

La regulación de los debates electorales en el servicio audiovisual público

José Rúas Araújo¹, José Fernández Holgado², José Ángel Alén Amil³

joseruas@uvigo.es, xholgado@gmail.com, alenamil@gmail.com

^{1,2,3}Universidade de Vigo, Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación, 36005, Pontevedra, España.

Pages: 158–170

Resumen: La reciente celebración de las elecciones en Cataluña, con la intervención de la autonomía por parte del Estado, al amparo del artículo 155 de la Constitución, ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en la regulación y papel de las televisiones públicas, estatal y autonómica, ante conflictos de este tipo, con el artículo 20 de la Constitución y el debate sobre los límites de la libertad de expresión de fondo, en medio de un enfrentamiento cruzado entre las denominadas formaciones constitucionalistas e independentistas, con recursos ante la Junta Electoral Central (JEC) y acusaciones de manipulación política de los canales públicos de televisión.

Este trabajo describe la regulación de los procesos electorales y debates televisados por las distintas entidades y organismos reguladores de las televisiones públicas en Europa, con especial referencia al OFCOM del Reino Unido, como modelo y servicio a seguir, y defiende la necesidad urgente de profundizar en la regulación audiovisual y las garantías democráticas de los distintos procesos electorales y debates celebrados en España.

Palabras clave: regulación audiovisual, televisiones públicas, política, elecciones, debates.

The regulation of the electoral debates in the public audiovisual service

Abstract: The recent celebration of the elections in Catalonia, with the intervention of autonomy by the state, under article 155 of the Constitution, has revealed the need to deepen the regulation and role of television Public, State and regional, in the face of conflicts of this kind, with article 20 of the Constitution and the debate on the limits of freedom of expression of substance, in the midst of a cross-confrontation enters the so-called constitutionalist formations and Independentists, between appeals to the Central Electoral Board (JEC) and accusations of political manipulation of the public television channels.

This paper describes the regulation of the electoral processes and debates broadcasted by the different entities and regulatory bodies of the public televisions in Europe, with special reference to the OFCOM of the United Kingdom, like model and service to follow, and It defends the urgent need to deepen the audiovisual regulation and the democratic guarantees of the different electoral processes and debates held in Spain.

Keywords: Audiovisual regulation, public television, politics, elections, debates.

1. La regulación de las elecciones y los debates televisados: nuevas cuestiones sobre la mesa

Comprender el funcionamiento de los distintos organismos reguladores audiovisuales europeos implica atender a la diversidad social, cultural y económica de los diferentes países, además de tener en cuenta sus particulares estructuras políticas.

La configuración de los mercados mediáticos de cada estado, el grado de vinculación entre medios de comunicación y partidos políticos, la profesionalidad de los periodistas y el nivel de intervención gubernamental en el sector de la comunicación determinan las distintas relaciones entre los organismos reguladores y los medios de comunicación, explicando así su heterogeneidad (Hallin y Mancini, 2008).

Nos encontramos con diferentes normas y reglas para la organización y regulación de los debates en cada país, como ocurre con la Office of Communications (OFCOM) en el Reino Unido, el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en Francia, la Entidade Reguladora para la Comunicação social (ERC) en Portugal o la Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) de Italia, todos ellos coordinados, a nivel supranacional, a través de la European Platform of Regulatory Authorities (EPRA).

La EPRA es un foro de colaboración entre autoridades que regulan el audiovisual cuyos principales objetivos son el intercambio de opiniones e informaciones y el debate de problemas y soluciones acerca de la regulación del audiovisual¹ y dentro del cual también participan, como observadores permanentes, el Consejo de Europa, la Comisión Europea, el Observatorio Europeo del Audiovisual y la representación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la libertad de los medios.

Tras la *Federal Communications Commission* (FCC) estadounidense, creada en 1934, el OFCOM es el referente a nivel europeo en cuanto a modelo e independencia, heredero de la tradición de servicio público de la *British Broadcasting Corporation* (BBC). En el caso concreto de OFCOM, además del cumplimiento de una Carta y Código de Radiodifusión, la ley exige que la BBC adopte un código y guía de buenas prácticas editoriales (*Editorial Guidelines*) para regular la participación de los candidatos en cada circunscripción, con consideraciones específicas en materia electoral².

Asimismo, el *Chief Adviser Politics* es el órgano encargado de elaborar las directrices específicas para la cobertura de las campañas electorales, tanto en televisión y radio como en medios online, incluyendo los distintos foros de discusión acordados por la *BBC Trust*.

Este modelo televisivo entronca con las teorías de la función social de la televisión como servicio de interés general y público y la defensa de una política mediática activa y fortalecedora de la relación entre emisor y receptor, aprovechando los nuevos recursos digitales (Horowitz, 2015; Tremblay, 2016; Trappel, 2016; Marzal y Zallo, 2016), y

¹ <https://www.epra.org>

² <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/impartiality/elections-and-referendums>

supone una referencia y base para el análisis de los distintos modelos y sistemas de relación entre los medios de comunicación y la política (Hallin y Mancini, 2008).

Aspectos como la mejora del pluralismo en las políticas mediáticas de la Comisión Europea (Costache y Llorens, 2015) o el análisis del futuro de las televisiones públicas en el seno del Comité de Regiones y el cumplimiento de los objetivos de gobernanza, así como la mejora en el acceso a los contenidos, la rendición de cuentas y el fomento de la participación ciudadana y de la ciudadanía activa, figuran entre las nuevas prioridades, a la hora de organizar, también, debates electorales (Muñoz y Azurmendi, 2016; Almiron, Narberhaus y Mauri, 2016; López, Puentes y Rúas, 2017).

Aun así, de fondo permanece la cuestión de si los debates son un simple programa de televisión en lugar de una institución democrática, consideraciones sobre las que existe cierto consenso legal en países como Alemania, a favor de la primera postura, aunque no exenta de planteamientos cada vez más discrepantes, sobre todo ante el auge de formaciones ultranacionalistas y extremistas.

En cualquier caso, siempre hay decisiones polémicas que deben tomarse sobre la organización de debates electorales televisados, como ocurrió en los últimos procesos electorales celebrados en el Reino Unido, sobre la participación e inclusión de candidatos, debido al incremento de la fragmentación electoral, como consecuencia de la entrada en escena del *United Kingdom Independence Party* (UKIP), o el interés nacional sobre la inclusión en los debates de formaciones como el *Partido Nacional Escocés* (SNP), bajo el argumento de que los partidos separatistas, por su propia naturaleza, plantean cuestiones que influyen a todos los ciudadanos de un estado y, en consecuencia, no pueden considerarse como de interés periférico (Anstead, 2015). Algo similar a lo ocurrido, recientemente, con las elecciones catalanas celebradas el pasado 21 de diciembre, con tres debates televisados, celebrados tanto a través del canal autonómico *TV3* como, a nivel nacional, por la televisión pública *TVE* y el canal privado *La Sexta*.

En líneas generales, los tribunales se han negado a intervenir en la organización de debates televisados, dejando esta competencia para los organismos de radiodifusión y partidos políticos. Sin embargo, esto no significa que las entidades que organizan debates no tengan que rendir cuentas, tal y como destaca el *Observatorio Europeo del Audiovisual* en su último informe (2017).

Durante los años 2016 y 2017, se celebraron elecciones y referéndums en más de la mitad de los estados miembros del Consejo de Europa y, en el seno de la UE, existe cierta preocupación, en la actualidad, por un par de cuestiones básicas.

En primer lugar, está la posibilidad de imposición de reglas adicionales sobre la cobertura de las elecciones y organización de debates electorales en los medios o las posibles restricciones a la libertad de expresión y su control por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en segundo, la regulación de la utilización de los medios online en campaña, ante su creciente influencia y el notable incremento de la publicidad política por esta vía, aspectos sobre el que se pronunciaron varios organismos europeos, como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

En el caso de España, son los poderes públicos los encargados de regular los debates electorales, a partir de la consideración, desde la propia Constitución Española, de que el Estado tiene

competencia exclusiva con respecto a las normas básicas relativas a la organización de la prensa, la radio y la televisión y, en general, a todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de los poderes conferidos a las Comunidades Autónomas que se relacionan con su elaboración y ejecución (artículo 149.27). La Constitución también señala, en su artículo 1, la defensa del pluralismo político como un valor superior de su ordenamiento jurídico y establece que la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España (artículo 20.3).

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), es la encargada de establecer las reglas generales aplicables a todos los medios durante la celebración de las elecciones. De acuerdo con el artículo 66.1 de la LOREG, los medios de servicio público se comprometen a respetar el pluralismo político y social, así como la igualdad, proporcionalidad y neutralidad de la información en su programación durante el período de elección. En su declaración 4/2011 (modificada por la Instrucción 1/2015), la Junta Electoral Central (en adelante, JEC), explica con más detalle las obligaciones del compromiso de los medios de respetar, en época de elecciones, los principios de pluralismo, de igualdad, proporcionalidad y neutralidad de la información. Además, la JEC es la autoridad responsable de vigilar por el cumplimiento de las normas y dirimir los desacuerdos o recursos presentados por parte de los distintos partidos y candidatos electorales.

Durante la convocatoria de elecciones, a las cadenas de televisión se les exige no sólo respetar el pluralismo político y la igualdad, sino también la proporcionalidad y neutralidad en la programación informativa (artículo 66 LOREG e Instrucción 4/2011 de la JEC). El respeto al pluralismo político es un mandato impuesto a los medios de comunicación públicos en la propia Constitución (artículo 20.3), exigencia reiterada durante el proceso electoral, durante el cual se debe garantizar la igualdad en el acceso a los cargos públicos, a través de la proporcionalidad en el reparto de tiempo disponible para cada formación en el acceso a los medios públicos y espacios destinados a publicidad electoral, en función de los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes celebradas. A estos preceptos de la Carta Magna se añade también el derecho de la sociedad a recibir información (García-Llovet, 1987).

Asimismo, los medios públicos deben respetar el principio de neutralidad informativa, como uno de los principios inspiradores de su actividad, de acuerdo con la Ley 17/2006 de la Radio y de la Televisión de Titularidad Estatal, para cuyo cumplimiento y garantía se establece un control preventivo que obliga a poner en conocimiento de las juntas electorales correspondientes, con la debida antelación, los “Planes de Cobertura Informativa de la campaña electoral”, dentro de los cuales se incluyen los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral que pretendan realizar, así como los criterios sobre la información relativa a la campaña electoral (Instrucción 4/2011).

Sin embargo, la JEC también ha diferenciado el tratamiento de la información política de carácter general o la información específica sobre elecciones, quedando fuera los programas de entretenimiento, a los que no son de aplicación los principios de neutralidad y proporcionalidad (Holgado-González, 2017), tal y como puso de manifiesto este órgano, a raíz que los recursos presentados por la formación UPyD sobre programas a los que no

se les había invitado, concretamente, en el caso de “El Hormiguero” y “En tu casa o en la mía” (Acuerdos de la JEC 571/2015 y 568/2015, de 9 de diciembre, respectivamente).

En España las leyes “guardan un absoluto silencio”, en palabras de Holgado-González (2017), sobre la regulación de los debates electorales televisados, pese a las reclamaciones de intervención en este sentido, en cuanto a su regulación y celebración (Solozábal-Echavarría, 1993).

Una ausencia de cobertura legal que hace que los debates electorales dependan, exclusivamente, de la voluntad de los candidatos. No hay obligación ni prohibición de celebrar debates electorales y, en caso de querer realizarlos, el único requisito es comunicarlo, previamente, a la JEC, con cinco días de antelación, indicando la fecha, hora e intervinientes (Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999), y los medios de comunicación, tanto públicos como privados, gozan de libertad para optar por el formato que prefieran, de acuerdo con los intervinientes.

1.1. La independencia de los órganos reguladores audiovisuales

La capacidad de influencia que los medios audiovisuales ejercen sobre la población hace imprescindible la creación de organismos independientes que regulen y controlen las actividades de estos, con la potestad de sancionar a los que no cumplan con la normativa.

Para Ramírez (2005), estas competencias pivotan en torno a tres ejes fundamentales: contenidos (control del cumplimiento de la legislación en la programación tanto de los operadores públicos como de los privados), asignación de licencias a operadores de radio y televisión y capacidad sancionadora directa.

Aunque no es suficiente con establecer estas entidades, para que estos organismos puedan realizar correctamente su función es indispensable que posean una independencia política y económica además de la independencia de sus miembros que asegure la realización de su función sin someterse a las presiones e injerencias que les puedan llegar tanto desde la esfera política como empresarial (Botella, 2007).

OfCOM

La Unión Europea a través de la *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector* (2000) planteó la necesidad de la creación de órganos independientes que garantizaran la regulación y supervisión de los medios en el sector de las telecomunicaciones con el objetivo de evitar que los gobiernos, partidos políticos, empresas o cualquier otro elemento externo interviniese en ellos de manera partidista.

Bajo esta recomendación surgió en el Reino Unido la OfCOM, sustentada en la tradición de los *quangos*³, para ejercer como órgano regulador y supervisor del sector de las telecomunicaciones, afectando sus actividades tanto a empresas privadas como públicas.

³ Quasi-autonomous non-governmental organisation: autoridad o administración independiente con cierta autonomía frente al Gobierno, aunque creadas por éste y refrendadas por el Parlamento.

Para conseguir que la *Office of Communications* mantuviera su autonomía, se diseñó una estructura y un proceso selectivo para la elección de los miembros de su junta (Board) en los que la intervención política no fuera decisiva.

La junta que rige la OfCOM la forman entre seis y nueve miembros. Los candidatos provienen de una selección realizada con los criterios marcados por la *Office of the Commissioner for Public Appointments*⁴ (OCPA) y bajo los principios que determina el Informe Nolan⁵ (Fernández Rojas, 2017).

El Parlamento Británico participa realizando audiencias y entrevistas a los candidatos. Finalmente, los integrantes de la junta son nombrados por el Gobierno, pero no pueden ser cesados por este, lo que añade un grado de independencia a los miembros ejecutivos y no ejecutivos de la junta. El tiempo de los mandatos varía entre los tres y seis años con posibilidad de una única reelección.

OfCOM posee personalidad jurídica propia, aunque debe de rendir cuentas ante el Parlamento. Destacar que las decisiones de la junta no se toman por votación sino por consenso y el presidente no tiene derecho a veto (Carniel, 2009).

La precisión y claridad normativa se manifiesta como otro de los puntos esenciales para preservar la independencia de los órganos reguladores, evitar las ambigüedades y determinar con exactitud los procedimientos y elementos que intervienen en la transmisión de los debates electorales forma parte de la línea de actuación de OfCOM. Lo que la lleva a una política de constante publicación de informes y propuestas regulatorias, teniendo en el caso de los debates electorales como objetivo principal a la BBC.

En aras de cumplir con el principio de mínima intervención, el 9 de marzo de 2017 OfCOM publicó *Ofcom's rules on due impartiality, due accuracy, elections and referendums* con el que enmienda la sección sexta⁶ del *Broadcasting Code*, otorgando mayor capacidad de decisión a los canales de televisión en la transmisión de eventos electorales y en el que reafirma las intenciones de regular la BBC en cuanto a imparcialidad y equidad en todo lo relativo a elecciones, partidos políticos y referendums.

Otro aspecto esencial para preservar la autonomía lo determina el grado de autofinanciación. En el caso de OfCOM los ingresos provienen de tres fuentes distintas reflejadas en el informe *The Office of Communications Annual Report & Accounts* (2018).

En el ejercicio 2017/18 el 57% de los 204 millones de libras con las que se financió el órgano regulador procedieron del gobierno, dinero destinado a planes y proyectos específicos.

El 9% de los ingresos vinieron de la tasa de uso del espectro electromagnético (comunicaciones inalámbricas) y el 34% restante lo aportaron a través de tasas y

⁴ Estamento que regula los procesos en los que los ministros del Gobierno Británico nombran a los cargos públicos bajo criterios de transparencia, justicia y méritos.

⁵ En 1995 un comité de expertos presidido por el Juez Nolan propuso una serie de Normas de Conducta en la Vida Pública que los miembros del Parlamento Británico y la administración deberían cumplir, incluyendo valores en ellas como los de integridad, honestidad, imparcialidad, objetividad, etc.

⁶ Documento del OfCOM en el que se reflejan las normas por las que se rigen las transmisiones de los eventos electorales en el Reino Unido.

cánones las empresas e instituciones que OfCOM regula, incluyendo este apartado las provenientes de la BBC.

Los porcentajes muestran una dependencia financiera de los organismos públicos, ante los que debe presentar anualmente sus informes, concretamente el de actividades realizadas ante el Parlamento y el del estado de las cuentas a la National Audite Office (NAO).

Los órganos reguladores en España

A nivel estatal, en España no existe un organismo regulador del audiovisual, a pesar de ser una recomendación del Consejo de Europa. La labor de supervisar al sector audiovisual, entre otros, recae en la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMC), tal y como recoge su página web: “Es un organismo público con personalidad jurídica propia. Es independiente del Gobierno y está sometido al control parlamentario” (CNMC, s.f.), aunque su independencia política puede cuestionarse debido a que está adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad.

Además, en España existen dos organismos independientes autonómicos, que a diferencia de la CNMC se encargan exclusivamente del sector audiovisual, por lo que están incluidos en la Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras, *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA): el *Consell Audiovisual de Catalunya* (CAC) y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA). Ambos se crearon como organismos asesores de sus respectivos gobiernos autonómicos, pero con el paso de los años fueron ganando en atribuciones e independencia (Benítez, 2014).

2. El conflicto con Cataluña

En el caso de los órganos de audiovisuales de España, los consejos autonómicos audiovisuales de Cataluña y Andalucía también forman parte de la EPRA, al igual que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Pero la mayor polémica, motivada por la falta de regulación y conflicto de competencias, se produjo a raíz de la aplicación del artículo 155 de la Constitución y la intervención, por parte del Estado, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con motivo de sus últimas elecciones autonómicas.

La LOREG señala que cuando las elecciones se llevan a cabo sólo en la asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, las funciones con respecto a los medios de comunicación de servicio público se limitan al territorio de la Comunidad Autónoma y deben ser ejercidos por la Comisión Electoral de esa comunidad autónoma o, si no está constituida, por la Comisión Electoral de la provincia cuya capital corresponde al de la Comunidad. En este caso, la Comisión Electoral de esta Comunidad Autónoma también tiene, al menos, los poderes que ejerce la Comisión Electoral Central, incluidos los relativos a la gestión de una Comisión de Radio y Televisión (en caso de que así

se haga) por la legislación de la Comunidad Autónoma, que regula las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas⁷.

Sin embargo, en el caso de las elecciones autonómicas celebradas en Cataluña el pasado 21 de diciembre, el problema se suscitó ante el hecho de que esta autonomía carece de una ley electoral propia y, por ende, no dispone de una junta electoral autonómica, ya que nunca ha habido quórum entre los partidos a la hora de legislar sobre la materia y la ley electoral catalana requiere una mayoría de dos tercios para ser aprobada y, en consecuencia, es la Junta Provincial de Barcelona la que ejerce como tal. Además, se suscitó otro problema de fondo sobre si el alcance de la intervención de la autonomía, a raíz de la aplicación del 155, debería incluir también a *TV3* y *Catalunya Radio*, al considerar ambos medios como parte del engranaje propagandístico independentista, una posibilidad que llegó a barajar el gobierno del entonces presidente, Mariano Rajoy.

Estas circunstancias provocaron un contexto de tensión y polarización añadida, ante el papel protagonista de la JEC y las juntas zonales, debido a las circunstancias excepcionales y las denuncias cruzadas por la supuesta vulneración de los principios de igualdad, neutralidad y pluralismo informativo, por parte de las televisiones y radios, autonómicas y estatal.

Cuestiones como la decisión de la JEC y las juntas locales de prohibir iluminar fuentes y edificios públicos de amarillo o llevar lazos amarillos en la solapa, o la petición a los medios públicos de la *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (CCMA) de evitar determinadas expresiones como “consellers encarcelados” o “Govern en el exili” quedaron desautorizadas en la práctica, con la celebración de los debates en *La Sexta* y *TV3*, donde los candidatos independentistas incluso llegaron a referirse al “golpe de Estado” a Cataluña y posaron con lazos amarillos y camiseta amarilla (en el caso de la candidata de ERC, Marta Rovira, en el debate celebrado en *TV3*), aparte de la polémica por la solicitud planteada por JxCAT a *TV3* de que Puigdemont participase en el debate desde Bruselas, a través de una pantalla de plasma, lo cual también provocó una petición similar para en el caso de ERC y Oriol Junqueras, desde la cárcel de Estremera (Madrid), para lo que se requería una autorización por parte del juez del Tribunal Supremo.

Todo ello mezclado con las acusaciones cruzadas, por parte de *TVE* y *TV3*, de falta de pluralismo en los debates y tertulias organizadas por ambas cadenas, con un marcado desequilibrio en el número de tertulianos a favor o en contra de la independencia⁸. Igualmente, las denuncias del Consejo de Informativos de *TVE* por cuestiones como la comparación del referéndum catalán con el celebrado meses antes en Venezuela o detalles como la utilización de la banda sonora de la película “El Exorcista” sobre la voz e imágenes de Carles Puigdemont, o las críticas a *TV3* por seguir utilizando el tratamiento de “President de la Generalitat” cuando Puigdemont ya había sido cesado, o la falta de neutralidad en programas de humor (*Polònia*) e incluso infantiles (*Info K*).

⁷ Epígrafe específico de análisis del caso de España (Cabrera-Blázquez, F.C., 2017: 47), dentro del mencionado informe del Observatorio Europeo del Audiovisual.

⁸ Al respecto cabe recordar que, por ejemplo, la “Charte des Antennes” de *France Television* contempla que la elección de invitados en las tertulias televisivas debe hacerse “con vistas al pluralismo y el equilibrio de puntos de vista” y prestando “el mismo nivel de atención” a todos los invitados, por parte de los moderadores.

Este panorama muestra la necesidad de profundizar en la regulación de los debates electorales televisados celebrados en España, tanto en los canales públicos estatales y autonómicos como privados, que se debaten entre el conservadurismo de los primeros a la hora de organizar los debates –o conflictos de competencias, como se evidenció entre *TVE* y *TV3*- y el intento de aperturismo y condiciones de los segundos, que además denuncian que las televisiones privadas tengan que someterse a cuotas de intervención y al cronómetro impuesto por políticos, sin contar con la opinión de los medios, convirtiendo de este modo la información en propaganda, tal y como denunció la *Unión de Televisiones Comerciales Asociadas* (UTECA).

En este sentido, distintos colectivos de periodistas, como la *Federación de Asociaciones de Periodistas de España* (FAPE)⁹ o los *Consejos de Informativos de RTVE*, han expresado su malestar por la imposición de criterios meramente cuantitativos, en cuanto a tiempos y orden de emisión, frente al criterio periodístico que debería determinar lo que es noticiable o no. Criterios cuantitativos que, además, pueden ser burlados, a través de diferentes tratamientos cualitativos y de contenido, favorables a una determinada candidatura sobre otra.

Un aspecto sobre el que también ha insistido el Colegio de Periodistas de Cataluña, que en el año 2005 presentó una demanda contra España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, finalmente desestimada, y que también motivó la reciente presentación de recursos por parte del *Consell Professional* de *TV3* al Tribunal de Estrasburgo, apelando a la libertad de expresión y reunión, recogida en los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Tanto el Estatuto General de Radio Televisión Española como sus “Principios básicos y líneas de programación”, entienden que la información debe ser objetiva, veraz e imparcial, lo cual exige tanto la separación expresa entre información y opinión, como que las distintas fuerzas políticas, sindicales, sociales, culturales y religiosas reciban un tratamiento equitativo. Además, el hecho de que *RTVE* se financie con dinero público y reciba ingresos del Estado (no existe un canon por hogar), condiciona la cobertura de actos oficiales –la denominada “cultura gubernamental” de la cadena- sea o no rentable esa cobertura.

Todo ello, aparte de la dependencia política del Consejo de Administración de *RTVE* y, en definitiva, su adhesión a la teoría clásica y rígida de objetividad (Rosen, 1994), condicionada por la búsqueda de un equilibrio matemático en la asignación de tiempos, frente a la nueva teoría de la objetividad, propuesta por la corriente americana Periodismo Público, que permite una cobertura más en sintonía con los intereses de la audiencia y menos dependiente de la imposición de reglas por parte de los políticos a los medios, que minan la autonomía profesional de los periodistas (Canel, 1997). La búsqueda de un equilibrio político y la salvaguarda de los intereses y derechos de los ciudadanos frente

⁹ Escrito de la FAPE de 10 de febrero de 2011, dirigido a la Defensoría del Pueblo, solicitando que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la LO 2/2011 que imponía bloques de información electoral a las televisiones privadas, conforme a los resultados obtenidos en las anteriores elecciones.

a la intervención jurídica son, en definitiva, cuestiones que siguen estando en las mesas de debate sobre los debates.

3. Discusión y conclusiones

La creciente polarización y sesgo ante un conflicto de unión o división territorial, como el referéndum de Brexit del Reino Unido o la intervención de la autonomía de Cataluña, con opiniones y partes muy enfrentadas, repercute notablemente sobre la cobertura informativa por parte de los medios públicos en cada nación y territorio.

El último informe *Reuter* sobre confianza en los medios destaca una falta de confianza en los medios de todos los países, particularmente con motivo de la convocatoria de elecciones, situación que ha empeorado con la irrupción de las redes sociales, lo cual también se ha notado en medios públicos de referencia, como es el caso de la *BBC*, que encabezó el ranking de confianza y desconfianza, a partes iguales, entre partidarios y detractores del Brexit (Newman y Fletcher, 2017), pues los esfuerzos por ser imparciales por parte del canal público generaron una impresión de equivalencia falsa, con problemas de representación y parcialidad, reconocidos por parte de los periodistas. Una cobertura informativa que incluso provocó algún análisis crítico sobre el contenido de las noticias y resúmenes de prensa contenidos en la propia página web de la *BBC* y sus programas dedicados a repasar los titulares y noticias de los diarios (Renton y Schlosberg, 2017).

Sin embargo, la existencia de un organismo regulador independiente con el OFCOM, la Carta y el Código de Radiodifusión y la existencia de una Guía Editorial (*Editorial Guidelines*) de la *BBC*, con un asesoramiento específico a través del *Chief Adviser Politics*, contribuye a compensar y corregir los posibles errores y desviaciones en la cobertura informativa de cada proceso electoral, con la publicación de directrices separadas para todas y cada una de las elecciones convocadas. De hecho, OFCOM ha emitido notas y criterios específicos dirigidos a los periodistas y locutores, con motivo tanto del referéndum del Brexit, de junio de 2016, como de las elecciones generales celebradas un año después, en junio de 2017, así como directrices específicas para cada convocatoria o consulta electoral. En concreto, entre los últimos pronunciamientos del órgano regulador audiovisual británico se encuentran aspectos como que los candidatos a la elección no pueden aparecer como presentadores o entrevistadores de ningún tipo de programa durante el período electoral y no que se deben organizar encuentros o entrevistas con candidatos en programas que no sean políticos durante el período electoral. Además, ante cualquier que pudiera presentarse antes de la fecha de elección, Ofcom se comprometía a “actuar rápidamente para determinar y solucionar el problema de manera proporcionada y transparente” antes de que se produjera la votación (IRIS, 2017; OFCOM, 2017 a; 2017b).

Ofcom ofrece, en consecuencia, un servicio constante y activo, actual y adaptado a cada proceso electoral, hasta el punto de que incluso realiza estudios prospectivos y sondeos periódicos para evidenciar el apoyo pasado o actual de las distintas fuerzas políticas, con vistas a contemplar su posible cobertura en los distintos territorios, como ocurrió con motivo de las elecciones locales celebradas en el Reino Unido en mayo de 2018. Y con respecto a la convocatoria de referéndums y las polémicas suscitadas ante los mismos, con opiniones siempre muy encontradas, sirva también como ejemplo y antecedente

la regulación y directrices publicadas por la *Broadcasting Authority of Ireland* (BAI), con motivo de la reciente consulta sobre la Octava Enmienda de la Constitución, cuyo resultado fue la despenalización del aborto en Irlanda, y donde la BAI se preocupó con garantizar una pluralidad y equidad de voces y opiniones en sus emisoras.

Pero ejemplos e incidencias como las indicadas en este trabajo, con respecto a la cobertura por parte de RTVE y la radio y televisión autonómicas de Cataluña, muestran la necesidad de una urgente regulación, control y seguimiento específico de cada proceso electoral, con la aplicación de un modelo más ágil y eficaz, similar al aplicado por entidades reguladoras como OFCOM y BAI.

De hecho, con motivo a la convocatoria del referéndum catalán y de la decisión de la intervención de la autonomía al amparo del artículo 155 de la Constitución, una posibilidad inmediata, a falta de regulación específica, habría sido la constitución en el Senado, como cámara de representación territorial, de una comisión de control y seguimiento del *TV3* y *Catalunya Radio*, de carácter plural e integrada por representantes de todas las fuerzas políticas.

De momento, tal y como señala Holgado-González (2017), la LOREG trata la cuestión de una forma bastante parca, centrada en la contratación de publicidad electoral y la regulación de espacios gratuitos de propaganda, ofreciendo una visión que se acerca más a la idea de consumidor que a la de ciudadano, al poner el acento en los medios de comunicación como instrumento o lugar para la propaganda política, más que en el contenido y calidad periodística de la información.

Un aspecto que, visto lo ocurrido en el caso de las recientes elecciones de Cataluña, también debería fijar su atención en toda la producción de los programas de las televisiones públicas implicadas, incluyendo los educativos y de entretenimiento, sobre los que, igualmente, se publicaron directrices por parte de los organismos reguladores europeos. Principios de formación, información y entretenimiento de las audiencias que también será necesario tener en cuenta, por parte de las televisiones públicas, nacionales y autonómicas, en cada una de las convocatorias electorales. Confiamos por tanto en que las reformas pendientes contemplen una regulación audiovisual adaptada a la realidad actual, a través de la constitución de un organismo independiente.

Referencias

- Anstead, N. (2015). Social Media Analysis and Public Opinion: The 2010 UK General Election. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20, 204–220.
- Almirón, N., Narberhaus, M. y Mauri, M. (2016). Mapping media accountability in stateless nations: The case of Catalonia. *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies*, 8(2), 207–225.
- Benítez, M.I. (2014). Los Consejos Audiovisuales. Los organismos de regulación de lo Audiovisual en España (Tesis pregrado). Recuperado de: https://ciencia.urjc.es/bitstream/handle/10115/12163/TFG_Ben%3%ADtezCerezoM%C2%AAIsabel_Febrero_13-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Botella, J. (2007). La regulación independiente del sector audiovisual español: una reflexión sobre problemas, perspectivas y posibilidades. *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, 2007.
- Canel, M.J. (1997). La objetividad periodística en campaña electoral: las actitudes profesionales de los periodistas de TVE1 y Antena3 en las elecciones de 1996. *ZER. Revista de Estudios de Comunicación*, 2, 55–70.
- Carniel, R. (2009). Organismos independientes de regulación del audiovisual: Los primeros cinco años de la OFCOM y el desafío de la convergencia. *RUTA: Revista Universitària de Treballs Acadèmics*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona: Facultat de Ciències de la Comunicació.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (s.f.). Consultado el 15 de octubre de 2018, de <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>
- Consejo Audiovisual de Andalucía. (s.f.). Consultado el 15 de octubre de 2018, de <http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>
- Consell Audiovisual de Catalunya. (s.f.). Consultado el 15 de octubre de 2018, de <https://www.cac.cat/index.php/es/descripcion-del-cac>
- Costache, A.M. y Llorens, C. (2015). A bridge too far? Analysis of the European Commission's new developments on media policy and media freedoms through the concept of soft regulation. *International Journal of Media and Cultural Politics*, 11(2), 165–182.
- Council of Europe Committee of Ministers (2000). Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Recuperado el 13 de Octubre de: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e0322
- Fernández Rojas, G. (2017). Las administraciones independientes en Reino Unido y Estados Unidos y la regulación y supervisión de las telecomunicaciones. El ecosistema digital y las autoridades de regulación de los sectores audiovisual y TIC. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García Llovet, E. (1987). El derecho de antena y las campañas electorales”, *RDP*, 25, 151–181.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Holgado-González, M. (2017). Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 457–485.
- Horowitz, M.A. (2015). Public Service Media and Challenge of Crossing Borders: Assessing New models. *Medijske Studije*, 6(12), 80–90.
- IRIS (2017). Regulator issues note to broadcasters for upcoming general election”. Recuperado el 12 de junio de: http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php?year=2017&issue=6&iris_ref=2017+6+19

- López, P.C., Puentes, I. y Rúas, J. (2017). Transparencia en televisiones públicas: desarrollo de indicadores y análisis de los casos de España y Chile. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, 253–272.
- Marzal, J. y Zallo, R. (2016). Las televisiones públicas de proximidad ante los retos de la sociedad digital. *Communication & Society*, 29(4), 1–7.
- Muñoz, M. y Azurmendi, A. (2016). El papel de las televisiones públicas autonómicas en el desarrollo de la gobernanza multinivel en Europa”, *Communication & Society*, 29(4), 45–58.
- Newman, N. y Fletcher, R. (2017). Digital News Project. Audience Perspectives on Low Trust in the Media. Reuters Institute for the Study of Journalism. University of Oxford. Recuperado el 12 de junio de: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/bias-bullshit-and-lies-audience-perspectives-low-trust-media>
- OFCOM (2017). Note to broadcasters: Election programming. Ofcom Broadcast On Demand Bulletin, Issue number 327, 24 april, p.5. Recuperado el 14 de junio de: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/101227/Issue-327-of-Ofcoms-Broadcast-and-On-Demand-Bulletin.pdf
- OFCOM (2017). Ofcom’s Rules on Due Impartiality, Due Accuracy, Elections and Referendums, 9 march. Recuperado el 14 de junio de: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/98148/Due-impartiality-and-elections-statement.pdf
- OFCOM (2017). Section Six: Elections and Referendums. Recuperado el 15 de octubre de 2018 de: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0009/100116/broadcast-code-april-2017-section-6.pdf
- OFCOM (2017). The Office of Communications Annual Report & Accounts. Recuperado el 15 de octubre de 2018 de: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0012/115230/annual-report-1718-accessible.pdf
- Ramírez, M. M. (2005). *Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones Autonómicas*. Los desafíos de la televisión pública en Europa. Congreso Internacional de Comunicación. Universidad de Navarra, Pamplona, España.
- Renton, A. y Schlosberg, J. (2017). Stories and Guest Discussants of Newspaper Coverage, 18 th April to 21 May 2017. Recuperado el 14 de junio de: <http://www.mediareform.org.uk/wp-content/uploads/2017/06/BBC-NEWSPAPERS-REPORT-FINAL.pdf>
- Rosen, J. (1994). Making Things More Public: On the Political Responsibility of the Media Intellectual. *Critical Studies in Mass Communication*, 11.
- Solozábal-Echavarría, J.J. (1993). Una visión institucional del proceso electoral. *REDC*, 39 (67).
- Trappel, J. (2016). Taking the public service remit forward across the digital boundary. *International Journal of Digital Television*, 7(3), 273–295.
- Tremblay, G. (2016). Public Service Media in the Age of Digital Networks. *Canadian Journal of Communication*, 41(4), 191–206.

© 2018. This work is published under <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>(the “License”). Notwithstanding the ProQuest Terms and Conditions, you may use this content in accordance with the terms of the License.