

La supervisión del pluralismo informativo en la radio y la televisión en Europa

Anna Estrada

- *Gran parte de las entidades europeas de regulación del audiovisual supervisan el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos de los medios en relación con el pluralismo informativo. Para llevar a cabo esta labor, los órganos reguladores de países como Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido y Rumanía utilizan diferentes sistemas de monitoreo de los operadores de radio y televisión, que se describen y comparan a continuación.*

Palabras clave

Pluralismo, autoridades reguladoras del audiovisual, CSA, Ofcom, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Consiliul National al Audiovizualului, Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten, CAC, EPRA, Europa

Introducción

La mayoría de los órganos reguladores que son miembros de la *European Platform of Regulatory Authorities* —Plataforma Europea de Entidades Reguladoras— (EPRA) tienen el mandato, por ley del país o la nación correspondiente, de supervisar los compromisos y las obligaciones de los operadores en relación con el pluralismo informativo de los medios audiovisuales sobre los cuales ejercen su competencia. Aparentemente, y según los datos facilitados por la EPRA, estos organismos utilizan diferentes sistemas de monitoreo de los contenidos de la programación, en función del panorama audiovisual que abarquen.

Básicamente, se utilizan tres sistemas distintos para llevar a cabo la tutela del pluralismo en los medios de comunicación audiovisuales:

- a. el **monitoreo continuo**: grabación y análisis de toda la programación emitida.
- b. el **monitoreo por muestreo**: análisis de una muestra de programación emitida.
- c. el **monitoreo en caso concreto**: análisis de un caso concreto de emisión tras la recepción de una o más quejas.

A partir de aquí, existen algunas variantes remarcables. Así, por ejemplo, las autoridades alemanas participan en las encuestas sobre los spots publicitarios emitidos por televisión de alcance estatal. En Bulgaria, se lleva a cabo un monitoreo adicional de la programación de un operador particular, solicitado con una semana de antelación.

Además, cuando los organismos reguladores tienen, a la vez, competencias sobre medios públicos y medios privados, éstos suelen usar diferentes metodologías para comprobar el cumplimiento del principio de pluralismo informativo según la titularidad del medio tutelado. En general,

Anna Estrada

Investigadora de los Servicios Técnicos del CAC

se graba toda la programación de las televisiones analógicas en abierto (como en Italia, Francia, el Reino Unido, Rumanía...) y se toman muestras de los canales que emiten por cable y/o satélite o bien de los canales regionales (como en Francia). En algunos casos, sin embargo, se enfatiza el monitoreo de una determinada tipología de operadores. Así, por ejemplo, en Irlanda los operadores comerciales reciben una mayor supervisión que los operadores de servicio público.

En definitiva, de acuerdo con el documento de presentación del grupo de trabajo sobre Monitoreo de la programación: metodología y casos de estudio de la 22ª reunión de la EPRA, en octubre de 2005, casi todos los organismos reguladores llevan a cabo un muestreo aleatorio de la programación de los distintos operadores, para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones legales con relación a la publicidad, a la protección de menores y la dignidad humana, a las cuotas de producción nacional, europea, independiente, etc. Muchas de estas autoridades, además, cumplen con la obligación específica de supervisar el pluralismo político, el equilibrio y la justicia, y la actividad de los operadores durante los periodos electorales, y emiten informes e investigaciones en esta área. Es el caso del Consejo del Audiovisual de Cataluña¹.

La supervisión del pluralismo informativo en algunos países de Europa

Para profundizar en las metodologías de supervisión del pluralismo informativo, y para poder realizar un análisis comparativo más detallado, a continuación se presenta la información relativa a esta cuestión en diferentes países europeos.

Alemania²

La estructura federal de Alemania hace que cada estado federado (*Land*) sea responsable de la radiodifusión en su territorio. Sin embargo, la Constitución alemana, vigente en todo el país, establece la libertad de expresión y de radiodifusión, así como la **no interferencia del Estado en los asuntos de la radiodifusión**. Con ello, el Tribunal Constitucional Federal contempla el deber por parte del Estado (de los parlamentos de los *Länder*, por ejemplo) de un despliegue de regulación positiva, con la garantía de que a través de la radiodifusión se expresen opiniones múltiples, sin intereses particulares, políticos o económicos, que dominen la programación. Los principios legales de la radiodifusión se encuentran, no obstante, en las leyes de cada uno de los dieciséis estados o *Länder*. Cada uno de éstos establece un marco para el servicio público de radiodifusión y para los respectivos servicios de radio y televisión privados. Cabe decir que en la actualidad estas leyes de radiodifusión se asemejan mucho en cuanto a su filosofía general, estándares y principios organizadores. Y es que para la coordinación y el acuerdo sobre las cuestiones nacionales básicas en materia de radiodifusión, las autoridades reguladoras de los diferentes estados trabajan en el marco del *Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM)*,³ la Asociación de Autoridades Estatales de Comunicación de la República Federal de Alemania. Así, se producen tratados entre los diferentes *Länder* que complementan la legislación relativa a la radiodifusión a nivel regional y establecen una estructura nacional de regulación en la materia. Son precisamente estos tratados los que proporcionan base legal a la distribución nacional de servicio público y privado de televisión, incluyendo normas sobre publicidad televisiva, pluralismo y diversidad en la televisión privada.

1 Ver el artículo de Carles López de este monográfico.

2 Fuente: EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM (EUMAP); NETWORK MEDIA PROGRAM (NMP) y OPEN SOCIETY INSTITUTE (2005) *Television across Europe: regulation, policy and independence. Germany*. pp.730-788.
En: <http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/germany/media_ger1.pdf>

3 <<http://www.alm.de/>>

En cuanto al servicio público de televisión, el artículo 11 del tratado interestatal sobre organizaciones de radiodifusión determina, entre otras obligaciones, que el servicio público de radio y televisión debe proveer a la audiencia de una panorámica del desarrollo regional, nacional, europeo e internacional.

Existen tres autoridades responsables del gobierno y la supervisión de cada uno de los servicios públicos de radiodifusión del país: el director general del ente público, el Consejo de Radiodifusión y el Consejo de Administración. De éstos, el Consejo de Radiodifusión es el que representa los intereses de los telespectadores en el medio. Este organismo es el encargado de asegurar que los programas cumplan los requerimientos, establecidos por la ley, de escoger y supervisar la labor del director general y establecer las normativas de programación. Los principales grupos sociales (parlamentos regionales, iglesias, universidades, organizaciones culturales y deportivas, organizaciones de personas mayores, de mujeres y de inmigrantes) están representados en este Consejo. Es en este sentido que toma cuerpo el carácter “público” del servicio público de radiodifusión en Alemania. **Este sistema de representación de los distintos grupos sociales en el órgano gobernante del servicio público garantiza que la mayoría de intereses de la sociedad y de los grupos minoritarios estén presentes en la programación de los emisores públicos.** El principal objetivo es conseguir una programación diversa y equilibrada. El **control de los estándares de programación** que lleva a cabo el Consejo se realiza **a posteriori**. Todos los radiodifusores disponen de sus propios sistemas de gestión de las **quejas que reciben por parte de la audiencia**.

La influencia de los partidos políticos es uno de los aspectos más controvertidos de la estructura de gobierno del servicio público de radiodifusión en Alemania. Los partidos políticos están directamente representados en los consejos de radiodifusión de las dos corporaciones de servicio público de televisión a través de los parlamentos de los estados. Además, el resto de miembros del Consejo, de los distintos grupos sociales y ONG también suelen posicio-

narse en una opción política u otra, y esto afecta al proceso de elección del director general de Consejo.

Es difícil medir el impacto de la influencia política del Consejo de radiodifusión en el día a día de la programación que se emite, como lo es que un director general sobreviva bastante tiempo si su labor no mantiene buenas relaciones con el gobierno del estado federal respectivo. Un indicador claro de dependencia política es la tendencia de los radiodifusores a actuar de acuerdo con el comportamiento de voto de la región, si bien esta tendencia ha disminuido con el cambio de escenario político que supuso la reunificación alemana, y ahora es poco probable que una acción directa y permanente del Gobierno o de un partido líder pase desapercibida en el servicio público de radiodifusión.

Los estándares de programación están definidos de manera general en las leyes de radiodifusión de los respectivos estados y, más concretamente, en el tratado interestatal de radiodifusión⁴. El artículo 11 de este tratado establece que el servicio público de radiodifusión, en cumplimiento de su misión, debe tener en cuenta los principios de objetividad e imparcialidad, diversidad de opiniones y equilibrio en sus programas y servicios. Estos estándares son considerados como parte de la responsabilidad de la televisión hacia la sociedad, especialmente para los servicios públicos de radiodifusión. Las dos cadenas principales de radiodifusión pública en Alemania han elaborado estatutos que van más allá de estos estándares para sus teletinformativos y su programación informativa.

Sin embargo, **la tradición germánica de radiodifusión no incluye ningún tipo de cuota de regulación para tipos de programas o géneros específicos, a excepción de la cuota de emisión de contenidos audiovisuales europeos** que dicta la Directiva Europea de Televisión Sin Fronteras. El **sistema representativo de gobierno y control tiene que asegurar un abanico de programación que tenga en cuenta, por ejemplo, los intereses de las minorías**. De hecho, el servicio público alemán se ha centrado, tradicionalmente, en las necesidades de los extranjeros que viven en el país. Así, la mayor parte de la programación para extranjeros se ha emitido por la radio o

4 <http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/8_RAESTV_EN_05-02-2007.pdf>

la televisión públicas en los idiomas correspondientes. Actualmente, esta oferta se ha reducido porque los extranjeros tienden a sintonizar los canales de sus respectivos países vía satélite.

A partir del año 2004, el tratado interestatal de radiodifusión incluye la obligación, por parte de los radiodifusores públicos, de informar cada dos años sobre su actividad, especialmente en cuanto a la cantidad y la calidad de sus programas, así como sobre sus proyectos de futuro. Con esta medida, los gobiernos de los *Länder* pretenden aumentar la transparencia de la política de programación de los operadores de servicio público de radiodifusión y encontrar maneras de definir más claramente la misión del servicio público.

En cuanto al servicio privado de televisión en Alemania, se sigue la tradición establecida para el sector público en cuanto a garantizar la autonomía y la independencia de la intervención directa del gobierno o las instituciones estatales. Así lo garantiza una resolución del Tribunal Constitucional Federal de 1986, que decreta que la potestad de conceder licencias al sector privado debe ser externa al control gubernamental. Así, las asambleas de los diversos órganos reguladores encargadas del sector privado —una para cada uno de los *Länder*— están formadas por representantes de los diferentes grupos y organizaciones sociales más influyentes de la región, como en el caso del sector público de televisión, y son las responsables de todas las acciones que efectúan estos órganos. Entre estas responsabilidades se encuentran algunas tan importantes en materia de pluralismo como la concesión o la revocación de licencias de emisión, el control de la concentración mediática y la protección de la diversidad de contenidos.

No obstante, cabe indicar que la mayoría de operadores privados de televisión de Alemania transmiten a nivel nacional, y que es en el tratado interestatal de radiodifusión donde se incluyen las normas generales y los procedimientos de la mayoría de las áreas de regulación de la televisión, como la concesión de licencias por parte de los organismos reguladores regionales a los operadores privados. Ahora bien, son las leyes de radiodifusión de cada uno de los *Länder* las que marcan detalladamente los requerimientos de concesión de las licencias. Así, por ejemplo, en la región de Hesse, ante la demanda excesiva

y la limitada frecuencia terrestre disponible, la autoridad reguladora está obligada por ley a otorgar la licencia a los aspirantes que se comprometan a contribuir, por encima de todo, a la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión. Por tanto, es **a través de la concesión de licencias que se puede controlar el pluralismo en el marco de la televisión privada en Alemania.**

Los operadores privados de televisión no están obligados a cumplir las mismas obligaciones en cuanto a la programación que los del servicio público, pero el tratado interestatal de radiodifusión establece que la radiodifusión privada tiene que abastecer a los servicios de televisión de una mayor variedad de intereses políticos y sociales, en que las minorías también tengan la oportunidad de expresar su punto de vista. Así, resulta inaceptable que un único canal domine, desequilibradamente, la opinión pública. Para estimular la diversidad a nivel regional, **se obliga a los canales generalistas con más audiencia a ofrecer contenidos locales** y se determina que **la audiencia acumulada de los canales controlados por un mismo operador no pueda sobrepasar el 30%** o el 25% en caso de operadores que dominen el mercado en otros sectores mediáticos (prensa, radio). Otra medida para promover la diversidad es la obligación de los operadores de canales generalistas o de noticias con una audiencia igual o superior al 10% de **ceder como mínimo 260 minutos a la semana a un proveedor de programación independiente.**

Una **comisión federal** encargada de la **supervisión** de la concentración mediática en el sector televisivo establece los índices de audiencia de cada canal y revisa que las peticiones de licencias de radiodifusión televisiva cumplan las normas de concentración empresarial establecidas por el tratado interestatal de radiodifusión. Esta comisión elabora cada tres años un informe sobre la salvaguardia de la diversidad de opinión en la radiodifusión privada. En estos informes se ha puesto de manifiesto que existen algunas conexiones entre políticos y operadores privados. Tanto unos como otros buscan una buena relación mutua. Ahora bien, resulta difícil establecer qué influencia tienen estas relaciones en la programación de la televisión privada. Cabe decir que la independencia política respecto al Estado o los grupos más influyentes no genera debate en el marco de la radiodifusión privada en Alemania, ya que el volumen de información política en la televisión privada se

ha reducido considerablemente porque la atención sobre este tipo de información se centra en los operadores de servicio público de televisión.

La normativa básica sobre contenidos para la televisión privada también se incluye en el tratado interestatal de radiodifusión. Los estándares de programación reconocen la necesidad de reflejar la diversidad en Alemania y en Europa a través de **la emisión de una cantidad razonable de programas informativos, culturales y educativos**. Al mismo tiempo, determinan que las **diversas comunidades religiosas** que conviven en el país (iglesias protestantes, iglesia católica y comunidad judía) deben **distribuirse el tiempo** dedicado a la programación de carácter religioso. Y, también, permiten que **los partidos políticos compren espacios televisivos antes de las elecciones generales** para escoger a los representantes del Parlamento Federal (*Bundestag*) o del Parlamento Europeo. Además, el tratado interestatal de radiodifusión prevé la obligación, por parte de los operadores de televisión privada, de formar **“consejos de programación”** integrados por personas independientes, representantes de los grupos mayoritarios de la sociedad, escogidos por los propios operadores. Una de las principales tareas de estos consejos es fortalecer la diversidad y el pluralismo en los programas de sus respectivos canales.

Más allá de estas obligaciones generales y de las comentadas más arriba (ofrecer contenidos locales y ceder como mínimo 260 minutos semanales a proveedores de programación independientes), no hay requerimientos detallados para los contenidos de la programación que ofrecen los operadores de la televisión privada en Alemania. **No hay normas especiales** relativas a géneros específicos ni requerimientos para los programas minoritarios.

Francia

Por ley, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), el organismo regulador de la comunicación en Francia, tiene la misión de velar por la presencia plural de corrientes de pensamiento y de opinión de los medios audiovisuales en

Francia⁵. Con esta finalidad, el propio CSA controla la programación de los servicios de televisión y radio.

En cuanto al tratamiento de la actualidad nacional e internacional, los operadores deben respetar un equilibrio entre el tiempo de intervención de los miembros del gobierno, el tiempo de intervención de los miembros de la mayoría parlamentaria y el tiempo de intervención de los miembros de la oposición parlamentaria, además de asegurar un tiempo de intervención equitativo para los miembros de las formaciones políticas sin representación parlamentaria.

Con todo, excepto en casos justificados por las circunstancias de la actualidad, el tiempo de intervención de los miembros de la oposición parlamentaria no puede ser inferior a la mitad del tiempo acumulado de intervención de los miembros del gobierno y de los miembros de la mayoría parlamentaria.

En cuanto al tratamiento de la actualidad local, los operadores deben asegurar el respeto del pluralismo de la información de acuerdo con la situación de la política local.

En época de **campana electoral**, y de acuerdo con la prerrogativa que le permite la ley, el CSA emite unas recomendaciones específicas a los servicios de radio y televisión sobre el tratamiento de la información relativa a la actualidad relacionada con las elecciones correspondientes. Así, como norma general, recomienda a los servicios de radio y televisión que aseguren una presentación y un acceso equitativo a los medios de los candidatos electorales y de sus formaciones políticas. En este contexto, la noción de equidad implica la consideración de la representatividad de las distintas formaciones políticas, en términos de últimos resultados electorales, de dinámica creada por estos resultados en el seno de la misma campaña electoral o, incluso, de las tendencias que se entrevén a raíz de las encuestas de opinión. No obstante, y en aras de la libertad editorial de los operadores, hay que decir que estos medios disponen de un cierto margen de interpretación de los criterios expuestos.

Para comprobar que los operadores respetan los principios expuestos en materia de pluralismo, el CSA, gracias al sistema de visionado que llevan a cabo sus servicios técnicos, realiza un **inventario mensual del tiempo de**

5 <http://www.csa.fr/infos/controle/television_pluralisme_accueil.php>

palabra de los actores políticos dentro de los teleinformativos de las cadenas de televisión hertziana nacional.

Para matizar los efectos puramente coyunturales de la actualidad, el CSA analiza estos tiempos de palabra de forma **trimestral**. El CSA también efectúa, **semestralmente, inventarios de tiempo de palabra de los actores políticos a los magazines y otros programas**. Los datos que resultan de estos inventarios son analizados por el grupo de trabajo sobre pluralismo de la información del CSA y examinados por el pleno del *Conseil*. También se comunican a los presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado, así como a los responsables de los partidos con representación parlamentaria. En caso de que se constate una falta de pluralismo, el CSA alerta al presidente de la cadena por correo, para que se produzca un reequilibrio cuanto antes.

En **periodo electoral**, el CSA efectúa un **visionado exhaustivo de todos los programas susceptibles de tratar la actualidad electoral en las cadenas hertzianas nacionales** y, al mismo tiempo, establece **el inventario o cómputo del tiempo de palabra**, de acuerdo con un calendario determinado.

La comprobación del seguimiento de los principios de pluralismo se completa con el **control del tiempo de palabra** difundido a través de **servicios de radio y televisión específicos** (de información continuada, cadenas regionales y locales, etc.) que, durante las campañas electorales, se ven sometidos a un régimen de declaraciones. Los resultados de este inventario, establecidos de acuerdo con las necesidades de estos servicios, deben ser comunicados al CSA.

En definitiva, **los tiempos de palabra de los periodos electorales son validados y analizados del mismo modo que los tiempos de palabra correspondientes al seguimiento de la actualidad ordinaria**.

Italia

La ley otorga a la *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* la tutela del pluralismo como una de las principales competencias del organismo regulador italiano en materia de radiotelevisión y dicta las pautas de los programas de información y de comunicación políticas, diferenciando entre los periodos electorales⁶ y los no electorales⁷. Concretamente, la comisión parlamentaria de vigilancia es el órgano encargado de aplicar la normativa en la RAI —la radiotelevisión pública nacional italiana— mientras que corresponde a la *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* la aplicación de la normativa en la radio y la televisión de titularidad privada. A su vez, el Comité Regional para la Comunicación / Comité Regional del Servicio de Radiotelevisión se encarga de aplicar esta normativa a los medios audiovisuales locales. Cabe señalar que, fuera de la época electoral, la Comisión y la *Autorità*, después de una consulta previa, emiten reglamentos distintos. Ahora bien, en los periodos electorales, los dos organismos intentan emitir un solo reglamento. En este caso, la ley⁸ determina que sea la *Autorità* la que controle la aplicación correcta del reglamento aprobado.

Con el objetivo de verificar la normativa en materia de pluralismo y de la llamada *par condicio* —reglamento de actuación en materia de comunicación política y de paridad de acceso a los medios de información—, la *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, tal como prevé la ley⁹, definió un **plan de monitoreo de la programación** emitida por la televisión nacional, que se puso en marcha en la primavera del año 2000 para la parte relativa al pluralismo político y en mayo de 2002 para la parte relativa al pluralismo social.

6 Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica (Legge 28 Febbraio 2000, n. 28). <http://www.agcom.it/L_naz/L_220200_28.htm>

7 Disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali (Delibera n. 22/06/CSP). <http://www.agcom.it/provv/d_22_06_CSP.htm>

8 Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Legge 31 luglio 1997, n. 249). <http://www.agcom.it/L_naz/L_249.htm>

9 Legge 31 luglio 1997, n. 249, art. 1, comma 3, lettera b) punto 13 <http://www.agcom.it/L_naz/L_249.htm>

Desde abril de 2004, el monitoreo ha tenido en cuenta todos los canales de la televisión pública y privada de cobertura nacional en Italia. Así, se ha monitorizado toda la programación cotidiana (teleinformativos y otros programas) de los canales de concesión estatal para verificar el cumplimiento de:

- el **pluralismo político/institucional** y la actuación en materia de comunicación política y de paridad de acceso a los medios de información en periodos ordinarios y en épocas de campaña electoral, a través de un análisis sistemático de la representación de la noticia y de la comparación del tiempo atribuido a los diversos sujetos políticos e institucionales, de acuerdo con los principios de objetividad e imparcialidad que establece la normativa de referencia y los reglamentos que dictan la *Autorità* y la *Commissione Parlamentare* para la orientación general y la vigilancia del servicio de radio y televisión.
- el **pluralismo social** de la programación televisiva cotidiana o el respeto del principio de apertura del sistema radiotelevisivo a las diversas opiniones y tendencias sociales, culturales y religiosas presentes en la sociedad, recogido por la ley.

El monitoreo del pluralismo en los **teleinformativos** se ha realizado sobre todas las ediciones transmitidas cotidianamente por los canales de concesión estatal. Concretamente, para cada uno de los teleinformativos, se señalan los elementos siguientes:

- cadena / canal;
- sujeto que habla o sobre el cual se habla;
- macrotemática y temática de la que se habla;
- tiempo televisivo dedicado a cada sujeto.

El cálculo del tiempo de presencia de los sujetos políticos se efectúa, particularmente, a través de:

- Tiempo de palabra (*tempo di parola*): tiempo que el sujeto habla directamente (inserto), con referencia a la paridad de acceso entre hombres y mujeres.
- Tiempo de noticia (*tempo di notizia*): tiempo que el

periodista/conductor dedica a un tema relacionado con un determinado sujeto.

- Tiempo de antena (*tempo di antenna*): suma del tiempo de palabra y del tiempo de noticia para cada sujeto.

En cuanto al monitoreo del pluralismo en el **resto de la programación**, se registran los siguientes elementos:

- cadena / canal;
- programa;
- horario de emisión: hora de inicio y hora final, tiempo acumulado y reemisiones;
- sujeto que habla;
- macrotemática y temática;
- tiempo de palabra de cada uno de los sujetos, con referencia a la paridad de acceso entre hombres y mujeres.

Si se trata de programas de comunicación política, tal y como dispone la ley, además del tiempo de palabra también se registra el tiempo de antena. Cuando son mensajes autogestionados se computa la duración total del mensaje en vez del tiempo de palabra.

Los datos resultantes del monitoreo para la observancia del pluralismo político/institucional y social en los teleinformativos y en el resto de la programación se presentan mediante **estudios mensuales en los periodos ordinarios**, y a través de **estudios quincenales en periodos electorales**, que se publican en la página web del organismo regulador¹⁰ y se envían a la Presidencia de la República, a la comisión parlamentaria encargada de la vigilancia del servicio de radiotelevisión y a la comisión nacional para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Reino Unido

A pesar de que una de las principales funciones específicas de la *Office of Communications* (Ofcom), el organismo regulador de la comunicación en el Reino Unido, es el man-

10 <http://www.agcom.it/par_condicio/monitor.htm#pol>

tenimiento del pluralismo en la provisión de la radiodifusión —*Maintaining plurality in the provision of broadcasting*¹¹—, la guía genérica para los contenidos de radio y de televisión, el *Broadcasting Code*¹², no contiene ninguna indicación al respecto más allá de algunas especificaciones para el periodo electoral. La sección 6 sobre elecciones y referendos del mencionado *Broadcasting Code*¹³ recoge, entre otras indicaciones, la obligación, por parte de los operadores, de informar sobre los principales partidos políticos —*major parties*— del Reino Unido, siguiendo los principios publicados en octubre de 2004 en las normas de la Ofcom sobre la radiodifusión en época de campaña electoral (*Ofcom Rules on Party Political and Referendum Broadcasts*)¹⁴.

En cuanto a la **cobertura informativa de los procesos electorales**, la Ofcom tiene competencias sobre todos los operadores del país, excepto la BBC, que se rige, también en los periodos ordinarios, por criterios de autorregulación. Por ley, la BBC debe aprobar unos criterios para cada periodo electoral que regulen la participación de los candidatos en cada circunscripción. Este documento se acuerda en el Consejo de Gobernadores —*Board of Governors*— de la corporación y se presenta a la Comisión Electoral —*Electoral Commission*. Las *BBC Guidelines for General Election 2005*¹⁵ establecen la lista de partidos políticos que es necesario cubrir —que coincide con la de la Ofcom—, así como la obligación de dar la palabra a todos los candidatos en caso de que se informe sobre un candidato concreto. Estas líneas de actuación permiten que, en debates sobre cuestiones locales, los candidatos puedan no ser de la misma circunscripción pero sí de la misma región. En cuanto a los espacios electorales gratuitos, la BBC los sitúa en la parrilla

a partir del acuerdo que se alcance en el *Broadcasters' Liaison Group*. El representante de la corporación en estas reuniones es el *Chief Adviser Politics* (jefe asesor en temas políticos), un cargo interno responsable de la neutralidad editorial de la BBC. Éste es el encargado de responder ante las quejas por tratamiento parcial en la información política. También tiene la función, entre otros, de interpretar las líneas editoriales (*Editorial Guidelines*) de la BBC. En este caso, el capítulo 10¹⁶, dedicado a la cobertura informativa de temas políticos, enumera los compromisos de la corporación en materia electoral.

Cuando un operador no respeta el *Broadcasting Code*, la Ofcom publica las razones del incumplimiento en el *Ofcom Broadcasting Bulletin*. Si el operador vulnera el código de forma grave, deliberada y reiterada, el regulador puede imponerle sanciones de acuerdo con sus atribuciones y competencias. No obstante, en ningún caso se explicita concretamente cómo se sigue el cumplimiento de este código ni tampoco el de las funciones específicas del organismo regulador, como el mantenimiento del pluralismo en la radiodifusión. Cabe indicar que la Ofcom dispone de un consejo de miembros, asesorados por un conjunto de juntas consultivas —comité de contenidos, comité de licencias de radio, comité de imparcialidad, etc.— que gobierna la institución y supervisa el cumplimiento de las funciones generales y de las responsabilidades estatutarias específicas, como la idiosincrasia del servicio público.

Parece ser, por tanto, que **la Ofcom actúa de garante del pluralismo informativo**, tanto en periodos ordinarios como en épocas de campaña electoral, a instancia de la audiencia y **a partir de las quejas que recibe**, sobre las cuales emite decisiones que se publican periódicamente en el *Ofcom Broadcasting Bulletin*¹⁷.

11 <<http://www.ofcom.org.uk/about/sdrp>>

12 <<http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode>>

13 <<http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections>>

14 <<http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/ppbrules/ppbrules.pdf>>

15 <http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/BBCguidelinescandidates-consultationFeb05_16266-11808__E__N__S__W__.doc>

16 Section 10 *Politics and Public Policy* <<http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/edguide/politics/>>

17 <<http://www.ofcom.org.uk/tv/obb>>

Rumanía

El *Consiliul National al Audiovizualului* es el organismo encargado por ley¹⁸ de velar por la observancia del pluralismo informativo y de la expresión plural de ideas y opiniones en la programación emitida por los medios audiovisuales que actúan bajo la competencia de la jurisdicción rumana. A su vez, el regulador rumano emitió, en abril de 2006, una decisión sobre la regulación de los contenidos de los servicios de programación audiovisual en la que se incluyen algunos puntos respecto a la garantía del pluralismo¹⁹.

Esta decisión del regulador rumano se inicia con el principio de igualdad de condiciones de acceso a los medios. Así, recoge la obligación por parte de los operadores de presentar, en los teletinformativos y los programas de debate, los principales puntos de vista contrapuestos en épocas de debate público sobre determinadas cuestiones, aunque las opiniones sean expresadas por expertos, periodistas, representantes de partidos políticos sin representación en el Parlamento, minorías, ONG, sindicatos, etc. Esta pluralidad de opiniones, además, debe hacerse efectiva en el propio programa o, excepcionalmente, en los programas consiguientes. Si alguien rechaza representar su punto de vista, es preciso que el operador lo mencione. Cabe señalar que estas normas no excluyen la posibilidad de que el mismo operador emita sus propias opiniones. Con el objetivo de cumplir estos imperativos del organismo regulador y de otros previstos en la Ley del Audiovisual²⁰ del país, los operadores no pueden emitir programas editados, presentados, moderados o producidos por miembros del Parlamento, representantes del gobierno o de la administración pública, representantes de la administración presidencial, líderes de partidos políticos, personas públicamente designadas como candidatos, o que hayan anunciado su intención de serlo, en las elecciones locales, parlamentarias o presidenciales.

La decisión del *Consiliul National al Audiovizualului* establece, al mismo tiempo, que los **teletinformativos** emitidos por los operadores que actúan bajo la jurisdicción rumana deben tener en cuenta la **norma de los tres tercios**, es decir, tienen que dedicar un tercio del total de tiempo que dedican a los partidos políticos del Gobierno y de la oposición a los parlamentarios de la oposición (senadores, diputados, consejeros, etc.). Así, deben dedicar otro tercio a los representantes de la autoridad pública central (primer ministro, ministros, secretarios de estado, etc.). Y, finalmente, tienen que dedicar un último tercio del total de tiempo dedicado a los partidos políticos a los representantes de la mayoría parlamentaria (senadores, diputados, alcaldes, etc.). Se trata de lo que se conoce como el principio del pluralismo político. Esta decisión también señala que se excluye de este cómputo el tiempo en que el primer ministro aparece representando en Rumanía en un acto oficial internacional, ya sea dentro o fuera del país. También se excluyen las intervenciones realizadas a raíz de desastres naturales o epidemias y sobre las medidas aplicadas para repararlos, lo que no anula el derecho de la oposición a criticar la actuación de las autoridades en situaciones de esta naturaleza.

El monitoreo para la tutela de este principio de pluralismo político se lleva a cabo desde el órgano regulador rumano a través del **seguimiento y el análisis de la programación de los diferentes operadores en periodos móviles de dos meses consecutivos**. Los principales indicadores que se utilizan para el análisis son la **frecuencia** (la cantidad de veces que los personajes políticos participan en la radio o a la televisión) y la **duración** (el tiempo de palabra de los personajes políticos que participan en programas de radio o televisión). En el supuesto de que el organismo regulador detecte una falta de equilibrio entre los tres tercios mencionados, el *Consiliul National al Audiovizualului* pide formalmente al operador infractor que lo restablezca durante el mes siguiente.

18 Law num. 504/ July 11, 2002 on Radio and Television Broadcasting (art. 10 and 17) <<http://www.cna.ro/english/legislation/legea504.html#2>>

19 Decision no. 187 of april 3, 2006 concerning the regulation of the content of audiovisual programme services (title IV) <<http://www.cna.ro/english/decisions/decisions/d18706.html>>

20 Law num. 504/ July 11, 2002 on Radio and Television Broadcasting <<http://www.cna.ro/english/legislation/legea504.html#2>>

En cuanto al **resto de la programación**, los representados de los partidos gubernamentales y de la oposición deben gozar del principio de acceso igualitario a los medios, con igualdad de oportunidades para expresarse mediáticamente. La observancia de este principio también se supervisa a través del organismo regulador rumano, que hace el seguimiento sistemático de la programación durante periodos móviles de dos meses consecutivos y analiza la frecuencia y la duración de las apariciones de los representantes de los partidos gubernamentales y de la oposición más allá de los teleinformativos.

En cuanto a la información y los debates sobre temas de interés público relacionados con las minorías étnicas, religiosas o sexuales, la decisión del *Consiliul National al Audiovizualului* también determina la representación de los distintos puntos de vista de estos colectivos. Sin embargo, no se especifica cómo se efectúa el seguimiento de esta indicación del Consejo del Audiovisual rumano.

Tampoco se especifica si se altera la metodología de tutela del pluralismo informativo en los medios rumanos durante los **periodos electorales**.

Conclusiones y síntesis comparativa

No es fácil obtener información sobre las metodologías específicas que utilizan los organismos reguladores de la comunicación audiovisual de los distintos países reseñados para llevar a cabo la supervisión de los compromisos y las obligaciones de los operadores en relación con el pluralismo informativo de los servicios respectivos de radiodifusión televisiva. La idiosincrasia de cada estado o nación, plasmada en su estructura política, su legislación, su normativa y sus instituciones y órganos de regulación, marca de algún modo tanto los conceptos de pluralismo informativo y diversidad mediática como la forma de tutelarlos. Sin embargo, se pueden obtener las conclusiones siguientes:

- La tutela del pluralismo informativo en **Francia** corresponde al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), y se basa principalmente en **el inventario del tiempo de palabra de los actores políticos** dentro de los teleinformativos (mensualmente) y dentro de los magazines y otros programas (semestralmente) que emiten las

cadenas de televisión herciana nacional. Los tiempos de palabra de los periodos electorales son validados y analizados del mismo modo que los tiempos de palabra correspondientes al seguimiento de la actualidad ordinaria.

- En el caso del **Reino Unido** es la *Office of Communications* (Ofcom) el órgano que actúa como garante del pluralismo informativo de los diversos operadores del país, excepto de la BBC, tanto en periodos ordinarios como en épocas de campaña electoral, **a instancia de la audiencia y a partir de las quejas que recibe**.

En cuanto a la supervisión del pluralismo informativo del operador de servicio público de televisión, la *British Broadcasting Corporation* (BBC), depende de los criterios de autorregulación del mismo operador en los periodos ordinarios y de los criterios que se aprueben para cada periodo electoral entre el Consejo de Gobernadores de la corporación y la Comisión Electoral. El jefe asesor en temas políticos es el encargado de responder ante las quejas por tratamiento parcial en la información política en las cadenas de las BBC.

- En **Italia**, la *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* es el órgano encargado de dictar las pautas sobre pluralismo informativo (político-institucional y social), si bien es la comisión parlamentaria de vigilancia la que las aplica a la televisión pública nacional italiana (RAI). La verificación de la normativa en esta materia se lleva a cabo a través del **registro de tiempo de presencia de los actores** en la programación de la televisión nacional. Se emiten estudios mensuales de los resultados en periodos ordinarios y quincenales en periodos electorales.
- El *Consiliul National al Audiovizualului* es el organismo que se encarga de velar por la observancia del pluralismo informativo en **Rumanía**. Lo hace, básicamente, a través del **seguimiento y el análisis de la programación** de los diferentes operadores que actúan bajo su competencia **en periodos móviles de dos meses consecutivos**. Se usan como indicadores principales la **frecuencia** (la cantidad de veces que los actores políticos participan en la televisión) y la **duración** (el **tiempo de palabra** que ocupan estos mismos actores). En el caso de los teleinformativos, este seguimiento se utiliza para determinar el cumplimiento del principio de pluralis-

mo político de los tres tercios, que consiste en dedicar un tercio del total de tiempo dedicado a los partidos políticos del Gobierno y de la oposición a los parlamentarios de la oposición; otro tercio a los representantes de la autoridad pública central, y un último tercio a los representantes de la mayoría parlamentaria.

- La estructura federal de **Alemania** hace que cada estado federado (*Land*) sea responsable de la radiodifusión en su territorio. Así, se hace difícil definir la metodología concreta que utiliza cada uno de los órganos reguladores regionales en materia de pluralismo informativo. Sin embargo, los tratados interestatales aportan base legal a la distribución nacional de servicio público y privado de televisión, incluyendo normas sobre pluralismo y diversidad en la televisión privada.

En cuanto al servicio público, el Consejo de Radiodifusión, formado por representantes de los principales grupos sociales del país, es el organismo responsable de asegurar que los programas cumplan los requerimientos establecidos por la ley en materia de pluralismo informativo. El control de los estándares de programación en esta materia se lleva a cabo a posteriori, ya que los operadores disponen de sus propios sistemas de gestión de quejas de la audiencia. La tradición germánica de radiodifusión **no incluye ningún tipo de cuota de regulación para tipos de programas o géneros específicos**, y confía en que **el sistema representativo de gobierno y de control asegure una variedad de programación que tenga en cuenta el pluralismo informativo**.

A su vez, el servicio privado de radiodifusión sigue los pasos del servicio público, si bien en este caso la **concesión de licencias de emisión** a cargo de las asambleas de los distintos órganos reguladores se puede convertir en una medida de control del pluralismo informativo en el marco de la televisión privada alemana. **Otros mecanismos** de tutela del pluralismo informativo y de promoción de la diversidad dentro del sistema del servicio de televisión privado previstos en la normativa interestatal se **basan en los índices de audiencia** y son:

- la obligación de los canales generalistas que registran unos índices de audiencia más elevados de ofrecer contenidos locales;

- la limitación de los índices de audiencia al 30% entre todos los canales de un mismo operador, al 25% si el operador domina otros sectores de la comunicación (prensa, radio, etc.);
- la obligación de las cadenas generalistas o de noticias que registran unos índices de audiencia del 10% o superior de ceder como mínimo 260 minutos semanales de emisión a proveedores de programación independientes.

Una **comisión federal** encargada de la **supervisión** de la concentración mediática en el sector televisivo establece los índices de audiencia de cada canal y revisa que las peticiones de licencias de radiodifusión televisiva cumplan las normas de concentración empresarial establecidas por el tratado interestatal de radiodifusión, con el objetivo implícito, tal vez, de garantizar el pluralismo informativo en la televisión privada alemana a través de la actuación de los **consejos de programación**, que son obligatorios para los canales de los operadores del servicio privado de radiodifusión.

Para finalizar esta síntesis, y con afán comparativo, es preciso decir que, pese a la voluntad de la normativa básica de muchos estados de favorecer el pluralismo informativo en todos sus aspectos, su tutela por parte de los organismos reguladores corresponde, básicamente (excepto en Alemania, donde la influencia política en el sistema público de radiodifusión ha sido largamente discutida), al control del pluralismo político a través del inventario de tiempo de palabra, de registro de presencia o de seguimiento de la frecuencia y duración de los actores políticos ante la pantalla de la televisión.