

Resolució de l'actuació d'ofici 150/2015 sobre l'aplicació dels coneguts com a blocs electorals als plans de cobertura informativa dels mitjans de comunicació de titularitat pública en període electoral

ANTECEDENTS

1. Ha tingut entrada una queixa presentada pel Col·legi de Periodistes de Catalunya en què es posa de manifest la disconformitat i la preocupació del col·lectiu dels professionals de la informació en relació amb la regulació dels anomenats *blocs electorals* (espais informatius de cobertura de la campanya electoral, ordenats i delimitats en el temps en funció de la representativitat obtinguda per cada força política en les eleccions precedents de la mateixa naturalesa) perquè consideren que, a banda de vulnerar el dret a la informació plural, proporcional i neutral, donen com a resultat un repartiment totalment inequitatiu dels espais informatius públics entre les diferents candidatures que es presenten a les conteses electorals.

Aquesta queixa, tot i que té un abast general i exposa una reivindicació del col·lectiu que té una àmplia trajectòria, es presenta en el marc de les eleccions al Parlament de Catalunya convocades per al 27 de setembre de 2015.

Les denúncies i reivindicacions dels col·lectius de periodistes davant dels tribunals en contra dels blocs electorals, tant a Catalunya com en altres territoris de l'Estat, es van iniciar l'any 2008 i s'han prolongat fins al mes de juny de 2015. Durant aquest temps s'han emès quatre resolucions dels tribunals: dos del Tribunal Suprem (TS), una del Tribunal Constitucional (TC) i una del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH). En tres d'aquestes decisions, la petició del col·lectiu dels professionals de la informació ha estat inadmesa a tràmit: la Sentència del TS de 19 d'octubre de 2009, en un recurs plantejat pel Col·legi de Periodistes de Catalunya, Associació de la Premsa de Madrid i Col·legi de Periodistes de Galícia, contra l'Acord de la Junta Electoral Central (JEC), en la sessió del 14 de febrer de 2008; la Sentència del TC de 23 de setembre de 2014, en el recurs d'empara promogut per dotze professionals de la informació, juntament amb el Col·legi de Periodistes de Catalunya, contra la Sentència del TS de 2 de juliol de 2012 (recurs contenciós administratiu contra la Instrucció 4/2011, de 24 de març, de la JEC); i la Sentència del TEDH de 28 de maig de 2015, en la demanda presentada pel Col·legi de Periodistes de Catalunya i altres el 22 de gener de 2015 contra la Instrucció 4/2011, de 24 de març, de la JEC.

Solament en la Sentència del TS de 2 de juliol de 2012, referida al paràgraf anterior, el TS es va pronunciar sobre el fons i va considerar que la Instrucció 4/2011, de la JEC, sobre la interpretació de l'article 66 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral

general (LOREG), pel que fa als blocs informatius (regulació del minutatge en proporció segons els vots obtinguts en l'elecció anterior), no vulnera l'article 20 de la Constitució espanyola (CE) i no afecta la llibertat d'expressió ni la llibertat d'informació, en tant que no regula el contingut de la informació, sinó el procediment per garantir-la.

Aquesta reivindicació també va ser sotmesa al Consell d'Europa (18 de maig de 2015) pel Col·legi de Periodistes de Catalunya, que va impulsar la presentació d'una queixa formal mitjançant la Federació de Periodistes Europeus (EFJ) i la Federació Internacional de Periodistes (IFJ).

2. No és la primera vegada que el Síndic estudia aquest tema. **L'any 2005**, en atenció a una queixa dels comitès professionals i dels comitès d'empresa de set mitjans de comunicació públics de Catalunya, **el Síndic va presentar un estudi sobre la informació electoral en blocs i la imposició d'un senyal de comunicació per part dels partits polítics en actes electorals**. (Es pot trobar el text complet d'aquest estudi i la informació relacionada en els següents enllaços del web de la institució. <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=53&ui=2065&prevNode=50&month=0;> <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=53&ui=1893>)

2.1. Pel que fa a la informació electoral en blocs, el Síndic va establir que es tracta del reconeixement i la protecció del dret a comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de comunicació (article 20 CE), i l'empara a una intervenció positiva dels poders públics per ordenar els mitjans de comunicació, a fi que, a través d'aquests, la informació pugui complir la seva finalitat institucional de formar una opinió pública lliure, base essencial d'un estat democràtic.

Per acomplir aquesta finalitat, l'estudi assenyala que la informació que ofereixen els mitjans de comunicació de titularitat pública en els processos electorals ha de ser plural (d'acord amb l'article 66 LOREG) i ha de garantir el lliure accés i en igualtat d'oportunitats al mercat de la informació.

2.2. L'estudi exposa que els conceptes de *pluralisme polític* i *neutralitat informativa* continguts en l'article 66 LOREG són conceptes complexos i poc determinats normativament, la qual cosa afegeix conflictivitat en el moment d'aplicar-los.

2.3. A partir de l'anàlisi que es fa en aquell estudi, el Síndic estableix que, si bé el pluralisme s'aconsegueix mitjançant l'atribució d'espais gratuïts en què els diferents partits duen a terme la seva propaganda electoral, la informació política a les campanyes electorals es duu a terme de forma primordial a través dels espais informatius.

Per aquest motiu, cal garantir el pluralisme en els espais informatius perquè els electors puguin decidir la seva opció política de forma lliure i informada. Amb aquesta finalitat, en aquest estudi el Síndic remarca que cal compatibilitzar al màxim possible els acords presos per les direccions dels mitjans de comunicació sobre els blocs electorals amb el dret a difondre i a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió i amb el dret a la llibertat d'expressió.

En aquesta direcció, l'estudi de l'any 2005 feia èmfasi en la possibilitat d'incloure fórmules més flexibles que permetessin un cert marge d'apreciació als professionals de la

informació en l'ordenació de la informació electoral (article 60 LOREG), més enllà del càlcul merament quantitatiu dels minutatges de les emissions.

2.4. A criteri del Síndic, qualsevol regulació del dret consagrat en l'article 20 CE, derivada de l'aplicació de l'article 66 LOREG, hauria de garantir la proporcionalitat de les mesures que limiten el dret, atès que es tracta de la limitació de l'exercici d'un dret fonamental amb l'objectiu de garantir el valor del pluralisme en els mitjans de comunicació.

MARC NORMATIU

1. El dret a la llibertat d'expressió i a comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió

a. El dret a la llibertat d'expressió en el Conveni europeu de drets humans

L'article 10 del Conveni europeu de drets humans (CEDH) reconeix el dret a la llibertat d'expressió i determina expressament que aquest dret comprèn la llibertat d'opinió i la llibertat de rebre o de comunicar informacions o idees sense que pugui haver-hi ingerència d'autoritats públiques i sense consideració de fronteres.

El segon apartat del mateix article assenyala que aquestes llibertats comporten deures i responsabilitats, i el seu exercici pot ser sotmès a determinades formalitats, condicions, restriccions o sancions, **previstes per la llei**. Aquests condicionaments en l'exercici del dret han de **constituir**, a més, **mesures necessàries en una societat democràtica** per a la seguretat nacional, la integritat territorial o la seguretat pública, per a la defensa de l'ordre i per a la prevenció del crim, la protecció de la salut o de la moral, la protecció de la reputació o dels drets d'altri, per impedir la divulgació d'informacions confidencials o per garantir l'autoritat i la imparcialitat del poder judicial. La mateixa norma determina, addicionalment, que els estats poden sotmetre les empreses de radiodifusió, de cinema o de televisió a un règim d'autorització prèvia.

El Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), en nombroses sentències, ha fixat l'abast de del dret a la llibertat d'expressió i ha puntualitzat els límits que es poden imposar sense que constitueixin una vulneració de l'exercici del dret.

Pel que fa concretament a la **necessitat que la mesura restrictiva** respongui a la consecució d'un dels objectius previstos en l'article 10.2 del Conveni, el TEDH ha establert que la llibertat d'expressió és un fonament essencial de la societat democràtica, la qual cosa significa, especialment, **que tota formalitat, condició, restricció o sanció imposada en la matèria ha de ser proporcionada a l'objecte legítim** que es persegueix (STEDH de 7 de setembre de 1976, assumpte Handyside contra el Regne Unit). El TEDH també ha assenyalat que qualsevol restricció o limitació de l'exercici del dret ha de respondre a una "necessitat social imperiosa", la qual cosa significa que la ingerència no es pot justificar per motius d'oportunitat o pertinència, ni perquè resulti simplement raonable (assumpte Colombani contra França, STEDH de 25 de juny de 2002; assumpte Handyside contra el Regne Unit; assumptes Lingens, Castells contra Espanya, entre d'altres).

Quant al requisit que les mesures restrictives siguin, a més de necessàries, **proporcionals a l'objecte legítim que es persegueix amb la restricció**, el TEDH ha determinat que la valoració dels interessos en conflicte davant la restricció del dret a la llibertat d'expressió (el dret de l'individu (comunicador i receptor) que es pretén restringir, d'una banda, i la finalitat que persegueix l'Estat amb aquesta restricció, de l'altra) ha de garantir un just equilibri entre tots els interessos implicats en el cas.

La proporcionalitat de les mesures restrictives del dret a la llibertat d'expressió exigeix, doncs, comprovar si els “avantatges” (objectius legítims i legals) que s'obtenen amb la ingerència en el dret fonamental compensen els “sacrificis” (limitacions/restriccions) que la limitació implica per als titulars del dret i per a la societat en general. S'ha d'arribar a la certesa que la mesura restrictiva és el mitjà menys lesiu per al dret fonamental en qüestió per aconseguir la finalitat perseguida (assumpte Sunday Times; assumpte Observer i Guardian contra el Regne Unit i Sunday Times núm. 2 contra el Regne Unit, STEDH de 26 de novembre de 1991).

La jurisprudència del TEDH també ha consolidat la interpretació segons la qual els estats gaudeixen d'una certa llibertat a l'hora de restringir alguns drets fonamentals; és la doctrina del marge d'apreciació. Aquest **marge d'apreciació, però, està especialment restringit en els casos relatius a la llibertat d'expressió**, atès que aquest dret és un dels pilars fonamentals de les societats democràtiques (assumpte del règim lingüístic a l'educació a Bèlgica, STEDH de 23 de juliol de 1969; assumpte Lingens, STEDH de 8 de juliol de 1986, i diverses sentències TEDH de 8 de juliol de 1999 contra Turquia sobre els límits de la llibertat d'expressió en relació amb la seguretat i l'ordre públic, que analitzen, entre d'altres, l'aplicació del marge d'apreciació de l'Estat en relació amb les exigències de les societats democràtiques i el principi de proporcionalitat).

Finalment, cal recordar que el TEDH, en les seves sentències, ha insistit en **el contingut democràtic del dret**, i ha remarcat, entre altres coses, que en una societat democràtica la llibertat d'expressió garanteix la circulació de les informacions, la qual cosa, al seu torn, constitueix la base de l'acció política i proporciona als ciutadans les informacions necessàries per a la creació d'una opinió pública lliure (assumptes Lingens, Castells contra Espanya, STEDH de 23 d'abril de 1992; assumpte Bowman contra el Regne Unit, STEDH de 19 de febrer de 1998).

b. El dret a la llibertat d'informació en la Constitució

L'article 20.1.d de la CE reconeix i protegeix el dret a **comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió, i determina que la llei regularà el dret a la clàusula de consciència i al secret professional en l'exercici d'aquestes llibertats**. L'article 20.2 també estableix que l'exercici d'aquests drets no pot ser restringit per cap tipus de censura prèvia.

En la seva jurisprudència, el TC ha declarat repetidament que **la llibertat reconeguda en l'article 20.1 d CE fa referència a la transmissió de manera veraç de fets noticiables, d'interès general i rellevància pública, i constitueix, alhora, un dret propi dels seus titulars (comunicadors i receptors), una peça essencial en la configuració de l'Estat democràtic, en la mesura que permet la formació d'una opinió pública lliure i la realització del pluralisme** com a principi bàsic de convivència (entre d'altres, SSTC 6/1981, 104/1986,

159/1986, 171/1990, 172/1990, 219/1992, 240/1992, 173/1995). Per aquest motiu, el valor d'aquest dret preval sobre altres drets fonamentals.

La garantia del dret a la llibertat d'informació fa real la participació dels ciutadans en la vida col·lectiva, de manera que tant del dret a comunicar lliurement la informació com del correlatiu dret a rebre-la són subjectes la col·lectivitat i cadascun dels seus membres, l'interès dels quals és el suport final d'aquest dret (STC 105/1983).

El TC també ha establert que la llibertat d'informació és un dret de doble direcció (dret a ser informat sense que l'Estat pugui manipular en cap cas la informació, i el dret de donar a conèixer a l'opinió pública informació veraç, lliure, efectiva, objectiva i plural) que comprèn una llibertat activa (dret a buscar i difondre informació) i alhora una llibertat passiva (dret a rebre informació).

Pel que fa concretament als **límits que, d'acord amb l'article 20.d CE, es poden imposar al dret a la llibertat d'informació**, la jurisprudència de TC ha establert que la possibilitat de restringir-lo o limitar-lo es redueix a l'abast de **les normes limitadores** que actuen sobre aquest i que s'ha de garantir la protecció de la formació d'una opinió pública lliure, com a garantia del pluralisme democràtic. Els límits han de ser interpretats d'acord amb criteris restrictius i en el sentit més favorable a l'eficàcia i a l'essència del dret (STC 254/1988).

El TC també ha establert que els mitjans pels quals es difon la informació resulten rellevants per determinar la seva protecció constitucional: la protecció constitucional d'aquests drets, segons diu el TC, aconsegueix un màxim nivell quan la llibertat és exercida pels professionals de la informació a través d'un canal institucionalitzat de formació de l'opinió pública com és la premsa, entesa en la seva accepció més àmplia (STC 165/1987).

2. La regulació sectorial de les garanties de respecte als principis de pluralisme, igualtat, proporcionalitat i neutralitat informativa per part del mitjans de comunicació en període electoral. Els espais informatius

2.1. L'article 66 LOREG estableix **l'obligació de garantir el respecte al pluralisme polític i social, així com la igualtat, la proporcionalitat i la neutralitat informativa en la programació dels mitjans de comunicació de titularitat pública i privada en període electoral**. Concretament, estableix el següent:

“Article 66. El respecte al pluralisme polític i social, així com a la igualtat, proporcionalitat i la neutralitat informativa en **la programació dels mitjans de comunicació de titularitat pública en període electoral, han de ser garantits per l'organització dels esmentats mitjans** i el seu control previstos en les lleis. Les decisions dels òrgans d'administració dels referits mitjans en l'indicat període electoral poden ser objecte de recurs davant la Junta Electoral competent de conformitat amb el que preveu l'article anterior i segons el procediment que disposi la Junta Electoral Central.

2. Durant el període electoral les **emissores de titularitat privada** han de respectar els principis de pluralisme i igualtat. Així mateix, en l'esmentat període, **les televisions privades** també han de respectar els principis de proporcionalitat i neutralitat informativa en els **debats i les entrevistes electorals**, així com en **la informació relativa a la campanya electoral d'acord amb les instruccions que, a aquest efecte, elabori la Junta Electoral competent.**”

La forma en què s'han de garantir els principis establerts en l'article 66.1, però, no està regulada per la LOREG.

2.2. A falta de concreció legal, la fórmula tradicionalment utilitzada a l'Estat espanyol per garantir els principis referits a l'article 66 LOREG ha consistit a fer extensiu als espais informatius els mateixos criteris de repartiment del temps i d'ordre d'emissió establerts en l'article 61 LOREG per a la propaganda electoral gratuïta. Segons l'article 61 LOREG, “la distribució d'espais gratuïts per a propaganda electoral es fa atenent el nombre total de vots que va obtenir cada partit, federació o coalició en les anteriors eleccions equivalents.”

Així, **la JEC**, primer en el marc de les seves decisions concretes i després en instruccions d'abast general (Instrucció 4/2011, de 24 de març, de la JEC, d'interpretació de l'article 66 LOREG amb relació a les garanties de respecte als principis de pluralisme, igualtat, proporcionalitat i neutralitat informativa per part dels mitjans de comunicació en període electoral, modificada per la Instrucció 1/2015 de 15 d'abril, de la JEC), **ha establert que, dins dels espai informatius, entrevistes i debats electorals, s'ha de distribuir el temps d'emissió dedicat a cadascuna de les forces polítiques que conflueixen en un determinat procés electoral, d'acord amb els resultats obtinguts en les eleccions anteriors** (entre d'altres, Acord de 3 d'octubre de 1989, ratificat per l'Acord d'11 d'octubre del mateix any; pronunciaments del Tribunal Suprem en les sentències de 17 d'octubre del 2000 i de 19 d'octubre de 2009).

2.3. Sobre aquesta matèria, la Instrucció 4/2011, de 24 de març, de la JEC, modificada per la Instrucció 1/2015 de, de 15 d'abril, de la JEC, estableix el següent:

“Cuarto. Planes de cobertura informativa de la campaña electoral.

1. Los órganos de dirección de los medios de titularidad pública someterán a las Juntas Electorales competentes sus planes de cobertura informativa de la campaña electoral, en los que incluirán los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral que pretendan realizar, así como los criterios sobre la información específica relativa a la campaña electoral.

2.1 La información específica relativa a la campaña electoral deberá responder a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa. La duración de la información dedicada a cada formación política se ajustará proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio y se emitirá de conformidad con los criterios previamente acordados en los planes de cobertura informativa, y, en su defecto, aplicando el criterio de mayor a menor, por el orden de los resultados logrados por cada formación política en dichas elecciones.”

CONSIDERACIONS

I. L'encaix de la regulació dels blocs electorals en la regulació vigent del dret a la llibertat d'expressió i a comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió (article 10 del CEDH i l'article 20 CE)

S'ha exposat anteriorment que, d'acord amb la jurisprudència del TC i del TEDH, el dret a comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió és una peça essencial en la configuració de l'estat democràtic. La seva interpretació s'ha de fer d'acord

amb l'article 10.2 CE, d'acord amb el dret internacional dels drets humans sobre la matèria i, atès que es tracta d'un dret fonamental, els límits que s'imposin en relació amb el seu exercici s'han d'interpretar d'acord amb criteris restrictius, en el sentit més favorable a l'eficàcia i a l'essència del dret.

Així doncs, i en aplicació de la doctrina del TEDH i del TC, **per establir si l'ordenació de la informació electoral en blocs informatius amb temps d'emissió preestablerts en funció del resultat de les votacions de cada força política en els comicis previs** (els coneguts com a *blocs electorals*) **resulta una limitació o restricció acceptable del dret a la llibertat d'informació** s'ha de determinar si la limitació (i) **està prevista per una llei**; (ii) si la mesura **ve determinada per una "necessitat social imperiosa"** per a la **consecució d'un dels objectius previstos en l'article 10.2** del CEDH, i si resulta **proporcional a la finalitat perseguida amb la restricció**. En aquest punt, cal que la mesura superi el conegut com a *test estricte de proporcionalitat*, a fi de determinar si els "avantatges" (objectius legítims i legals) que s'obtenen amb la ingerència en el dret de llibertat d'informació compensen els "sacrificis" (limitacions/restriccions) que la limitació implica per als titulars del dret i per a la societat en general.

1. En aquest sentit, cal recordar que l'article 66 LOREG conté una **previsió legal** que habilita la limitació del dret a la llibertat d'informació electoral, en establir l'obligació de garantir el respecte al pluralisme polític i social, així com la igualtat, la proporcionalitat i la neutralitat informativa en la programació dels mitjans de comunicació de titularitat pública i privada en període electoral.

2. Quant a la **necessitat** de les mesures utilitzades per a la limitació del dret (és a dir, la limitació del temps d'emissió de la informació relativa a cada força política que participa en la contesa en funció dels resultats electorals previs), cal tenir present la rellevància que tant el TC com el TEDH atribueixen a la informació en tant que peça essencial en la configuració de l'estat democràtic, que es pot restringir o limitar únicament d'acord amb una habilitació legal i garantint, en tot cas, una circulació lliure de la informació que permeti proporcionar als ciutadans les informacions necessàries per a la creació d'una opinió pública lliure.

En aquesta línia, **la garantia del respecte al pluralisme polític i social, a la igualtat, a la proporcionalitat i a la neutralitat informativa en la programació dels mitjans** de comunicació de titularitat pública i privada en període electoral a què fa referència l'article 66 LOREG **resulta** certament una **necessitat imperiosa per a una societat democràtica**.

I és per això que es pot considerar que **la proposta dels blocs electorals**, en tant que mesura adreçada a garantir el pluralisme informatiu i la neutralitat política de la informació electoral, **respon a aquesta necessitat**.

3. Correspon establir ara **si la fixació dels blocs electorals**, a més de donar resposta a una necessitat de la societat democràtica (la garantia del pluralisme informatiu i la neutralitat política) **és proporcional**, és a dir, si (a) **resulta adequada o idònia** a la finalitat de garantir una presència equitativa de les diverses forces polítiques en els informatius que s'emeten durant el període electoral i si pot ser útil per a la finalitat de garantir el pluralisme informatiu i la neutralitat política; i (b) si **és estrictament proporcional a la finalitat perseguida**.

a. Amb relació a l'**adequació o la idoneïtat**, cal tenir present que la fórmula dels blocs electorals per garantir els principis referits en l'article 20 CE i 66 LOREG ha estat tradicionalment utilitzada a Espanya i no solament s'ha considerat útil per a la finalitat perseguida (tant per la JEC com pel TS), sinó que, a més, ha comptat, en la majoria de casos, amb l'acceptació dels diferents actors polítics: “ [...] *la doctrina reiterada de la Junta Electoral Central, consiste en que [...] el el criterio para la difusión de la información sobre la campaña electoral de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones sea, de mayor a menor, el de los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes. Dicho criterio tiene un carácter objetivo, evitando la aleatoriedad en la aparición de las diferentes fuerzas políticas; está repetidamente utilizado en la LOREG (artículos 56.2, 57.3, 61, 62, 63, 64, 65, 67, entre otros); es pacíficamente admitido por las formaciones políticas, y está siendo aplicado de manera uniforme por los medios de comunicación de titularidad pública*” (Acords de la JEC del 27 de febrer de 2008 i de 7 d'abril de 2011).

El TS, en una sentència del 26 de juny de 2012, també exposa que la mesura dels blocs electorals ofereix criteris objectius en la determinació del temps d'emissió de la informació electoral i que respon als criteris establerts per la mateixa normativa electoral per a la ponderació de la representativitat de les forces polítiques. Segons s'exposa en la sentència, la mesura dels blocs electorals “*en nada se constriñe, limita o influye el contenido de la información a suministrar en ese tiempo, para confeccionar la cual, con el respeto a la veracidad, son plenamente libres los profesionales de los medios [...]. La fijación de la duración de la información de la campaña de cada candidatura en función de los resultados anteriores no lesiona el derecho fundamental invocado [...] porque, además de no incidir en los contenidos, como se ha dicho, responde a los fines de preservar los principios enunciados en el artículo 66.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en especial el de proporcionalidad que opera a partir de un dato objetivo: los resultados precedentes de las candidaturas en elecciones del mismo tipo*”.

Per la seva banda, en la Sentència de 2 d'octubre de 2006, el TS ja havia establert que no és competència seva establir quin ha de ser el mètode més adequat per traduir en cobertura informativa la rellevància política de cada formació en una contesa concreta, però va insistir que, atès que “*el legislador ha decidido utilizar los datos representados por el número de escaños y el de los votos obtenidos a la hora de regular la financiación de las elecciones y la de los partidos políticos [...] hay que decir que, en principio, no hay razón para considerar contrario a derecho un Plan [de cobertura informativa] elaborado a partir de esas dos premisas*”. A criteri de TS, doncs, “*la ponderación de votos y escaños es un criterio perfectamente válido para determinar la representatividad de las fuerzas políticas*” (Fj. 7).

Tot això, però, no obsta a reconèixer que hi ha altres elements o criteris que es poden tenir en compte per determinar el temps designat a cada força política en els espais informatius en període electoral i que coadjuven a garantir els principis constitucionals i legals protegits.

Així, en la mateixa sentència citada, el TS puntualitza que el temps d'informació assignat a la formació política recurrent no era estrictament proporcional al nombre de vots que havia obtingut abans, és a dir, que “*los tiempos adjudicados a cada formación [...] no han sido distribuidos exclusivamente en función de los escaños [...]*”. Tot i així, reconeix que hi ha altes criteris que poden justificar aquesta “desproporció” quan assenyala que reconeix la raó a la JEC quan estipula que “*la desproporción que perjudica a la [coalición] recurrente en comparación con [otros dos partidos minoritarios] ha de verse compensada por la que le beneficia en*

relación con [otras formaciones políticas con mayor representación]. [...] En lo referido a aquellos [los partidos minoritarios], hay que apreciar una razón que podemos llamar técnica [para aumentar el cómputo estricto de los minutos emisión que se les asignan]: la necesidad [...] de fijar un mínimo temporal que posibilite la información al ciudadano”.

Un seguiment de la doctrina de la JEC sobre els blocs electorals també desvela com en diferents moments s'han anat presentant casos en què l'aplicació estricta de les proporcions derivades dels blocs electorals en els espais informatius desembocaven en situacions poc ajustades a criteris d'equitat o neutralitat o a la realitat política.

Aquestes situacions van obligar a perfilar la postura de la JEC respecte de la presència de les forces polítiques minoritàries en els blocs informatius, la qual cosa es fa evident en diferents acords fins que es concreta en la Instrucció 4/2011 JEC (modificada per la Instrucció 1/2015), que recull, en el punt quart, la definició dels grups polítics significatius a l'efecte de tenir-los en compte també en el repartiment del temps en els espais informatius (apartat 2.3), i el criteri per assignar el temps que correspon a la informació sobre les formacions polítiques que no compleixen els requisits per ser considerades grup polític significatiu (apartat 2.4):

“2.3 Se reconocerá la condición de grupo político significativo a aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5 % de los votos válidos emitidos.

En el caso de coaliciones electorales, éstas sólo podrán tener la consideración de grupo político significativo cuando alguno de los partidos políticos que la componen cumpla por sí solo lo dispuesto en el párrafo anterior.

2.4 La cobertura informativa de las candidaturas de formaciones políticas que no concurrieron a las anteriores elecciones equivalentes o que no obtuvieron representación en ellas no podrá ser igual o superior a la dedicada a las que vean reconocida la condición de grupo político significativo.”

b. Pel que fa a **la proporcionalitat en sentit estricte** dels blocs electorals, en tant que mesura que limita el dret a la informació, el test de proporcionalitat exigeix determinar si els “avantatges” (objectius legítims i legals) que s'obtenen amb la ingerència en el dret compensen l'afectació (limitacions/restriccions) que la limitació implica per als titulars del dret i per a la societat en general.

En les sentències del TS no s'ha arribat a argumentar sobre el fons d'aquest assumpte, atès que, en tots els casos, s'ha partit de la base que la imposició d'un minutatge obligatori i proporcional als resultats electorals per a les emissions d'informació electoral no implica als informadors una lesió essencial del seu dret d'informar, atès que s'afecta únicament la durada de la informació i no pas el contingut d'allò que s'informa.

Així, en la Sentència de 19 d'octubre de 2009, el TS va establir que el temps dedicat a cada candidatura i l'ordre d'aparició de la informació sobre els actes de campanya electoral als telenotícies són aspectes externs de la informació. El TS va considerar llavors que les

sentències del TEDH invocades en aquell cas pels recurrents per argumentar que “*la forma de la informació també està protegida per el derecho fundamental que consideran infringido [...] se refieren a aspectos formales diferentes de los que aquí están en juego*” (Fj. 7).

Cal insistir, però, que **el dret a la llibertat d'informació és un dret de doble via del qual són titulars tant els comunicadors com els receptors de la informació** (a títol individual) i l'opinió pública general (com a col·lectiu) **quan es tracta concretament del component democràtic del dret.**

Aquest component de garantia democràtica, reconegut en el dret de llibertat d'informació tant pel TC com pel TEDH, és el que obliga a un *plus* de garantia sobre aquest dret.

En aquesta línia, en la Sentència de 23 maig 1991 (assumpte Oberchlick contra Àustria), el TEDH recorda que els principis salvaguardats per l'article 10 del CTEDH són particularment importants pel que fa als mitjans de comunicació. El TEDH assenyala que correspon als mitjans d'informació impartir informació i idees en temes polítics i en altres assumptes d'interès general, i **la llibertat d'imprensa aporta al públic un dels millors mitjans per descobrir i formar-se una opinió de les idees i les actituds dels dirigents polítics.** La llibertat de discussió política està en el mateix nucli del concepte de *societat democràtica* que preval a través del CTEDH (també assumpte Lingens contra Àustria, STEDH de 8 juliol de 1986 Fj. 42).

Quan es tracta d'informació electoral, doncs, cal ser especialment curós a l'hora de determinar la possible afectació del dret a la informació (en el seu doble vessant de comunicar i rebre informació), ja que la informació electoral és bàsica per aconseguir que els electors puguin decidir la seva opció política de forma lliure i informada:

- Sembla evident que **la durada de les notes informatives** sobre cada força política, és a dir, la presència de cada força en els espais informatius, **incideix en la quantitat d'informació que arriba als electors** perquè aquests es puguin formar el seu judici i la seva opinió política. Com més temps d'emissió, més informació sobre la candidatura concreta i, consegüentment, més elements per valorar-ne, entre d'altres, el programa i les propostes, i per poder formar-se una opinió política lliure i informada.

Paral·lelament, **la proporcionalitat matemàtica estricta** en els temps d'emissió de les notes informatives electorals en funció de la representativitat obtinguda per cada força política en els comicis previs, amb un marge de temps residual per als grups polítics significatius sense representació, **fa que l'elector rebi més informació sobre les forces polítiques majoritàries, la qual cosa pot suposar un greuge comparatiu per a les forces minoritàries,** en tant que beneficia, justament, les forces polítiques més conegudes i sobre la gestió de les quals s'ha informat també fora del període electoral, durant tota la legislatura.

- Pel que fa al **dret dels comunicadors,** si bé és cert que més temps d'emissió no implica necessàriament més qualitat en la informació ni determina, a priori, el contingut de la informació, sembla raonable creure que **un espai d'emissió massa curt pot fer que sigui materialment impossible traslladar continguts informatius o traslladar informació completa** sobre algunes forces polítiques, en aquest cas, les minoritàries i, per tant, menys conegudes per l'elector.

Així ho ha acceptat el TS en establir que la determinació d'un temps mínim per a l'emissió de les notes electorals (per evitar justament que un temps massa curt faci impossible informar) forma part del criteri professional que es garanteix en l'article 66 LOREG i que resulta adequat als principis de l'article 20.d CE, fins i tot en els casos en què el minutatge mínim acordat afecti la proporcionalitat matemàtica estricta en els temps d'emissió assignats a cada candidatura (STS de 2 d'octubre de 2006, Fj. 7).

- Addicionalment, cal tenir en compte que, tal com ho ha establert el TEDH, el dret a la llibertat d'informació comprèn també el **dret a l'activitat informativa lliure**, la qual cosa **inclou el dret dels comunicadors a decidir la forma de la transmissió de la informació**. Així ho estableix la Sentència de l'assumpte Oberchlick contra Àustria (STEDH 23 maig 1991), en què el TEDH recorda que la llibertat d'expressió, consagrada en el paràgraf 1 de l'article 10, constitueix un dels fonaments essencials de la societat democràtica i que l'article 10 CEDH **protegeix no solament la substància de les idees i de les informacions expressades, sinó també la seva forma de difusió** (Fj. 57).

Al seu torn, en l'assumpte Stoll contra Suïssa 146 (STEDH de 10 desembre de 2007), el TEDH estableix que no correspon als tribunals interns substituir la premsa per determinar quina tècnica concreta d'informació han d'adoptar els periodistes per comunicar la informació, atès que **l'article 10 protegeix, a més de l'essència de les idees i les informacions expressades, la seva forma d'expressió** (Fj. 146).

- D'altra banda, **el component democràtic del dret de llibertat d'informació** obliga a estudiar diligentment **si les mesures que limiten o restringeixen el dret són les menys lesives possibles** per a la consecució de la finalitat perseguida.

Evidentment, és difícil apreciar, a priori, si un altre tipus de mesura restrictiva del dret a la informació podria aconseguir la mateixa finalitat amb menys dany del dret afectat. Tot i així, el dret europeu ofereix exemples d'altres fórmules que també s'han demostrat idònies per garantir els béns protegits en els articles 20 CE i 10 CEDH.

La jurisprudència del TS sobre aquest assumpte també ha reconegut que, tot i que la mesura dels coneguts com a *blocs electorals* resulta adequada a la finalitat de garantir els principis a què es refereix l'article 66 LOREG, s'ha de tenir en compte que ha estat el mateix legislador que ha volgut marcar un règim diferent entre la cobertura informativa i els espais gratuïts de propaganda electoral, “[...] **cobertura realizada por los profesionales de ese medio con arreglo a sus criterios informativos**. Así, en esta actividad se concitan las previsiones del artículo 20 de la Constitución tanto en lo relativo a la libertad de información como en lo referente al acceso a los medios de comunicación social de titularidad pública de los grupos sociales y políticos significativos, respetando su pluralismo” (STS de 2 d'octubre de 2006, Fj. 6).

Aquestes constatacions, doncs, són les que plantegen un dubte raonable sobre la proporcionalitat dels anomenats blocs electorals com a mecanisme de garantia de la neutralitat política i la pluralitat informativa de les informacions dels mitjans de comunicació de titularitat pública en període electoral.

II. La regulació sobre la informació electoral en els mitjans de comunicació de titularitat pública en període electoral en la LOREG

1.L'**article 66 LOREG**, tal com s'ha exposat, estableix que correspon als òrgans d'administració dels mitjans de comunicació de titularitat pública garantir els principis de **pluralisme polític i social, la igualtat, la proporcionalitat i la neutralitat informativa en la seva programació en període electoral, però no regula la forma en què s'han de garantir aquests principis.**

Així ho va establir el TS en la Sentència de 2 d'octubre de 2006 en què s'assenyala que “*el legislador no ha querido aplicar en el artículo 66 de ese texto legal los mismos criterios que sigue en los artículos 62 y siguientes [...] porque aquí no estamos hablando de espacios que se ponen a disposición de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones [...] para que expongan [...] su programa, sino del tiempo que en los espacios informativos de RTVE ha de dedicarse a cubrir la campaña electoral [...]*” (Fj. 6).

Les decisions dels òrgans d'administració dels mitjans de comunicació de titularitat pública en aquesta matèria, segons estableix l'article 66.1, poden ser objecte de recurs davant la Junta Electoral. La intervenció de la JEC en aquest àmbit es limita, doncs, a resoldre els recursos que, si s'escau, es presentin en contra de les decisions dels òrgans d'administració dels mitjans de comunicació de titularitat pública en relació amb la programació de la informació electoral que emetran durant el període electoral.

Així ho ha establert també el TS: “*Los planes de cobertura informativa y los criterios de los medios de comunicación públicos [...] no se someten a la aprobación de la Junta Electoral competente. Simplemente, han de ser puestos a su disposición [...]. Y la razón de tal exigencia no es otra que la de permitir que la Junta Electoral competente los ponga, a su vez, a disposición de los representantes generales o de las candidaturas acreditados ante la misma [...]. Solamente, en virtud de las reclamaciones o recursos a que se refiere el artículo 66.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y precisa la Instrucción [4/2001 de la JEC] en su apartado quinto, podrá la Junta competente, en su caso, y, en último extremo, la de la Comunidad Autónoma o la Central, pronunciarse sobre el contenido de esos planes*” (STS de 26 de juny de 2012, Fj 6).

De la mateixa manera, la JEC ha determinat que “*la intervención de las Juntas Electorales por tanto deberá limitarse a corregir aquellos comportamientos de los medios de comunicación que ya hubieran llevado a cabo una vulneración de los principios que impone la LOREG, ya sea por la cobertura ya realizada de la campaña electoral o por la existencia de planes de cobertura que atenten contra la neutralidad o proporcionalidad exigible a los medios de comunicación*” (entre d'altres, Acord de la JEC de 16 de maig de 2007).

En aquesta línia, el TS ha establert que la Instrucció 4/2011 de la JEC no determina una competència de la JEC per exercir un control *ex ante* sobre el contingut dels plans de cobertura informativa, sinó que fixa paràmetres procedimentals per avaluar la proporcionalitat i la neutralitat de la programació informativa en període electoral (article 66 LOREG). Així, en la mateixa sentència, determina que la Instrucció 4/2011 de la JEC troba cobertura normativa “*en el artículo 66.1 de constante cita y las reglas para su elaboración son las previstas en la propia Ley Orgánica del Régimen Electoral General pues no estamos ante un*

reglamento o disposición general de carácter material, sino ante las pautas procedimentales [...]” (Fj 9).

2. Això també resulta coherent amb el que exposa la JEC en alguns dels acords presos en diferents casos concrets, en què ha establert que els òrgans d'administració dels mitjans de comunicació de titularitat pública poden garantir el pluralisme polític i social, la igualtat, la proporcionalitat i la neutralitat informativa en període electoral d'acord amb criteris professionals diferents dels que estableix la Instrucció 4/2001 de la JEC (criteri dels blocs electorals), sempre que hi hagi *“acuerdo unánime de las formaciones políticas concurrentes a un proceso electoral, supuesto en el que no plantearán ningún recurso ante la Junta y ésta, en consecuencia, no entrará a su examen”* (Acords de la JEC del 27 de febrer de 2008 i del 7 d'abril de 2011).

Com a exemple d'aplicació d'aquesta doctrina, el Síndic té coneixement que els ajuntaments de Molins de Rei, el Prat del Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Mataró, Sant Vicenç dels Horts o Bellvei del Penedès són poblacions on s'ha assolit el consens necessari per no aplicar el sistema dels blocs electorals en la cobertura informativa de les eleccions municipals de 2015 (Manifest de la comunitat acadèmica contra els blocs d'informació electoral i en suport de les demandes del Col·legi de Periodistes de Catalunya al Tribunal d'Estrasburg i al Consell d'Europa, 19 de maig de 2015).

3. D'acord amb tot això, el Síndic entén que, d'acord amb la LOREG, els **mitjans de comunicació de titularitat pública gaudeixen d'un marge de discrecionalitat per decidir sobre el contingut dels plans de cobertura informativa i, concretament, per decidir** (ponderant els drets i els principis establerts en els articles 20 i 23 CE i 10 CTEDH, i els establerts en l'article 66 LOREG) **sobre què i com informar en el marc d'un procés electoral i sobre el temps d'emissió dedicat a cadascuna de les forces polítiques que participen en una determinada contesa en relació amb els seus espais informatius.**

Aquest marge de discrecionalitat permet als òrgans de direcció dels mitjans comunicació de titularitat pública decidir, per garantir els principis d'imparcialitat i de pluralisme polític i per coadjuvar en la formació d'un coneixement informat, sobre les opcions polítiques rellevants, la qual cosa, a la vegada, afavoreix que els electors es puguin formar, lliurement, una opinió política.

III. L'acord del Ple del Parlament de Catalunya amb relació a la conveniència de superar el sistema de blocs electorals en els mitjans de comunicació públics. La Moció 231/X

1. El 24 de juliol de 2015, el Parlament de Catalunya va aprovar la Moció 231/X, sobre les mesures per a fomentar la participació democràtica, l'accessibilitat i la simplificació de processos en les eleccions al Parlament.

La Moció, aprovada pel Ple del Parlament sense cap vot en contra, va ser tramitada a petició del grup parlamentari d'ERC i recull, amb una sola excepció, totes les esmenes presentades per la resta de grups amb representació parlamentària.

En aquesta moció, **el Parlament insta el Govern**, entre altres qüestions, **a emprendre diverses mesures adreçades a garantir la neutralitat i la pluralitat de la informació, així com a cercar alternatives al sistema de blocs electorals en els mitjans de comunicació públics.**

Concretament, el punt 3 de la Moció del Ple del del Parlament de Catalunya determina el següent:

“3. El Parlament de Catalunya, pel que fa a la transparència i la publicitat electoral, insta el Govern a incentivar els partits polítics, les coalicions electorals i les agrupacions d'electors per tal que:

a) Facilitin la superació del sistema de blocs electorals en els mitjans de comunicació públics, amb l'objectiu que prevalgui, per sobre de qualsevol altra consideració, el criteri d'interès informatiu en la selecció i l'elaboració de les informacions relacionades amb la campanya electoral, alhora que es preserven els principis de neutralitat, veracitat, objectivitat i pluralitat política, d'acord amb el que estableix l'article 43.3 de l'Estatut d'autonomia.

b) Promoguin un acord amb tots els mitjans de comunicació per tal que tots els sondejos electorals i les enquestes que es puguin publicar, des de la convocatòria d'eleccions fins al darrer dia permès per a publicar-les, explicitin tota la informació tècnica i la metodologia emprada per a elaborar-les.

c) Garanteixin que en cap cas no es limitarà l'accés dels mitjans de comunicació als actes electorals que es duguin a terme, ni s'imposaran imatges o talls de veu pregravats.”

En relació amb aquest darrer acord (c), el Síndic es va pronunciar en l'estudi publicat l'any 2005 (Antecedents 2, *ut supra*), en el sentit que els partits polítics també estan obligats a respectar els valors constitucionals del dret a la llibertat d'informació. D'acord amb això, a criteri del Síndic, haurien de ser els mateixos professionals de la informació els que captessin el senyal de vídeo i d'àudio que posteriorment serà editat perquè s'integri en la informació que serà emesa.

Al seu torn, el punt 6 de la Moció, el Parlament de Catalunya “insta el Govern a emprendre les mesures següents per a fomentar la neutralitat en la campanya electoral:

a) Vetllar perquè els mitjans públics garanteixin la neutralitat més estricta, atès que les properes eleccions al Parlament de Catalunya són qualificades segons les diferents forces polítiques com a plebiscitàries, constituents o autonòmiques, per tal d'evitar que els mitjans es decantin per alguna d'aquestes opcions.

b) Garantir el màxim nombre possible de debats, entre els quals, el tradicional entre els caps de llista i també els territorials o sectorials entre candidats, mantenint el format de campanyes anteriors que estructuraven el debat per temes, i assegurant, en tot cas, que totes les candidatures puguin expressar llur posicionament sobre el futur polític de Catalunya, les polítiques que pretenen aplicar davant la crisi econòmica, la lluita contra la corrupció i les propostes programàtiques.

c) Garantir el manteniment de les píndoles informatives, que ja s'han utilitzat en darreres conteses electorals, amb relació a les propostes programàtiques sectorials de cada candidatura.

d) Vetllar perquè els mitjans públics analitzin, amb criteri periodístic, el grau de compliment dels compromisos electorals contrets per les candidatures que es van presentar l'any 2012, tal com demanava la iniciativa legislativa popular per una llei electoral catalana.”

2. A criteri del Síndic, la voluntat de totes les forces polítiques representades al Parlament, reflectida en aquesta moció no deixa dubte sobre **el convenciment de la cambra sobre la conveniència de buscar fórmules diferents dels blocs electorals** per garantir els principis que recullen els articles 10 CEDH, 20 CE i 43.3 EAC.

Aquesta convicció i la crida que es fa al Govern de la Generalitat perquè s'adoptin mesures per “incentivar els partits polítics, les coalicions electorals i les agrupacions d'electors per tal que facilitin la superació del sistema de blocs electorals en els mitjans de comunicació públics [...]” van en la línia **d'aconseguir un acord perquè la durada de les notes informatives en relació amb cada candidatura de les que s'enfronten en la contesa electoral no es vegi limitada en funció del que estableix la Instrucció 4/2011 de la JEC.**

Es tracta, doncs, segons sembla que es desprèn del contingut de la Moció, de la voluntat del Ple del Parlament que, entre altres mesures, els partits polítics i les coalicions electorals arribin a un acord en la línia dels que preveu la mateixa JEC i als quals s'ha fet referència (acords de la JEC del 27 de febrer de 2008 i de 7 d'abril de 2011).

SUGGERIMENTS I RECOMANACIONS

D'acord amb el que s'ha exposat, el Síndic considera que **cal valorar la possibilitat d'incloure fórmules més flexibles que permetin un marge d'apreciació als professionals de la informació en l'ordenació del temps dedicat en les emissions de la informació electoral**, sense que això signifiqui deixar de banda l'objectiu que es vol assolir: que hi hagi neutralitat informativa i que els electors puguin decidir la seva opció política de forma lliure i informada.

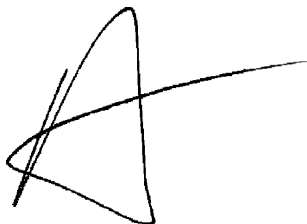
Això tenint en compte que, tot i que el càlcul establert en la Instrucció 4/2011, de 24 de març, de la JEC (modificada per la Instrucció 1/2015, de 15 d'abril), pot resultar útil per decidir sobre la durada de la informació dedicada a cada formació política en període electoral, **les consideracions exposades aporten elements suficients per justificar un dubte raonable sobre l'adequació dels blocs electorals als requisits establerts en la jurisprudència del TEDH com a necessaris per superar el test de proporcionalitat. No es pot concloure amb certesa, doncs, que la ingerència que suposen els blocs electorals en relació amb el dret a la llibertat d'informació resulti vàlida i conforme al CEDH** (Consideracions I, *ut supra*).

D'acord amb això, els Síndic de Greuges de Catalunya:

1. **Recomana al Govern de la Generalitat que dugui a terme totes les actuacions que consideri necessàries per incentivar els partits polítics i les coalicions electorals a facilitar la superació del sistema de blocs electorals** en els mitjans de comunicació

públics, mitjançant un acord sobre la no-aplicació dels blocs electorals, en la línia del que preveu la JEC i en els termes establerts en els punts 3.a i 6 de la Moció 231/X, aprovada pel Parlament de Catalunya el 24 de juliol de 2015.

2. **Convida totes les candidatures proclamades per a les eleccions al Parlament de Catalunya convocades per al dia 27 de setembre de 2015**(DOGC núm. 6947 d'1 de setembre de 2015) **a dur a terme totes les actuacions que considerin necessàries per arribar a un acord que permeti superar el sistema de blocs electorals** en els mitjans de comunicació de titularitat pública, **en la línia dels acords establerts per la JEC** i als quals es fa referència en les consideracions prèvies (Acords de la JEC del 27 de febrer de 2008 i de 7 d'abril de 2011).
3. **Suggereix a la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals i als altres mitjans de comunicació catalans de titularitat pública que, en l'elaboració del seu pla de cobertura informativa** sobre la campanya electoral relativa a les eleccions al Parlament de Catalunya convocades per al dia 27 de setembre de 2015, i en les subsegüents, **els seus òrgans de direcció actuïn en aplicació del marge de discrecionalitat de què gaudeixen i en exercici del qual podrien tenir en compte fórmules de ponderació més flexibles per decidir sobre la durada de les notes informatives sobre cada força política**, és a dir, sobre la presència de cada força en els seus espais informatius.
4. Demana al Govern de la Generalitat que informi sobre les mesures adoptades fins al moment per donar compliment al que estableixen els punts 3 i 6 de la Moció 231/X, aprovada pel Parlament de Catalunya el 24 de juliol de 2015.
5. Demana a la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya que l'informi sobre les mesures adoptades per impulsar el compliment del que estableixen els punts 3 i 6 de la Moció 231/X, aprovada pel Parlament de Catalunya el 24 de juliol de 2015.
6. Eleva aquesta resolució al comissari europeu de Drets Humans i li demana que estudiï aquest cas.



Rafael Ribó
Síndic

Barcelona, 3 de setembre de 2015