blocs informatius minutats així (acords de la sessió del 25 de juny de 2005, de l'1 de juny de 2006 o del 6 de juny de 2006, per exemple) o l'exigència explícita que la minutació sigui diària (acords de la sessió del 7 de febrer de 2008, entre d'altres).

És possible afirmar, doncs, que l'anàlisi de la doctrina de la JEC, especialment si n'observem la primera etapa (1977-1988), posa de manifest que no prové d'una interpretació de la LOREG sinó d'una assimilació tan gradual com voluble dels criteris dels partits polítics, plasmat de forma diversa segons el lloc i el moment però consensuats entorn de la idea de la proporcionalitat envers els vots anteriors, sobretot per part dels partits dominants.

### 2.3. Els blocs a TV3

TV3, nascuda al 1983, heretarà aquest escenari, com la resta de televisions autonòmiques, totes elles subjectes igualment a les juntes electorals provincials i central davant els recursos dels partits polítics. Paradoxalment, vint anys després del pacte de 1989, la majoria dels partits polítics catalans, i del seu entorn, també esgrimeixen el criteri de la JEC com a prova que els blocs s'han d'aplicar per mandat legal i que no fer-ho és vulnerar la llei (destacadament CIU i el PSC, vegeu per exemple *Avui* 30/05/2009),<sup>7</sup> oblidant que són els mateixos partits, principalment els grans, els que han modulats des dels anys 80 el criteri de la JEC —i que la LOREG no estipula en cap cas que la protecció del pluralisme i la neutralitat informatives s'hagin de traduir en còmputos de temps i ordres de freqüència de cap mena en la informació electoral.

En aquest context, la denúncia dels professionals públics catalans ha forçat els gestors de la Corporació Catalana de Radiotelevisió (CCRTV) primer i de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) després a diferents intents de flexibilització dels blocs. La crítica dels professionals catalans, els més actius a l'Estat espanyol contra els blocs, s'ha concretat sempre essencialment en tres qüestions: els blocs electorals conculquen el dret a informar amb llibertat dels professionals, responen a un pacte entre els partits polítics amb representació parlamentària i allunyen encara més la ciutadania de la classe política i de la política en general, en generar una cobertura informativa distorsionada pels interessos dels partits polítics (*El Periódico*, 16/06/2009).

La primera denúncia dels professionals contra els blocs electorals la formalitza el 1996 el Sindicat de Periodistes de Catalunya. A partir de 2003 les denúncies seran constants. Aquell any, el 29 d'octubre, els comitès professionals de TVC i Catalunya Ràdio, els comitès d'empresa de TVE, RNE, COM Ràdio i BTV i la redacció de TV L'Hospitalet signaren un primer manifest conjunt contra els blocs electorals on denunciaven que seguir la proporcionalitat estricta atemptava contra el criteri professional i que els temps fixats per a les dues grans formacions catalanes (CIU i PSC) eren desmesurats mentre que els fixats per a les formacions petites com ICV-EuiA eren insuficients (*La Vanguardia*, 30/10/2003). La denúncia dels professionals catalans s'estendrà gradualment entre els professionals de la resta de l'Estat espanyol i el 2008 el Col·legi de Periodistes de Catalunya, l'Associación de la Prensa de Madrid i el Colexio Profesional de Xornalistas de Galicia posaran conjuntament un recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Suprem contra l'acord adoptat per la Junta Electoral Central (JEC) el 14 de febrer del mateix any, respecte al Pla de Cobertura Informativa previst per la corporació RTVE amb motiu de les eleccions generals del 9 de març. El Suprem no admetrà a tràmit el recurs (en sentència que no arribarà fins el novembre de 2009) després d'escoltar les raons de totes les parts, incloent-hi escrits de Convergència i Unió i el Partit Nacionalista Basc en defensa dels blocs establerts per la JEC.

Per la seva banda, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya ha

intentat establir una doctrina pròpia amb l'objectiu de superar la rigidesa del sistema de blocs electorals mitjançant un mecanisme que pugui ser acceptat pels partits polítics, per tal d'evitar els recursos a la JEC, i pels periodistes, per tal d'evitar les queixes públiques. Per tal motiu, el 2007 va fer públiques unes recomanacions que instaven a seguir quatre criteris de referència en les cobertures informatives de les campanyes electorals (CAC 2007a): l'equitat, la professionalitat, l'interès informatiu i la igualtat d'oportunitats. Aquests criteris suposen tenir en compte la representació electoral anterior dels partits i de les coalicions per a la distribució del temps de cobertura informativa però matisant la proporcionalitat —d'aquí el terme *equitat*— amb criteris professionals i d'interès informatiu, i tenint en compte també les candidatures sense representació parlamentària.

Inspirant-se en aquests criteris, el consell de govern de la CCMA va aprovar un pla de cobertura per a les eleccions generals de 2008 que establia una forquilla de distribució del temps entre els partits entre 1 i 2,5 minuts (la proporcionalitat electoral estricta situava la forquilla entre 1 i 7 minuts) i va fer el mateix per a les eleccions europees del 2009 sense que cap partit polític no ho recorregués davant la JEC. Ambdós plans foren, no obstant això, objecte de crítica de nou per part dels professionals, que consideraven que malgrat la ponderació feta a la proporcionalitat se seguia obligant a fer còmputos matemàtics de temps, amb la contradicció que això implica amb la professionalitat i l'interès informatiu. El CAC, que havia donat suport als plans de la CCMA, ha criticat sostingudament les denúncies dels professionals pel fet de considerar que perjudiquen la credibilitat dels mitjans públics i no reconeixen l'esforç fet en la flexibilització de la proporcionalitat estricta (CAC 2007b, CAC 2008 i CAC 2009b).

Per altra banda, la recerca sobre el tema no ha pogut demostrar beneficis clars per al pluralisme amb els blocs. Un estudi realitzat pel CAC per al període 2003-2005 conclouia el següent:

“Les dades analitzades, basades en un estudi de cas concret, no permeten deduir conclusions definitives sobre la necessitat de blocs electorals per garantir el pluralisme. Si bé els blocs electorals distribueixen d'una manera molt clara la presència de les formacions polítiques en funció de la seva representativitat, la situació no és gaire diferent fora de les campanyes electorals, si més no durant el període 2003-2005” (Ortín 2006, pàg. 64).

Un altre estudi del Consell, aquesta vegada sobre la presència dels actors polítics en els telediaris, apuntava a la mateixa direcció. La presència mediàtica entre gener de 2003 i desembre de 2005 dels actors polítics en les emissores estudiades (TV3, TVE a Catalunya i BTV) ofería, entre d'altres elements, la conclusió següent: “L'ordenació dels partits segons el respectiu temps de paraula reproduceix, en termes generals, la composició (l'ordre segons el nombre d'escons) dels parla-

ments” (Rodas 2006, pàg. 53). És a dir, quan no hi ha blocs fixos sembla que la informació acaba, en termes de durada i ordre, estructurada de forma molt similar a la distribució de les forces polítiques al Parlament.

I de fet això és el que succeeix a la majoria de països occidentals: la informació política en períodes ordinaris i la informació política en períodes electorals no experimenta salts qualitius entre períodes. I tanmateix els blocs electorals són inexistent en l'un i l'altre període tal com els coneixem aquí, almenys aquests són els resultats d'un estudi comparat sobre nou països europeus les conclusions del qual resumim a continuació.

### 3. La cobertura de la informació política als mitjans públics europeus

L'estudi elaborat<sup>8</sup> tenia per objectiu identificar les fórmules de garantir el pluralisme polític als espais informatius dels mitjans de comunicació públics europeus, tant per als períodes ordinaris com per als electorals. No s'estudiava ni la propaganda política ni la programació informativa especial (debats, entrevistes, taules rodones, etc.), electoral o no. Els casos d'estudi triats (Alemanya, la comunitat flamenca de Bèlgica, Finlàndia, França, Itàlia, els Països Baixos, Portugal, el Regne Unit i Suècia) ho foren per la rellevància política i històrica al si de la Unió Europea, per la representativitat geogràfica i per la tradició mediàtica diferent. La no inclusió de països de l'est a la mostra no es considera un inconvenient, ja que la majoria d'aquests països han desenvolupat la regulació o mecanismes de protecció del pluralisme molt recentment i gairebé sempre tenint com a model algun dels països ja inclosos a la nostra mostra.

La metodologia emprada per a la recerca es va basar en l'anàlisi documental (recerques temàtiques similars, normativa legal nacional i documentació de les autoritats específiques de l'audiovisual a cada país), entrevistes en profunditat (amb representats de les cadenes públiques, de les autoritats de l'audiovisual, professionals o representants de col·lectius de periodistes i acadèmics), una enquesta a les autoritats de l'audiovisual (realitzada a través de la European Platform of Regulatory Authorities o Plataforma Europea d'Entitats Reguladores, EPRA)<sup>9</sup> i consultes puntuals a especialistes de l'àmbit acadèmic, empresarial i professional.

L'estudi de la cobertura dels actors polítics que fan els mitjans públics d'aquests nou països aporta les conclusions següents.

#### 3.1. Instruments de protecció del pluralisme

Dels nous casos estudiats, només Portugal atorga jurisdicció sobre els mitjans a un òrgan electoral (la Comissão Nacional de Eleições), que ha de vetllar pel pluralisme durant les campanyes electorals, però en cap cas no imposa cap mena de distribució del temps per a la informació electoral. A Finlàndia, la Llei de partits fa esment en termes generals de la cobertura de

la informació política (en general, tant per a períodes ordinaris com electorals) però és per especificar que en tots els casos tots els partits polítics han de ser tractats de manera imparcial i uniforme. A la resta de països, les normes fonamentals, la legislació audiovisual, les autoritats de l'audiovisual i/o els mecanismes d'autoregulació de les pròpies cadenes són els instruments principals de protecció del pluralisme polític tant en períodes electorals com ordinaris.

### 3.2. Mecanismes de control

Les autoritats de l'audiovisual<sup>10</sup> són el principal instrument de control extern en la meitat dels casos estudiats en matèria de pluralisme (a la comunitat flamenca de Bèlgica, França, Itàlia, Països Baixos i Suècia). També Portugal atorga el control del pluralisme a l'autoritat de l'audiovisual, però aquest control és compartit en períodes electorals amb la comissió nacional electoral, amb les característiques indicades al punt anterior. En els tres casos restants (Alemanya, Finlàndia i la BBC al Regne Unit)<sup>11</sup>, el control de les emissores públiques és intern perquè les autoritats de l'audiovisual no tenen competències sobre les cadenes públiques.

### 3.3. Modalitats de regulació

Les modalitats de regulació detectades en els nous casos estudiats poden dividir-se a partir dels criteris aplicats. Aquests criteris són essencialment de dos tipus: qualitius i quantitius.

Per criteris qualitius ens referim a l'ús de criteris genèrics (objectivitat, imparcialitat, independència, no discriminació, precisió, etc.) que poden ser molt acurats però no impliquen quantificació possible, ni implícita ni explícita. Aquests criteris tenen a veure sobretot amb la qualitat de la informació periòdica i es pot considerar que són de caràcter professionalista —és a dir, relacionats tradicionalment amb les pautes habituals recomanades per exercir un periodisme de qualitat. Aquests criteris els trobem a les regulacions de tots els casos estudiats en major o menor grau.

Per criteris quantitius ens referim a l'ús de criteris específics de distribució proporcional o igualitària del temps que sí que poden implicar quotes, blocs o distribucions matemàtiques del temps. En aquest cas els criteris poden ser implícits (amb referències a l'equitat, la igualtat, l'equilibri, etc., sempre envers la representació a les assemblees) o explícits (amb referències a la proporcionalitat i/o la distribució o el comptatge matemàtic del temps). Els criteris quantitius tenen a veure sobretot amb una preocupació dels partits polítics de distribució igualitària o proporcional del temps entre les forces polítiques, i per tant es poden considerar que són de caràcter polític —en la mesura que supediten la coherència informativa a criteris aperiòdics.

En tots els casos estudiats, només a França detectem criteris quantitius explícits —fora d'Espanya—, però sempre per a la informació ordinària, no per a l'electoral. Per altra banda, observem que França, Itàlia i el Regne Unit esmenten la situació parlamentària anterior com a mesura de referència per a la informació electoral, cosa que constitueixen referències implícita-

ment quantitatives, però sense especificació matemàtica de distribució del temps.

També fan crides implícitament quantitatives Alemanya i Portugal, però aquests països no prenen com a referència la situació parlamentària, sinó que parlen d'aplicar criteris d'igualtat tant durant els períodes ordinaris com durant els electorals.

En síntesi, la situació observada és aquesta:

a. Només **França** aplica criteris de distribució explícita del temps de la informació política sota el principi del pluralisme polític.<sup>12</sup> En períodes electorals, aquest principi s'aplica a la informació política no electoral mentre que per a la informació electoral s'apliquen criteris *ad hoc* per a cada comesa que prenen com a referència la representació parlamentària i la implicació efectiva per als partits extraparlamentaris, però no s'explíciten matemàticament. A **Itàlia** i el **Regne Unit** es pren com a referència la representació parlamentària per a la cobertura informativa electoral, però cap dels dos països no concreta aquesta referència amb forquilles de distribució matemàtica del temps. En el cas britànic es posa èmfasi en la necessitat de tenir en compte altres factors a més del suport electoral anterior (l'aparició de nous partits, la divisió de partits i altres proves de canvi potencial de suport que hagin pogut experimentar durant el període entre eleccions).

b. No s'ha de confondre l'obligació de computar els temps dedicats a cada partit als informatius amb el comptatge del temps que puguin fer a posteriori les autoritats de l'audiovisual. Tres països dels estudiats fan controls de la minutació de les aparicions dels partits polítics en les informacions electorals durant les campanyes: **França**, **Itàlia** i **Portugal**.<sup>13</sup> Aquests controls es realitzen a posteriori, per part l'autoritat de l'audiovisual, i només en el cas francès han tingut efectes sobre la regulació.

c. Fora dels països esmentats a l'apartat a, a la resta de casos, tant per als períodes electorals com per als períodes ordinaris, la protecció del pluralisme polític es regula sempre amb criteris qualitius, és a dir, no s'incorpora cap obligació de cronometratge per al periodista. En concret, per als períodes electorals, **Alemanya** estableix que cal cobrir la informació electoral amb equilibri, sense discriminació i amb igualtat; la **comunitat flamenca de Bèlgica** especifica que cal tractar tots els punts de vista per igual; Finlàndia parla de tractament imparcial i uniforme de tots els partits polítics; els **Països Baixos** fan referència a tenir en compte l'equilibri social; **Suècia** esmenta la necessitat d'imparcialitat en la cobertura, i **Portugal** parla d'igualtat i no discriminació en el tracte.

## 4. Conclusions

La cobertura diària de la informació política als mitjans públics de nou dels principals estats de la Unió Europea (Alemanya, Bèlgica en la seva comunitat flamenca, Finlàndia, França, Itàlia, Països Baixos, Portugal, el Regne Unit i Suècia) resta subjecta a criteris diversos de regulació, però en el seu conjunt

es pot afirmar que la representació parlamentària dels actors polítics només constitueix un criteri determinant en un el cas de França (i paradoxalment sense aplicació per a la informació electoral) i és un referent explícitament esmentat destacadament en la regulació de dos altres (Itàlia de forma més explícita i el Regne Unit de forma més matisada). Per a la resta, tot i que lògicament la relació de forces polítiques és una realitat subjacent, reconeguda implícitament, les regulacions, tanmateix, fan més èmfasi en la igualtat i la no discriminació o es remeten a criteris qualitius garantistes que apel·len a la professionalitat (imparcialitat, independència, objectivitat, precisió, etc.), tant per a períodes ordinaris com electorals.

El mecanisme dels blocs electorals i la jurisdicció que té a l'Estat espanyol un òrgan electoral com la Junta Electoral Central no tenen referent a Europa, almenys en els casos estudiats, i mostra un grau elevat de politització de la regulació i de la seva interpretació al nostre país. Tot plegat es trobaria en plena sintonia amb la posició que estudiosos dels sistemes de mitjans atorguen a l'Estat espanyol, aquella caracteritzada per un nivell baix de professionalització i autoregulació i un nivell alt d'instrumentalització dels mitjans de comunicació per part dels partits polítics (Hallin i Mancini 2007).

## Notes

- 1 Casos excepcionals són aquells en què, com a França, també està parcialment regulat per llei el sector de la premsa escrita (*Loi n 86-897 du 1 août 1986. Portant réforme du régime juridique de la presse*).
- 2 A Espanya la penetració de la televisió entre la població era a mitjans de 2009 del 88,5%, seguida de la ràdio amb el 54,4%, les revistes amb el 52,9%, els diaris amb el 41,6% i internet amb un 31,7%, segons la primera onada de l'EGM (AIMC 2009). Tot i que el consum d'internet entre la població supera el consum de televisió en algunes franges d'edat, nou de cada deu catalans de mitjana (89,8%) afirmaven mirar les notícies a la televisió a l'abril de 2009, proporció que es mantenia també per a les franges d'edat entre els 16 i els 44 anys (CAC 2009a).
- 3 "Calviño afirmó que en los telediarios de TVE el tiempo está directamente relacionado y en proporción al número de votos que los partidos obtuvieron en las elecciones de octubre de 1982", citat a *El País*, 24 d'octubre de 1984, dins la notícia "Calviño afirma que los telediarios de TV3 dedican un 82% de su tiempo a Pujol" [Consulta en línia el 28 de desembre de 2009].
- 4 Criteri que faran seu bona part de les televisions autonòmiques (explícitament en alguns casos en els seus textos legals pel que fa a l'accés als espais de propaganda electoral, debats, entrevistes, etc.).
- 5 Nom que va adoptar la coalició política liderada per Miquel Roca a Espanya.
- 6 Els criteris del consell d'administració de RTVE durant aquest període no s'han pogut localitzar oficialment, però és possible inferir, a partir de les notícies aparegudes en la premsa de referència i a partir dels comentaris de la JEC, que l'ens públic aplicava una proporcionalitat que per l'ens era considerada directa (vegeu nota 3 a peu de pàgina) mentre que per l'oposició no ho era (vegeu per exemple els esmentats ABC 19/12/1982 o *La Vanguardia* 15/05/1986).
- 7 De fet, Iniciativa per Catalunya i Esquerra Republicana s'han arribat a posicionar puntualment en contra dels blocs (com quan acompanyaren els professionals en la presentació del manifest contra els blocs en el Col·legi de Periodistes l'any 2003, comentat més endavant).
- 8 L'estudi original, de títol "La regulació de la informació sobre els actors polítics als mitjans públics europeus amb especial incidència als períodes electorals", fou encarregat pel consell d'administració de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals a l'Institut de la Comunicació (Incom-UAB). Els resultats es van presentar a la CCMA al desembre de 2008. Es pot trobar una exposició més detallada dels resultats comparats a: ALMIRON, N.; CAPURRO, M.; SANTCOVSKY, P. "The Regulation of Public Broadcasters: News Coverage of Political Actors in Ten European Union Countries". A: *Comunicación y Sociedad*. 2010, vol. XXIII, n. 1.
- 9 El qüestionari enviat a l'EPRA es va tramitar gràcies a la intercessió del professor Joan Botella, de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- 10 Cal recordar que l'Estat espanyol no comptava encara el 2009 amb una autoritat de l'audiovisual de caràcter estatal, mentre que sí que en disposaven a nivell autonòmic Catalunya, Andalusia i Navarra.
- 11 Només hem estudiat el cas de la BBC al Regne Unit, no així de l'emissora també pública Channel Four, que sí que està sota control de l'autoritat de l'audiovisual britànica (Ofcom).
- 12 Al juliol de 2009 el CSA va substituir la regla dels tres terços i el principi de preferència, que havien estat en vigor fins aleshores, per l'anomenat principi del pluralisme polític. Aquest principi estableix que el temps de paraula atorgat a l'oposició parlamentària pels mitjans de comunicació en cap cas no podrà ser inferior a la meitat del temps de paraula acumulat per la majoria parlamentària (que a més dels diputats al Parlament que formen la majoria inclou també els membres del Govern i els col·laboradors del cap d'Estat quan facin declaracions rellevants per al debat polític).
- 13 Al Regne Unit, la BBC també fa recomptes de temps en acabar les campanyes electorals des de recentment, però el caràcter d'aquests escrutinis de temps és totalment intern i voluntari i no està formalitzat.

## Referències

- ABC. "El Grupo Popular acusa de arbitrariedad a los informativos de TVE". 19 de desembre de 1982, pàg. 34.
- AIMC. "EGM: 1er año móvil 2009. Abril de 2009 a Marzo de 2009". [En línia].  
<<http://www.aimc.es/02egm/resumegm109.pdf>> [Consulta: 1 de setembre de 2009]
- Avui. "Requejo creu que el recurs de CiU contra els blocs electorals al final del TN 'no té massa base legal'", 30 de maig de 2009. [En línia].  
<[http://www.avui.cat/cat/notices/2009/05/requejo\\_creu\\_que\\_el\\_recurs\\_de\\_ciu\\_contra\\_els\\_blocs\\_electorals\\_al\\_final\\_del\\_tn\\_8220\\_no\\_te\\_massa\\_bas\\_60994.php](http://www.avui.cat/cat/notices/2009/05/requejo_creu_que_el_recurs_de_ciu_contra_els_blocs_electorals_al_final_del_tn_8220_no_te_massa_bas_60994.php)> [Consulta: 1 de setembre de 2009]
- CAC. "Acord 78/2007, de 7 de març, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya". 2007a. [En línia]  
<[http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Autorregulacio/Ac\\_78-2007\\_QUALITAT\\_1\\_\\_07.03.2007.doc](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Autorregulacio/Ac_78-2007_QUALITAT_1__07.03.2007.doc)> [Consulta: 15 de març de 2009]
- CAC. "Informe específic de pluralisme durant la campanya de les eleccions municipals 2007 (de l'11 al 25 de maig). Valoració del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (aprovada en sessió de 6 de juny de 2007)". 2007b. [En línia].  
<[http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Continguts/i58\\_2007\\_TOTAL\\_MUNICIPALS.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/i58_2007_TOTAL_MUNICIPALS.pdf)> [Consulta: 15 de març de 2009]
- CAC. "Informe específic de pluralisme a la televisió i a la ràdio durant la campanya de les eleccions generals 2008. Valoració del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (aprovada en la sessió de 18 de març de 2008). [En línia].  
<[http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Continguts/Generals\\_valoracio\\_def.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/Generals_valoracio_def.pdf)> [Consulta: 15 de març de 2009]
- CAC. "Estudi OMNIBUS. Informe de resultats. Abril 2009". 2009a. [En línia].  
<[http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/altres/CAC\\_Informe\\_mnibus\\_abril\\_09.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/altres/CAC_Informe_mnibus_abril_09.pdf)> [Consulta: 1 de setembre de 2009]
- CAC. "Informe específic de pluralisme a la televisió i a la ràdio durant la campanya de les eleccions europees 2009 (del 22 de maig al 5 de juny). Valoració del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (aprovada en la sessió del 17 de juny de 2009)". 2009b. [En línia].  
<[http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/actuacions/Continguts/i61\\_2009\\_TOTAL\\_ELECCIONS\\_EUROPEES\\_09.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/i61_2009_TOTAL_ELECCIONS_EUROPEES_09.pdf)> [Consulta: 15 de març de 2009]
- CAMPS, J.M. "L'article 66 és com és". A: *El Periódico*. Comitè professional de TV3 i Catalunya Ràdio. 16 de juny de 2009. [En línia].  
<[http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio\\_PK=46&idioma=CAT&idnoticia\\_PK=621766&idseccio\\_PK=1008](http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio_PK=46&idioma=CAT&idnoticia_PK=621766&idseccio_PK=1008)>
- CHRISTIANS, C. G.; GLASSER, T. L.; McQUAIL, D.; NORDENSTRENG, K.; WHITE, R. A. *Normative Theories of the Media. Journalism in Democratic Societies*. Urbana i Chicago: University of Illinois Press, 2009.
- EL PAÍS. "Calviño afirma que los telediarios de TV-3 dedican un 82% de su tiempo a Pujol". 24 d'octubre de 1984. Recuperat de:  
<[http://www.elpais.com/articulo/Pantallas/Calvino/afirma/telediarios/TV-3/dedican/82/tiempo/Pujol/elpepirtv/19841024/elpepirtv\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Pantallas/Calvino/afirma/telediarios/TV-3/dedican/82/tiempo/Pujol/elpepirtv/19841024/elpepirtv_4/Tes)> [Consulta: 1 de setembre de 2009]
- HALLIN, D. C.; MANCINI, P. *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer, 2007.
- HARDY, J. *Western Media Systems*. Londres: Routledge, 2008.
- LA VANGUARDIA. "TVE dedica al Gobierno del PSOE el doble de tiempo que al de UCD". 14 de gener de 1984, p. 10.
- LA VANGUARDIA. "Roca denuncia el reparto de espacios en TVE". 15 de maig de 1986, pàg. 18.
- LA VANGUARDIA. "La oposición quiere controlar sus propias noticias en televisión durante la próxima campaña electoral". 29 de setembre de 1989, pàg. 15.
- LA VANGUARDIA. "TVE dedica al Gobierno del PSOE el doble de tiempo que al de UCD". 14 de gener de 1986, pàg. 10.
- LA VANGUARDIA. "Periodistas de medios públicos rechazan los bloques electorales". 30 d'octubre de 2003. A: *Vivir*, pàg. 12.
- ORTIN, C. "El pluralisme polític durant el cicle electoral del període 2003-2004". A: *Quaderns del CAC*. 2006, n. 26, pàg. 55-64.
- RODAS, L. "La presència dels actors polítics en els teleinformatius". A: *Quaderns del CAC*. 2006, n. 26, pàg. 43-53.