

Comparecencia de la Presidenta del Consejo Audiovisual de Andalucía ante la Comisión de Presidencia e Igualdad del Parlamento Andaluz

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO SOBRE EL PLURALISMO POLÍTICO EN LAS TELEVISIONES PÚBLICAS DE ANDALUCÍA 2012

29 de mayo de 2013.

Gracias, Sra. presidenta, miembros de la Mesa, portavoces, señorías.

Es para mí un honor comparecer ante esta Comisión parlamentaria para dar cuenta del ***Estudio sobre el pluralismo político en las televisiones públicas de Andalucía*** correspondiente al ejercicio 2012.

Ya tuve ocasión de entregarle en mano la edición anterior al Excmo. Sr. Presidente de esta institución. Mi compromiso siempre ha sido, y será, responder ante la ciudadanía andaluza y ante este Parlamento con la responsabilidad e independencia a la que me obliga mi compromiso social e institucional.

Para empezar, me gustaría realizar una breve aproximación al marco normativo en el que nos desenvolvemos para tratar una cuestión tan esencial como el pluralismo político. Lo primero que hay que señalar es que con este estudio el Consejo da cumplimiento al **mandato legal** recogido el artículo 4 de su **Ley de Creación**, donde se le encomienda 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.

El apartado cuarto de este mismo artículo encarga al Consejo **informar preceptivamente** y con carácter previo sobre los pliegos de condiciones y las propuestas presentadas en los concursos de adjudicación de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y televisión. El objetivo último de éstos y otros informes, en los que se analiza, por ejemplo, la composición accionarial de los licitadores, es garantizar el pluralismo de operadores y la libre competencia en el sector, así como prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante.

Otro aspecto que quiero destacar a sus señorías del marco normativo, es que la **Ley General de la Comunicación Audiovisual** del año 2010 no establece una regulación precisa acerca del pluralismo político, si bien lo conceptúa como un derecho de los ciudadanos al igual que el principio de veracidad de la información y el respeto al pluralismo político, social y cultural.

Para completar el escenario legal, conviene recordar que esa misma Ley define el **servicio público** de comunicación audiovisual como un servicio esencial de interés económico general, que tiene como misión, entre otras, contribuir a la formación de una opinión pública plural, y como objeto correlativo, el de preservar el pluralismo en los medios de comunicación.

Asimismo, a nivel autonómico, la normativa que regula la gestión de televisiones locales establece que éstas deberán respetar, en todo caso, el principio de pluralismo, y en particular en aquellas de gestión pública directa, en las que este principio deberá reflejarse también en la composición de los órganos de representación de la entidad que, a tal efecto, se constituya, en función de la representatividad de los diferentes grupos que compongan el pleno municipal.

Respecto a quién es responsable del cumplimiento de los principios que deben inspirar la prestación del servicio de televisión local, esta normativa atribuye esa responsabilidad al **Pleno del municipio**. Es más, el carácter público de ciertos medios de comunicación hace que, en estos casos, el servicio audiovisual esté sujeto a unas **obligaciones más exigentes** que las requeridas para los operadores privados.

Cabe recordar además, que la legislación de nuestro país reconoce el derecho a la libre elección de línea editorial por parte de las **televisiones privadas** y la potestad que tienen, también las públicas, para seleccionar las noticias que consideran oportuno incluir en sus informativos.

Eso sí, se trata de un delicado equilibrio y no conviene perder de vista que la ley también establece que la información ha de elaborarse respetando el pluralismo de la sociedad.

Este contexto legal es el punto de partida, pero un análisis a fondo nos lleva a la conclusión de que, hoy por hoy, el **desarrollo legislativo del principio de pluralismo político es insuficiente**.

Los estudios que elabora el Consejo, cuya última edición tienen en sus manos, reflejan prácticas nocivas que pervierten o sencillamente anulan el ejercicio del principio de pluralismo político en algunos de nuestros medios sin que la ley ofrezca los instrumentos necesarios para erradicarlas.

Los **reproches sobre el partidismo** en la representación audiovisual de la realidad social, la fuerte conexión entre emisoras públicas y estructuras políticas de gobierno, la interesada potenciación de determinados aspectos o la arbitraria marginación de otros... son prácticas que suscitan el debate público y nos empujan a reflexionar sobre cómo sanear las dinámicas de las que emana la información política.

No disponemos hasta la fecha, con respecto al principio de pluralismo político, de una definición contenida en norma de rango legal o reglamentario que determine qué se entiende por tal, o mejor que concrete el modo o los medios para materializar dicho principio.

Si entendemos que el pluralismo informativo consiste en la capacidad de los medios de reflejar fielmente la sociedad, debemos ceñirnos a una idea primordial que está en la base de nuestras acciones en esta línea de trabajo. Esa idea es la siguiente: **la proximidad entre la realidad existente y el reflejo de la misma en los medios** puede ser una referencia para medir el grado efectivo de pluralismo de los informativos.

Por genéricos o imprecisos que puedan parecer estos términos, estamos ante la referencia básica a la que hemos de recurrir para objetivar la discusión sobre el concepto de pluralismo informativo.

En el plano político en concreto, podemos convenir que el término pluralismo supone la afirmación de la legitimidad de la expresión de todas las ideas políticas democráticas y la utilidad de su confrontación.

¿Pero existen reglas dirigidas a asegurar la presencia y posibilidad de expresión por parte de todas las fuerzas políticas? ¿Tenemos herramientas legales para restringir las posibilidades de presión por parte de los partidos de gobierno?

La respuesta es que, en nuestro país, fuera del periodo electoral, la regulación jurídica del principio de pluralismo político no va más allá de la formulación general del principio.

Debemos asumir que el contenido exacto de la noción de pluralismo, las obligaciones que genera para los diversos operadores o cómo se puede concretar el derecho de acceso son materias todavía pendientes de desarrollo.

Como se ha dicho, la única referencia que tenemos en la actualidad para medir el grado efectivo de pluralismo es la proximidad que pueda darse entre la realidad existente y su reflejo mediático, en el caso del pluralismo político, entre el **reparto de la representatividad política y su reflejo informativo**.

Constatar si se produce o no esta correspondencia, una vez realizados los correspondientes estudios, sirve al Consejo para dirimir los casos en los que un medio público es acusado de faltar a su obligación de ser plural políticamente. Conviene dejar bien claro que, en dichos casos, seguimos un modelo de estudio puramente cuantitativo.

La ciudadanía tiene derecho a que le proporcionen una información veraz, plural y objetiva a través de los medios financiados con fondos públicos, y a que la información y la opinión estén claramente diferenciadas.

La satisfacción de este derecho colectivo constituye uno de los pilares de cualquier sistema democrático, de ahí la importancia que adquiere la tarea de velar para que no sea vulnerado en ningún momento, sea cual sea la coyuntura que atraviese nuestra sociedad.

A la hora de pulsar cuál es la percepción de la sociedad con respecto a esta problemática, el **Barómetro Audiovisual de Andalucía** que elabora el Consejo cada año nos ayuda a hacernos una idea bastante aproximada de la **opinión ciudadana** sobre la objetividad y el pluralismo en los medios, además de recabar datos sobre otras muchos temas de interés y asuntos de actualidad: protección de menores, igualdad de género, servicio público, nuevas tecnologías, hábitos de consumo, valoración de la oferta...

El Barómetro nos dice que la televisión sigue siendo el medio más utilizado para conocer las noticias de actualidad, pero su peso relativo ha decrecido 17 puntos en cuatro años en beneficio de Internet, sobre todo entre los más jóvenes y los perfiles con mayor formación académica.

Una señal preocupante es que la percepción de la objetividad de los informativos de **radio y televisión** registra en 2012 valores más bajos que en ediciones anteriores. De hecho, por primera vez **ambos medios suspenden** en pluralismo al obtener puntuaciones inferiores a 5, si bien la radio vuelve a salir algo mejor valorada que la televisión (*radio 4,44 y televisión 4,16*).

Para más de la mitad de la población (el 53%), las televisiones no son plurales políticamente. Y llama la atención el hecho de que la población andaluza opine mayoritariamente que sólo 1 de cada 4 medios puedan ser considerados plurales políticamente (*28,4% de las emisoras de televisión y un 25,9% de las de radio*).

También nos parece especialmente significativo que, en términos comparativos, un 28% de la ciudadanía andaluza considere que los informativos de las **televisiones públicas son más objetivos** y plurales que los de las privadas¹.

Este porcentaje ha experimentado un **llamativo descenso**, ya que, en 2011, era un 45% de la población el que señalaba que son más plurales y objetivos los informativos públicos.

En cualquier caso, este plus de objetividad que la audiencia atribuye a las públicas podría explicar que **más de la mitad de la población andaluza se muestre contraria a externalizar o privatizar** sus informativos.

Son datos que nos invitan a tomarnos muy en serio el garantizar ahora y en el futuro el derecho ciudadano a una información política plural. Un reto que también asumen los países comunitarios, como demuestran los trabajos del **Grupo de Alto Nivel (HLG)** sobre pluralismo y libertad de medios de comunicación para la **Unión Europea**.

¹ En un 19,2% de los casos, se ha manifestado la opinión contraria y para el 30,3% de las respuestas ninguno de ellos puede ser considerado como plural y objetivo.

El pasado enero, este grupo especializado dio a conocer un documento que alerta sobre la existencia de amenazas, y cito textualmente: *“que pueden restringir la libertad del periodismo o reducir el pluralismo, ya sea por influencia política, presiones comerciales excesivas, cambios generados por la irrupción de otros modelos de negocio o nuevos medios de comunicación”*.

El propio Consejo de Europa hacía público a comienzos del presente año una resolución de su Asamblea Parlamentaria en la que afirma que, a pesar de la proliferación de medios digitales, las radiotelevisiónes públicas continúan siendo la principal fuente de información en Europa.

Asimismo, la Asamblea mostraba su preocupación por los recientes informes sobre presiones políticas en las radiotelevisiónes de países como Hungría, Italia, Rumania, Serbia, Ucrania y **España**. Formar parte de esta lista, como comprenderán sus señorías, no es precisamente algo de lo que estar orgullosos.

Tras estas claras señales de alerta, la Comisión Europea lanzó el pasado marzo una **consulta pública** sobre aspectos como el ámbito de competencia de la UE para poder actuar y proteger la libertad de los medios, el papel de los consejos audiovisuales, la corregulación y la autorregulación, o la protección de las fuentes de información periodísticas.

En lo que al informe que hoy les presentamos se refiere, decir que para su confección se han analizado más de **4.800 noticiarios andaluces** emitidos durante 2012, con más de 3.500 horas de emisión, 185.000 noticias catalogadas y un total de 177.000 registros estudiados en función del tiempo de palabra otorgado a sus protagonistas.

Los resultados revelan una **sobrerrepresentación institucional** generalizada en las televisiones municipales, alcanzándose cotas que superan con creces cualquiera de los criterios de equilibrio que sirven de referencia en la información institucional.

Debemos, sobre todo, evitar **situaciones extremas**, como las que se dan en ciertas televisiones locales andaluzas en las que la oposición apenas protagoniza el 2 % del tiempo total de las intervenciones incluidas en la información política.

Se trata de vulneraciones que, más allá de la dinámica de partidos, nos afectan a todos como miembros de una sociedad activa y de un sistema político común.

En cuanto al análisis del pluralismo en las **televisiones de ámbito autonómico**, en 2012 se dan dos circunstancias a tener en cuenta: la constitución por primera vez desde que se realiza este seguimiento de un gobierno autonómico integrado por dos partidos (PSOE e IU) y la supresión de la programación del segundo canal de la RTVA desde octubre.

En el caso de la RTVA se considera oposición a los políticos pertenecientes al PP, puesto que el Gobierno andaluz está formado por PSOE e IU, mientras que en TVE la oposición la integran todos aquellos que no son del PP, partido que gestiona la Administración General del Estado.

Los resultados del estudio revelan que la **presencia de los políticos de la oposición en la RTVA fue del 44% y en TVE se situó en el 55%.**

La **metodología cuantitativa** empleada, aprobada en el Pleno del Consejo por unanimidad, coincide con la que aplican las autoridades reguladoras de nuestro entorno, cuyos estudios sirven de referencia en este campo.

En todos los casos, se emplea la medición de los tiempos de palabra de los actores políticos, diferenciándose los diversos roles, institucionales o de partido, que estos puedan desempeñar.

El Consejo Audiovisual de Andalucía ha apelado en varias ocasiones al consenso institucional para **establecer unos criterios** o umbrales que permitan definir cuándo un operador público cumple o no con su obligación legal de respetar el pluralismo político.

Estamos en un campo en el que no existe una solución aceptada y aplicada por unanimidad, por lo que estamos abocados a reflexionar conjuntamente para alcanzar consensos.

Así, mientras en **Francia** se eligió como referencia el criterio de los tres tercios –dos para el gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sustenta y uno para la oposición-, en **Portugal** prevalece el método de las dos mitades, correspondiendo un 50% del tiempo de palabra al gobierno y la mayoría parlamentaria y la otra mitad al conjunto de la oposición: el 48% para la oposición parlamentaria, con reparto proporcional a la composición de la Cámara, y el 2% restante, para los partidos extraparlamentarios.

Aparte de estos modelos de proporcionalidad, en los que la cuota responde en mayor o menor medida a la realidad política electoral e institucional, existen otras fórmulas, como la adoptada por las autoridades reguladoras de **Italia, Holanda y los países escandinavos**, donde la situación paritaria determina la presencia de las fuerzas políticas en igualdad y no como reflejo proporcional a su peso electoral.

También existe una fórmula intermedia aplicada por la **BBC británica**, que establece como referencias un tercio para los partidos mayoritarios, otro para los partidos medios con representación parlamentaria y el tercero para los partidos pequeños, locales o extraparlamentarios.

Desde la perspectiva y la experiencia del Consejo Audiovisual de Andalucía, se necesita impulsar cuanto antes la **generación de una base legal** aplicable para evaluar el grado de cumplimiento del pluralismo político por parte de los medios públicos andaluces.

Los escasos avances conseguidos durante los últimos años en el nivel de pluralismo que presentan muchas de nuestras televisiones, especialmente de ámbito local, nos hace pensar que difícilmente podremos hacer que se respete este derecho fundamental de la ciudadanía si no contamos con **indicadores en los que apoyar medidas correctoras**.

Pondré un ejemplo. En el año 2007 el Consejo admitió a trámite una queja contra una televisión municipal por falta de pluralismo político. Tras los preceptivos estudios de contenidos se resolvió estimar la citada queja y recordar al operador su obligación de respetar el principio de pluralismo informativo.

El ayuntamiento en cuestión recurrió la decisión del Consejo ante el Juzgado contencioso administrativo nº 5 de Sevilla que desestimó su recurso. El ayuntamiento volvió a recurrir la sentencia de desestimación ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Este fue también desestimado por el TSJA, ratificando por tanto la decisión del Consejo en la que constataba una clara falta de pluralismo político en los informativos de una televisión pública andaluza.

Este reconocimiento judicial, avala la capacidad de este Consejo para intervenir ante estos casos y pone de relieve que no podemos ir más allá de un simple apercebimiento o recomendación. Para culminar procesos como el del ejemplo, es preciso que se establezcan parámetros legales para discriminar con objetividad aquellos casos en los que la falta de pluralismo sea indiscutiblemente reprobable, tanto política como jurídicamente.

Conviene tener claro que resultará imposible aplicar medidas correctoras que erradiquen estas prácticas nocivas hasta que contemos con esa base legal de referencia o al menos con valores objetivos asumidos por todos.

En este sentido, cabe recordar la **Proposición No de Ley** que el Parlamento ya aprobó en octubre de 2011 instando al Consejo de Gobierno a impulsar las modificaciones legislativas necesarias para la creación en todos los medios públicos de comités de redacción integrados por profesionales, a fin de velar por la objetividad y la información veraz, como ya funcionan en la RTVA y en RTVE.

También se instaba al Gobierno a acometer las reformas legislativas necesarias para otorgar al Consejo Audiovisual de Andalucía capacidad sancionadora ante los casos de ausencia de pluralismo de los medios públicos que operen en Andalucía.

Sanciones que no han de ser necesariamente de naturaleza económica, como demuestra la eficacia de actuaciones llevadas a cabo por otros reguladores europeos, que obligan al prestador a realizar compensaciones de tiempo hasta restablecer el equilibrio perdido.

El pluralismo es nuestra competencia. Tenemos las herramientas para hacernos oír, pero el Consejo Audiovisual necesita un marco jurídico de referencia.

Señorías, tenemos que decidir dónde queremos estar, si con los países con un pluralismo bajo sospecha o entre aquéllos donde el respeto al pluralismo forma una parte consustancial de la democracia.

Podríamos caer en el error de pensar, como nos advertía hace unos días Santiago Muñoz Machado en su discurso de ingreso en la RAE, que la libertad de palabra está ahí de toda la vida y que ahí seguirá al margen de que tomemos o no medidas para protegerla.

El brillante jurista cordobés nos recordó que estrenamos muchas de nuestras libertades a finales del siglo XX. Son todavía jóvenes y no debemos distraernos ante las nuevas amenazas que ahora se ciernen sobre ellas. Subrayó, y yo desde esta tribuna también quiero hacerlo, señorías, la importancia de no banalizar una conquista que ha costado siglos de lucha a nuestra sociedad.

Muchas gracias