



## **PUNTOS BÁSICOS DE INFORME JURÍDICO-DEONTOLÓGICO EN CONTRA DE LA OBLIGACIÓN DE EMISIÓN GRATUITA POR LAS TELEVISIONES PRIVADAS DE PROPAGANDA ELECTORAL EN CAMPAÑA ELECTORAL Y MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL GENERAL DE 1988.**

### **1. Síntesis, situación actual de la ley electoral y de la diferencia entre obligaciones de los medios públicos y medios privados.**

#### **A. Precampaña electoral, denominada campaña institucional artículo 50 Ley electoral:**

*“Los poderes públicos informarán sobre fechas, requisitos de votación con neutralidad sin influir en la orientación del voto. Lugar de información: medios públicos y gratuitamente.”*

#### **B. Campaña electoral**

El artículo 50,2 de la ley electoral entiende por campaña electoral “*el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, en orden a la captación de sufragios*”. La campaña electoral tiene por finalidad dar a conocer a los candidatos y sus programas con el fin de que los electores se puedan pronunciar con conocimiento sobre las diferentes opciones políticas.

#### **C. Diferencia en la emisión entre propaganda electoral y publicidad.**

1. Propaganda electoral. Sólo en espacios en radio y televisiones públicas gratuitamente (no en medios privados).

2. Publicidad. Permitida publicidad en prensa y radio privados, artículo 58.  
Publicidad no permitida en medios públicos, radio y televisión, artículo 60,1.

Publicidad no permitida en televisiones privadas, artículo 58.

Argumentación.

Las distintas obligaciones de los medios públicos para la emisión de propaganda electoral gratuita con respecto a los medios privados se justifican por la distinta naturaleza jurídica de los mismos.

Los medios públicos ejercen directamente una función de servicio público esencial, lo que no corresponde a los medios privados. Concretamente, en las campañas electorales efectuarían un servicio público esencial que garantizaría la información imprescindible con el formato especial de propaganda gratuita para garantizar el derecho constitucional del artículo 23,1 de nuestra Constitución para *“que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas”*. Por propaganda, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia, se entiende *“propagar doctrinas, opiniones a efectos de conocer una cosa”*. Propaganda es el mensaje que comunica ideas y tiende a comunicar al receptor información para su conocimiento sin la finalidad concreta de comprar o pagar un bien o servicio, sino para que adopte una forma determinada de comportamiento político, social...y donde se muestra una declaración básica de contenidos. En definitiva, su finalidad es informativa, diferenciándose de la publicidad. Es coherente que estas obligaciones de información con formato de propaganda electoral correspondan al servicio público esencial y a los medios públicos, ya que la propaganda electoral con un componente básico de información tiene una naturaleza jurídica diferente de la publicidad, en este sentido los medios públicos, por su carácter de servicios públicos esenciales, deben velar para que se cumplan los dos caracteres no exigibles a los medios privados: respeto específico al pluralismo político con la información plural de todos los partidos y neutralidad en las emisiones, artículo 66 de la Ley electoral.

En cuanto a la publicidad, es lógico que corresponda únicamente a los medios privados porque la publicidad no es un servicio esencial, no es imprescindible a diferencia de la propaganda electoral para hacer efectivo el artículo 23,1 de la Constitución, ya que las televisiones privadas, de acuerdo con su Ley de 1988 sólo ejercían una gestión indirecta del servicio público esencial cuyo titular era el Estado, caracterizadas por su carácter basado principalmente en la libertad de información y de empresa y no neutralidad ideológica. De acuerdo con esta naturaleza jurídica, admitir publicidad es lícito para los medios de comunicación privados.

Publicidad. Se entiende toda forma de mensaje emitido a cambio de remuneración al medio que la emite, y donde se comunica la existencia de bienes y servicios, con el objetivo de persuadir para la contratación de servicios de acuerdo con la Ley General de Publicidad de 1988.

En síntesis, la propaganda intenta informar, la publicidad intenta persuadir para determinar la concreción del voto. (Ver en autocontrol una ampliación de estas diferencias).

No se entra en las razones de la no admisión de publicidad en las televisiones públicas y privadas. Únicamente indicar que la prohibición de publicidad en

televisiones privadas es coherente por su gestión indirecta de servicio público, por lo que se debería ser consecuente con la misma prohibición de publicidad en las televisiones públicas y para evitar la confusión entre el servicio público de propaganda de las televisiones públicas.

D. Acciones sólo propias de los poderes públicos y en lugares públicos.

Facilitar a los partidos copia del censo electoral artículo 41 ley electoral.  
Facilitar lugares públicos y gratuitos para reuniones y carteles artículo 54.

Conclusión. Si se obligase a la gratuidad electoral de los medios privados se podría desembocar en el absurdo de legitimar a los poderes públicos para exigir también a los propietarios de locales y espacios privados sus cesiones gratuitas electorales.

## **2. Síntesis de la situación actual en relación con la novedad de la nueva Ley de comunicación audiovisual. Reforzamiento de la argumentación jurídica en contra de obligaciones electorales gratuitas semejantes a los medios públicos.**

A. Derogación de la Ley de televisión privada.

En la nueva Ley audiovisual de marzo de 2010 se mantiene la naturaleza jurídica de los medios públicos como servicios públicos esenciales, sin embargo, se deroga la Ley de televisión privada y se desvinculan de toda vinculación incluso indirecta de servicios públicos esenciales y de servicios públicos, ya que ahora adquieren la nueva naturaleza jurídica de medios de interés económico general con lo que se efectúa una separación más importante en relación a sus funciones y naturaleza frente a los medios públicos.

B. Los medios privados.

En relación a la emisión de contenidos, les afecta únicamente el requisito de veracidad y los límites de contenido negativo en el cumplimiento de sus obligaciones, concretadas en la no vulneración de los derechos fundamentales de las personas que se derivan del artículo 20 de la constitución y que ahora se indican en el artículo 4, con especificaciones en el capítulo I título II protección de menores, discapacidad y en relación con la publicidad discriminatoria de género y en concreto con la referencia al artículo 18 y a los límites de la directiva europea.

Fuera de estos límites negativos, de acuerdo con su nueva naturaleza jurídica, se amplía su autonomía en relación con la libertad de información garantizada sin imposiciones por el artículo 20 de la Constitución. En el artículo 4 de la nueva Ley audiovisual se señala que los medios deben reflejar el pluralismo ideológico, político y cultural de la sociedad. Pero los medios privados lo deberán realizar desde la libertad de información constitucional sin la exigencia o imposición de espacios informativos iguales proporcionalmente para todos, propio de la propaganda electoral. Y el artículo

10 amplía la libertad de información y la no neutralidad de los medios privados, lo que también debe afectar a las campañas electorales: “1. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a fijar la dirección editorial mediante la selección de los contenidos y la determinación de los horarios. 2. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a organizar sus contenidos a través de un canal o de un catálogo de programas. 3. La libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual se ejercerá de acuerdo a las obligaciones que como servicio de interés general son inherentes a la comunicación audiovisual y a lo previsto en la normativa en materia audiovisual. 4. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual facilitarán el acceso a la documentación, instalaciones y equipos a las autoridades competentes para el cumplimiento de la normativa vigente”. El artículo 22 incide en la libertad de ideas y el derecho a la libertad de empresa, contrario por tanto a una neutralidad política y social, que supondría la gratuidad de la propaganda electoral con tratamiento de igualdad a todos los partidos políticos y supondría atentar contra la propia naturaleza jurídica y funciones de los medios privados. La imposición de emisiones gratuitas de mensajes electorales en las televisiones privadas nos remonta a la etapa de la dictadura, con el decreto de marzo de 1966 sobre el deber de inserción de notas o comunicaciones de la administración y derecho del gobierno, las administraciones y las entidades públicas en los medios de comunicación (en aquella época la ausencia de partidos políticos era asumida por el gobierno).

#### C.

Por el contrario, el servicio público de comunicación audiovisual conserva en la nueva Ley sus características anteriores de servicio esencial cuya misión de acuerdo con el artículo 4 que es “atender a los diversos intereses de la sociedad”.

A diferencia de los medios privados con obligaciones limitadas a la no vulneración jurídica en sus contenidos, los medios públicos se diferencian porque deben fomentar contenidos específicos mucho más amplios de acuerdo con los objetivos de la Constitución. Y es a quien correspondería lógicamente cumplir con sus mensajes electorales gratuitos para el cumplimiento del artículo 23 de la Constitución. Atendiendo a los diferentes intereses – candidaturas políticas - y de acuerdo con el artículo 40 de esta nueva ley: “fomentar los principios y valores constitucionales contribuyendo a la formación de una opinión pública plural, atendiendo a los ciudadanos y grupos sociales minoritarios.”

#### D.

La relación de los medios privados con los poderes públicos se efectúa en las licencias de emisión, artículo 27,3, sin embargo, en el otorgamiento de licencias no se podrán poner condiciones de emisión de gratuidad contrarias a la naturaleza jurídica y funciones libres y no neutrales de los medios privados, por lo tanto no se podría imponer las condiciones de gratuidad en mensajes electorales, de lo contrario correspondería al Consejo Audiovisual artículo 47,1, cuya urgencia en su elección y composición es evidente, adoptar las medidas para la plena ejecución de lo establecido en la ley y por tanto serían contrarias a la imposición de gratuidad de los mensajes electorales en los medios privados diferenciando la naturaleza de las funciones de los

medios públicos como servicios públicos esenciales en relación con los medios privados con funciones de interés económico general.

E.

Como final señalar que tampoco se podrá apelar a los acontecimientos de interés general a los que se refiere el artículo 4,6 de la nueva Ley audiovisual, para la inserción de propaganda gratuita electoral ya que la Ley audiovisual se refiere a la contratación y no a la gratuidad.

### **3. Código de buena conducta electoral.**

En relación con este código de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa de octubre de 2002, el comité de ministros del Consejo de Europa, en su declaración de 16 de junio de 2004 señala que es necesario “*asegurar la libre formación electoral fundada en la libertad de los medios y la neutralidad de los medios públicos (no privados)*”

### **4. Iniciativas para el conocimiento de los mensajes electorales.**

En lugar de imposiciones ilegales de mensajes gratuitos a las televisiones públicas, sería importante aprovechar las nuevas posibilidades para una democracia electrónica que deberían aprovechar los poderes públicos y los partidos políticos de acuerdo con la Resolución 1653 de 2009 del Consejo de Europa, principalmente en el punto 6 de esta declaración que señala: “*las tecnologías de la información ofrecen un potencial considerable para mejorar la práctica y la participación democrática. Ellas estimulan a los ciudadanos la apertura en todos los procesos democráticos.*” Y el punto 13 indica que los electores “*disponen así de una herramienta eficaz para seguir el trabajo de sus representantes, lo que añade una nueva dimensión a la democracia representativa incitando a los ciudadanos a participar más activamente en la vida política.*” Y el punto 14 señala: “*que se implica así a los ciudadanos en los momentos de toma de decisiones, consultas, referéndum...*”. Y el punto 20,13 señala que se recomienda: “*revisar las legislaciones nacionales a fin de introducir nuevas reglas jurídicas relativas a la utilización de las nuevas tecnologías en los procesos políticos.*”

### **5. Deontología del periodismo.**

La emisión de propaganda electoral afecta también a la deontología del periodismo y concretamente a los periodistas que intervienen en las campañas electorales. La junta electoral central (competencia que debería haber sido atribuida al nuevo Consejo Audiovisual todavía sin elegir) debería velar para que los mensajes electorales cumplan con su objetivo de información ajeno a toda manipulación informativa. A ello no contribuye el modelo actual de emisión de bloques electorales cerrados elaborados por los partidos políticos que eligen contenidos e imágenes con emisiones cerradas y enlatadas a emitir por las televisiones públicas prohibiendo incluso que los medios audiovisuales puedan introducir sus cámaras o micrófonos en los

mítines electorales. La deontología del periodismo exige en todo caso que desde los medios de comunicación públicos o privados, los periodistas puedan intervenir en la elaboración libre y veraz de los contenidos electorales, teniendo en consideración a los destinatarios principales de la actividad del periodismo que son los ciudadanos de acuerdo con el preámbulo del Código deontológico de la FAPE. En todo caso, se debe evitar emitir propaganda electoral o publicidad elaborada únicamente por los partidos políticos como si fuese información. Muy importante también es distinguir entre informaciones y opiniones de acuerdo con el punto 17 del Código deontológico de la FAPE teniendo muy presente el punto 6 del Código europeo de deontología del periodismo del Consejo de Europa: *“que la opinión referente a comentarios sobre acontecimientos o acciones de personas o instituciones no debe intentar negar la realidad de los hechos o de los datos”* y también en las campañas electorales es importante lo señalado en el punto 15 del Código europeo *“ni los editores o propietarios ni los periodistas deben considerarse dueños de la información. En consecuencia, ni la calidad de las informaciones u opiniones ni el sentido de las mismas deben estar mediatizados por las exigencias de aumentar el número de lectores o audiencia.”*

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con todo lo indicado anteriormente, estos puntos básicos de informe están basados en la diferente naturaleza jurídica y funciones de los medios de comunicación públicos y privados, explicitados en nuestra Constitución y las leyes a las que se ha hecho referencia.

Los medios de comunicación públicos deben cumplir funciones especiales de servicio público esencial y en concreto las campañas electorales el artículo 66 de la Ley electoral les exige: *“el respeto al pluralismo político y social así como la neutralidad informativa en período electoral,”* lo que es coherente con las emisiones gratuitas y la igualdad proporcional de la propaganda electoral como forma especial de información a través de las televisiones públicas.

Por el contrario, los medios privados, como medios de interés económico general, no tienen función de servicio público esencial y por tanto no se les puede exigir el servicio público de gratuidad de estas emisiones electorales lo que, en todo caso, vulneraría el artículo 20 de la Constitución en relación a la libertad de información. Ningún aspecto referido a la información y su concepto jurídico y deontológico puede imponerse a los medios de información.

La Ley electoral hace una distinción clara entre las obligaciones de las televisiones públicas y privadas en relación a la gratuidad y esta distinción es más clara aún desde la vigencia de la actual Ley de la comunicación audiovisual. El punto 9 del Código europeo del Consejo de Europa fundamenta la base para la no imposición de límites a la libertad de información: *“los poderes públicos no deben considerarse propietarios de la información. La representatividad pública legítima para actuar en orden a garantizar y desarrollar el pluralismo de los medios de comunicación y para asegurar que se creen las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de información.”* En definitiva, la exigencia de gratuidad de la

propaganda electoral con su componente de información en las televisiones privadas vulneraría el artículo 20 de nuestra Constitución y los artículos señalados de la nueva Ley audiovisual. Las libertades de expresión y de información únicamente pueden desarrollarse en un marco de independencia frente a los poderes públicos, garantizando un ámbito de libertad frente a la influencia, a la instrumentación partidista de los medios de comunicación. Esta independencia debe aplicarse especialmente en campañas electorales en relación con el ejercicio deontológico del periodismo, lo que abarca todo el proceso informativo desde la recopilación de la información con un acceso libre hasta la difusión de noticias y opiniones pasando por la libre elección, configuración y contenidos de los programas que se emitan..

En todo caso, cualquier modificación de la Ley electoral en relación con la imposición de gratuidad de emisiones electorales obligaría procedimentalmente a modificar previamente la nueva Ley audiovisual, lo que dado su reciente aprobación supondría efectuar un espectáculo jurídico y deontológico contradictorio próximo al esperpento.