

Los bloques electorales en los medios públicos del Estado español: una excepción en Europa

NÚRIA ALMIRON

Profesora de Estructura de la Comunicación Social de la Universitat Pompeu Fabra

nuria.almiron@upf.edu

PABLO SANTCOVSKY

Investigador del Instituto de la Comunicación (InCom-UAB)

pablo.santcovsky@uab.cat

MARIA CAPURRO

Investigadora del Instituto de la Comunicación (InCom-UAB)

capurromaria@gmail.com

Artículo recibido el 06/01/2010 y aceptado el 19/04/2010

Resumen

El mecanismo de los bloques electorales que se aplica durante las campañas electorales en los medios públicos tanto catalanes como del resto del Estado constituye un sistema controvertido de protección del pluralismo controvertido. El presente artículo describe la historia de la aplicación de los bloques electorales en España y contrasta dicho mecanismo con aquéllos de protección del pluralismo político aplicados a nuevos países de la Unión Europea. El resultado muestra una politización considerable del caso catalán/español.

Palabras clave

Bloques electorales, regulación, medios públicos, informativos, España, Cataluña, 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. Introducción

El pluralismo político y social en los medios de comunicación se considera uno de los elementos clave para hacer de estos últimos verdaderos instrumentos de fortalecimiento y desarrollo del juego democrático. Con el fin de garantizar que los medios de comunicación no sean herramientas en manos de intereses ilegítimos o, simplemente, de conveniencias de unos pocos, la mayoría de teorías de los medios coinciden en afirmar que, en democracia, éstos han de ser expresión y reflejo de la pluralidad existente en el seno de la sociedad (ver, por ejemplo, Christians [et al.] 2009, pág. 8, 10, 21, 24, 40, 48, 57, 59, 107 o 152). Según esta visión, su potencial educativo e informativo —y, por tanto, formador de opiniones, gustos, hábitos e identidades— debe ser accesible a todas las ideologías y expresiones culturales y sociales —o al menos, a las democráticas.

Por consiguiente, en la mayoría de democracias, las normas fundamentales y/o legislación específica recogen la protección del pluralismo —en términos generales y para todos los soportes las primeras, para el audiovisual principalmente la segun-

da¹— como prioridad y objetivo en la construcción de medios con espíritu de servicio público. En este sentido, en el protocolo del Tratado de Ámsterdam de 1997, que se añadiría al Tratado de Maastricht, se afirma que el sistema de radiodifusión pública de los estados miembros “está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación” (Unión Europea 1997, pág. 87, citado en Hardy 2008, pág. 165). Los medios de comunicación públicos son considerados, por tanto, una pieza fundamental en la construcción democrática, incluso en el seno de la Unión Europea, dominada desde sus inicios por intereses comerciales.

La preservación del pluralismo cobra especial importancia en los programas informativos de los medios audiovisuales —públicos o privados—, ya que estos soportes, y muy especialmente la televisión, siguen siendo el canal de información principal de la mayoría de ciudadanos.² En tiempo de elecciones, la televisión se convierte en plataforma informativa y persuasiva de primera magnitud. La gestión del pluralismo político en estos periodos es, por tanto, primordial.

Los autores de este artículo hemos analizado cómo se lleva a cabo la protección del pluralismo político en los informativos regulares de los medios públicos de nuevos países de la Unión Europea, tanto en periodos electorales como fuera de ellos, y hemos comparado los modelos identificados con el aplicado en nuestro país. Los resultados del estudio muestran que el sistema de bloques aplicado a los medios públicos del Estado y a Cataluña es una excepción. A continuación describimos, en primer lugar, nuestro modelo y, a continuación, lo que hacen los principales países de Europa para proteger su pluralismo político, específicamente en los espacios informativos.

2. Los casos español y catalán: 25 años de bloques electorales

En España, y en Cataluña, el pluralismo político está protegido específicamente por el artículo 1 de la Constitución, aparte de su mención en los derechos relacionados con la libertad de expresión del artículo 20. Además, el artículo 149 de la ley fundamental, en su disposición 27, menciona la competencia exclusiva del Estado para establecer normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación, sin perjuicio de las competencias autonómicas.

No obstante, y a pesar de lo anterior, ni la Constitución, ni la legislación específica en materia audiovisual que pueda emanar del Estado o de los gobiernos autonómicos por las competencias que se les otorgan tienen la última palabra en materia de pluralismo político durante los periodos electorales. España es uno de los pocos estados europeos donde la legislación electoral tiene dicha potestad y, probablemente, sea el único en el que una junta electoral, aquí órgano de naturaleza política, jurídico-política, puede regular el pluralismo político en los medios y aplicar a la información criterios de propaganda política.

Las razones de este escenario hay que buscarlas en la singularidad de la legislación electoral española, encabezada por la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, sobre el régimen electoral general (LOREG). La LOREG establece en su artículo 66:

“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”.

Puesto que no hay relación específica para el pluralismo político en España, más allá de las llamadas genéricas a su protección, como es por otra parte habitual en Europa, y puesto que los partidos políticos recurren tradicionalmente a la Junta Electoral competente (provinciales o central) durante las campañas, haciendo uso de la prerrogativa otorgada por el artículo

antes citado, la Junta Electoral Central (JEC), última instancia electoral, se convierte *de facto* en la principal autoridad reguladora del pluralismo político en los medios públicos en periodos electorales.

La LOREG también otorga a la Junta Electoral la atribución de los tiempos de propaganda electoral gratuita a los partidos. Con tal fin, el artículo 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 ley electoral, por consiguiente, distingue entre espacios para propaganda y espacios informativos, y estipula que se aplique una distribución de los tiempos en bloques ponderados sólo para los primeros. A su vez, éste ha sido también el criterio aplicado por la JEC para la información electoral, cuando se ha recurrido a ella. Esto ha llevado a algunos actores a afirmar que los bloques para información electoral son una exigencia de la LOREG, pero la aplicación del criterio de la propaganda política en la información periodística es una decisión interna de la JEC, como veremos, en su interpretación de los atributos que le otorga la ley —a pesar de que el artículo 66 de la LOREG deja también muy claro que son las administraciones de los entes públicos las responsables de establecer cómo proteger el pluralismo.

Dicha interpretación legal de la JEC no es casual, sino que está claramente determinada por un contexto de tradicional desconfianza mutua de los partidos políticos en el uso, y mal uso, de los medios de comunicación públicos en el Estado español. Una desconfianza que se traslada directamente al seno de la Junta Electoral Central, formada por cinco miembros elegidos por los partidos políticos y ocho más por el Consejo General del Poder Judicial —éste elegido a su vez por el Congreso de los Diputados y por el Senado a través de un sistema controvertido de cuotas pactadas entre los partidos políticos.

El análisis de la doctrina de la JEC revela que, en la práctica, no ha hecho más que suscribir los criterios de los partidos políticos, criterios que de hecho promovió en primer lugar el consejo de administración del ente público RTVE del primer gobierno socialista después de la Transición.

2.1. Los bloques en TVE

Si bien los bloques electorales no existían durante los primeros años de democracia, no tardaron en aparecer tras la llegada al poder del PSOE, a partir de 1982. La dirección de RTVE instauró entonces la minutación para la cobertura de la información electoral, consistente en distribuir el tiempo de información política en función del número de votos obtenidos en elecciones anteriores equivalentes, los llamados *bloques*. El momento concreto y la plasmación oficial de esta decisión no

se ha podido identificar en el tiempo, pero ya en 1984, José María Calviño, el entonces director general de RTVE, ya afirmaba que todos los telediarios de TVE se regían por bloques (sin utilizar este término, se hablaba de *minutación* o *distribución del tiempo*) en la cobertura de la información política, fuese electoral o no (*El País*, 24/10/1984).³

Por otra parte, el consenso entre la clase política respecto a este tema se hace explícito a principios de los 80: la oposición no sólo no estaba en contra de los bloques sino que, de hecho, se quejaba de que TVE no aplicaba la proporcionalidad directa con los votos de la forma correcta (ver, por ejemplo, *ABC* 19/12/1982 o *La Vanguardia* 15/05/1986). Todo ello nos permite afirmar que la teoría de que para garantizar el pluralismo se debe cronometrar la minutación de la información en relación con los resultados electorales, se instauró en aquel momento entre la clase política.

En este sentido, en 1989 ocurre un hecho especialmente destacable. El predominio de tiempo dedicado al gobierno socialista en la radiotelevisión pública (*La Vanguardia*, 14/01/1984) provocará la alianza de toda la oposición en favor de la aplicación, por parte de TVE, de bloques cronometrados de información electoral, y que lo hiciese siguiendo escrupulosamente los criterios que estipula la LOREG para los espacios gratuitos. En un documento firmado por el PP, CD, CIU e Izquierda Unida el 28 de septiembre de 1989, estos partidos pidieron de forma explícita la aplicación de los criterios de la propaganda electoral en la información periodística, entre otras cuestiones. Los partidos enviaron públicamente el documento a la Junta Electoral Central, pidiéndole que hiciese suyos los criterios expuestos en el mismo (*La Vanguardia*, 29/09/1989).

Desde entonces, los bloques electorales, es decir, la distribución temporal de la información electoral en los telediarios en función de los votos obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes, será una constante de TVE en periodos de campaña.⁴ Y todos los intentos de gestores posteriores del ente público de aplicar criterios más profesionales, matizando la proporcionalidad respecto a los votos, serán realizados por los partidos políticos de la oposición ante la JEC que, efectivamente, hará suyo, progresivamente, como veremos, el criterio del pacto de la oposición de 1989.

2.2. La doctrina de la JEC

Un análisis de la doctrina publicada por la Junta Electoral Central en su página web ofrece una visión de la evolución de las decisiones de un órgano cuya composición, cabe recordarlo, queda sujeta a los partidos políticos, electores directos, o indirectos, de sus integrantes. Dicho análisis muestra una doctrina confusa y a veces contradictoria, en todos los casos mucho menos homogénea de lo que algunos quieren demostrar (cuando se alega que la JEC se “limita” a aplicar la LOREG). A pesar de ello, es posible identificar tres etapas diferenciadas desde 1977 hasta hoy, en cuanto a su doctrina en la cobertura de la información electoral.

La primera etapa (1977-1988) corresponde a una JEC aún sin un criterio explícito con respecto a la cobertura de la información electoral y que se limita principalmente a ratificar los criterios aplicados por el ente RTVE, dándolos como buenos para garantizar el pluralismo.

Al mismo tiempo, en esta primera etapa identificamos, también, signos inequívocos de que la proporcionalidad directa no es considerada de aplicación por la JEC respecto a la información electoral. El primer signo lo encontramos el 19 de mayo de 1986, fecha en que queda registrada en los acuerdos de aquella sesión la petición del Partido Reformista Democrático y de Convergència y Unió de aplicación del artículo 64 (que determina la duración que debe tener la propaganda gratuita y quién tiene derecho a estos espacios). Esta primera petición será denegada de forma explícita, como lo serán las ulteriores en dicho periodo.

Durante esta primera etapa, las decisiones de la JEC corroboran la proporcionalidad aplicada por TVE mientras que deniegan explícitamente la proporcionalidad estricta. Es interesante mencionar que uno de los argumentos que da la JEC para considerar pluralistas los criterios de TVE⁶ es que no habían suscitado el rechazo explícito de la mayoría de entidades políticas cuando fueron aprobados (acuerdos del 3 de octubre de 1989, por ejemplo).

La segunda etapa (1989-2005) está delimitada por la asunción progresiva por parte de la JEC del criterio de proporcionalidad como propio fruto de la interpretación legal, ya no como una simple ratificación de los criterios de RTVE. Además, en contra del defendido hasta entonces, puntualmente comienza a solicitarse la proporcionalidad directa.

El de 1989 será un otoño convulso para la Junta Electoral Central. Si en septiembre recibía el escrito de toda la oposición política en pleno instándole a aplicar a la información electoral los criterios de propaganda electoral, las semanas siguientes recibiría numerosos recursos de índole similar (en plena campaña de elecciones generales), a los que respondería a menudo de forma confusa y contradictoria. Ese momento es considerado el punto de inflexión hacia la doctrina actual.

En primer lugar, la JEC respondía a los partidos del recurso de septiembre con la ya conocida ratificación de los criterios de RTVE y reconocía explícitamente que no era de su competencia fijar criterios previos de ningún tipo (acuerdos del 3 de octubre de 1989). En fechas posteriores, sin embargo, sí los fijaría.

El 26 de octubre, a raíz de los escritos presentados por el PP, el CDS e IU, la JEC advierte a todos los medios de comunicación de titularidad pública de que la información electoral del día de reflexión tenía que respetar la “proporcionalidad y la igualdad” de las candidaturas, sin precisar cómo hacer ambas cosas al mismo tiempo. Al día siguiente (acuerdos del 27 de octubre de 1989), tal y como se grabó en la sesión de aquel día, la JEC exigía a TV3 que restableciese el equilibrio perdido por haber ofrecido un debate sólo entre dos partidos, lo que “alteraba” la proporcionalidad, dando a entender que en el caso de los debates se debía respetar la proporcionalidad direc-

ta estricta, sin detallar tampoco cómo cumplir este extremo.

Cuatro años después, el CDS reclamaba a la JEC asistir a un debate en TV3 y poder participar en las entrevistas a los candidatos de Catalunya Ràdio. Esta vez, sin embargo, la JEC respondería que no podía pedir proporcionalidad estricta en Catalunya Ràdio ya que el criterio estaba establecido en el artículo 64 de la LOREG sólo para espacios gratuitos (propaganda electoral) (acuerdos de 5 de marzo de 1992). En la misma fecha, paradójicamente, la JEC también dictaminaba que el CDS merecía un tratamiento informativo electoral de TV3 directamente proporcional a los votos obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes.

Todo ello no impide observar, siguiendo las decisiones de años siguientes, que en el seno de la JEC se va consolidando la proporcionalidad como criterio propio (estricta o matizada, según el momento) y ya no como mera ratificación de los criterios de RTVE. En síntesis, la JEC acaba haciendo suyo el criterio de la proporcionalidad y, aunque no se considera competente para determinar criterios, pedirá finalmente la distribución estricta en función del número de votos también para la cobertura informativa cuando a ella se recurre. A modo de ejemplo, entre tantos posibles, en los acuerdos del 7 de mayo de 2003 queda registrada la siguiente solicitud:

“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, las decisiones de la JEC mantienen los apuntes contradictorios. Por ejemplo, en la sesión del 31 de marzo de 2005, se considera uno de los recursos interpuestos por las elecciones al Parlamento vasco, ya que la JEC entiende que la “duración asignada a cada una de las entrevistas” programadas en el Plan de Cobertura de RTVE “no se ajusta razonablemente al criterio de proporcionalidad *ponderada* que impone el respeto a los principios de pluralismo político y neutralidad informativa”. Mientras que el 26 de mayo del mismo año, para el Plan de cobertura informativa de TVE y RNE para las elecciones al Parlamento de Galicia, la JEC exige a RTVE que “la cobertura informativa de los actos de campaña de las distintas entidades políticas se atenga *estrictamente* a los resultados obtenidos en las elecciones anteriores” equivalentes. Asimismo, el 7 de febrero de 2008, con motivo de las elecciones generales del mes siguiente, se pide la aplicación de un criterio “*ponderadamente* proporcional al número de votos obtenidos” en las elecciones equivalentes anteriores [las cursivas son nuestras].

Si bien es imposible establecer una doctrina clara, en cuanto a si la proporcionalidad debe ser estricta o ponderada, queda claro que la JEC ha hecho plenamente suyo el criterio de la proporcionalidad y, a partir de 2005, irá más allá, fijando reiteradamente criterios más específicos, como el del orden de aparición de los bloques informativos así minutados (acuerdos

de la sesión del 25 de junio de 2005, del 1 de junio de 2006 o del 6 de junio de 2006, por ejemplo) o la exigencia explícita de que la minutación sea diaria (acuerdos del 7 de febrero de 2008, entre otros).

Es posible afirmar por tanto que el análisis de la doctrina de la JEC, especialmente si observamos la primera etapa (1977-1988), pone de manifiesto que no proviene de una interpretación de la LOREG sino de una asimilación tan gradual como volátil de los criterios de los partidos políticos, plasmados de forma diversa según el lugar y el momento, pero consensuados en torno a la idea de la proporcionalidad hacia los votos anteriores, sobre todo por parte de los partidos dominantes.

2.3. Los bloques en TV3

TV3, nacida en 1983, heredará este escenario, como el resto de televisiones autonómicas, todas ellas sujetas del mismo modo a las juntas electorales provinciales y central ante recursos de los partidos políticos. Paradójicamente, veinte años después del pacto de 1989, la mayoría de los partidos políticos catalanes, y su entorno, también esgrimían el criterio de la JEC como prueba de que los bloques han de aplicarse por mandato legal y que no hacerlo es vulnerar la ley (concretamente, CIU y PSC, ver, por ejemplo, *Avui* 30/5/2009),⁷ olvidando que son los mismos partidos, principalmente los grandes, los que han modulado desde los años 80 el criterio de la JEC —y que la LOREG no estipula en ningún caso que la protección del pluralismo y la neutralidad informativas deban traducirse en cómputos de tiempo u órdenes de frecuencia de ningún tipo en la información electoral.

Es este contexto, la denuncia de los profesionales públicos catalanes ha forzado, en primer lugar, a los gestores de la Corporación Catalana de Radiotelevisión (CCRTV) y, más tarde, a la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA), a diferentes intentos de flexibilización de los bloques. La crítica de los profesionales catalanes, los más activos del Estado español contra los bloques, se ha concretado siempre esencialmente en tres cuestiones: los bloques electorales quebrantan el derecho de informar con total libertad de los profesionales, responden a un pacto entre los partidos políticos con representación parlamentaria y alejan aún más a la ciudadanía de la clase política y de la política en general, al generar una cobertura informativa distorsionada de los intereses políticos (*El Periódico*, 16/6/2009).

La primera denuncia contra los bloques electorales la formaliza en 1996 el Sindicato de Periodistas de Cataluña. A partir de 2003, las denuncias de los profesionales serán constantes. Aquel año, el 29 de octubre, los comités profesionales de TVC y Catalunya Ràdio, los comités de empresa de TVE, RNE, COM Ràdio y BTV y la redacción TV L'Hospitalet firmaron un primer manifiesto conjunto contra los bloques electorales donde denunciaban que seguir la proporcionalidad estricta atentaba contra el criterio profesional y que los tiempos fijados para las dos grandes formaciones catalanas (CIU y PSC) eran desmesurados mientras que los fijados para las formaciones pequeñas,

como ICV-EuiA, eran insuficientes (*La Vanguardia*, 30/10/2003). La denuncia de los profesionales catalanes se extenderá gradualmente entre los profesionales del resto del Estado español y, en 2008, el Colegio de Periodistas de Cataluña, la Asociación de la Prensa de Madrid y el Colexio Profesional de Xornalistas de Galicia presentaron conjuntamente un recurso ante el Tribunal Supremo contra el acuerdo adoptado por la Junta Electoral Central (JEC) el 14 de febrero del mismo año respecto al Plan de Cobertura Informativa previsto para la corporación RTVE con motivo de las elecciones generales del 9 de marzo. El Supremo no admitirá a trámite el recurso (en sentencia que no llegará hasta finales de noviembre de 2009) después de escuchar las razones de todas las partes, incluyendo escritos de *Convergència i Unió* y el Partido Nacionalista Vasco en defensa de los bloques establecidos por la JEC.

Por su parte, el Consejo del Audiovisual de Cataluña ha intentado establecer una doctrina propia con el objetivo de superar la rigidez del sistema de bloques electorales mediante un mecanismo que pueda ser aceptado por los partidos políticos, con el fin de evitar sus recursos a la JEC, y de los periodistas, para evitar sus quejas públicas. Por ese motivo, en 2007 hizo públicas unas recomendaciones que instaban a seguir cuatro criterios de referencia en las coberturas informativas de las campañas electorales (CAC 2007a): equidad, profesionalidad, interés informativo e igualdad de oportunidades. Estos criterios suponen tener en cuenta la representación electoral anterior de los partidos y coaliciones para la distribución del tiempo de cobertura informativa pero matizando la proporcionalidad —de ahí el término *equidad*— con criterios profesionales y de interés informativo, y considerando también las candidaturas sin representación parlamentaria.

Inspirándose en dichos criterios, el consejo de gobierno de la CCMA aprobó un plan de cobertura para las elecciones generales de 2008 que establecía una horquilla de distribución del tiempo de los partidos de entre 1 y 2,5 minutos (la proporcionalidad electoral estricta la situaba entre 1 y 7 minutos) e hizo lo mismo para las europeas de 2009, sin que ningún partido recurriese ante la JEC. No obstante, ambos planes fueron nuevamente objeto de crítica por parte de los profesionales, que consideraban que, a pesar de la ponderación hecha a la proporcionalidad, se seguía obligando a hacer cálculos matemáticos de tiempo, con la contradicción que ello implica en cuanto a profesionalidad e interés informativo. El CAC, que había apoyado los planes de la CCMA, ha criticado reiteradamente las denuncias de los profesionales por considerar que perjudican a la credibilidad de los medios públicos y no reconocen el esfuerzo realizado en flexibilizar la proporcionalidad estricta (CAC 2007b, CAC 2008 y CAC 2009b).

Por otra parte, las investigaciones sobre el tema no han podido demostrar beneficios claros de los bloques para el pluralismo. Un estudio realizado por el CAC respecto al periodo 2003-2005 concluía lo siguiente:

“Los datos analizados, basados en un estudio de caso concreto, no permiten deducir conclusiones definitivas sobre la

necesidad de bloques electorales para garantizar el pluralismo. Si bien los bloques electorales distribuyen de un modo muy claro la presencia de las formaciones políticas en función de su representatividad, la situación no es muy diferente fuera de las campañas electorales, al menos durante el periodo 2003-2005” (Ortín 2006, pág. 64).

Otro estudio del Consejo, esta vez sobre la presencia de los actores políticos en los telediarios, apuntaba hacia la misma dirección. La presencia mediática entre enero de 2003 y diciembre de 2005 de los actores políticos en las emisiones estudiadas (TV3, TVE de Cataluña y BTB) ofrecía, entre otros elementos, la conclusión siguiente: “El orden de los partidos según el tiempo de palabra respectivo reproduce, en general, la composición de los parlamentos (orden según número de escaños)” (Rodas 2006, pág. 53). Es decir, cuando no hay bloques fijos parece que la información acaba, en términos de duración y orden, estructurada de forma muy similar a la distribución de fuerzas políticas en el Parlamento.

Y, de hecho, es lo que ocurre en la mayoría de países occidentales: la información política en periodos ordinarios y en periodos electorales no experimenta saltos cualitativos entre los mismos. Y ocurre a pesar de que los bloques electorales son inexistentes en uno y otro periodo tal como aquí se conocen, al menos estos son los resultados de un estudio comparado de nueve países europeos cuyas conclusiones resumiremos a continuación.

3. La cobertura de la información política en los medios públicos europeos

El estudio elaborado⁸ pretendía identificar las fórmulas que garantizan el pluralismo político en los espacios informativos de los medios de comunicación públicos europeos, tanto en periodos ordinarios como electorales. No se estudiaba ni la propaganda política ni la programación informativa especial (debates, entrevistas, mesas redondas, etc.), electoral o no. Los casos de estudio escogidos (Alemania, la comunidad flamenca de Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia) lo fueron por su relevancia política e histórica en el seno de la Unión Europea, por su representatividad geográfica y por su tradición mediática diversa. La no inclusión de países del este en la muestra no se considera un inconveniente, ya que el desarrollo de la regulación o de los mecanismos de protección del pluralismo en la mayoría de ellos ha sido muy reciente, y casi siempre basándose en modelos de los países ya incluidos en nuestra muestra.

La metodología empleada para la investigación se basó en el análisis documental (investigaciones temáticas similares, normativa legal nacional y documentación de las autoridades específicas del sector audiovisual de cada país), entrevistas a fondo (con representantes de las cadenas públicas, de las autoridades del audiovisual, profesionales o representantes de colectivos de periodistas y académicos), una encuesta a las autoridades del sector (realizada a través de la European

Platform of Regulatory Authorities o Plataforma Europea de Entidades Reguladoras, EPRA)⁹ y consultas puntuales a especialistas de los ámbitos académico, empresarial y profesional.

El estudio de la cobertura de los actores políticos que realizan los medios públicos de estos nueve países aporta las conclusiones siguientes.

3.1. Instrumentos de protección del pluralismo

De los nueve casos estudiados, sólo Portugal otorga jurisdicción sobre medios de comunicación a un órgano electoral (la Comissao Nacional de Eleições), que debe velar por el pluralismo durante las campañas electorales pero que no impone ningún tipo de distribución de tiempo para la información electoral. En Finlandia, la Ley de partidos recoge en términos generales la cobertura de la información política (en general, tanto en periodos ordinarios como electorales) pero para especificar que en cualquier caso todos los partidos políticos deben ser tratados de forma uniforme e imparcial. En el resto de países, las normas fundamentales, la legislación audiovisual, las autoridades del sector y/o los mecanismos de autorregulación de las propias cadenas son los principales instrumentos de protección del pluralismo político tanto en periodos electorales como ordinarios.

3.2. Mecanismos de control

Las autoridades del audiovisual¹⁰ son el principal instrumento de control externo en la mitad de los casos estudiados en materia de pluralismo (en la comunidad flamenca de Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia). También Portugal otorga el control del pluralismo a la autoridad del audiovisual, aunque dicho control se comparte en periodos electorales con la comisión nacional electoral, con las características mencionadas en el punto anterior. En los tres casos restantes (Alemania, Finlandia y la BBC en Reino Unido),¹¹ el control de las emisoras públicas es interno, ya que las autoridades del audiovisual no tienen competencias sobre las cadenas públicas.

3.3. Modalidades de regulación

Las modalidades de regulación detectadas en los nuevos casos estudiados pueden dividirse a partir de los criterios aplicados. Dichos criterios son esencialmente de dos tipos: cualitativos y cuantitativos.

Por criterios cualitativos nos referimos al uso de criterios genéricos (objetividad, imparcialidad, independencia, no discriminación, precisión, etc.) que pueden ser muy cuidadosos pero que no implican cuantificación posible, ni implícita ni explícita. Estos criterios están relacionados especialmente con la calidad de la información periodística y se pueden considerar de carácter profesional —es decir, relacionados tradicionalmente con las pautas habituales recomendadas para ejercer un periodismo de calidad. Éstos los encontramos en las regulaciones de todos los casos estudiados, en mayor o menor grado.

Por criterios cuantitativos nos referimos al uso de criterios específicos de distribución proporcional o igualitaria del tiempo, que sí pueden implicar cuotas, bloques o distribuciones

matemáticas del tiempo. En este caso, los criterios pueden ser implícitos (con referencias a la equidad, igualdad, equilibrio, etc., siempre relacionados con la representación en las asambleas) o explícitos (con referencias a la proporcionalidad y/o distribución o cálculo matemático del tiempo). Los criterios cuantitativos tienen que ver sobre todo con la preocupación de los partidos políticos por una distribución igualitaria o proporcional de las fuerzas políticas y, por tanto, se pueden considerar de carácter político —en la medida en que supeditan la coherencia informativa a criterios no periodísticos.

De todos los casos estudiados, sólo en Francia detectamos criterios cuantitativos explícitos —fuera de España—, pero siempre para la información ordinaria, no para la electoral. Por otra parte, observamos que Francia, Italia y Reino Unido mencionan la situación parlamentaria anterior como medida de referencia para la información electoral, lo que constituirían referencias implícitamente cuantitativas, pero sin especificación matemática de distribución del tiempo.

También se hacen llamamientos implícitamente cuantitativos en Alemania y Portugal, aunque estos países no toman como referente la situación parlamentaria, sino que hablan de aplicar criterios de igualdad tanto durante los periodos ordinarios como durante los electorales.

En síntesis, la situación observada es la siguiente:

a. Sólo **Francia** aplica criterios de distribución explícita del tiempo de la información política sobre el principio del pluralismo político.¹² En periodos electorales, este principio se aplica a la información política no electoral mientras que, para la información electoral, se aplican criterios *ad hoc* en cada caso que toman como referencia la representación parlamentaria y la implicación efectiva para los partidos extraparlamentarios, aunque no se especifican matemáticamente. En Italia y Reino Unido, para la cobertura informativa electoral, se toma como referencia la representación parlamentaria, pero ninguno de los dos países concreta dicha referencia con horquillas de distribución matemática del tiempo. En el caso británico, se hace énfasis en la necesidad de considerar otros factores además del soporte electoral anterior (aparición de nuevos partidos, división de partidos y otras pruebas de cambio potencial de soporte que hayan podido experimentar durante el periodo entre elecciones).

b. No se debe confundir la obligación de computar el tiempo dedicado a cada partido en los informativos con el cálculo del tiempo que puedan hacer a posteriori las autoridades del audiovisual. Tres países de los estudiados hacen controles de minutación de apariciones de partidos políticos en las informaciones electorales durante las campañas: **Francia, Italia y Portugal**.¹³ Estos controles pueden realizarse a posteriori, por parte de la autoridad audiovisual, y sólo en el caso francés han tenido efectos sobre la regulación.

c. Fuera de los países mencionados en el apartado a, en el resto de casos, tanto para periodos electorales como para periodos ordinarios, la protección del pluralismo político se regula siempre con criterios cualitativos, es decir, no se incor-

pora ninguna obligación de cronometraje para el periodista. En concreto, para los periodos electorales, **Alemania** establece que se debe cubrir la información electoral con equilibrio, sin discriminación y con igualdad; la **comunidad flamenca de Bélgica** especifica que hay que tratar todos los puntos de vista por igual; **Finlandia** habla de tratamiento imparcial y uniforme de todos los partidos políticos; los **Países Bajos** hacen referencia a la consideración del equilibrio social; **Suecia** menciona la necesidad de imparcialidad en la cobertura, y **Portugal** habla de igualdad y no discriminación en el trato.

4. Conclusiones

La cobertura diaria de la información política en los medios públicos de nueve de los principales estados de la Unión Europea (Alemania, la comunidad flamenca de Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia) queda sujeta a criterios diversos de regulación pero, en su conjunto, se puede afirmar que la representación parlamentaria de los actores políticos sólo constituye un criterio determinante en el caso de Francia (y, paradójicamente, sin aplicación a la información electoral) y es un referente explícitamente mencionado y destacado en la regulación de otros dos (Italia, de forma más explícita, y Reino Unido, más matizada). Para el resto, aunque lógicamente la relación de fuerzas políticas es una realidad subyacente, reconocida implícitamente, las regulaciones, no obstante, ponen más énfasis en la igualdad y la no discriminación o se remiten a criterios cualitativos garantes que apelan a la profesionalidad (imparcialidad, independencia, objetividad, precisión, etc.), tanto para periodos ordinarios como electorales.

El mecanismo de los bloques electorales y la jurisdicción que tiene en el Estado español un órgano electoral como la Junta Electoral Central no tiene referente en Europa, al menos en los casos estudiados, y muestra un grado elevado de politización de la regulación y su interpretación en nuestro país. Se encontraría en plena sintonía, finalmente, con la posición que conceden al Estado español los estudiosos de los sistemas de medios, la caracterizada por un nivel bajo de profesionalización y autorregulación, y un nivel alto de instrumentalización de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos (Hallin y Mancini 2007).

Notas

- 1 Son casos excepcionales aquellos en los que, como el francés, el sector de la prensa escrita está regulado por ley (*Loi n 86-897 du 1 août 1986. Portant réforme du régime juridique de la presse*).
- 2 En España, la penetración de la televisión entre la población era, a mediados de 2009, del 88,5%, seguida por la radio, con el 54,4%, las revistas, con el 52,9%, los periódicos, con el 41,6%, e Internet, con un 31,7%, según la primera ola del EGM (AIMC 2009). Aunque el consumo de Internet entre la población supera al de televisión en algunas franjas de edad, de media, nueve de cada diez catalanes (89,8%) afirmaban ver las noticias por televisión en abril de 2009, proporción que se mantenía asimismo en las franjas de entre 16 y 44 años (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”, citado en *El País*, 24 de octubre de 1984, en la noticia “Calviño afirma que los telediarios de TV3 dedican un 82% de su tiempo a Pujol” [consulta en línea el 28 de diciembre de 2009].
- 4 Criterio que harán suyo la gran parte de las televisiones autonómicas (de forma explícita en algunos casos en sus textos legales en cuanto al acceso a los espacios de propaganda electoral, debates, entrevistas, etc.).
- 5 Nombre que adoptó la coalición política liderada por Miquel Roca en España.
- 6 Los criterios del consejo de administración de RTVE durante este periodo no se han localizado oficialmente, aunque es posible inferir, a partir de las noticias publicadas en la prensa de referencia y a partir de los comentarios de la JEC, que el ente público aplicaba una proporcionalidad que éste consideraba directa (ver nota 3 al pie de la página) pero que la oposición no (ver p.ej. los mencionados en *ABC* 19/12/1982 o *La Vanguardia* 15/5/1986).
- 7 De hecho, Iniciativa per Catalunya y Esquerra Republicana se han llegado a posicionar puntualmente en contra de los bloques (como cuando acompañaron a los profesionales en la presentación del manifiesto contra los bloques en el Colegio de Periodistas en 2003, que comentaremos más adelante).
- 8 El estudio original, con el título “La regulación de la información sobre los actores políticos en los medios públicos europeos y con especial incidencia en los periodos electorales”, fue encargado por el consejo de administración de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales al Instituto de la Comunicación (Incom-UAB). Los resultados se presentaron a la CCMA en diciembre de 2008. Puede consultarse una exposición más detallada de los resultados comparados en: ALMIRON, N; CAPURRO, M; SANTCOVSKY, P. “The Regulation of Public Broadcasters: News Coverage of Political Actors in Ten European Union Countries”. En: *Comunicación y Sociedad*. 2010, vol. XXIII, n.º 1.
- 9 El cuestionario enviado a la EPRA se tramitó gracias a la intercesión del profesor Joan Botella, de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- 10 Recordemos que en 2009, el Estado español aún no contaba con una autoridad del audiovisual de carácter estatal, mientras que sí que disponía de ella a nivel autonómico en Cataluña, Andalucía y Navarra.
- 11 Sólo hemos estudiado el caso de la BBC en Reino Unido, pero no el de la emisora, también pública, Channel Four, que sí está bajo el control de la autoridad del audiovisual británica (Ofcom).
- 12 En julio de 2009, el CSA sustituyó la regla de los tres tercios y el principio de preferencia, en vigor hasta entonces, por el llamado principio de pluralismo político. Este principio establece que el tiempo de palabra concedido a la oposición parlamentaria por los

medios de comunicación no podrá ser, en ningún caso, inferior a la mitad del tiempo de palabra acumulado por la mayoría parlamentaria (que además de los diputados del Parlamento que forman la mayoría incluye también a los miembros del Gobierno y a los colaboradores del jefe de Estado cuando hagan declaraciones relevantes para el debate político).

- 13 En Reino Unido, desde hace poco, la BBC también hace recuentos de tiempo al acabar las campañas electorales, pero el carácter de estos escrutinios de tiempo es totalmente interno y voluntario y no está formalizado.

Referencias

- ABC. "El Grupo Popular acusa de arbitrariedad a los informativos de TVE". 19 de diciembre de 1982, pág. 34.
- AIMC. "EGM: 1^{er} año móvil 2009. Abril de 2009 a marzo de 2009". [En línea]. <<http://www.aimc.es/02egm/resumegm109.pdf>> [Consulta el 1 de septiembre 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 mayo de 2009. [En línea]. <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 el 1 de septiembre de 2009]
- CAC. "Acuerdo 78/2007, de 7 de marzo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña". 2007a. [En línea]. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Autorregulacio/Ac_78-2007_QUALITAT_1_07.03.2007.doc> [Consulta el 15 de marzo de 2009]
- CAC. "Informe específico de pluralismo durante la campaña de las elecciones municipales 2007 (del 11 al 25 de mayo). Valoración del Consejo del Audiovisual de Cataluña (aprobada en sesión de 6 de junio de 2007)". 2007b. [En línea]. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/i58_2007_TOTAL_MUNICIPALS.pdf> [Consulta el 15 de marzo de 2009]
- CAC. "Informe específico de pluralismo en la televisión y en la radio durante la campaña de las elecciones generales 2008. Valoración del Consejo del Audiovisual de Cataluña (aprobada en sesión de 18 de marzo de 2008)". [En línea]. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/Generals_valoracio_def.pdf> [Consulta el 15 de marzo de 2009]
- CAC. "Estudio OMNIBUS. Informe de resultados. Abril 2009". 2009a. [En línea]. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/altres/CAC_Informe__mnibus_abril_09.pdf> [Consulta el 1 de septiembre de 2009]
- CAC. "Informe específico de pluralismo en la televisión y en la radio durante la campaña de las elecciones europeas 2009 (del 22 de mayo al 5 de junio). Valoración del Consejo del Audiovisual de Cataluña (aprobada en sesión de 17 de junio de 2009)". 2009b. [En línea]. <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Continguts/i61_2009_TOTAL_ELECCIONS_EUROPEES_09.pdf> [Consulta el 15 de marzo de 2009]
- CAMPS, J. M. "L'article 66 és com és". En: *El Periódico*. Comité profesional de TV3 y Catalunya Ràdio. 16 junio de 2009 [En línea]. <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 y 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 de octubre de 1984. [En línea] <http://www.elpais.com/articulo/Pantallas/Calvino/afirma/telediarios/TV-3/dedican/82/tiempo/Pujol/elpepirtv/19841024elpepirtv_4/Tes> [Consulta el 1 de septiembre 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 enero de 1984, pág. 10.
- La Vanguardia*. "Roca denuncia el reparto de espacios en TVE". 15 de mayo de 1986, pág. 18.
- La Vanguardia*. "La oposición quiere controlar sus propias noticias en televisión durante la próxima campaña electoral". 29 de septiembre de 1989, pág. 15.
- La Vanguardia*. "TVE dedica al Gobierno del PSOE el doble de tiempo que al de UCD". 14 de enero de 1986, pág. 10.
- La Vanguardia*. "Periodistas de medios públicos rechazan los bloques electorales". 30 de octubre de 2003. En: *Vivir*, pág. 12.
- ORTIN, C. "El pluralisme polític durant el cicle electoral del període 2003-2004". En: *Quaderns del CAC*. 2006, n.º 26, pág. 55-64.
- RODAS, L. "La presència dels actors polítics en els teletinformatius". En: *Quaderns del CAC*. 2006, n.º 26, pág. 43-53.