

INDICADORES Y METODOLOGÍA PARA EVALUAR

LA IMPARCIALIDAD INFORMATIVA

DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES
DE TITULARIDAD PÚBLICA



JUNTA DE ANDALUCÍA

ca:A

Consejo Audiovisual
de Andalucía

El Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía encomendó en 2013 a la Comisión de Contenidos y Publicidad la elaboración de criterios e indicadores que permitiesen evaluar, con rigor y objetividad, la neutralidad informativa. Se respondía así a una preocupación manifestada en el Parlamento autonómico, donde se demandaba al CAA la aplicación de una metodología de análisis cualitativa, que asegurase que los organismos de radiodifusión de titularidad pública no sólo respetan el principio de pluralismo político sino también los de independencia, neutralidad, objetividad e imparcialidad.

La Comisión de Contenidos y Publicidad constituyó un grupo de trabajo que tras examinar diferentes códigos, libros de estilo y normas vigentes en diferentes países elaboró un documento base que fue remitido a los siguientes organismos, instituciones y medios para que pudiesen realizar alegaciones o sugerencias:

- ▷ Grupos políticos del Parlamento de Andalucía.
- ▷ Decanatos de las Facultades de Ciencias de la Comunicación de Sevilla y Málaga.
- ▷ Asociación Española de Universidades con Titulaciones de Información y Comunicación (ATIC).
- ▷ Dirección general de RTVA.
- ▷ Dirección territorial de RTVE Andalucía.
- ▷ Dirección de televisiones municipales incluidas en los informes de pluralismo del CAA.
- ▷ Colegio de Periodistas de Andalucía.
- ▷ Asociaciones provinciales de la Prensa de Andalucía.
- ▷ Asociación de Emisoras Municipales de Radio y Televisión de Andalucía (EMA-RTV).

Se mantuvieron además reuniones de trabajo con las asociaciones y medios que remitieron propuestas y, para elaborar el documento definitivo, se reunió a las televisiones públicas monitorizadas por el CAA para realizar los informes sobre pluralismo político.

ANTECEDENTES

El Consejo Audiovisual de Andalucía debe velar por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios, en especial los referentes a los de pluralismo político, social, religioso, cultural, de objetividad y veracidad informativa, en el marco de una cultura democrática y de una comunicación libre y plural.

Tiene también entre sus funciones incentivar la adopción de códigos deontológicos y normas de autorregulación, así como promover la deontología profesional entre los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, en los términos dispuestos en la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del CAA y la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

La adopción, en el Pleno del CAA celebrado el 17 de diciembre de 2014, de criterios e indicadores sobre imparcialidad informativa supuso un paso muy significativo para que el Consejo pudiese combatir, con rigor y objetividad, la manipulación informativa, la emisión de informaciones sesgadas y de conductas que pudieran quebrar el principio de independencia exigible a los medios de comunicación de titularidad pública cuando informan de asuntos de naturaleza política.

La institución carece de competencias para exigir o determinar la aplicación efectiva de los instrumentos y herramientas que deben incorporarse en

una sociedad democrática para evitar la utilización partidista de los medios públicos: leyes que garanticen la profesionalización en la dirección de los medios públicos; consejos de administración y redacción, estatutos profesionales, códigos deontológicos, etc. Estos instrumentos y herramientas son esenciales y complementarios para combatir la manipulación informativa, garantizando la neutralidad política e independencia de los medios públicos.

La imparcialidad informativa, el rigor y el pluralismo son principios exigibles también a los medios de comunicación de titularidad privada. Todos, públicos y privados, deberían dotarse de normas profesionales y de códigos éticos que garanticen que sus profesionales verifican los hechos sobre los que informan y los exponen con imparcialidad, reflexión, rigor, transparencia y honestidad.

Con ese propósito, el Consejo publica estos criterios e indicadores que pueden ser de utilidad para promover un ejercicio del derecho a la información acorde con los valores y principios que promueve nuestro ordenamiento jurídico.

NEUTRALIDAD, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD INFORMATIVA

Los principales fundamentos jurídicos que regulan el derecho y la libertad de información figuran en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la Ley General de la Comunicación Audiovisual. En relación con la deontología profesional, no existen acuerdos y normas semejantes a las que imperan en otros países, donde las autoridades reguladoras disponen de una carta de principios aplicables a medios públicos y privados para garantizar que se respeta el pluralismo, la imparcialidad, la honestidad y el rigor informativo. El incumplimiento de estas normas conlleva serias advertencias o, en su caso, sanciones.

El artículo 20 de la Constitución Española reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, así como a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. Garantiza asimismo el acceso a los medios públicos de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas del Estado.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su art. 207 el derecho a una información independiente, veraz y plural. Los medios audiovisuales de comunicación, tanto públicos como privados, deben respetar los derechos, libertades y valores constitucionales, especialmente

en relación con la protección de la juventud y la infancia, así como velar por el cumplimiento del principio de igualdad de género y la eliminación de todas las formas de discriminación.

El art. 4 de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, aplicable a medios públicos y privados, reconoce el derecho del público a recibir una comunicación audiovisual plural (pluralismo interno y externo) y establece además cinco normas concretas exigibles a los servicios de comunicación audiovisual:

- ▷ 1. La comunicación no podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres.
- ▷ 2. Debe promocionar las lenguas oficiales del Estado y de sus expresiones culturales, con especial incidencia en prestadores públicos.
- ▷ 3. Debe respetar el honor, la intimidad y la propia imagen de las personas, garantizando los derechos de rectificación y réplica, en los términos dispuestos en la legislación.
- ▷ 4. Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación informativa se elabore de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural.
- ▷ 5. Todas las personas tienen el derecho a ser informadas de los acontecimientos de interés general y a recibir claramente diferenciada la información de la opinión.

La Constitución distingue el ejercicio de las libertades de expresión e información: La libertad de expresión hace referencia a la libertad para comunicar pensamientos, ideas, opiniones por cualquier medio de difusión, ya sea de carácter general o más restringido, en tanto que la libertad de información se refiere a la comunicación de hechos mediante cualquier medio de difusión general. La libertad de expresión conlleva un matiz subjetivo, mientras que la libertad de información contiene un significado que pretende ser objetivo.¹

La libertad de información tiene en nuestro país un carácter prevalente como requisito necesario para formar una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo propio de un Estado democrático, de manera que sólo se ha limitado para proteger otros derechos fundamentales. Existe al respecto abundante jurisprudencia sobre los límites al ejercicio del derecho a informar de asuntos de interés general. Sin embargo, conceptos como *neutralidad*, *objetividad e imparcialidad* informativas no están claramente explicitados en las normas fundamentales que regulan el derecho a la información en los medios audiovisuales, sometidos en nuestro país a un régimen de licencia y control y, en el caso de los medios de titularidad pública, a una función de servicio público, no exigible a los medios de titularidad privada. Esta misión consiste en satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento del conjunto de la sociedad, facilitando el acceso a mayorías y minorías sociales, desde la independencia y el control público de la gestión.

Desde una perspectiva jurídica y ética, los requisitos esenciales exigibles a los profesionales y a los medios de comunicación

en el ejercicio de la libertad de información no dependen necesariamente de su titularidad. En nuestro país, la Constitución exige el requisito de veracidad a toda información difundida por un medio de comunicación, lo que los tribunales de justicia han interpretado como necesidad de veracidad subjetiva, es decir, que se haya actuado con diligencia, contrastando la información de forma adecuada a las características de la noticia y a los medios disponibles, puesto que la exigencia de una verdad objetiva haría imposible o dificultaría en extremo el ejercicio de la libertad de información.

El respeto al pluralismo político, social y cultural y el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad son requisitos imprescindibles en la función de informar, que exigen contrastar suficientemente la información y, consecuentemente, que la audiencia conozca las fuentes informativas, salvo que sea necesaria su protección apelando al secreto profesional, un derecho no regulado expresamente en España.

A diferencia de lo que sucede en países de nuestro entorno, en España no se han desarrollado normas jurídicas que concreten el ejercicio de la libertad de información, más allá de la regulación del derecho de



rectificación y réplica, y de la abundante jurisprudencia que se ha ido generando en torno a cuestiones complejas como la veracidad informativa, la cláusula de conciencia, los procesos judiciales o la ponderación de derechos fundamentales en supuestos en los que no siempre resulta fácil determinar si la libertad de información prevalece sobre el derecho a la intimidad, la imagen y el honor de las personas.

El derecho a la información se concibe en sentido amplio como **el derecho a comunicar y recibir información veraz de interés público** por cualquier medio de difusión.

La noción de *interés general o interés público* es también un concepto jurídico indeterminado y subjetivo. Un asunto puede ser considerado de interés general *por las materias a que se refiere y por las personas que en ellos intervienen*.² Corresponde, por tanto, a los profesionales de la información determinar el interés general de los hechos noticiables, proceso que implica seleccionar unos hechos frente a otros, y darles mayor o menor alcance en función de factores como el ámbito de influencia del medio, tiempo y el espacio disponible. La deontología periodística no ha ido mucho más allá en la concreción de este concepto, a excepción de lo dispuesto en algunos libros de estilo y manuales en el ámbito de la autorregulación.

Hay que señalar en primer lugar que no hay una noción clara de los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad informativa incorporados al lenguaje jurídico con el propósito de garantizar la función democrática atribuida a los medios de comunicación en relación con el derecho y la libertad de información.³

No existe tampoco un consenso doctrinal en la determinación del sentido y el significado de las nociones de imparcialidad, neutralidad y objetividad, conceptos controvertidos en el ámbito del periodismo. Con carácter general, la neutralidad se refiere a la ausencia de participación en algunas de las opciones en conflicto; la objetividad alude al esfuerzo por conocer el objeto en sí mismo, con independencia de la propia valoración personal, en tanto que la imparcialidad supone la ausencia de prevención o prejuicios a favor o en contra.

Comúnmente, la objetividad presupone la imparcialidad, mientras que la imparcialidad y la objetividad no determinan la neutralidad, pues la participación en algo puede ser el resultado de un juicio imparcial sobre el objeto en sí.⁴

El Consejo Audiovisual de Andalucía se vio ante la necesidad de implantar un instrumento que permitiese medir la *neutralidad informativa* en los medios de comunicación públicos, concepto muy presente en el debate político y en el periodismo moderno pero denostado por quienes entienden que sólo se puede concebir el periodismo desde el compromiso con los problemas y valores de su tiempo, defensa de la justicia social, implicación en los conflictos sociales y denuncia. La función de informar tiene siempre un carácter subjetivo que se manifiesta de manera determinante en la elección de unas noticias sobre otras o en la ponderación de su relevancia —cuestiones que en las que no puede entrar el Consejo— pero también en la especial responsabilidad social que se exige a los medios de comunicación y a los periodistas promover determinados valores o proteger a colectivos vulnerables. Nuestra propia legislación demanda a los medios que no sean neutrales

frente a la violencia de género, las desigualdades sociales o la injusticia.⁵

La función de informar requiere asimismo una interpretación de los hechos, para lo que resulta imposible despojarse de las opiniones propias. Un mismo hecho puede ser interpretado de formas diferentes por distintos periodistas porque cada uno se enfrenta a la realidad de manera diferente, desde una perspectiva concreta, con un tiempo y un espacio limitados, lo que condiciona su capacidad para conocer los hechos sobre los que informa.⁶

De ahí que tanto los libros de estilo como los códigos vigentes en diferentes países planteen frente a la neutralidad o la objetividad conceptos más realistas o apropiados a la función de informar como la imparcialidad, el rigor y la honestidad informativa, requisitos que en suma son necesarios para alcanzar los principios de veracidad e interés general que exige la Constitución.

► Un periodismo ético

El Parlamento Europeo ha enfatizado la necesidad de promover un periodismo ético, instando al sector de los medios de comunicación a desarrollar normas profesionales y códigos deontológicos que incluyan la obligación de establecer la diferencia entre hechos y opiniones en la información, la necesidad de precisión, imparcialidad y objetividad, el respeto por la privacidad de las personas, la obligación de corregir la desinformación y el derecho de réplica. Correspondería a una autoridad reguladora independiente, con potestad sancionadora, tratar las quejas sobre la Prensa, basándose en las normas profesionales y los códigos éticos.⁷

En este sentido, el Consejo Audiovisual de Andalucía tiene reconocida su facultad de incentivar la adopción de normas éticas y la autorregulación para alcanzar los principios y valores que se exigen a los medios de comunicación. No corresponde a un organismo regulador determinar cuestiones trascendentales como qué asuntos o hechos de una realidad compleja deben convertirse en noticia, el tiempo dedicado a una información ni su lugar en la escaleta informativa, aspectos que deben decidir libremente los profesionales en el ejercicio de su responsabilidad de informar con rigor, independencia y honestidad, de acuerdo a la audiencia a la que se dirige el medio.

Muchas de las quejas recibidas en el Consejo persiguen precisamente que el organismo regulador se pronuncie sobre este tipo de asuntos, que sin duda son importantes porque la información es una materia sensible al uso de conocidas técnicas de manipulación intencionada para ocultarla, falsearla, desviar o centrar la atención de la audiencia sobre unos hechos frente a otros. En una sociedad democrática, los organismos reguladores deben actuar preservando en todo momento la libertad editorial y la libertad de comunicación pero debe exigirse a los medios de comunicación, especialmente a los públicos, que se doten de instrumentos que como los consejos profesionales, comités de redacción y los estatutos profesionales garanticen la libertad, la precisión, el rigor y la honestidad en el ejercicio del periodismo, protegiendo al mismo tiempo la libertad profesional.

Resulta por tanto esencial concretar el ámbito de competencias, los principios y normas exigibles por parte de la autoridad reguladora a los medios de comunicación,

incluidos los de titularidad pública, en el ejercicio del derecho y la libertad de información.

La imparcialidad, la precisión, el rigor y la honestidad informativa son necesarias siempre pero el propósito del Consejo ha sido disponer de una serie de normas y de un sistema de análisis que permitan concretar el principio de imparcialidad aplicado **a asuntos y noticias de naturaleza política**, a los que procede exigir una **especial imparcialidad** que ponga de relieve la independencia de los medios financiados con fondos públicos, asegurando su calidad y su credibilidad.

¹ Sinopsis art. 20 Constitución Española. Ascensión Elvira Perales, Profesora Titular. Universidad Carlos III. Diciembre 2003. Congreso de los Diputados.

² Doctrina del Tribunal Constitucional.

³ La legislación apela a los principios de objetividad, veracidad, imparcialidad, independencia, pluralidad y neutralidad informativas sin describirlos ni diferenciarlos.

⁴ *Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcial.* Francisco Manuel García Costa. Revista Documentación Administrativa nº 289. Enero-abril. pp 21-42.

⁵ Son abundantes las referencias jurídicas que en nuestra legión apelan a la capacidad de influencia y maniobra del periodismo para defender los intereses generales de la sociedad, remover los obstáculos que impiden alcanzar valores sociales y combatir la discriminación. Al periodismo se le exige responsabilidad social y compromiso. La idea del periodismo como guardián y servidor de las instituciones y de la democracia aparece en los textos constitucionales modernos y fue desarrollada en 1929 por Walter Lippmann en Opinión pública, una obra clásica y pionera de la teoría de la comunicación.

⁶ *La objetividad y la función democrática de periodismo.* Enrique Arroyas. Comunicación presentada al XI Congreso de la Sociedad Española de Periodística "El drama del periodismo".

⁷ Recomendación 24 del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2013, sobre normas para libertad de los medios de comunicación en la UE.

INDICADORES Y CONCEPTO DE IMPARCIALIDAD INFORMATIVA

► 1. Noticias de naturaleza política

No existe una noción clara de qué asuntos pueden incluirse en un concepto que, como la información de naturaleza política, requiere un plus de imparcialidad en los medios de comunicación de titularidad pública. Pueden variar de acuerdo a los acontecimientos, pero son generalmente asuntos de política o controversia laboral, económica o cuestiones de política pública de actualidad de importancia nacional o internacional, o en el ámbito de influencia del prestador del servicio de comunicación.

El Consejo considerará de naturaleza política todas aquellas noticias en las que directa o indirectamente se mencione o implique a gobiernos, partidos políticos y/o a sus representantes.

► 2. Concepto de imparcialidad informativa

▷ 1. La imparcialidad informativa exige respetar el principio de pluralismo de la expresión de diferentes corrientes de pensamiento, opinión y puntos de vista, preservando la libertad editorial y la libertad de comunicación en la selección y difusión de las noticias. Los asuntos deben presentarse además de manera honesta y rigurosa, de acuerdo a las normas deontológicas.⁸

▷ 2. La imparcialidad informativa exige que, al informar de determinadas cuestiones, los medios de comunicación tengan en cuenta todos los hechos pertinentes, contextualizándolos, y si hay

diferentes puntos de vista sobre un tema particular.

- ▷ 3. Las personas o entidades que sean aludidas en una información tienen derecho a ofrecer su punto de vista.
- ▷ 4. Al comunicar la noticia, los presentadores y periodistas deben abstenerse de opinar sobre asuntos controvertidos, presentando la información sin prejuicios o sesgos subjetivos y manteniendo la independencia editorial del canal que representan, evitando interpretaciones que puedan quebrar el principio de independencia editorial.
- ▷ 5. Cuando un medio considera que una información es relevante, debe seguirse hasta que quede suficientemente aclarada en todos sus extremos o se presenten los diferentes puntos de vista en caso de controversia.

► 3. Criterios que utilizará el Consejo para evaluar la imparcialidad informativa en un asunto de naturaleza política

- ▷ 1. Tiempo de voz directo o indirecto de las personas o entidades aludidas en una información.⁹
- ▷ 2. Presentación de los diferentes puntos de vista en relación al hecho noticioso.
- ▷ 3. Los diferentes puntos de vista y las respuestas de la persona u organización cuestionada no tienen por qué presentarse en una única noticia o programa sino que, en asuntos que tienen trayectoria mediática, pueden presentarse en informaciones sucesivas. Por lo tanto, para velar porque se respete el pluralismo y la imparcialidad, presentando diferentes puntos de vista, debe considerarse un número de noticias o un período suficiente que puede variar en cada caso.
- ▷ 4. Para juzgar si se ha producido un desequilibrio significativo de puntos de vista u opiniones de

personas o entidades se tendrá en cuenta la frecuencia con que un punto de vista particular se incluye en programas informativos similares.

- ▷ 5. Para valorar el apartado 4 se tendrá en cuenta la naturaleza del programa informativo (telenoticiario, programas de autor, programas informativos especializados...) y del género periodístico (noticia, crónica, entrevista, perfil...)
- ▷ 6. Debe tenerse en cuenta que la difusión de comentarios muy críticos sobre las políticas y acciones de un gobierno o institución o, por el contrario, de comentarios positivos y laudatorios no es en sí una violación de la debida imparcialidad, siempre que no sean asumidas como propias por el prestador del servicio.
- ▷ 7. El Consejo medirá el **pluralismo directo** (el tiempo de voz que se ofrece al gobierno, oposición, partidos políticos u otros organismos o personas implicadas en el asunto) y el **pluralismo indirecto** (presentación por parte del medio de las tesis del gobierno, oposición, partidos políticos u otros organismos o personas implicadas en el asunto).
- ▷ 8. Reiteración de mensajes por parte del prestador del servicio de mensajes favorables/desfavorables a las partes implicadas en un conflicto.¹⁰



▷ 9. Para valorar si se ha producido un desequilibrio significativo de puntos de vista u opiniones de personas o entidades particulares se tendrá en cuenta la proporcionalidad en el período analizado, su función (gobierno-oposición) en el ámbito de difusión del medio y si la noticia perjudica o favorece a las personas o instituciones implicadas.

▷ 10. Se constatará la difusión de testimonios sonoros o imágenes cuya correspondencia no esté relacionada con la información que se emite sin advertirlo a la audiencia.

▷ 11. Identificación de opiniones y valoraciones. Distinción clara de la presentación de los hechos y las opiniones, evitando toda confusión.

▷ 12. En el supuesto de ruedas de prensa y declaraciones políticas relevantes, se tendrá en cuenta si en programas posteriores se ofrecen las reacciones provocadas y los datos comprobados que permitan a la audiencia fijar su propia opinión.

▷ 13. Se constatará la correspondencia de las imágenes con el texto narrativo.

▷ 14. Para evaluar el rigor y la honestidad informativa por parte de un medio de comunicación se tendrán en cuenta también las pautas de conducta y recomendaciones profesionales incluidas en sus manuales de estilo y, en su defecto, el Código del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía. En cualquier caso, la noción de rigor informativo exige al menos que se cumplan los siguientes requisitos:

— Verificación de las fuentes informativas e informar de las fuentes, salvo que la naturaleza de la noticia exija preservar su anonimato, lo que debe advertirse a la audiencia.

— Utilizar el condicional cuando la información es incierta o se difunden conjeturas.

— Adecuación de la imagen al asunto que se trata.

— Conservar el propósito inicial de las imágenes cuando se realizan montajes.

— No utilizar procedimientos tecnológicos que modifiquen el sentido y el contenido de la imagen (manipulación de la imagen).

— Advertir a la audiencia del uso de imágenes de archivo y, cuando sea necesario, mencionar su origen.

— Reconocer y rectificar los errores y poner en conocimiento de la audiencia cualquier circunstancia que en la obtención o difusión de la información deterioren la precisión informativa.

— La reconstrucción o escenificación de imágenes sobre hechos reales debe advertirse a la audiencia.

⁸ El respeto al principio de pluralismo no presupone la imparcialidad pero, por el contrario, es imposible alcanzar la imparcialidad sin respetar el pluralismo.

⁹ Como tiempo de voz directo se computará el tiempo de palabra otorgado a instituciones políticas y partidarias, así como a sus portavoces, mientras que el tiempo de voz indirecto a la referencia explícita a dichas instituciones o representantes político-partidarias. Estas referencias pueden aparecer en las noticias asociadas a situaciones positivas (proposiciones de propuestas, de ideas, resoluciones de problemas...) o negativas (quiebra de compromisos, implicación en conflictos...)

¹⁰ En el ámbito televisivo, los mensajes se transmiten también a través de la imagen.

Consejo Audiovisual de Andalucía


Calle Pagés del Corro 90 B


41010 Sevilla

info.caa@juntadeandalucia.es

Teléfono: 955 407 301

www.consejoaudiovisualdeandalucia.es

 @WebCaa

 Consejo Audiovisual de Andalucía

od:A

Oficina de Defensa
de la Audiencia

