

## **Pluralismo y cobertura mediática en las elecciones a la XII legislatura del Parlamento Andaluz**

*Víctor J. Vázquez*

Profesor Titular de Derecho Constitucional

1. La neutralidad de la cobertura pública a la luz de la Junta Electoral Andaluza; 2. Utilización de simbología estatal por parte de los partidos políticos durante la campaña electoral; 3. Neutralidad institucional en período electoral

### **1. La neutralidad de la cobertura pública a la luz de la Junta Electoral Andaluza**

El marco jurídico que regula la cobertura mediática de todo proceso electoral tiene como punto de referencia el célebre artículo 66 de la LOREG, según el cual “el respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes”. Desde luego, el concepto jurídico que aquí destaca, y el que, a su vez, resulta más difícil de dar concreción es el de neutralidad informativa. Una neutralidad o equidistancia de los medios, se entiende, con respecto, fundamentalmente, a las distintas opciones políticas que compiten en un determinado proceso electoral. Neutralidad que, en cualquier caso, no puede ser sinónimo de una equiparación absoluta en la atención mediática, lo cual distorsionaría el propio concepto de información, sino que está corregida por el concepto mismo de proporcionalidad. A este respecto, la primera diferenciación que se traza en el tratamiento de las distintas fuerzas políticas, parte de la consideración de los resultados obtenidos por éstas en la última legislatura. Se usa así como criterio de racionalización de los espacios televisivos la imagen del pluralismo existente como resultado del anterior proceso electoral. No obstante, como es sabido, la Junta Electoral Central introdujo un criterio corrector relativo al tratamiento informativo que se dará a los partidos políticos en los que concurran circunstancias especiales y singulares, de tal forma que serán incluidas en los planes de cobertura informativa, aquellas formaciones que, pese a no haber obtenido representación parlamentaria en los anteriores comicios, pueden considerarse, bajo criterios objetivos, como grupos sociales significativos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos referimos a la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de

Sobre la base de este marco normativo, tanto la corporación de RTVA como la de RTVE presentaron sendos planes de cobertura informativa, en los que se ubicaba a una formación sin representación parlamentaria, la coalición Adelante Andalucía, tanto en los dos debates electorales a celebrar como en las entrevistas programadas, previéndose que la última entrevista, dentro de la serie programada, correspondiera al partido con mayor representación parlamentaria en las últimas elecciones, y que la coalición Adelante Andalucía disfrutase, en todo caso, de una cobertura menor de la disfrutada por el partido político con menor representación parlamentaria.

La decisión por parte de la corporación pública de integrar a Adelante Andalucía en la cobertura mediática de ambas cadenas públicas fue objeto de recurso por parte de la coalición Por Andalucía, quien argumentaba que ninguna de las fuerzas políticas que integraban tal coalición había obtenido representación en las anteriores elecciones y que tampoco podía considerarse que se trataba de un grupo social representativo. La Junta Electoral Andaluza va a rechazar ambos recursos<sup>2</sup>, atendiendo tanto a las circunstancias específicas que este supuesto planteaba, como al propio margen que han de tener los medios de comunicación para determinar la relevancia pública y la necesidad de dar voz a un determinado grupo político, sobre la base de sus propios criterios informativos.

En concreto, en este caso, el órgano electoral atiende al argumento de que la candidata de Adelante Andalucía, fue Diputada durante la anterior Legislatura, y que hasta siete Diputados de la anterior Legislatura eran ahora candidatos en las

---

respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral.

Concretamente, los artículos relevantes en este caso serían:

2.2. Los planes de cobertura informativa deberán incluir las candidaturas de aquellas fuerzas políticas que no se presentaron a las anteriores elecciones equivalentes o no obtuvieron en ellas representación y posean la condición de grupo político significativo. Esa cobertura no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas que lograron representación.

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.

<sup>2</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 1 de junio de 2022, en relación con el recurso interpuesto por el Representante General de la coalición electoral IZQUIERDA UNIDA ANDALUCÍA-MÁS PAÍS ANDALUCÍA-VERDES EQUO -INICIATIVA DEL PUEBLO ANDALUZ: POR ANDALUCÍA contra el Plan de Cobertura Informativa de los medios de comunicación de la RTVA para las elecciones al Parlamento de Andalucía a celebrar el 19 de junio de 2022.

listas de esta coalición electoral. Del mismo modo, y como ha ocurrido en otros procesos electorales, la Junta Electoral considera legítimo que se atienda por parte de los medios de comunicación públicos, a la circunstancia de que las encuestas y sondeos electorales consideraban posible que esta coalición obtenga representación en el Parlamento de Andalucía, lo cual sería testimonio de su dimensión social.

Finalmente, y como argumento de cierre, la resolución de la Junta Electoral apela al propio valor del pluralismo político como aval constitucional de la opción llevada a cabo por la corporaciones públicas, de abrir el abanico de entrevistas y la propia participación en los debates electorales a una opción política que no concurrió a las anteriores elecciones, pero que sí sería socialmente representativa:

“En los casos excepcionales que no tienen fácil acomodo con las previsiones de la Instrucción, esta JEC debe hacer primar la aplicación del principio de pluralismo político consagrado en el artículo 66 LOREG en relación con la concreta aplicación a la programación informativa de los medios de comunicación social de titularidad pública en periodo electoral», pluralismo político que, sin duda, queda enriquecido con la participación de una fuerza política en los medios de comunicación, siempre, claro está, que se respete también la participación de quienes gozan de una preferente situación o posición jurídica en razón de sus resultados electorales”.

Dentro del plan de cobertura de RTVA, también fueron objeto de impugnación por parte, en este caso, de Andaluces Levantaos, partido que integra la coalición Por Andalucía, los criterios establecidos para las conexiones provinciales<sup>3</sup>. Aquí el plan preveía la emisión de bloques de información electoral de cuatro minutos en los informativos provinciales. En estos, sólo tendrían presencia las fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Andalucía, obtenida en las últimas elecciones autonómicas en la provincia correspondiente.

La Junta electoral de Andalucía avalará la opción de la corporación pública al entender que el hecho de que alguno de los partidos que integran la coalición hubiera obtenido representación en las últimas elecciones autonómicas no es determinante en este supuesto. Aquí el hecho trascendente, tal y como había interpretado la Junta Electoral Provincial de Jaén, es que ninguna de las fuerzas políticas que integraban la coalición obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas por esa concreta provincia, con lo cual, no existiría base jurídica para exigir la inclusión de esta coalición en los espacios gratuitos de propaganda electoral facilitados a través

---

<sup>3</sup> Siguiendo, en este caso, lo establecido en la Instrucción 1/2015, de 15 de abril, de la Junta Electoral Central, que desarrolla la interpretación del artículo 66 de la LOREG.

de la conexión provincial de la televisión pública andaluza<sup>4</sup>. Esta decisión fue recurrida ante la Junta Electoral Central, la cual confirmará la doctrina establecida por el órgano electoral andaluz.

## 2. Utilización de simbología estatal por parte de los partidos políticos durante la campaña electoral

Como es conocido, la Junta Electoral Central tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la utilización de banderas de España en las tarjetas identificadoras de los delegados de los partidos políticos durante la jornada electoral<sup>5</sup>. La doctrina allí establecida es que dicho uso de la bandera supone una instrumentalización contraria a la ley 39/1981, tal y como esta ha sido interpretada por la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su sentencia 351/2017, de 1 de marzo. Sobre la base de estas decisiones la Junta Electoral Andaluza ha considerado que la utilización de la bandera de España por parte del partido político VOX en diferentes actos electorales, no sobrepasaría los límites derivados del artículo 46.5 LOREG o de la propia normativa reguladora de la bandera, contenida en la ya citada Ley 39/1981. Para el órgano electoral, el uso identificativo de la bandera por parte de VOX en su propaganda política, no podría subsumirse dentro del concepto de instrumentalización, sino que se trataría de un acto público de naturaleza ideológica dentro de los márgenes legítimos de sus estrategia política<sup>6</sup>.

En diferente sentido se pronuncia la Junta Electoral Andaluza, tras el recurso interpuesto por el partido Socialista contra la utilización de la imagen del Rey, junto al candidato a Presidente del Partido Popular, en la propaganda electoral de esta última formación. Para el órgano electoral, esta utilización sería contraria tanto al ya citado artículo 46.5 LOREG que establece la prohibición de presentar “candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España o con denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona”, y que fue interpretado por la Junta Electoral Central (Acuerdo 702/2019, de 8 de noviembre) en el sentido de que ha de estar vedada durante el proceso electoral toda utilización partidista de la figura del

---

<sup>4</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 1 de junio de 2022, en relación con el recurso interpuesto por el Representante de la candidatura de la coalición electoral IZQUIERDA UNIDA ANDALUCÍA – MÁS PAÍS ANDALUCÍA – VERDES EQUO – INICIATIVA DEL PUEBLO ANDALUZ: POR ANDALUCÍA en Jaén, contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Jaén de 30 de mayo de 2022, sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral.

<sup>5</sup> Sesión JEC: 20/11/2019, Núm. Acuerdo: 732/2019

<sup>6</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 7 de junio de 2022, relativo a escritos sobre la utilización de la bandera de España en la propaganda electoral del partido político VOX. La misma doctrina se repite frente al recurso, en este caso de un ciudadano, que también impugnaba el uso partidista de la bandera por parte de la formación VOX <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=documentojea&id=570>

Rey, y ello en tanto esta institución ha de mantenerse supra partes durante el proceso político, tal y como claramente se deriva del propio Título II de la Constitución. No obstante, ha de señalarse que el Partido Popular no fue sancionado en esta ocasión, dado que fue la propia formación política la que procedió, antes incluso de efectuarse el recurso, a la retirada de dicha campaña<sup>7</sup>.

### **3. Neutralidad institucional en período electoral**

Dentro de este ámbito, probablemente lo más reseñable haya sido la corrección que la Junta Electoral Andaluza ha llevado a cabo, durante este proceso electoral, de la interpretación realizada por la Junta Electoral Central respecto al alcance del principio de neutralidad en la labor comunicativa de los miembros del ejecutivo autonómico. Todo esto tiene como origen el recurso interpuesto por la Partido Socialista por las declaraciones hechas por el Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Portavoz del Gobierno, don Elías Bendodo Benasayag, en el curso de la rueda de prensa que ofreció tras la celebración del Consejo de Gobierno que tuvo lugar el día 27 de abril de 2022<sup>8</sup>.

Como es sabido, la LOREG determina, en su artículo 50.2, que “desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones”. Pues bien, en este caso, el portavoz del Gobierno había hecho alusión, durante dicha rueda de prensa, a que “Andalucía ha pasado de ser vagón de cola de España a ser líder en creación de empleo y crecimiento empresarial y en número de autónomos”. Posteriormente, y a raíz, en este caso, de preguntas efectuadas por los periodistas, emitió diferentes juicios de valor enfáticos a favor de la gestión de su gobierno, al mismo tiempo que denunciaba el contraste con gobiernos anteriores.

La Junta Electoral Andaluza procedió al examen de estas declaraciones, llevando a cabo una distinción entre aquellas palabras que fueron pronunciadas por el portavoz sin que mediara pregunta alguna, lo que podríamos considerar un discurso puramente institucional, y aquellas otras que surgieron como respuesta a las preguntas efectuadas por los periodistas. En cualquier caso, en ninguno de los supuestos

---

<sup>7</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 8 de junio de 2022, en relación con la denuncia formulada por el Representante General del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A) contra el Partido Popular, por vulneración del artículo 46.5 LOREG.

<sup>8</sup> Acuerdo relativo a la denuncia 2/2022, del representante General del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A) contra don Elías Bendodo Benasayag, Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Portavoz del Gobierno de la Junta de Andalucía.

consideró el órgano electoral que el Consejero de Presidencia había vulnerado el mandato de neutralidad establecido en el artículo 50.2 de la LOREG. Ello es así, porque, en su opinión, tales “declaraciones constituyen un inciso muy puntual dentro de una muy extensa explicación sobre las razones que han llevado a la convocatoria de elecciones, ligadas a la conveniencia de una pronta aprobación de los Presupuestos, sin que se advierta un propósito autónomo y directo de resaltar los logros o realizaciones obtenidos, sino que la referencia a estos se presenta como un elemento puramente explicativo encaminado directamente a hacer más comprensibles las razones de la disolución del Parlamento y de la convocatoria de elecciones”. Y porque, “una interpretación teleológica del precepto, vinculada al respeto del principio de igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 CE) y el principio de neutralidad y objetividad de los poderes públicos (artículo 103.1 CE)... conduce a entender que no ha existido vulneración del considerado precepto de la LOREG”

Del mismo modo, con respecto a las declaraciones efectuadas como consecuencia de preguntas realizadas por periodistas y en respuesta a estas, la Junta Electoral Andaluza entendió que no cabía constreñir bajo ningún principio de neutralidad la plena discrecionalidad del Consejero para dar respuesta a dichas preguntas en clave puramente ideológica y no institucional.

Pues bien, como habíamos señalado, la Junta Electoral Central va a estimar, en mi opinión con acierto, esta laxa interpretación llevada a cabo por el órgano andaluz, subrayando la trascendencia del mandato de neutralidad expresamente recogido en el artículo 50.2 de la LOREG pero sin duda deducible de la propia Constitución, no sólo del artículo 103 de esta, sino también del propio derecho a la participación política reconocido el artículo 23 del texto constitucional. La doctrina establecida por la Junta Electoral Central ha tenido de hecho efectos durante la campaña andaluza pues sobre la base de ésta, días más tarde, la Junta Electoral Andaluza estimaba el recurso interpuesto de nuevo por el Partido Socialista, invocando igualmente el artículo 50.2 de la LOREG, en este caso frente a las declaraciones efectuadas por tres miembros del ejecutivo autonómico en una rueda de prensa institucional.

Por último, cabe destacar, también en el ámbito de aplicación del artículo 50.2 de la LOREG, el acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía en el que se estima el recurso presentado por Adelante Andalucía en relación con una entrevista concedida por el Presidente Moreno Bonilla a una televisión privada<sup>9</sup>, de 16 de mayo de 2022, relativo a la denuncia formulada por el Representante General de la coalición electoral Adelante Andalucía, con motivo de una entrevista a don Juan Manuel Mo-

---

<sup>9</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía, de 16 de mayo de 2022, relativo a la denuncia formulada por el Representante General de la coalición electoral ADELANTE ANDALUCÍA-ANDALUCISTAS, en relación con una entrevista a don Juan Manuel Moreno Bonilla, Presidente de la Junta de Andalucía.

reno Bonilla, Presidente de la Junta de Andalucía, donde este hacía alusiones a logros obtenidos y emitía juicios de valor en clave claramente electoral. A este respecto, lo significativo es que pese a que dicha entrevista se llevó a cabo en un medio privado, para la Junta Electoral sí era subsumible dentro del ámbito de aplicación del 50.2 de la LOREG, dado que se utilizó el perfil institucional de la Junta de Andalucía en Twitter para su difusión. Subraya así, la Junta Electoral Andaluza, que:

“quien tiene la condición, a la vez, de Presidente de Gobierno y candidato en unas elecciones, y se somete voluntariamente a una entrevista en su condición de miembro del Gobierno, tiene un especial deber de cuidado y debe guardar una especial diligencia para garantizar el mantenimiento de los principios básicos de la contienda electoral cuando realiza sus afirmaciones”.