

## NOTA

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DEBATES ELECTORALES EN ESPAÑA**por **Pablo Fernández de Casadevante Mayordomo**Profesor Contratado Doctor (acreditado) de Derecho Constitucional,  
Universidad Rey Juan Carlos**I. INTRODUCCIÓN**

En cualquier estudio futuro que se precie sobre los debates electorales en nuestro país, el año 2015 deberá ser recordado por constituir un punto de inflexión en lo que al formato de aquéllos se refiere. No en vano, si nos centramos en el ámbito de las elecciones generales, comprobamos que, hasta aquella fecha, cinco habían sido los enfrentamientos entre candidaturas con posibilidades reales de alcanzar la Moncloa, ninguno de los cuales fue más allá del clásico “cara a cara” entre los líderes del PP y el PSOE<sup>1</sup>. Si a ello le añadimos las excesivas condiciones que ambas formaciones se encargaban de pactar de antemano, no cabe duda de que el bagaje acumulado en esta materia desde la restauración de la democracia en nuestro país, era a todas luces insuficiente de cara a la formación de la opinión pública en el período electoral previo a unos comicios generales.

Afortunadamente, la irrupción de Podemos y Ciudadanos como formaciones políticas nacionales con serias opciones de, cuando menos, condicionar la formación de Gobierno, sirvió para introducir cierto aire fresco en este tema. Y es que, durante el período electoral previo a las elecciones generales de 2015, fueron numerosos los medios de comunicación que trataron de organizar y/o emitir debates multilaterales entre las cuatro fuerzas políticas señaladas, lo cual generó, a su vez, no pocas controversias.

Pero antes de analizar las más trascendentales, y preguntándonos acerca de la decisión de abrir este tipo de programas a las nuevas candidaturas, ésta no se nos puede antojar más positiva, igual que nos sucede con cualquier medida que suponga dotar al ciudadano de referencias adicionales a la hora de decidir sobre el sentido de su voto. En efecto, esa actual tendencia aperturista, en cuanto que potencia el pluralismo en este tipo de eventos, redundará, a su vez, en beneficio de la calidad democrática de las elecciones, más aún teniendo en cuenta que los debates electorales, cuando se celebran sin excesivos corsés, ponen al descubierto las carencias y fortalezas de los distintos líderes<sup>2</sup>. Políticos demasiado acostumbrados en los últimos tiempos a los discursos prefabricados y a actos comunicativos unidireccionales que en nada ayudan a enriquecer el discurso político.

1. En 1993, dos televisiones privadas –Antena 3 y Tele 5, por ese orden–, organizaron y emitieron sendos debates entre el entonces Presidente del Gobierno en funciones, Felipe González, y el líder del PP, José María Aznar. Habría que esperar hasta 2008 para volver a presenciar el enfrentamiento, también por partida doble, entre los líderes del PSOE y PP, José Luis Rodríguez Zapatero –Jefe del Ejecutivo en funciones– y Mariano Rajoy, respectivamente –la organización de los mismos corrió a cargo de la Academia de Televisión, siendo emitidos en Cuatro, La Sexta y TVE1, entre otras cadenas, radios y medios digitales–. En 2011 únicamente se celebró un debate entre los candidatos de los partidos ya citados, Alfredo Pérez Rubalcaba y Mariano Rajoy, siendo una vez más organizado por la Academia de la Televisión y difundido de nuevo por Antena 3, Cuatro, La Sexta y TVE1, amén de otras cadenas, radios y medios digitales.

2. En este sentido, (Gutiérrez-Rubí, 2015), recuerda que “el cuerpo habla, y revela una compleja y rica gama de datos, percepciones y emociones que nos ofrecen elementos decisivos para nuestra elección final. En un debate, los candidatos están solos, despojados de sus equipos y defensas. Son lo que son. Son lo que vemos”. Más escépticos con la trascendencia real de los debates electorales se muestran, entre otros, (Reviriego Picón, 2009:576); y (Ruiz Soroa, 2016).

No obstante lo anterior, en el presente trabajo comprobaremos cómo los medios de comunicación, lejos de disponer de plena libertad a la hora de decidir sobre la organización y/o difusión de debates electorales, se encuentran sujetos a una serie de exigencias cuya base legal la constituye el artículo 66 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General –en adelante, LOREG–<sup>3</sup>. Y a este respecto, conviene poner de manifiesto los ulteriores desarrollos normativos de los que ha sido objeto dicho precepto. Primero, a través de la Instrucción 4/2011, de la Junta Electoral Central<sup>4</sup>, a su vez recientemente modificada por la Instrucción 1/2015<sup>5</sup>. Y segundo, mediante los acuerdos dictados por dicho órgano en resolución de distintos recursos interpuestos en período electoral<sup>6</sup>.

Señalado todo lo cual, y antes de proceder al estudio del régimen jurídico aplicable a esta cuestión, simplemente poner de relieve lo esencial que a estos efectos resulta el establecer una adecuada ponderación entre los diferentes bienes jurídicos en contraposición. Y es que, tratándose los debates electorales de una cuestión íntimamente ligada a las libertades de expresión e información de los medios de comunicación, el Tribunal Constitucional viene insistiendo desde hace décadas en la imposibilidad de hablar de derechos absolutos<sup>7</sup>, al igual que tampoco lo son los límites que a éstos cabe imponer<sup>8</sup>. Pues bien, centrándonos en las restricciones aplicables a sendas libertades, es el propio artículo 20. 1 CE el que, tras reconocerlas en sus apartados a) y d), respectivamente, enumera en los apartados 3 y 4 varios límites a los que aquéllas podrán ser sometidas.

## **II. LOS PRINCIPIOS DE PLURALISMO POLÍTICO Y SOCIAL, IGUALDAD, PROPORCIONALIDAD Y NEUTRALIDAD INFORMATIVA DEL ARTÍCULO 66 LOREG**

Tratando de establecer un análisis ordenado de la cuestión, comenzaremos haciendo alusión a los principios de pluralismo político y social, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa, en cuanto requisitos que el artículo 66 LOREG exige sean observados durante el período electoral<sup>9</sup>.

Sin embargo, antes de proceder a la delimitación conceptual de los mismos, es preciso poner de manifiesto dos cuestiones. Primero, que pese a que son predicables tanto del

3. Modificada por última vez mediante Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Dicho precepto es igualmente aplicable a las elecciones autonómicas, ello en virtud de lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la propia LOREG.

4. Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 LOREG, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en período electoral.

5. Instrucción 1/2015, de 15 de abril, de la Junta Electoral Central, de modificación de la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de interpretación del artículo 66 LOREG, sobre la consideración como grupo político significativo en los planes de cobertura informativa de los medios públicos de comunicación. Salvo cuando nos refiramos a las novedades concretas introducidas por la Instrucción 1/2015, citaremos la Instrucción 4/2011 que, albergando esas modificaciones, sigue siendo la vigente.

6. Sobre la competencia de la Junta Electoral Central para conocer de estos temas, véase (Fernández de Casadevante Mayordomo, 2014:33 y 34); y Sobre la carrera a las elecciones y la resolución de reclamaciones: Alemania y España, una perspectiva comparada (Fernández de Casadevante Mayordomo, 2015:14).

7. A excepción del derecho a la vida, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 48/1996, de 25 de marzo, FJ 2.

8. STC 254/1988, de 21 de diciembre, FJ 3.

9. Que es el tiempo comprendido entre la fecha de publicación de la convocatoria de las elecciones en el boletín oficial correspondiente y el día mismo de la votación –Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, apartado primero, párrafo segundo–.

ámbito público como del privado, veremos cómo existen importantes diferencias en cuanto a los medios obligados a su cumplimiento. Y segundo, que al encontrarse esos principios estrechamente relacionados entre sí, la reprobación por parte de la Junta Electoral Central en relación con un determinado debate electoral puede venir dada por el incumplimiento simultáneo de varios de aquéllos.

Dicho eso, y refiriéndonos ya al contenido de dichos principios, razones de espacio nos obligan a realizar una descripción muy sucinta de los mismos. A nuestro modo de ver<sup>10</sup>:

- a) El *pluralismo político*, uno de los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico –artículo 1.1 CE–, implica el deber por parte de los medios de reflejar en los debates la variedad sociopolítica existente. A tal efecto, y partiendo de la imposibilidad práctica de dar cabida en los debates a todas las fuerzas políticas<sup>11</sup>, no cabrá la marginación de ideologías que representen a una parte significativa de la sociedad, por mucho que, por ejemplo, sean contrarias a la línea de editorial del medio en cuestión.
- b) La *igualdad*, otro valor superior del ordenamiento jurídico<sup>12</sup>, impide, sobre todo, excluir de los debates a candidaturas cuya representatividad fuera similar a la de otras que sí hubieran sido invitadas a participar en él, o establecer diferencias sensibles entre ellas en lo que a tiempos de intervención se refiere.
- c) La *proporcionalidad* implica el establecimiento de una correlación directa entre los resultados obtenidos por las distintas fuerzas políticas en anteriores elecciones, por un lado, y el derecho, si no a participar en el debate principal, a ser objeto de compensación suficiente en atención a esa representación lograda.
- d) La *neutralidad informativa* prohíbe cualquier manipulación o tendenciosidad dirigida a favorecer o perjudicar a una o varias candidaturas en el curso de los debates electorales.

### III. LOS DEBATES ELECTORALES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS

El artículo 66.1 LOREG impone a la organización de los medios de titularidad pública la garantía del respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa, en la programación de dichos medios en período electoral.

Pues bien, la Instrucción 4/2011, tras reiterarse en esas obligaciones a las que se encuentran sujetas los órganos de dirección de los medios, una vez que libremente decidan organizar o difundir ese tipo de programas, exige que en esa organización se tengan “particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes”<sup>13</sup>. Acto seguido, la propia norma añade que, “en el caso de que un medio decida emitir un debate entre representantes de las

10. Consúltense, a estos efectos, las definiciones que de estos principios realizan autoridades en la materia como (Delgado-Iribarren García-Campero, 2014:755 a 759); y (García Mahamut, R.; Rallo Lombarte, 2013:222 a 229).

11. A 10 de marzo de 2016, y según el Registro de Partidos Políticos, dependiente del Ministerio del Interior, el número de formaciones políticas inscritas en nuestro país asciende a 4700 –[https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido\\_politico.html](https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido_politico.html)–.

12. Y que se encuentra igualmente previsto en el artículo 1.1 CE.

13. Instrucción 4/2011, apartado cuatro, párrafo tercero.

dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre las demás candidaturas que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes”<sup>14</sup>.

A tal respecto, son varias las apreciaciones que cabe realizar: en primer lugar, en el sentido de traer a colación las palabras de la Junta Electoral Central, advirtiendo de la necesidad de evitar llegar a una “equivalencia matemática que prive de sentido al debate”<sup>15</sup>.

Segundo, para incidir en el hecho de que, con el término “particularmente”, la Junta Electoral Central concede cierto margen de maniobra a los medios organizadores de los debates, al no estar obligados éstos a atenerse escrupulosamente a los resultados obtenidos por cada partido en anteriores elecciones. Eso sí, las citadas medidas compensatorias son ineludibles.

Tercero, una precisión estrechamente relacionada con los mencionados comicios que sirven como referencia a la hora de medir el nivel de representatividad de cada candidatura. Y es que, desde que la Junta Electoral Central acuñó el término “grupo político significativo”, ya no cabe hablar únicamente de las anteriores elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio. Para que se entienda mejor esto, comenzaremos recordando que, como consecuencia de la poderosa irrupción, sobre todo, de Podemos y Ciudadanos como fuerzas políticas de ámbito nacional<sup>16</sup>, la Junta Electoral Central tuvo que resolver una cuestión fundamental en relación con ese nuevo fenómeno: la del tratamiento mediático a dispensar a aquellas formaciones que, no contando con representación en las anteriores elecciones equivalentes, experimentan un importante crecimiento durante la legislatura, de manera que se les pueda considerar como grupo político significativo al que el artículo 20.3 CE reconoce el derecho de acceso a los medios públicos de comunicación. Pues bien, cabe destacar a este respecto la Instrucción 1/2015, a través de la cual se reguló definitivamente la citada figura<sup>17</sup>. Y es que, a partir de entonces, los medios públicos tienen la obligación de proporcionar cobertura informativa “a aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores elecciones 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”<sup>18</sup>.

14. *Ibid.*

15. Acuerdo de la Junta Electoral Central 702/2011, de 10 de noviembre.

16. Aunque, como se señalará con más detalle en la siguiente nota al pie, la primera formación a la que se aplicó la figura del grupo político significativo fue UPyD, aunque fuera en el ámbito autonómico.

17. En realidad, la acuñación del término había tenido ya lugar en 2012, mediante Acuerdo 48/2012, de 15 de marzo, en pleno período electoral previo a las elecciones al Parlamento de Andalucía. En concreto, dicho órgano entendió la necesidad de tener en cuenta –al margen de la normativa prevista en el artículo 66 LOREG y en la Instrucción 4/2011– “otras circunstancias excepcionales”. En ese caso, la concurrencia a los comicios en las ocho provincias andaluzas de una formación política, UPyD, que pese a no haber alcanzado representación en las últimas elecciones al Parlamento de Andalucía, sin embargo obtuvo 1.143.225 votos en las elecciones generales de 2011 –lo que le permitió formar Grupo Parlamentario propio en el Congreso de los Diputados–, de los cuales 207.923 procedían de las ocho provincias andaluzas. Por ello, el órgano supremo de la Administración electoral entendió que la formación política debía ser considerada como grupo político significativo al que el artículo 20.3 CE reconoce el derecho de acceso a los medios de comunicación social de titularidad pública. Sin embargo, lo que no se determinaba en el citado acuerdo era el límite objetivo a partir del cual se comenzaría a reconocer esa significación, de lo cual se encargó posteriormente la Instrucción 1/2015.

18. Instrucción 4/2011, apartado cuarto, párrafo 2.3, donde se añade que, “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”.

Y en cuarto y último lugar, hacernos eco de la limitación que la propia Instrucción establece con respecto a la cobertura informativa<sup>19</sup> a proporcionar, tanto a estos grupos significativos, como al resto de candidaturas en función de su representatividad. En concreto, se establece una diferenciación en tres niveles, de manera que esa cobertura informativa proporcionada a los grupos políticos significativos no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas con representación parlamentaria, ni igual o inferior a la de las formaciones que no concurrieron a las anteriores elecciones equivalentes o que no obtuvieron representación en las mismas<sup>20</sup>.

Realizadas las anteriores consideraciones, no queremos concluir este epígrafe sin realizar una breve reflexión en relación con el intervencionismo al que se encuentran sometidos los medios de titularidad pública en una materia tan importante como ésta. En este sentido, y no olvidando que hablamos de entes financiados por el erario público, actualmente parece difícil pensar en un modelo alternativo viable basado en criterios estrictamente periodísticos. Al respecto, y habiendo quien habla de desconfianza del actual sistema en los profesionales de los medios<sup>21</sup> en general, nosotros creemos más acertado dirigir la atención hacia los órganos de dirección de los mismos. Y es que no descubrimos nada al denunciar el estado de politización generalizada en el que se ven sumidos los medios de comunicación de titularidad pública de nuestro país –sobre todo en el caso de las televisiones autonómicas–<sup>22</sup>, lo cual es lógicamente susceptible de redundar de forma negativa en el tratamiento de los debates electorales.

En cualquier caso, ya hemos visto cómo, en esta materia, el principio de proporcionalidad no se aplica con la intensidad que, por ejemplo, se exige en relación con la información específica sobre la campaña electoral<sup>23</sup>. De esta forma, los medios de comunicación públicos siguen contando con bastante margen de maniobra en cuanto a la organización de debates electorales, los cuales, no hay que olvidar, deberán encontrarse incluidos en el plan de cobertura informativa de la campaña electoral que aquéllos entes han de remitir a las Juntas electorales, tal y como exige la Instrucción 4/1011<sup>24</sup>.

19. Dentro de la cual se incluyen los debates y entrevistas electorales, tal y como se desprende de la Instrucción 4/2011, apartado cuarto, párrafo primero.

20. Instrucción 4/2011, apartado cuarto, párrafos 2.2. y 2.4.

21. Véase (Solozábal Echavarría, 1993:77), quien al mismo tiempo expresa su esperanza en que dicha desconfianza no sea justificada –lo cual puede revelar cierto escepticismo al respecto–. Citando a dicho autor, aunque sin hacerse eco de dichas dudas, entre otros, (Santolaya Machetti, 2011:273).

22. Ello, como bien explica (Bustos Gisbert, 1998:93), porque el control sobre los medios públicos y privados “recae en organismos dependientes del gobierno y no en instancias independientes. En lugar de conferir las decisiones de control a organismos independientes en los que estén representados todos los sectores sociales interesados (partidos, sindicatos, empresarios del sector, consumidores, grupos sociales relevantes, etc.) para evitar su politización, se ha optado por condicionar la actuación de los medios audiovisuales desde las propias instancias políticas. Ello, como es obvio, no es la mejor solución para garantizar una opinión pública libre. De este modo, puede afirmarse que se ha pervertido la justificación de la intervención estatal en los medios (la garantía de una opinión pública libre) para asegurar la capacidad de influencia del mundo político sobre la comunicación audiovisual”.

23. Cuya regulación, dicho sea de paso, ha sido objeto de crítica por un sector de la doctrina. Consúltese a estos efectos, por ejemplo, (Sánchez Muñoz, 2007:261); (Santolaya Machetti, 2011:272). Son también dignas de ser destacadas las quejas que, mediante comunicados, han manifestado en los últimos años los Consejos de Informativos de RTVE y RNE, en contra de que la información sobre la campaña electoral que elaboren deba ser proporcional a los resultados obtenidos en las anteriores elecciones.

24. Instrucción 4/2011, apartado cuarto, párrafo primero. Ahora bien, tal y como recordó hace poco la propia Junta Electoral Central –Acuerdo 219/2015, de 13 de mayo–, cabe la posibilidad de decidir la realización de un debate electoral con posterioridad a la presentación del Plan de Cobertura informativa, debiendo, eso sí, ser comunicado aquél lo más rápidamente posible a la Junta Electoral competente.

**IV. LOS DEBATES ELECTORALES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PRIVADOS**

El artículo 66.2 LOREG exige a las emisoras privadas el respeto a los principios de pluralismo e igualdad durante el período electoral. Además, durante ese tiempo, las televisiones privadas han de observar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral. Los medios de prensa quedan, por lo tanto, fuera del ámbito de aplicación del precepto, mientras que éste no acaba de aclarar cuál es la situación exacta de los radios.

De hecho, el mencionado artículo 66.2 LOREG podría interpretarse, por un lado, en el sentido de que las emisoras de radio de titularidad privada, que sí se encuentran sujetas a los principios de pluralismo e igualdad, quedan exentas del respeto a la proporcionalidad y neutralidad informativa a la hora de llevar a cabo aquellas actividades. Pero también cabría deducir, por otro, que la alusión única que se hace a las televisiones privadas excluye a los radios de la posibilidad de organizar y/o difundir los debates electorales. Habida cuenta de ello, será la Instrucción 4/2011 la que arroje más luz sobre el asunto: en concreto, del primer inciso del apartado octavo, párrafo segundo, cabe interpretar que se atribuye exclusivamente a las televisiones privadas la facultad para organizar o difundir debates electorales; mientras que acto seguido, en el mismo párrafo, al aludir a la emisión por los medios privados en general, se referiría tanto a las televisiones como a los radios del ámbito privado. De esta forma, parece ser que, pese a que la emisión de debates electorales por los radios privados sí está autorizada –debiendo éstas respetar los principios de pluralismo e igualdad–, no puede decirse lo mismo de su organización, algo que no parece tener demasiado sentido si a aquéllas se les exigieran las mismas garantías que a los medios televisivos privados.

Refiriéndonos ahora, e igual que hicimos al analizar el ámbito público, a la intensidad con que ha de aplicarse el principio de proporcionalidad en los debates y entrevistas electorales, nos encontramos con que la Instrucción 4/2011 prevé las mismas condiciones para las televisiones privadas. En concreto, cuando libremente decidan organizar o difundir este tipo de programas, aquéllas “deberán tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes”<sup>25</sup>. Y en cuanto a las medidas compensatorias, se repite la regla por la que, si dichos medios deciden emitir un debate entre los dos candidatos con mayor número de votos en las anteriores elecciones equivalentes, será deberán “emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente” sobre el resto de candidaturas que obtuvieron representación en dichos comicios<sup>26</sup>.

Pues bien, también aquí resulta necesario referirse a la novedad introducida vía Instrucción 1/2015, sobre grupos políticos significativos. No en vano, durante el período electoral previo a las elecciones generales de 2015, la Junta Electoral Central decidió extrapolar dicha figura a las televisiones privadas, como sorprendente argumento empleado para justificar la presencia de Podemos y Ciudadanos –junto a PP y PSOE– en el debate a cuatro organizado por Atresmedia<sup>27</sup>, ello en detrimento de otras fuerzas políticas con representación parlamentaria. Y es que si el propio título

25. Instrucción 4/2011, apartado octavo, párrafo segundo.

26. *Ibid.* Y lo mismo sucede cuando el debate principal se organice entre más de dos candidaturas –Acuerdos de la Junta Electoral Central 507/2015, 516/2015, 517/2015 y 518/2015, todos ellos de 2 de diciembre–.

27. Lo cual no era necesario, pues antes de ser modificada, la redacción literal de la Instrucción 4/2011, en su apartado octavo, párrafo segundo, ya permitía la presencia de Podemos y Ciudadanos en el programa, siempre y cuando se compensara de forma suficiente a todos los grupos con representación en las últimas elecciones equivalentes.

de la Instrucción 1/2015 despeja por sí solo cualquier duda<sup>28</sup>, su posterior preámbulo no le va a la zaga, al señalar que la finalidad de la aprobación de dicha norma es la de incorporar a la Instrucción 4/2011 la doctrina elaborada por la Junta Electoral Central a partir de su Acuerdo de 15 de marzo de 2012<sup>29</sup>, sobre la consideración de grupo político significativo de ciertas candidaturas “en los planes de cobertura informativa de los medios públicos de comunicación”. Nada se dice, por lo tanto, de las televisiones privadas, modificación ésta que, compartiéndola en su fondo, en cuanto que desarrolla los principios de pluralismo político e igualdad en el ámbito privado, habría sido formalmente más adecuado haberla incluido en la propia Instrucción 1/2015, o en una modificación posterior de la propia Instrucción 4/2011. Y, dado que las radios privadas también han de respetar dichos principios, razones de coherencia invitan a pensar que esta nueva novedad sobre los grupos políticos significativos les será igualmente aplicable a éstas.

En definitiva, desde 2015, las formaciones que, por reunir los requisitos ya vistos en el anterior epígrafe tengan reconocida la consideración de grupo político significativo, disfrutan también, en el ámbito de la radio y televisión privadas, del derecho a recibir cobertura informativa. Y si se ha decidido que esa nueva figura sea predicable de dichas emisoras en beneficio del pluralismo político y la igualdad, sería del todo incoherente no aplicar a las televisiones privadas las previsiones que la propia Instrucción 1/2015 establece en materia de proporcionalidad. De esta forma, en virtud de una interpretación analógica de la actual Instrucción 4/2011, apartado cuarto, párrafos 2.2. y 2.4 –prevista para los medios públicos–, la cobertura informativa que reciban los grupos políticos significativos no podrá ser “igual o superior a la dedicada a las candidaturas con representación parlamentaria, ni igual o inferior a la de las formaciones que no concurrieron a las anteriores elecciones equivalentes o que no obtuvieron representación en las mismas”.

Por lo demás, no existe aquí el deber de remitir el plan de cobertura informativa a las Juntas electorales, a diferencia de lo que, como ya se ha visto, sucede con los medios de comunicación de titularidad pública<sup>30</sup>.

Y para finalizar con este apartado, dos son las reflexiones que quisiéramos realizar.

La primera, en el sentido de defender la supresión por el legislador, de la obligación de respeto a los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa por parte de las televisiones privadas, al entender que sería la opción más acertada de cara a alcanzar el equilibrio entre las libertades de expresión e información –artículo 20 CE– y de empresa –artículo 38 CE–, por un lado, y la igualdad y el pluralismo político en cuanto valores superiores del ordenamiento jurídico –artículo 1.1 CE–, por otro<sup>31</sup>. Y es que, a nuestro modo de ver, la exigencia de dicha proporcionalidad y neutralidad acaba por suponer una traba innecesaria y excesiva para las televisiones privadas de cara al mantenimiento de su línea editorial. En este sentido, es previsible que, si la ausencia de esos dos últimos principios en la organización de debates y entrevistas fuera tan evidente, la candidatura invitada a tomar parte en

28. Instrucción 1/2015, de 15 de abril, de la Junta Electoral Central, de modificación de la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de interpretación del artículo 66 LOREG, sobre la consideración como grupo político significativo en los planes de cobertura informativa de los medios públicos de comunicación.

29. Vid. epígrafe 2.1.1.

30. Lo recordó hace poco la Junta Electoral Central, en Acuerdo 528/2015, de 2 de diciembre.

31. Vid. epígrafe 2.2.1.

esas actividades declinara tal ofrecimiento<sup>32</sup> o, si se hubiera celebrado ya, no volviera a aceptar nunca más, nada de lo cual interesa a la emisora de cara a futuras ediciones –tégase en cuenta la audiencia que tales eventos generan, así como el prestigio que reporta una buena organización de los mismos–. De lo contrario, habrá que plantearse si es la nuestra una sociedad lo suficientemente madura o necesitamos de la omnipresencia de un Estado en el que la programación electoral proporcionada por medios privados, quede encorsetada de la forma en que lo está actualmente. Reconocemos, en cualquier caso, que no se trata de una cuestión sencilla.

Ninguna duda nos asalta, en cambio, en relación con la actual exigencia a las emisoras privadas de la observación de los principios de pluralismo e igualdad, pues ello garantiza que el formato de los debates sea fiel reflejo de la variedad sociopolítica existente, evitándose con ello, al mismo tiempo, que el poder económico acabe por condicionar por completo la actuación de los medios privados en período electoral.

Respecto al segundo comentario, parece necesario replantearse la conveniencia de seguir dejando fuera del ámbito de aplicación del artículo 66.2 LOREG a la prensa digital privada. Y ello, porque el progresivo aumento de la difusión de los debates electorales por vía digital amenaza con dejar obsoleta la regulación vigente, especialmente a medida que se vaya reduciendo la brecha tecnológica actualmente existente por razones generacionales.

Un claro ejemplo de ello lo encontramos en relación con el debate electoral digital organizado por El País, durante el período electoral previo a los comicios generales de 2015. En este sentido, habiendo sido invitados los líderes del PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos, la renuncia de Mariano Rajoy a participar en él, unido a la negativa por parte de la organización a aceptar como sustituta a su número dos, Soraya Sáenz de Santamaría, provocó que el programa se celebrara finalmente a tres bandas. Pues bien, al margen de otras consideraciones que, por razones de espacio, no es posible realizar aquí<sup>33</sup>, es de destacar la decisión por parte del referido medio, de colocar un atril vacío en obvia alusión a la ausencia del líder del PP.

Y es que existe doctrina de la Junta Electoral Central, respaldada por el Tribunal Supremo, en el sentido de considerar inaceptable la colocación de un asiento vacío de cara a hacer patente la negativa de una candidatura a participar en un debate organizado por un medio público. En concreto, el órgano supremo de la Administración electoral ha considerado, por un lado, que la retirada de la silla vacía no afecta a la libertad de expresión del medio en cuestión y, por otro, que la presencia de dicho asiento para quien ha rechazado su participación en los debates, atenta contra su derecho a aceptar o rehusar libremente la invitación y puede contribuir a lesionar la imagen de la entidad política<sup>34</sup>. En la misma línea, el Alto Tribunal ha entendido, por un lado, que la labor informativa respecto de la actitud de quien declina la invitación tan sólo exige dar cuenta de ese hecho, siendo innecesario visualizarla a

32. Lo cual no tiene por qué significar la no celebración del debate –Acuerdo de la Junta Electoral Central 433/1999, de 8 de junio–. Ahora bien, a este respecto resulta interesante el Acuerdo de la Junta Electoral Central 40/2009, de 24 de febrero, en relación con un debate a tres al que rehusó asistir uno de los invitados, señalando que “si bien es cierto que la organización de debates y el anuncio de los mismos es competencia del medio de comunicación de que se trate, es evidente que no resulta admisible mantener esos anuncios cuando consta que uno de los posibles participantes en un debate anunciado no ha aceptado intervenir en el mismo. Como señala acertadamente el acuerdo impugnado, no cabe, en cumplimiento del art. 66 LOREG, la creación en la opinión pública de expectativas que no se ajustan a la realidad y que además pueden repercutir negativamente en la imagen del partido político afectado”.

33. Y a las que hemos dedicado más tiempo en un trabajo que se encuentra pendiente de publicación, titulado “Los nuevos grupos políticos significativos en la cobertura informativa electoral”.

34. Acuerdo de la Junta Electoral Central, de 3 de junio de 1999.

través de la presencia de una silla vacía durante toda la emisión del debate. Y por otro, que si a esa falta de necesidad se le añade el “razonable riesgo de que algún televidente pudiera interpretar dicha visualización como un juicio de reproche” a la actitud de la formación ausente, debe convenirse que la controvertida orden de retirada es la solución que más se ajusta a los principios de neutralidad informativa y pluralismo político<sup>35</sup>.

Sin embargo, como ya se ha dicho, la exclusión de los medios de prensa del ámbito de aplicación del artículo 66 LOREG, provoca que hasta la fecha esa doctrina sobre la “silla vacía” no les sea aplicable.

## V. CONCLUSIONES

I. En virtud del artículo 66.1 LOREG, la programación de los medios de titularidad pública en período electoral, dentro de la cual se incluyen los debates y entrevistas electorales, debe ser respetuosa con los principios de pluralismo político y social, así como de igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa. En el ámbito privado, en cambio, sólo las televisiones se encuentran sometidas a esa cuádruple exigencia, estando las radios –que, por otra parte, no pueden organizar debates sino sólo difundirlos– únicamente sujetas a los principios de pluralismo e igualdad –artículo 66.2 LOREG–.

II. Al encontrarse esos cuatro principios estrechamente relacionados entre sí, la reprobación por parte de la Junta Electoral Central en relación con un determinado debate electoral puede venir dada por el incumplimiento simultáneo de varios de ellos.

III. El artículo 66 LOREG ha sido posteriormente desarrollado por el mencionado órgano, cabiendo destacar la Instrucción 4/2011, a su vez modificada vía Instrucción 1/2015, para la regulación detallada del novedoso concepto de “grupo político significativo” aplicable a la cobertura informativa de los medios de comunicación públicos.

IV. Siendo esa novedad consecuencia de la labor de adaptación normativa de la Junta Electoral Central a los cambios acaecidos en el panorama político español durante los últimos años, dicho organismo sorprendió con la extrapolación de ese nuevo régimen a las radios y televisiones privadas, pese a que la Instrucción 1/2015 sólo mencionaba a los medios públicos. Aspectos formales al margen, estamos de acuerdo con el fondo de la medida, en cuanto que desarrolla los principios de pluralismo político e igualdad consagrados por el propio artículo 66.2 LOREG.

V. Tras los comicios generales de 2015, la consolidación de Podemos y Ciudadanos como formaciones políticas nacionales, provoca que la normativa aplicable a la figura concreta del “grupo político significativo” no sea ya predicable de aquéllos. Sin embargo, nada impide pensar que nuevos fenómenos de este tipo puedan surgir en el futuro, y más aún si tenemos en cuenta los tiempos de convulsión política en que nos hallamos instalados.

35. Sentencia de la Sala Tercera Sección 7ª del Tribunal Supremo, de 10 de octubre de 2010, Fundamento de Derecho Tercero. Resulta igualmente interesante en relación con este tema, el Acuerdo de la Junta Electoral Central 53/2012, de 22 de marzo, en virtud del cual dicho órgano declaró contrario al principio de neutralidad informativa la no constatación por parte del medio, antes del comienzo de un debate televisado, de la existencia de una carta remitida por un partido político exponiendo las razones de su no participación en el mismo, “ya que al no haberlo hecho podía repercutir negativamente en la imagen del partido político afectado”. Más al respecto, en (Fernández de Casadevante Mayordomo, 2014:280 a 282).

VI. Somos de opinión favorable a eximir a las emisoras privadas del deber de respeto a los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa, ello en pro de las libertades de expresión e información –artículo 20 CE– y de empresa –artículo 38 CE– de los propios entes.

VII. Entendemos necesario que se replantee la conveniencia de seguir dejando fuera del ámbito de aplicación del artículo 66.2 LOREG a la prensa digital privada. Y ello, porque el progresivo aumento de la difusión de los debates electorales por vía digital, amenaza con dejar obsoleta la regulación vigente, especialmente a medida que se vaya reduciendo la brecha tecnológica actualmente existente por razones generacionales.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BUSTOS GISBERT, R. (1998): “La intervención estatal en los medios de comunicación: la garantía del pluralismo e independencia de los medios”, en *Comunicación y cultura*, nº 3, pp. 79-94.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2014): “Artículo 66”, en Delgado-Iribarren García-Campero (coord.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La Ley, Madrid, pp.750-777.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2014): *La Junta Electoral Central: la libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2015): “Sobre la carrera a las elecciones y la resolución de reclamaciones: Alemania y España, una perspectiva comparada”, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº. 17, pp. 1-25.
- GARCÍA MAHAMUT, R. y RALLO LOMBARTE, A. (2013): *Neutralidad y Pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011*, en “*Revista Española de Derecho Constitucional*”, no. 98, mayo-agosto, pp. 201-240.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A., (2015) en *El País*, consultado el 24 de agosto de 2015, edición digital: <http://blogs.elpais.com/micropolitica/2012/03/la-silla-vacia.html>.
- REVIRIEGO PICÓN, F. (2009): “Yolanda Fernández Vivas: Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos; Óscar Sánchez: La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº. 23.
- RUIZ SOROA, J. M., (2016): en *El Correo*, consultado el 24 de febrero de 2016, edición digital: <http://www.elcorreo.com/alava/20080301/opinion/democracia-degenerativa-ruiz-soroa-20080301.html>.
- SANCHEZ MUÑOZ, O. (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (2011): “Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº. 24, pp. 257-278.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1993): “Una visión institucional del proceso electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13, nº. 39, Septiembre-Diciembre, pp. 63-80. ■