



PONENCIA DEL COLEGIO PROFESIONAL DE PERIODISTAS DE ANDALUCÍA EN EL GRUPO DE TRABAJO PARA LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL DE ANDALUCÍA

1. Objeto de la ponencia.

Trasladar al “Grupo de Trabajo para la reforma de la ley electoral de Andalucía” las consideraciones y demandas que desde el ámbito competencial del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía se han estimado en relación a la modificación de la Ley que regula los procesos electorales en la Comunidad Autónoma de Andalucía; en especial, las que afectan de forma plena al ejercicio de la profesión y que se encuentran reguladas de forma explícita en la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía (texto consolidado de 28 de octubre de 2014), capítulo IV.

2. Legitimación del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía.

La Ley 1/2012 de 30 de enero de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 6 de Febrero de 2012, en su Exposición de Motivos, reconoce la necesidad de crear en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía una corporación de derecho público que garantice la defensa de los intereses de los profesionales, su representación y el correcto ejercicio de su actividad. A este Colegio puedan incorporarse los profesionales que, disponiendo de los conocimientos y titulaciones oportunas, ejerzan la profesión periodística, con el objetivo fundamental de salvaguardar y garantizar los derechos fundamentales que recoge nuestra Constitución en su artículo 20.



Al mismo tiempo, la Orden de 4 de julio de 2013, por la que se aprueban los Estatutos del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía y se dispone su inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de Andalucía establece entre sus funciones las de “Ostentar la representación y defensa de la profesión ante las Administraciones Públicas e instituciones de todo tipo, tribunales y demás personas públicas y privadas, con legitimación para ser parte en los litigios que afecten a los intereses profesionales.”

En el mismo sentido, en su artículo 7, se declaran los fines para los que se crea el Colegio:

- ❑ Alcanzar la adecuada **satisfacción de los intereses generales en relación con el ejercicio de la profesión de periodistas**, la mejora de las condiciones en las que los periodistas llevan a cabo su trabajo y la defensa de los intereses profesionales de sus miembros.
- ❑ **Ordenar y vigilar el ejercicio de la profesión** dentro del marco que establecen las leyes y en el ámbito de su competencia.
- ❑ **Representar los intereses generales de la profesión** en Andalucía especialmente en sus relaciones con las administraciones públicas de cualquier ámbito.
- ❑ **Garantizar la independencia y la libertad informativas en beneficio de una sociedad libre y democrática.**
- ❑ **La defensa, de acuerdo con el artículo 20.1 de la Constitución Española, de los derechos a la libertad de información y de expresión** garantizados a todos los ciudadanos.

3. Justificación de la ponencia.

Justamente el texto que en los Estatutos del Colegio nos otorga la función de garantizar la independencia y la libertad informativas en beneficio de una sociedad libre y democrática así como la defensa, de acuerdo con el artículo 20.1 de la Constitución Española, de los derechos a la libertad de información y de expresión garantizados a todos los ciudadanos, es lo que nos trae hoy a este Grupo, para trasladar las propuestas de reforma y los argumentos que las sustentan, con el fin último de mejorar la actual redacción de la Ley Electoral de Andalucía en lo que afecta a los aspectos mencionados, en beneficio del conjunto de la sociedad andaluza.

En primer lugar, nos gustaría poner de relieve cómo desde la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su posterior actualización en 2011, los riesgos para el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información, al respeto al pluralismo político y el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia en nuestro país y en nuestra comunidad, han aumentado de forma considerable con el desarrollo de la jurisprudencia generada por las Juntas Electorales, tanto estatales como andaluzas, en torno al tratamiento informativo y el uso de los medios de titularidad pública durante los períodos electorales. Y ello porque los pronunciamientos de la Junta Electoral, a propuesta de la Comisión competente, van mucho más allá de lo que la propia ley regula.

De ahí que hoy centramos nuestra intervención, en general, en la regulación del uso de los medios de titularidad pública durante los períodos de campaña y, en particular, en el tratamiento de los conocidos como “bloques electorales”; su impacto, sus repercusiones y las vías de solución a lo que consideramos una evidente colisión de intereses, deberes y derechos que se derivan de su actual regulación y práctica.

Hay que recordar, en cualquier caso, que la Ley Electoral Andaluza, que únicamente es competente para aquellos aspectos que expresamente le confiere la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sólo dedica a este contenido tres de los cuarenta y nueve artículos que la componen y en ella no se alude ni a los derechos de rectificación (art. 68 LOREG); ni a la garantía de pluralismo político y social (art. 66 LOREG); ni a las encuestas electorales (art. 69 LOREG) o la publicidad durante la campaña (art. 60 LOREG) por lo que estos aspectos, aunque serán referidos en nuestra intervención, no serán en esencia los protagonistas de la misma.

Lo que dicen la Ley andaluza y el Estatuto de Autonomía.

El texto de partida, cuya reforma es objeto de este Grupo de Trabajo, es la vigente Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía (texto consolidado de 28 de octubre de 2014), que dedica su capítulo IV a la utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral. En su articulado, el legislador atribuye a la Junta Electoral de Andalucía la competencia para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral, a propuesta de una Comisión (competencia delegada de la LOREG a imagen de la Comisión de Radio y Televisión Estatal), que estará integrada por un representante de cada partido, federación,



coalición o agrupación que concurra a las elecciones y que tenga representación en el Parlamento.

Igualmente, en su artículo 29, la norma establece la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública conforme a un exhaustivo baremo definido igualmente en la Ley; y en su artículo 30, se especifica que para definir el momento y orden de emisión de los espacios gratuitos se tendrán en cuenta las preferencias de los concurrentes con derecho al disfrute de dicho tiempo, en función de los votos obtenidos en el proceso electoral anterior, en el mismo o superior ámbito territorial.

En el mismo sentido, la Ley Electoral de Andalucía, como no puede ser de otra manera, parte del respeto a lo regulado en las secciones VI, artículos 60 a 67 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que igualmente atribuye la competencia sobre las emisiones en los medios de titularidad pública a la Junta Electoral Central y establece igualmente, en función de los resultados y el ámbito territorial de afectación de las elecciones, los tiempos de propaganda.

Pero también encontramos otras referencias al uso de los medios de titularidad pública durante los períodos electoral en nuestro Estatuto de Autonomía de Andalucía que prevé en su artículo 105, que la Ley Electoral “regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria”, una referencia que no está recogida en la vigente norma autonómica y sobre la cual, también hemos de pronunciarnos.

Por tanto, la norma establece quién determina el uso de los medios públicos; cómo se determina el uso de los medios públicos y quién controla el cumplimiento y observación de lo que está legalmente establecido. Y llamamos la atención sobre el hecho de que en ninguna de estas instancias o competencias se incorpora la figura del profesional de la información o de sus representantes, con lo que los criterios periodísticos e informativos están totalmente ausentes del tratamiento de la información electoral de interés para la ciudadanía.

Pues bien, desde el punto de vista del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía, la arriba mencionada regulación afecta directamente al principio de independencia del Periodismo que sustenta las bases de una sociedad democrática



y que entronca con el derecho fundamental a la libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en la Constitución.

Una Constitución que en el mismo artículo 20, en su apartado tercero, otorga al legislador la potestad para regular la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público al tiempo que le atribuye el deber de establecer las garantías de acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad.

Nos interesa para nuestra argumentación destacar esta referencia a la **garantía de pluralismo** que recoge la Constitución y que está claramente conectada con la regulación de los medios de titularidad pública que también encontramos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que establece entre sus objetivos básicos (Art. 10) “La expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de todos los medios de comunicación”.

Desde nuestro punto de vista, la regulación electoral actual tiene difícil encaje con otro de los principios regulados en el Estatuto, concretamente, el que hace referencia, en el artículo 207, al derecho a la información del que dice que “Los poderes públicos de Andalucía velarán, mediante lo dispuesto en el presente Título, por el respeto a las libertades y derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución, especialmente los referidos a la libertad de expresión y al derecho a una información independiente, veraz y plural. 2. **Todos los medios de comunicación andaluces, públicos y privados, están sujetos a los valores constitucionales.**”

Referencias que también encontramos respecto al funcionamiento de los medios de comunicación de titularidad pública en el artículo 211 “1. Los medios de comunicación de gestión directa por la Junta de Andalucía y las Corporaciones locales orientarán su actividad a la promoción de los valores educativos y culturales andaluces, respetando, en todo caso, **los principios de independencia, pluralidad, objetividad, neutralidad informativa y veracidad.** 2. Se garantiza el derecho de acceso a dichos medios de las asociaciones, organizaciones e instituciones representativas de la diversidad política, social y cultural de Andalucía, respetando el **pluralismo de la sociedad**”.

De todo lo brevemente relacionado, podemos extraer una primera conclusión y es la falta de coherencia entre las llamadas a la independencia, al pluralismo, la objetividad o la neutralidad informativa, con las injerencias que suponen la creación

de una figura de control y supervisión externa ajena a todos estos principios en el tratamiento de una información tan crucial como es la que rodea a un proceso electoral en una sociedad democrática.

Desde nuestro punto de vista, la Ley Electoral ha superado con creces las referencias constitucionales en relación al reflejo del pluralismo político en los medios públicos, excediendo, a nuestro entender, el espíritu de la Constitución y colisionando de forma clara con la necesaria independencia de la que han de gozar los medios y sus profesionales a la hora de desempeñar su trabajo y la función social que cumplen en el juego democrático.

Sobre todo porque el desarrollo que la norma ha tenido con posterioridad a las primeras leyes ha venido a incorporar las decisiones y la jurisprudencia generada por la Junta Electoral a instancias de la Comisión específica creada que, recordemos, está conformada por los grupos políticos que cuentan con representación parlamentaria y por tanto su voluntad es interesada y no general.

Igualmente hemos de señalar que las referencias establecidas en la norma lo son respecto de la propaganda electoral pero no sobre la información que se elabora por los profesionales sobre la campaña y, sin embargo, parece existir una clara confusión entre ambos conceptos de forma que la actuación de control de los grupos políticos van más allá de lo que la norma les autoriza, y se extiende al ámbito periodístico o informativo que debe en todo caso, ser respetado.

Lo que dice la UNESCO sobre el papel de los medios en el desarrollo de la democracia.

En el Día Mundial de la libertad de prensa, celebrado recientemente, la UNESCO nos recuerda que “Es cada vez más evidente que la responsabilidad de una cobertura informativa precisa, justa e imparcial es de vital importancia para la respetabilidad y relevancia de los medios de comunicación en la sociedad, y para que una comunidad pueda cumplir su función en una democracia. Sin la participación informada de su ciudadanía, la caída de una democracia es irremediable. **Si los que están en el poder manipulan a los periodistas, los medios de comunicación se convierten en una herramienta de propaganda que hunde a la sociedad en la ignorancia, la indiferencia y la desesperación”.**

Con este contundente mensaje, la UNESCO pone el énfasis en el valor de la independencia de los periodistas para la salud de una sociedad democrática. El



establecimiento de sistemas de reparto de los tiempos en los medios públicos, incluso más en cuanto a propaganda se refiere, así como la imposición de órganos y sistemas de control externos, hemos de considerarlos necesariamente como una

clara injerencia en la independencia de los periodistas y por tanto un riesgo para la democracia.

¿Cómo actúan otros países de nuestro entorno.?

Para poder tener una adecuada perspectiva de la situación, es bueno siempre comparar con nuestro entorno y conocer cómo se comportan otras sociedades ante la misma realidad.

Ante la imposibilidad de que este órgano colegiado lleve a cabo un análisis exhaustivo y comparado del asunto que nos ocupa como sería pertinente, por una carencia obvia de tiempo, hemos de remitirnos a los estudios que los expertos ya han realizado al respecto.

El primero que traemos a colación es el artículo titulado “Los bloques electorales en los medios públicos del estado español: Una excepción en Europa”, de los profesores e investigadores Nuria Almirón de la Universidad Pompeu Fabra y Pablo Santcovsky y María Capurro, ambos de la Universidad Autónoma de Barcelona; publicado en 2010 por el Consejo Audiovisual de Cataluña. El segundo, más completo y reciente, es el titulado “Los bloques electorales en España. Una propuesta de modelo alternativo para superar el conflicto”, de autores varios, y que ha sido publicado en la Revista Latina de Comunicación Social, en 2016.

Este último trabajo, que tomamos como referencia por su actualidad, expone las principales conclusiones del estudio realizado sobre la realidad de los siguientes países de la Unión Europea: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia, y por supuesto España.

Básicamente, los autores se plantean la siguiente disyuntiva: si regulando en los medios de titularidad pública la presencia de las formaciones políticas que concurren a unas elecciones y estableciendo cuotas y controles sobre el trabajo de los periodistas, se incrementa el acceso a la información y a la libertad de expresión

de la ciudadanía y se respeta el pluralismo o por el contrario son medidas que limitan estos derechos fundamentales.

Como queda recogido en el estudio, que acompañamos a esta ponencia, los distintos países utilizan diferentes fórmulas para resolver esta ecuación: en ocho países (Bélgica, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia)

frente a cuatro (Alemania, Dinamarca, Finlandia y Reino Unido), predominan los órganos de control externo frente a los internos; la mayoría de los países no establecen bloques electorales (Alemania, Finlandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) frente a Bélgica, que establece bloques con control externo; Dinamarca, control interno; y Polonia y Portugal ambos con control externo. En cualquiera de los casos, destaca el estudio, prevalecen los criterios profesionales y no los políticos a la hora de regular el uso de los medios de comunicación durante los procesos electorales. Sin duda modelos como el de Finlandia, donde el cumplimiento de la normativa marcada por la Constitución, la Ley de Transparencia, la Ley de Medios de Comunicación o la Ley de Partidos, entre otras referencias legislativas es un modelo al que poder aspirar pues no existen bloques electorales y todo se reduce a principios éticos y de pluralidad, siendo el editor jefe y no ningún elemento externo a quien corresponde el control sobre el cumplimiento de la norma. En el caso de Reino Unido, existe un control interno de cumplimiento de la norma y la proporcionalidad en los bloques electorales se basa en criterios periodísticos.

A la luz de todo lo expuesto, desde Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía, planteamos las siguientes propuestas de reforma:

1. Si partimos de la base de que los medios de titularidad pública han de ser independientes de la formación política que lidere el gobierno en cada momento y para ello nos aseguramos que los profesionales que trabajan en dichos medios cuentan con el nivel de profesionalidad, de ética, de deontología y de independencia en el ejercicio de sus funciones necesarios para que ni la libertad de expresión ni el derecho a la información se vean agraviados; bastaría con articular mecanismos de **autorregulación internos, como es el caso tanto del Consejo Profesional de Canal Sur TV y Canal Sur Radio, como del Consejo de RTVE en Andalucía, junto con otros instrumentos externos, como el propio Colegio Profesional de Periodistas**, a quien la Ley le atribuye entre sus funciones y competencias velar por tales

derechos, para cumplir los principios Constitucionales que hemos de respetar, para garantizar y conciliar los principios en cuestión.

2. En cuanto a la propia composición de la Comisión que configura la Junta Electoral, como órgano de regulación, vigilancia, ordenación y sancionamiento de la actuación de los medios en período electoral, consideramos que esta es contraria a la pluralidad, la independencia y la profesionalidad que debemos garantizar desde el respeto a la Constitución y a nuestro Estatuto de Autonomía. Sirva además como ejemplo que la propia Unión Europea, en sus “Principios de la Estrategia de la Unión Europea sobre apoyo electoral” recuerda que “para que un proceso democrático se arraigue y consolide, es preciso protegerlo. Esta protección requiere la elaboración de una legislación apropiada, la articulación de los derechos, la defensa del Estado de Derecho, el establecimiento de condiciones electorales equitativas, la responsabilidad del Gobierno, **medios de comunicación profesionales** y un compromiso constructivo de las fuerzas políticas”.

Según recoge la Ley Electoral andaluza, las competencias de la Junta Electoral se centran en la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral y nunca en la imposición de unos bloques electorales, donde el orden y el tiempo de las noticias que se emiten en los informativos se calculan en base a los votos obtenidos por los partidos políticos, como vienen ocurriendo en la actualidad.

Esta práctica sólo responde a los continuos recursos presentados por los partidos políticos ante la Junta Electoral con el objetivo de determinar cómo se debe hacer la información, limitando el derecho a la información y el libre ejercicio del periodismo.

Por tanto, **solicitamos la eliminación de los bloques de información electoral** y planteamos **la inclusión del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía como órgano asesor de consulta preceptiva de la Junta Electoral para que aporte los principios profesionales que rigen el tratamiento informativo** durante el funcionamiento diario de los medios fuera de las periodos electorales y que responden a su propia condición de servicio público.

3. Conviene igualmente recordar que **la obligada emisión de espacios de propaganda electoral contribuyen a un claro desprestigio de los propios**

medios, en detrimento de otros tratamientos que responderían con más seguridad al interés informativo de la ciudadanía y no al publicitario de los grupos políticos, siendo este, a nuestro entender, un uso torticero de los medios públicos que deberían huir en todo caso de cualquier elemento propagandístico, siendo además que puede llevar a confundir al público.

4. Utilizar además **los criterios de proporcionalidad en la representación parlamentaria obtenida en las pasadas elecciones, no hace sino perpetuar a las grandes mayorías en detrimento de otras expresiones del pluralismo político** que claramente definen a una sociedad democrática y que también han de tener cabida en los espacios públicos.
5. **Sobre la regulación de los debates**, previstos en el Estatuto de Autonomía, que obliga a los medios de comunicación de titularidad pública a organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria, entendemos que facilita la confrontación de ideas de los partidos políticos y en los últimos tiempos han supuesto una útil herramienta electoral. Por tanto, **no puede utilizarse exclusivamente para exponer las ideas de unos pocos partidos en detrimento de otras formaciones que participan en el proceso**. Al respecto, entendemos que la presencia del **Colegio Profesional como órgano de asesoramiento de esta Comisión puede orientar desde criterios periodísticos las fórmulas más idóneas para dar cumplimiento a estos preceptos**.
6. Respecto de la regulación con carácter general del uso de los medios de titularidad pública, cabe señalar que **la realidad de la comunicación ha cambiado sustancialmente con la irrupción de Internet en el panorama informativo** y, por tanto, parece casi ridículo mantener esta presión sobre los profesionales en los medios públicos mientras que son otros soportes y canales los que mayor influencia e impacto tienen en la sociedad y por ende en el electorado. **Sería mucho más razonable que la Ley atendiera a esta realidad y a la recomendación que hace en el mismo sentido la UNESCO para garantizar a todos los ciudadanos el acceso a Internet y a las tecnologías que permiten en definitiva la mayor y más plural participación**; y que la propia Comisión Europea, en su reciente *Recomendación de abril de 2017 sobre los Pilares de los Derechos Sociales*, establece como fundamental el derecho de todas las personas al acceso a servicios esenciales de buena calidad, entre los que se incluyen, además de los básicos que podemos intuir



como el agua, la sanidad, la energía o el transporte, el acceso a las comunicaciones digitales.

7. Finalmente, orientamos nuestras propuestas hacia **la necesidad de incorporar mecanismos y procedimientos que salvaguarden el trabajo independiente de los profesionales**, de forma que se definan procedimientos *ad hoc*, en el marco de las competencias del propio Colegio Profesional de Periodistas, para que estos puedan recurrir igualmente en caso de que vean amenazada su profesionalidad, como complemento del derecho a la cláusula de conciencia que reconoce nuestra Constitución.

BREVE BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.

- Nuria Almirón, Pablo Santcovsky, María Capurro. *“Los bloques electorales en los medios públicos del Estado español: una excepción en Europa”*. Quaderns del CAC, ISSN 1138-9761.
- J. Marqués-Pascual, JF Fondevila-Gascón, C. de Uribe-Gil, Marc Perelló-Sobrepere (2016): *“Los bloques electorales en España. Una propuesta de modelo alternativo para superar el conflicto”*. Revista Latina de Comunicación Social, 71 pp. 654-667
(<http://www.revistalatinaes.org/071/papel/1114/34es.html>)
- [Principios de la Estrategia de la Unión Europea sobre apoyo electoral](#)
- COMMISSION RECOMMENDATION of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17625&langId=en>
- Web específica: <https://noalobloques.wordpress.com/>
- Web específica <http://www.xornalistas.com/biblioteca/a-informacion-politica-durante-as-campanas-electorais/>