

LA JUNTA ELECTORAL Y LOS DEBATES ELECTORALES: DEL BIPARTIDISMO A LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA*

THE ELECTION BOARD AND ELECTION DEBATES: FROM BIPARTISM TO PARLIAMENTARY FRAGMENTATION

Clara SOUTO GALVÁN
Profesora Contratada Doctora
de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos
<http://orcid.org/0000-0002-9228-5714>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2022
Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2022

RESUMEN

Los debates electorales son uno de los aspectos principales de la comunicación política en todo el proceso de la campaña electoral. La situación en España desde las primeras convocatorias electorales ha sufrido muchos cambios, no solo desde el aspecto político, sino también en su puesta en marcha y su publicidad. De los primeros debates electorales televisados, cara a cara, debido al mercado bipartidismo existente entonces, hasta la situación actual, tras la fractura del sistema de partidos a partir de 2015. Por lo que estos debates sufren un importante cambio hacia otro tipo de debates «a cuatro». Esta transformación supuso una participación más activa de la Junta Electoral, para resolver las situaciones que surgieron a raíz de un nuevo escenario político que no solo provocó una forma distinta de comunicación política, sino que también supuso cambios estratégicos y organizativos. Por lo que trataremos de mostrar si el cambio de la dinámica general de los debates electorales

* Este artículo forma parte del trabajo desarrollado en los proyectos de investigación: «El estatus jurídico-político de la oposición política en las democracias representativas», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación dentro de la convocatoria 2020 de ayudas a Proyectos de I+D+i (2021-2024, Ref. PID2020-117154GA-I00).

supone un mayor interés para los votantes, y a través de qué medios y estrategias se pone en marcha.

Palabras clave: debates electorales, bipartidismo, pluralismo político, oposición política, campaña electoral.

ABSTRACT

Electoral debates are one of the main aspects of political communication throughout the electoral campaign process. The situation in Spain since the first elections calls has undergone many changes, not only from the political aspect, but also in its implementation and advertising. From the first televised, face-to-face electoral debates, due to the marked bipartisanship, until the split of the party system in 2015. Therefore, these debates undergo an important change towards another type of “four-way” debate. This transformation implied a more active participation of the Electoral Board, to resolve the situations that arose as a result of a new political scenario that not only worked a different form of political communication, but also implied strategic and organizational changes. Therefore, we will try to show if the change in the general dynamics of the electoral debates supposes a greater interest for the voters, and through what means and strategies it is launched.

Keywords: electoral debates, bipartisanship, political pluralism, political opposition, electoral campaign.

SUMARIO: I. LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL Y SU PAPEL EN LA CAMPAÑA ELECTORAL. II. LOS DEBATES ELECTORALES. III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL. IV. TRANSFORMACIÓN DE LOS DEBATES ELECTORALES: DEL BIPARTIDISMO AL PLURALISMO POLÍTICO. V. REFLEXIONES FINALES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA JUNTA ELECTORAL Y SU PAPEL EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

El papel fundamental que ejerce la Junta Electoral Central durante las campañas electorales y, en lo que afecta a esta investigación, su actuación con respecto a la celebración de los debates electorales y en las modificaciones y/o adaptaciones de la regulación que han sido necesarias por el cambio de escenario político, hace que considere relevante dedicar un apartado introductorio a la naturaleza de la Junta Electoral Central.

Los cambios políticos acaecidos en España, por la propia evolución de un sistema democrático que ya ha alcanzado madurez, conlleva necesariamente una serie de cambios en aspectos tan esenciales para el desarrollo de una competencia electoral pacífica y libre como es el caso de los debates electorales y el fundamental papel que la Junta Electoral Central tiene en el adecuado desarrollo de los mismos. Por ello, en esta investigación, nos proponemos analizar con rigor las modificaciones de regulación impuestas por el nuevo contexto político. De ahí que sea imprescindible empezar por el análisis de la naturaleza de la Junta Electoral Central, sus funciones y composición, junto con el importantísimo y relevante papel que ejerce durante la campaña electoral.

La Junta Electoral Central es el órgano superior de la Administración electoral, es un órgano institucional, independiente pues no está sometido jerárquicamente a los poderes públicos, sino únicamente a la Constitución española y a las leyes (Casadevante, 2014, p. 94). Su sede se encuentra en el Congreso de los Diputados.

Así la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) establece en su art. 8, que «Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales». Este estudio sobre todo, se va a centrar en la Junta Electoral Central, por lo que es necesario destacar también el apartado 3 del artículo 8, en el que se establece que su ubicación, se sitúa en la Comunidad Autónoma de Madrid, y en el artículo 9 se explica la composición de la Junta Electoral Central, en adelante (JEC), y sistema de selección, el cual es mixto, pues una parte es designada por el Consejo General del Poder Judicial y la otra por el Parlamento, sumando 13 miembros, de los

cuales, 8 son magistrados del Tribunal Supremo y 5 son elegidos por el Parlamento entre catedráticos de Universidad de diferentes ramas del Derecho, Ciencia Política o Sociología.

En relación con el funcionamiento interno de la JEC, esta se compone de un presidente, un vicepresidente, un secretario y un Pleno. De estos órganos, resulta destacable la figura del presidente y el vicepresidente, pues se eligen por medio de los vocales de la Junta, pero solo entre los de origen judicial, como establece el art. 9.4 de la LOREG. Aspecto este último bastante controvertido, pues como apunta Fernández de Casadevante «esta exclusión de la posibilidad de que los vocales no judiciales accedan al puesto de vicepresidente se nos antoja injustificada» (Casadevante, 2014, p. 110); así también lo afirma Arnaldo Alcubilla:

permitir que los vocales designados a propuesta de las entidades políticas con representación parlamentaria accedan a tal cargo contribuiría a una más idónea integración de dichos vocales, que son una minoría dentro del órgano superior de la Administración electoral, en la dirección de la Junta Electoral Central (2002, p. 95).

Además de esta apreciación respecto a ambos cargos, hay que destacar el sistema de elección a través de una sesión constitutiva convocada por el secretario, como señala el art. 9.4 de la LOREG. El resto de los vocales una vez designados serán nombrados por real decreto y su mandato durará hasta el inicio de la siguiente legislatura, cuando tome posesión la nueva JEC (art. 9.3 LOREG).

En el mismo artículo también se hace referencia al período electoral, que es uno de los aspectos que es necesario remarcar, pues este comienza con la convocatoria del proceso electoral hasta la proclamación de electos. Es el período en el que la JEC y el resto de las juntas electorales concentran especialmente el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, este descenso de actividad en los períodos no electorales no debe hacernos olvidar el carácter permanente de la Junta Electoral Central y de las juntas autonómicas, en su caso, porque como señala Fernández de Casadevante «sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa y abren la judicial» (2014, p. 110), por lo que su poder de actuación se concentra en el período electoral, pero continúa vigente hasta el comienzo de la siguiente legislatura.

Y da paso a la actuación del Poder Judicial, que en última instancia se encarga de resolver los conflictos que se generan en aplicación del derecho electoral, entre los actores que participan en el período electoral, candidatos, partidos y terceros.

De las funciones de la JEC, que vienen reguladas en el art. 19 de la LOREG, destacan: su función de dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral, de informar sobre los proyectos de disposiciones en lo relacionado con el censo electoral, también aprueban instrucciones de obligado cumplimiento a las juntas electorales provinciales y, en su caso, de la comunidad autónoma, resuelven con carácter vinculante las consultas que lo eleven a las juntas provinciales y, en su caso, las de la comunidad autónoma, entre otras cuestiones también se ocupan de unificar los criterios interpretativos de las juntas electorales provinciales y, en su caso, de comunidad autónoma en la aplicación de la normativa electoral. Uno de los aspectos más destacados es la de resolver las quejas, reclamaciones y recursos que le dirijan, de acuerdo con la LOREG o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia, además de velar por el cumplimiento de las normas relativas a las cuentas y a los gastos electorales por parte de las candidaturas y también deben ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales (art. 19. LOREG).

Las funciones de la JEC han sido ampliadas desde la aprobación de la LOREG, mediante sucesivas reformas que han reforzado su capacidad de actuación, sobre todo, frente al resto de juntas electorales.

Así en la reforma de 2011, mediante la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, que modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, destaca por detallar con más precisión la legislación vigente hasta el momento: determina de forma más adecuada los plazos de resolución de los recursos por las juntas electorales, refuerza la potestad de la JEC en cuanto a su criterio de unificar la doctrina, también se establecen los límites de las funciones del interventor y del apoderado, se determinan los plazos de remisión de las papeletas electorales, se detallan de manera más clara las condiciones para recibir subvenciones electorales y precisiones en el procedimiento de constitución de las diputaciones provinciales, entre

otras, como se detalla en el preámbulo de la reforma. Sin embargo, no son suficientes y aún se reclama un refuerzo en el ejercicio de sus funciones, para dotar a la JEC de más herramientas, como afirma Vidal Prado «tanto desde el punto de vista técnico como de medios humanos y materiales» (2020, p. 34).

Esta situación se ha visto más acentuada en los últimos años, debido a la fragmentación parlamentaria¹, la inestabilidad política y las dificultades para formar gobierno han provocado una actividad mayor de la Junta Electoral Central. Vidal Prado subraya las dificultades que se dieron en 2019 debido a esta fragmentación del panorama político y a la acumulación de procesos del siguiente modo

se celebraron dos convocatorias de elecciones generales o legislativas (Congreso de los Diputados y Senado), el 28 de abril y el 10 de noviembre. El segundo cuatrimestre de 2019 fue especialmente intenso, pues tuvo una acumulación de convocatorias electorales como no se había dado en los 40 años de democracia (2020, p. 35).

Efectivamente, a las elecciones legislativas se sumaron las del Parlamento Europeo y las elecciones a los parlamentos de 13 comunidades autónomas, las municipales y las de los cabildos insulares al mismo tiempo, además de las elecciones generales que se celebraron con la diferencia de un mes. La acumulación de todas estas situaciones «supuso un reto para la Administración electoral española (...) pues nunca antes había estado sometido todo el sistema a una prueba de estrés tan complicada» (Vidal, 2020, p. 33).

También se produjeron situaciones nuevas debido a reformas que se realizaron en la LOREG, como el derecho al voto de todas las personas con discapacidad, sin ningún tipo de restricción en su participación. Además, la Junta Electoral Central tuvo que intervenir en el caso del derecho a la participación electoral «de algunos candidatos de los partidos independentistas catalanes que estaban

¹ Como comenta Delgado «la hiperfragmentación parlamentaria es palpable tras los resultados electorales de las Elecciones Generales del 26 de junio de 2016: PP (134 escaños), PSOE (84 escaños), Podemos (67 escaños), Ciudadanos (32 escaños), ERC (9 escaños), PNV (5 escaños), Grupo Mixto (19 escaños)» realiza un análisis muy detallado en (2019, p. 11). También el autor hace un interesante análisis de cómo se llegó a esa fragmentación política en (Delgado, 2018, p. 200) y en (Delgado, 2018).

en prisión provisional y que debió ponderarse con el régimen de sujeción administrativa al que están sometidos los internos en centros penitenciarios» (Vidal, 2020, p.34).

A este respecto, uno de los asuntos de los que la JEC se ocupó fueron los recursos planteados por Carles Puigdemont y Antoni Comín contra tres acuerdos² de la Junta Electoral Central, en los que se comunicó al Parlamento Europeo que se dejaban vacantes sus escaños como eurodiputados electos. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respaldó el acuerdo de la Junta Electoral Central que dejó vacante el escaño de Puigdemont en el Parlamento Europeo por no acatar la Constitución. El TS avala la constitucionalidad y legalidad de la actuación de la JEC en este caso, pues considera que

no ha discriminado a los recurrentes ni incurrido en arbitrariedad o en infracción de sus derechos fundamentales y que ha aplicado con toda corrección la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y no ha discriminado a los recurrentes ni incurrido en arbitrariedad o en infracción de sus derechos fundamentales y no ha obrado por motivos políticos contra ellos³.

Estas son algunas de las situaciones a las que tuvo que enfrentarse la Junta Electoral Central, en palabras de Vidal: «Asimismo, se tuvieron que tomar medidas drásticas –en algún caso, empleando determinados medios por primera vez en la historia– para garantizar la neutralidad de los espacios públicos durante el periodo electoral» (2020, p. 34). Pero en lo que se refiere a este estudio, voy a centrarme en la actuación de la JEC en lo relativo a los debates electorales.

Como hemos visto de manera sucinta, la Junta Electoral Central, junto con las demás juntas electorales, cumplen con un papel trascendental durante el período electoral, supone una garantía para los ciudadanos, pues buscan mantener la neutralidad institucional, para que puedan ejercer su derecho al sufragio activo de manera

² Acuerdo de la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019 (expediente 331/244), el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de junio de 2019 (expediente n.º 561/72) y el Acuerdo de la Junta Electoral Central, también de 20 de junio de 2019, (expediente n.º 561/73).

³ Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Cuarta Sentencia núm. 722/2020.

garantista en un Estado social y democrático de Derecho, donde el ciudadano ejerce su participación más activa para una elección libre de toda injerencia política.

¿Y cómo se ejerce la actuación de la Junta Electoral Central durante la campaña electoral? ¿y sobre qué papel tiene en la regulación de los debates electorales? ¿se mantiene la neutralidad institucional durante este período? ¿Son los debates electorales un medio de captación de votos? ¿cómo se encuentran regulados? Todas estas preguntas y algunas cuestiones más, es a lo que intentaremos dar respuesta a lo largo de esta investigación.

II. LOS DEBATES ELECTORALES

Las elecciones generales de 2015 fueron un punto y aparte en la representación política de este país, el bipartidismo político que predominó en España durante casi toda la democracia se topó con la aparición de nuevos partidos políticos, como Podemos y Ciudadanos, lo que supuso un cambio no solo político, sino también, comunicativo.

Las campañas electorales son definidas, entre otras propuestas conceptuales, como «un conjunto de decisiones estratégicas para conseguir el voto de los ciudadanos» (Lago y Martínez i Coma, 2013, p. 88). Para la captación de votos los partidos políticos han utilizado diversas herramientas durante el período electoral. Antes de la llegada de las nuevas tecnologías, los candidatos hacían visitas a los ciudadanos para poder llegar a un número mayor de personas, la radio fue un avance importante en la difusión, y la televisión logró ampliar cualquier expectativa, pues acercaba a los candidatos a las casas del electorado, ganando rápidamente popularidad.

Actualmente, en los Estados sociales y democráticos de Derecho, se ha venido produciendo un importante cambio en las campañas electorales y en la captación de votos. La transmisión del mensaje político al electorado ha ido sufriendo diferentes alteraciones a lo largo de la historia. El procedimiento de diálogo y deliberación entre los diferentes actores políticos durante el período electoral es el mismo; lo que se ha transformado son los medios.

La aparición de la radio fue un cambio muy significativo en la celebración de las campañas electorales, su extensa difusión amplió la

participación de la ciudadanía en las elecciones. La forma de llegar al electorado a través de la radio era mediante un líder convincente en su discurso, que aportase serenidad y fortaleza a una nación en tiempos difíciles. El vehículo eran sus palabras en la radio. Había que ocuparse de su dicción, entonación, liderazgo, fortaleza y templanza. Con ello, se conseguía que el receptor del discurso se forjase mentalmente una idea de seguridad, de un dirigente fuerte para el país. Así fue hasta finales de la década de los cincuenta. Pero, a finales de la década de los cincuenta muchos hogares ya tenían televisión y todo cambia, surgiendo la figura del asesor de imagen o estilista. Su función: no dejar nada a la improvisación.

Por lo que la transformación más decisiva fue la televisión, pues lo primero que llega al electorado, a través de este medio, es la imagen, que le hace alcanzar popularidad muy rápido. En la época de las telecomunicaciones y de la democracia electoral, el manejo de imagen de un político es tan importante para su carrera como su capacidad organizativa. De nada sirve ser un gran activista político, si la imagen pública que trasmite es mala, pobre o mediocre. Por lo que la televisión estaba obligada a generar sentimientos y emociones acordes con los tiempos actuales, a través de la imagen. Estas máximas se convirtieron en aspectos imprescindibles para llegar a los electores.

Hoy en día, no queda más remedio que rendirse a la evidencia de que comunicación visual es fundamental para garantizar el éxito. La indumentaria empieza a ser utilizada como soporte y refuerzo del lenguaje verbal, porque genera emociones en el elector de un modo prácticamente inconsciente (González-Hernández, 2022, p. 33).

Durante las campañas electorales se han ido utilizando diferentes técnicas propagandísticas, como, por ejemplo, el uso de anuncios breves, los *spots* publicitarios que fueron utilizados sobre todo durante la década de los sesenta. Por ejemplo, Nelson Rockefeller para gobernador de New York, durante la campaña de Jonh Lindsay para alcalde de la ciudad de New York también utilizó los *spots* publicitarios (López, 1975, p. 247). Sin embargo, en las entrevistas televisadas a los candidatos trataban de transmitir los objetivos y temas políticos; como dice López Guerra «la televisión no debía considerarse como una tribuna, sino más bien como un ring, o un escenario donde tuviese

lugar un enfrentamiento» (1975, p. 249). Lo que se prefería era «un encuentro» entre distintas partes.

López Guerra, en su investigación, continúa exponiendo el caso del candidato Eisenhower «que ofrecía una imagen más espontánea y sincera en ruedas de prensa que en situaciones de diálogo, por lo que, en las campañas decidieron enfocar la publicidad televisada poniendo mayor atención en las entrevistas y spots que en intervenciones de los candidatos en solitario» (1975, p. 249). Así, los directores de las campañas políticas consideraron las entrevistas como la mejor opción de difusión en las campañas electorales. Los debates electorales son un instrumento decisivo en las campañas para lograr estos objetivos.

El debate electoral es una estrategia de propaganda, pero también un espacio de información y deliberación (Vásquez, 2017, p. 61). Son una herramienta fundamental para motivar a la ciudadanía a que ejerza su derecho al voto, pero desde una plataforma en la que se les va a informar sobre sus propuestas políticas de manera razonada comparando los discursos de los participantes de los distintos partidos políticos.

En la celebración de los debates, los candidatos de los partidos políticos exponen los programas políticos en un medio de comunicación televisado, y contestan a las preguntas de los periodistas. Dependiendo de su puesta en escena puede repercutir en un aumento o descenso de votos rápidamente porque la televisión es el medio que llega a más espectadores (a pesar de que, en la actualidad, esto se está viendo cada vez más amenazado por las redes sociales). Por este motivo, los debates electorales deben adecuarse al marco normativo de cada país, para que no exista una vulneración de derechos, no solo de modo individual, sino también colectivo. Se deben de ajustar a un modelo equilibrado de tiempo de participación, de espacio televisado y de horas de emisión.

Los debates electorales son los instrumentos que disfrutan de más popularidad, y uno de los momentos más importantes de la campaña, pero no se celebran con mucha frecuencia, depende de la regulación de cada país, por ejemplo, en EEUU, como explica López Guerra «se obliga a las emisoras de televisión a ceder su tiempo a

todos los candidatos en las mismas condiciones (...)»⁴. Continúa explicando que «candidatos con posiciones de ventaja, o que disponen de otro tipo de publicidad (...) prefieren no conceder a su contrincante la ventaja de un debate público».

En palabras de la profesora Burguera los debates electorales «consisten en un enfrentamiento dialéctico entre partes rivales que se presentan a la campaña, por eso deben demostrar agilidad en las respuestas, capacidad de dominio en los discursos, riqueza comunicativa y telegenia» (2013, p. 111).

El primer debate electoral televisado fue entre Richard Nixon y Jonh Kennedy en 1960 y consideran que fue «el momento decisivo del estrecho margen de victoria por J. Kennedy derrotó a Nixon» (López, 1975, p. 247). Algunos observadores políticos afirman que, en este famoso debate televisivo, emitido el 26 de septiembre 1960, el contraste entre la vitalidad de Kennedy y el cansancio de Nixon, sumado a su habitual poca expresividad, fue más definitorio que todas las palabras que pronunciaron.

«El primero no quiso maquillarse, vistió un triste traje gris y perdió. JFK cuidó su imagen a conciencia, tomó el sol para lucir un moreno envidiable y ganó. Era el primer debate político televisado de la historia». Y como curiosidad, las personas que solo oyeron el debate por la radio, pero no lo vieron por televisión, fueron menos y tuvieron otro ganador: «Según cuentan, la gente que siguió el debate por la radio llegó a la conclusión de que Nixon había estado mucho mejor que Kennedy. Quién se lo hubiera dicho, cuando perdió las elecciones poco después» (Viana, 2012).

La clave estuvo en los pequeños detalles visuales, a pesar de una televisión en blanco y negro de baja calidad. Se ha repetido en sucesivas ocasiones que los que oyeron el debate por la radio dieron por ganador a Nixon y los que lo vieron por la televisión a Kennedy. Se le veía relajado y saludable, descansado y tranquilo, mientras que Nixon parecía a su lado un hombre nervioso, pálido y con gotas de sudor en su frente. Kennedy, además, mantuvo fija su mirada a la

⁴ Esto puede provocar más desventajas que ventajas porque puede suponer una probabilidad de aumento de votos del nuevo candidato que no tiene un puesto electivo porque tiene más aspectos que criticar de su trayectoria política que al revés. (López Guerra, 1975, pp. 252-253).

cámara cuando pretendía apelar a los ciudadanos en una especie de relación a dos. Mientras que Nixon movía sus ojos y resultaba esquivo y, por ende, menos convincente. El discurso de Nixon estaba muy apegado a los datos, mientras que Kennedy fue más aspiracional. Además, JFK también las preparó a conciencia y repasó con su equipo de confianza las posibles respuestas, que tenía escritas en grandes tarjetones azules.⁵

La televisión ha supuesto una gran revolución y un cambio sustancial en la forma de hacer política y de llegar a las personas. La imagen, como vimos en el primer debate televisado entre Nixon y Kenedy, se ha convertido en el primer valor comunicativo (Deusdad, 2003, p. 19).

Esa imagen, que se había ocultado tras la radio, como medio de comunicación a la ciudadanía, donde la captación de voto se centraba en el discurso, sin adquirir importancia el aspecto del líder político. Ahora ese discurso se ve invocado a un segundo plano, y la imagen del político adquiere una mayor importancia, pues permite una cercanía a los ciudadanos que no se había vivido antes.

Entre las actividades que se realizan durante la campaña electoral, los debates entre los principales líderes son lo que tienen más transcendencia, porque son los que mayor interés despiertan en el electorado (Navarro, 2019, p. 77). Opinión compartida por otros autores⁶ como Rallo Lombarte que considera que

resulta indudable que los debates electorales constituyen el instrumento por excelencia de una idea constitucionalmente correcta de campaña electoral basada en la concurrencia no sólo formal, sino cualitativa o material, en el contraste entre las diversas opciones electorales en términos de discusión, en el debate frente a la propaganda, en el diálogo frente al monólogo (1998, p. 65).

A pesar de la importancia de los debates electorales, que queda manifiesta por parte de la doctrina, no se encuentran regulados

⁵ Análisis más amplio en la ponencia presentada por Esther González sobre «La «leyenda» y las leyendas; De cuando la televisión era en blanco y negro a hoy en día: comunicación no verbal en los debates electorales» en el IX Congreso de Comunicación política. Nueva era, nuevos retos, ALICE, el 14 de septiembre de 2022.

⁶ Información más detallada en (Burguera, 2013, p.112).

en ninguna norma, según Solozábal Echavarría «la inexistencia de previsión legal y por tanto renuncia a adoptar ninguna iniciativa al respecto (...)» lo que ha obligado a la JEC, como constata Vidal, «a construir una doctrina a base de instrucciones y acuerdos» (2020, p. 44), como detallaremos más adelante. Tampoco se establece ninguna obligación en su celebración en medios de comunicación estatales, sin embargo, a juicio de Burguera «la JEC sí es competente en lo que respecta a su control» (2013, p. 113), por lo que en los debates electorales televisivos se deben garantizar la igualdad de oportunidades, la equidad y la proporcionalidad como viene recogido en varios acuerdos adoptados por la Junta Electoral Central, entre otros el Acuerdo de 22 de octubre de 1982. Asimismo, la Junta puede imponer al medio de comunicación resarcir a los grupos políticos que no han invitado para garantizar la igualdad y el pluralismo sin quitarle libertad a los medios (Delgado-Iribarren, 2014, p. 773).

En los debates electorales no solo se dan a conocer las propuestas, sino que también las defienden, es el momento en el que deben mostrar sus cualidades, su credibilidad y su liderazgo, su capacidad de atraer y de influir en los votantes (Suárez, 2015, p. 21). La máxima de los nuevos líderes será la de generar confianza y empatía en el electorado. En el nuevo orden del Estado democrático ya no se trata de demostrar autoridad sino honestidad, honorabilidad, compromiso ético, coherencia ideológica. Esto es lo que, a la postre, parece determinar el sentido del voto en tiempos de una importante desafección política.

Los datos de audiencia son los que demuestran el gran interés que despiertan ampliando el acto de los debates a programas de tertulia previos y posteriores, para comentar los resultados, las respuestas, la capacidad de argumentación, los gestos (...), etc. (Navarro, 2019, p. 78).

La legislación sobre los debates electorales en España es escasa y se complementa con las Instrucciones de la Junta Electoral. Estas resoluciones de la JEC son, para Navarro Marchante «mejorables, unido a unas resoluciones en los últimos años con criterios interpretativos cuestionables en algunos casos y a los que se unen fuertes reticencias de los profesionales de la información, especialmente de las televisiones privadas» (Navarro, 2019, p. 78). Aunque hay que

hacer una clara diferencia entre la televisión pública y la privada, pues la pública debe aceptar ciertas limitaciones, como veremos más adelante y en el caso de las privadas puede ser más discutible. Estas reticencias se deben a que, aunque los debates electorales no vienen regulados específicamente en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, (en adelante LOREG), en una de sus modificaciones en la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero en el art.66.2, se introdujo la siguiente previsión:

Durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente.

En todo caso, la falta de regulación anterior a 2011 no supuso la ausencia de debates, se celebraron dos; uno en 1993 (entre Felipe González (Partido Socialista Obrero Español) y José María Aznar (Partido Popular)) y otro en 2008 (entre José Luis Rodríguez Zapatero (Partido Socialista Obrero Español) y Mariano Rajoy (Partido Popular)). Esta reforma no supuso ningún cambio en las televisiones públicas, porque como se establece en el apartado 2 del artículo sólo hace referencia a las televisiones privadas.

Por lo tanto, quien se ocupa de establecer los criterios de actuación de los medios de comunicación, mientras dura la campaña electoral, es la Junta Electoral Central. Antes de la reforma del 2011 se aprobaron dos Instrucciones de la JEC: Instrucción 1/1985, de 4 de noviembre de 1985 y otra Instrucción 6/1999, de 13 de septiembre (Navarro, 2019, p. 79).

Después de la reforma del art. 66.2 de la LOREG, la JEC aprueba una nueva Instrucción 4/2011, 24 de marzo⁷, aún vigente, que supone un cambio sustancial, pues establece la diferencia entre los

⁷ 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 respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral.

medios de comunicación de titularidad estatal y la privada. Lo más significativo es que prevé que los medios públicos deben comunicar a la junta electoral correspondiente, la previsión de debates electorales (García y Rallo, 2013, p. 201), y deben hacer un plan de cobertura informativa global, en el que se incluyen los debates, y este debe ser informado a la Junta, a diferencia de las privadas que no especifican que deban realizar un aviso previo a la Junta, pues tienen libertad para «organizar y difundir los debates electorales» como especifica en el apartado 8.2 de la Instrucción de 2011, pero en el apartado 7 establece una serie de principios que los medios privados deben respetar como son «el principio de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas».

Resulta necesario hacer referencia a la novedad introducida mediante la Instrucción 1/2015, sobre la consideración como grupo político significativo en los planes de cobertura informativa de los medios públicos de comunicación. La Junta Electoral Central en 2015 incorpora este nuevo término, debido al Acuerdo 48/2012, 15 de marzo⁸, en el que se le acuñó dicho término al partido político UPyD, que aunque no había alcanzado representación política en las últimas elecciones al parlamento de Andalucía, sí consiguió formar Grupo Parlamentario en las elecciones generales, sobre todo gracias al número de votantes tan elevado en 8 provincias andaluzas, por lo que la Junta lo incluyó como «otras circunstancias excepcionales» y se le consideró como «grupo político significativo», aunque no se determinó el límite objetivo a partir del cual se reconoce como «significativo» (Casadevante, 2016, p. 207).

Este límite se determinó más adelante, en la Instrucción del 2015, en el apartado 2.3 en el que se estableció para «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».

⁸ En pleno período electoral previo a las elecciones al Parlamento Andalucía

Durante el período electoral previo a las elecciones generales de 2015, la Junta Electoral decidió trasladar esta figura a las televisiones privadas, de esta manera argumentaron la aparición de Podemos y Ciudadanos junto al PP y PSOE en el debate a cuatro organizado por Atresmedia, y no la de otras fuerzas políticas que también tenían representación parlamentaria (Fernández de Casadevante, 2016, p. 207).

Y es que el apartado 4.3 de la Instrucción 4/ 2011, referido también a los medios públicos, establece que «Corresponde a los órganos de dirección de los medios la decisión de organizar o difundir entrevistas o debates electorales», además de esta elección, que ya habíamos anotado, continúa en dicho apartado estableciendo que «en la organización de esos debates o entrevistas deberán tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes (...)» y matiza que «si emite un debate entre representantes de las dos candidaturas que tuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones, tendrán que emitir otros debates o proporcionar información que compense las demás candidaturas que hayan obtenido representación en las últimas elecciones». Por lo que este artículo intenta garantizar el principio de proporcionalidad e igualdad que se les exige a los medios, tanto públicos como privados en su participación en las campañas electorales.

Como se observa a nivel estatal no existe obligatoriedad en la celebración de los debates electorales, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece una serie de principios que deben respetar en el caso de que se emitan, y la imposición a los medios de titularidad pública de informar a la Junta Electoral Central si se acuerda entre los partidos políticos y los medios celebrarlo, pero no existe una normativa específica al respecto.

Sin embargo, en el caso de las comunidades autónomas, dentro de sus competencias, sí han regulado (algunas) la celebración de los debates electorales. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007) que remite a la ley electoral para regular «la obligación de los medios públicos de comunicación de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria» (art. 105.2). También ha habido otras comunidades autónomas que han modificado su legislación para incluir la regulación

de los debates electorales, entre otras, la ley electoral de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tras la modificación de 2015 (Navarro, 2019, 83). No obstante, Castilla y León pone el énfasis más que en la obligatoriedad, en el deber de los candidatos de comparecer a un debate público. Por otro lado, la Ley canaria 1/2010, de 26 de febrero, de igualdad entre mujeres y hombres, afirma que se fomentará que «en los debates electorales se incorpore la cuestión de género relacionada con la igualdad entre mujeres y hombres». Y, además, junto con otras comunidades autónomas se plantean también cómo se determina cuáles son las formaciones políticas que deben participar y las posibles compensaciones a las candidaturas no invitadas. En este sentido la ATS de 5 de marzo de 2008 expone que «los excluidos del primer debate deben ser compensados con su participación en otro debate (u otros programas) que también debe producirse en unas condiciones de horario y audiencia equivalentes».

Por lo tanto, como vemos en este análisis sobre la presencia de los debates electorales en la normativa electoral, solo vienen regulados en la legislación de algunas CCAA, a nivel estatal no existe legislación específica sobre cómo debe desarrollar la celebración de debates televisivos. Esta ausencia de regulación de los debates electorales ha sido objeto de estudio por parte de la doctrina, que opina que «la normativa electoral general estableciese la obligatoriedad de celebrar debates televisados entre los candidatos, al menos en la televisión pública, en beneficio del conjunto de la sociedad que quiere conocer sus propuestas» (Navarro, 2019, p.82).

A consecuencia de lo anterior estamos en una época de una gran variedad de debates, que no necesariamente debe suponer una mejora de la información electoral que le llega al ciudadano, los «perjuicios de la sobre-información» y la utilización de los mismos como arma arrojadiza y estrategia de campaña de los partidos que se echan en cara que el otro no quiera celebrarlos, un claro ejemplo, cuando Mariano Rajoy, el presidente del Gobierno en 2015, no debatió en televisión con Pablo Iglesias, Pedro Sánchez y Albert Rivera a pocos días de las elecciones generales del 20-D, aunque mantendrá un cara a cara con el líder del PSOE el 14 de diciembre, en su lugar envió al debate electoral a Soraya Saénz de Santamaría, en ese momento vicepresidenta del Gobierno.

Los debates electorales son uno de los instrumentos más importantes para los partidos políticos y para el interés de la ciudadanía durante las campañas electorales. La labor informativa de los medios es crucial para el acercamiento de los líderes políticos a los votantes, debido a su extraordinaria influencia en la opinión pública, y aun así, se deja a elección de los medios la realización de los debates, cuando en consonancia con la opinión de parte de la doctrina, debería modificarse el marco normativo y que se estableciese la obligatoriedad de celebrar debates electorales, aunque solo fuera dentro del marco de los medios de titularidad pública, para garantizar, en período electoral, la participación política de nuestros futuros representantes políticos en un medio de alcance nacional.

En mi opinión, los debates resultan importantes e interesantes para la sociedad y para los partidos políticos, que encuentran un escenario donde dar a conocer y defender sus programas electorales, además de contrastar las opiniones con sus panelistas, por lo que debería reforzarse la legislación al respecto para imponer su obligatoriedad, aunque sólo fuera en los medios de titularidad pública. Además, dotaría de más herramientas y recursos a la Junta Electoral Central para garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en la LOREG, sobre todo la neutralidad e igualdad de oportunidades.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL

Los medios de comunicación han tenido un importante desarrollo durante el siglo XX y XXI, un progreso que ha ido ligado necesariamente a las instituciones del Estado, porque en el ejercicio del derecho a la información como derecho fundamental y colectivo, juegan un papel transcendental para la sociedad. La estrecha relación entre los medios y las instituciones, en ocasiones, conlleva a que se les considere como «agentes de poder».

La actividad política es de interés general, las decisiones que se adoptan influyen directamente en la población, por lo que el papel de los medios debe ser libre, veraz, objetivo, porque la ciudadanía tiene el derecho fundamental de «la libre recepción de información veraz por cualquier medio de difusión» (De Vega, 1990, p.15).

Desde el punto de vista constitucional los medios de comunicación constituyen la garantía de la configuración de la sociedad y de la política (Balaguer, 2013, p.19). El TC (STC 6/1981, FJ3) considera que la preservación de la comunicación pública libre es la condición sin la cual «no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular». Pero, como ha manifestado el Tribunal en posteriores resoluciones «para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos ha de ser informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas» (SSTC 159/1986, F.J.6 y 20/1990, F.J.4).

Sin libertad de expresión y sin libertad de información los ciudadanos están totalmente indefensos ante quien ostenta el poder político. Una de las características de toda democracia representativa es la limitación del poder político, es decir, se evita la concentración de poder en un solo centro, en una sola persona, controlándose el uso de este, por parte de quienes lo detentan (Balaguer, 2013, p.20).

El no poder recibir información veraz, completa y objetiva hace que el individuo no pueda conocer su realidad, el entorno en el que vive y eso tiene efectos muy negativos en la vida de cualquier persona que tiene el derecho a no vivir en el engaño o la falsedad.

Por lo tanto, el papel de los medios de comunicación es fundamental para dar a conocer la actividad de los partidos políticos. En una sociedad en la que el ejercicio del poder es resultado de unas elecciones democráticas libres, para cuya participación es necesario que la ciudadanía se forme un criterio acerca de todas las posibilidades ideológicas que puede votar, la labor de los medios es crucial, y esta labor debe ser objetiva y debe basarse en difundir la veracidad de los hechos. El Tribunal Constitucional considera la libertad de expresión e información como una condición imprescindible para el desarrollo democrático de una sociedad.

En este caso nos interesa conocer cómo se ejerce ese derecho a la información durante un período concreto, las campañas electorales, para vislumbrar si se trata de manera neutral a través de los medios de comunicación, como reconoce la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y diferenciarlo de la propaganda política, en garantía del derecho que tenemos la ciudadanía a ser informados de manera veraz y neutral de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El marco normativo que nos encontramos sobre la regulación de los debates electorales, como se verá más adelante, es prácticamente nulo, pero se complementa con las Instrucciones de la Junta Electoral Central, la que deberá solventar las lagunas legislativas en aquellas situaciones en las se ponga en duda la libertad informativa, el pluralismo y el principio de igualdad. Así, una de las cuestiones más recurrentes ante la JEC, en relación con la celebración de los debates electorales es sobre los líderes de los partidos políticos invitados a los debates. La celebración de los debates no es obligatoria por parte de los medios de comunicación, aspecto que cuestionaremos en adelante. Ahora los medios en el ejercicio de sus funciones, ¿tienen libertad de invitar a los líderes de los partidos que crean convenientes?

Así nos encontramos con varios casos en que partidos políticos de la oposición interponen recursos contra decisiones que adopta Junta Electoral Central sobre quién participa en los debates. Un ejemplo es cuando Izquierda Unida recurre el Acuerdo de la JEC de 21 de mayo de 1993 en el que autoriza la celebración de un debate bilateral entre los dos líderes de los partidos mayoritarios, José María Aznar (Partido Popular y) Felipe González (Partido Socialista Obrero Español), en una televisión privada durante la campaña electoral de 1993 (Burguera, 2013, p 115).

En este caso el Tribunal Supremo, en su STS de 13 de febrero de 1996, estimó conveniente la celebración del debate bilateral, pues afirma que los principios de igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa quedan garantizados tanto a través de debates bilaterales como plurilaterales, cuando exista acuerdo entre el partido político y el medio de comunicación y siempre que el medio respete el principio de proporcionalidad otorgando a los demás partidos políticos un espacio similar.

Por lo que entendemos que los medios de comunicación en el ejercicio de su libertad informativa son libres de celebrar debates electorales, de elegir los participantes de estos, siempre que exista acuerdo entre ambas partes y siempre que respeten el principio de proporcionalidad, igualdad de oportunidades con el resto de las fuerzas políticas, respetando un espacio similar y garantizando la neutralidad política.

En este sentido, Solozábal Echevarría entiende que

la condición ordenada del debate, si ha de ser de utilidad para la formación del juicio del electorado, impone determinadas reglas también a su realización como la de no permitir la intervención en el mismo sino a fuerzas significativas y sin que una presencia excesiva de interlocutores dificulte la comprensión de su relieve y verdadero peso político. El problema es también conferir el respaldo parlamentario de las fuerzas políticas una determinada significación que, sin embargo, no ignore la necesaria igualdad de armas de los contendientes en todo contraste ideológico auténtico (2004, p.144).

Por lo tanto, si los debates electorales suponen un importante instrumento para llegar al electorado, se deben de establecer una serie de normas para su puesta en escena. El bipartidismo predominante en España durante una importante etapa de la democracia ha dado paso a la aparición de nuevas fuerzas políticas que impondrán unas nuevas reglas para la composición de los debates electorales.

A lo largo de esta presentación vamos a intentar mostrar cómo uno de los elementos que forman parte de la comunicación política, los debates electorales han ido evolucionando en sus retransmisiones debido al cambio político que sufrió España en 2015 rompiendo el bipartidismo, para dar paso al pluralismo político y con ello la transformación de los debates electorales.

La comunicación política es una expresión muy amplia porque incluye varios aspectos como son la propaganda, el marketing político, las relaciones públicas, la comunicación institucional, los debates electorales. Todos estos términos confluyen en la actividad que realizan los medios de comunicación para retransmitir la actividad política que llevan a cabo las instituciones de un país.

Por estos motivos, para emprender un análisis riguroso es necesario analizar el desarrollo y evolución de uno de los elementos claves de esta comunicación política tan esencial para que las raíces de nuestro sistema democrático sigan fortaleciéndose y dando sus frutos.

IV. TRANSFORMACIÓN DE LOS DEBATES ELECTORALES: DEL BIPARTIDISMO AL PLURALISMO POLÍTICO

La Constitución española en su art. 20 reconoce el derecho a la información y la libertad de expresión. La regulación de estos derechos supone un cambio radical con «el régimen anterior en el

que existía censura previa y adoctrinamiento ideológico» (Balaguer, 2013, p. 21).

La creación de una opinión pública libre es una condición *sine qua non* del Estado social y democrático de Derecho. Los medios de comunicación, tanto públicos como privados, como garantes de los valores superiores del ordenamiento jurídico, suponen el instrumento más adecuado para la creación de la opinión pública, libre de toda injerencia política. Por lo tanto, la celebración de los debates electorales tiene especial transcendencia, tanto para los líderes de los partidos políticos, como para el electorado y, en sí, para la democracia.

A lo largo de este trabajo hemos visto las diferentes etapas que ha tenido la comunicación política, cómo ha ido evolucionando con la aparición de los medios de comunicación y, hoy en día, con las redes sociales, que han transformado la forma de hacer política y de transmitirla por los medios.

El acercamiento del electorado a los líderes políticos ha crecido gracias a las nuevas tecnologías, que han creado una comunicación directa entre el político y el ciudadano, al que dotan de voz además de voto y todos estos avances llevan a un nuevo contexto comunicativo. Ante estas alternativas de comunicación ¿en qué situación quedan los medios? ¿se continúan necesitando los debates electorales? ¿son realmente importantes para la captación de votos?

Según explica Canel sobre los efectos en el voto, las investigaciones que se han realizado para comprobar si los debates electorales suponen un cambio significativo en el voto, los estudios demuestran que apenas se modifica el voto⁹ (1998, p. 17).

Canel, continúa exponiendo en su estudio que «los datos más elevados los da Elmo Roper que sitúa en torno al 6% el cambio de opinión de voto tras el debate Nixon-Kenedy. Nunca los debates posteriores el dato ha sido superior» (1998, p.17). En este sentido la autora destaca el caso español más significativo en las elecciones de 1993. «Sólo el 1% decidió a qué partido votar después del primer debate y un 3% después del segundo debate»¹⁰ (1998, p. 17).

Sin embargo, otros autores también afirman que los debates electorales pueden ser decisivos para el electorado indeciso que incli-

⁹ Estudio más pormenorizado en (Mcleod, 1979).

¹⁰ CFR. (Díez-Nicolás, 1993, pp. 243-304).

nará la balanza hacia el candidato más carismático (Burguera, 2013, p. 117). Aunque no siempre los debates son una elección positiva para los candidatos, porque si tienen asegurada una victoria amplia pueden «considerar innecesario participar en ellos y exponerse a sus arriesgados resultados» (2013, p. 117).

Desde que disfrutamos del Estado social y democrático de Derecho se han celebrado, en una primera fase, cinco debates electorales entre candidatos de los principales partidos políticos, desde las primeras elecciones en 1977 hasta 2015, pero desde 2015, en adelante, se han celebrado seis debates electorales.

En los cinco primeros, el tipo de debate electoral era «a dos» en televisión: dos entre Felipe González (Partido Socialista Obrero Español (PSOE)) y José María Aznar (Partido Popular (PP)) en 1993, dos entre el socialista José Luis Rodríguez Zapatero y el conservador Mariano Rajoy en 2008, y un debate entre Alfredo Pérez Rubalcaba (PSOE) y Mariano Rajoy (PP) en 2011 (López-García et al., 2018, p. 772).

Desde el 2015 los debates que se han televisado han sido seis. En 2015 se emitieron dos: uno fue «cara a cara» entre Mariano Rajoy (PP) y Pedro Sánchez (PSOE), siguiendo el modelo tradicional, y, a los pocos días, reunieron en un plató al resto de candidatos. En este caso acudió Soraya Sáenz de Santamaría (vicepresidenta del Gobierno, en ese momento) en la que delegó Rajoy (PP) y el resto de los candidatos a la Presidencia del Gobierno: Pedro Sánchez (PSOE), Albert Rivera (Ciudadanos) y Pablo Iglesias (Podemos).

El resto de los debates fueron «a cuatro» o «a cinco». En 2016 se enfrentaron los líderes de los cuatro partidos políticos con más opciones de llegar al gobierno. En 2019 se emitieron otros tres debates dos en abril y uno en noviembre, en este último, con la presencia de un nuevo representante político, Santiago Abascal, del emergente partido político Vox.

Como vemos, lo que predominó desde el comienzo de la democracia fue el bipartidismo, por lo que se celebraban solo debates cara a cara de los representantes de los partidos mayoritarios (PP y PSOE). Pero en 2015 hubo un importante cambio que convirtió los debates electorales en un nuevo formato televisivo (López-García et al. 2017, p. 774).

En 2015 los debates suscitaron una especial atención, con motivo de la aparición de nuevos partidos políticos (Podemos y Ciudadanos), que hacían frente a los partidos tradicionales. Esto supuso un mayor número de líderes políticos y, por tanto, un cambio en los formatos televisivos, por ejemplo, aunque siguen predominando los debates electorales entre los principales actores, se ha abierto el abanico a nuevos debates entre otros personajes políticos, como por ejemplo, como comenta López-García «el debate entre Manuel Pizarro (PP) y Pedro Solbes (PSOE)» en 2008, en pleno fragor de la crisis financiera, o el debate «Primero las mujeres» (así fue presentado por la televisión encargada de organizarlo, Antena 3 TV), protagonizado por Andrea Levy (PP), Margarita Robles (PSOE), Carolina Bescansa (Podemos) e Inés Arrimadas (Ciudadanos) en 2016 (2017, p. 773). Son debates electorales que han tenido buena acogida entre los espectadores.

Los principales cambios que se han producido entre los debates «cara a cara» y los actuales son:

- Se ha elevado el número de actores políticos en el plató, a causa de la irrupción política de nuevos partidos políticos, que rompieron con el bipartidismo, que se había instaurado en España durante 38 años, para dar paso a un nuevo escenario político en el que se enfrentan a una mayor representación parlamentaria con posibilidades de llegar al Gobierno.
- También se han multiplicado las cadenas de televisión que los retransmiten, debido a que se han creado «nuevos canales digitales de televisión además de las numerosas plataformas de internet con gran potencia de difusión» (Bennett e Iyengar, 2008, p. 710), y la creciente participación de la ciudadanía a través de las redes sociales.
- Se ha modificado también la escenificación de la presentación de los debates. En los debates electorales tradicionales, se presentaba a los actores políticos sentados en una mesa, uno frente al otro, y en medio el moderador, que tenía una participación bastante activa. Desde 2015 la programación es más dinámica, los líderes políticos se encuentran situados de pie en atriles, con el moderador en frente cuyo papel se reduce, en la mayoría de los casos, en

dar los turnos de palabra y controlar el tiempo, centrando toda la atención en los protagonistas políticos.

Todos estos avances conllevan a una nueva forma de hacer televisión en la que se ha cambiado la manera de presentar a los candidatos políticos. Lo que logra el objetivo de mantener unos altos índices de audiencia, como se puede observar en el gráfico:



Esta imagen se encuentra en:

<https://es.statista.com/grafico/19840/telespectadores-de-debates-electorales/>
consultada el 09/09/2022

La celebración de debates electorales, hoy en día, genera una gran expectación¹¹. Los medios dedican mucho espacio televisivo y de radio para anunciar y preparar los debates. El mismo día hacen una

¹¹ «Desde los cien millones de telespectadores en 1960, la audiencia media en los sucesivos debates norteamericanos ha sido de 60 millones, con una cuota de pantalla entre el 43 y el 50% (Trent y Friedenberg, 1995). Los precedentes en España corroboran este fenómeno: si bien tuvieron por delante el partido de fútbol clasificatorio para el mundial entre España y Dinamarca, los dos debates celebrados en 1993 estuvieron en segundo y tercer

programación previa, comentando la llegada de los protagonistas y una vez finalizado, realizan programas de tertulias, donde participan comentaristas políticos y se centran, no sólo en el contenido, sino también en los gestos, los movimientos, los tonos de voz utilizados, la vestimenta, etc.

Valbuena y Padilla consideran que la imagen y vestimenta de los candidatos son su carta de presentación a los votantes potenciales. En muchas ocasiones, esta imagen, para bien o para mal, puede ser un golpe seguro de primacía, «como una carta de presentación o un golpe de efecto, como último recuerdo que nos llevaremos después de verlos o escucharlos» (2014, p. 217).

Esta programación previa y post se convierte en el «debate del debate» en el que se hace un análisis exhaustivo de lo sucedido, destacando los aspectos que ellos consideran más relevantes, invitando a los programas a expertos que lo analizan. Así Canel destaca que «el debate recibe su propia cobertura: los medios seleccionan unos cortes para dar entrada e interior de informativos, ponen sus titulares (...)» (2008, pp. 25-26). Por lo que los medios realizan «un veredicto del debate, un juicio sobre la actuación de los candidatos» (Canel, 2008, p. 26). Este análisis informativo puede provocar también una importante influencia en los votantes indecisos.

Es más, ya en el siglo XXI asistimos a una «auténtica revolución»: la tecnológica. Las elecciones ya no se ganan ni en la prensa ni en la radio, y, casi tampoco, en la televisión. La inmediatez e interacción de las redes sociales e internet llevan la delantera. Las redes sociales se inundan de *inputs* nuestros receptores tecnológicos constantemente. Por ello, las tradicionales reglas estéticas en el ámbito de la política vuelven a necesitar de cambios, además, existe un dato nada desdeñable, que se relaciona con la llamada brecha digital. Los jóvenes son los usuarios de estas redes y ha obligado a que los partidos apuesten por un cambio generacional y nuevos estándares estéticos.

Se convierte en un momento decisivo para los partidos políticos, pues estos nuevos formatos han sido más atractivos para el electorado, dando lugar a una figura mucho más activa, no es un

lugar del *ranking* del año: *El debate decisivo* (Tele5) 29,3%, 9 millones y *El debate* (Antena 3) 26,9%, 7 millones» (2008, pp. 25-26).

simple espectador, sino que también participa a través de las redes sociales, para trasladar su opinión.

Es interesante, en este sentido, destacar los debates que se celebran durante las campañas electorales en las plataformas digitales, y que hoy en día no se encuentran regulados por ninguna norma, ni siquiera la Junta Electoral Central puede intervenir ni en su planificación, ni en su retransmisión, ni en su organización. Así comenta Delgado-Iribarren que igual «sucede con la emergencia de un conjunto de organizaciones multinacionales –plataformas de búsqueda, redes sociales, etc.– que escapan al control de las autoridades nacionales. Y lo mismo ocurre con los problemas que estas plataformas y redes suscitan para el control del ciberespacio» (Delgado-Iribarren, 2020, p. 191). Por lo que nos encontramos con un fenómeno difícil de regular.

La evolución de la audiencia y de la incorporación de nuevas pantallas y canales a los debates electorales ha ampliado el tradicional escenario en el que solían desarrollarse. La participación de la audiencia a través de plataformas como las redes sociales suponen un reto para los partidos políticos y los medios de comunicación tradicionales, supone un desafío para las Juntas electorales y para el legislador.

V. REFLEXIONES FINALES

La televisión ha supuesto un aliado para los partidos políticos en período de campaña electoral. Es el medio que le permite acercarse más al espectador. Lo primero que llega a los ciudadanos y sujetos de derecho de sufragio activo, es la imagen de los candidatos y lo que les permite alcanzar más popularidad. Por ese motivo ha adquirido tanta importancia el debate televisado. Una buena puesta en escena y una defensa audaz del programa electoral, puede suponer una victoria.

El pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico, impera en todo Estado social y democrático de Derecho y garantiza la libertad ideológica y la libertad de expresión, por lo tanto, ¿todas las candidaturas que concurren a un proceso electoral deben tener las mismas oportunidades? (Navarro, 2019, p. 89).

En España el criterio general de la Junta Electoral Central se basa en los principios de proporcionalidad, neutralidad, igualdad y pluralismo político, como viene reconocido en la LOREG. Según

estos principios las cadenas de televisión llevan a cabo la programación electoral «proporcionalmente» a los resultados obtenidos en las últimas elecciones, por lo que el tiempo que disfrute cada partido político de espacio televisivo se ajusta a los escaños obtenidos en las elecciones anteriores. Este criterio ¿supone una desigualdad de oportunidades entre todos los partidos políticos conforme al pluralismo político y la libertad ideológica?

El «Código de buenas prácticas en materia electoral», adoptado por la Comisión de Venecia en 2002, reconoce en su apdo. 18 que es legítimo entender la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos en competición electoral según el criterio de «la igualdad proporcional que implica que el trato que reciben los partidos políticos está en función del número de votos». Además, sería insostenible la presentación de todos los partidos políticos en un mismo debate televisado, porque no hay cabida para una exposición tan extensa, sin embargo, el formato del debate se debe dejar a la iniciativa de los profesionales de la información del medio.

Entre otras cuestiones, los partidos políticos se preocupan por que los medios de comunicación, tanto públicos como privados, garanticen la neutralidad ideológica y la objetividad en su programación, pues la labor informativa de los medios tiene una extraordinaria influencia en la opinión pública. Motivo por el cual los debates electorales han alcanzado una especial importancia durante el período electoral, que conlleva a una necesaria reforma legislativa de la LO-REG, respecto a la obligatoriedad de los medios de reservar espacios informativos en televisión para los debates en periodo electoral, resultando insuficiente la regulación autonómica.

A lo largo del estudio hemos visto como la regulación de los debates electorales es escueta, motivo por el cual, la Junta Electoral Central ha tenido que ir dando solución a las situaciones sobrevenidas, entre otras cuestiones, por la aparición de nuevas formaciones políticas que llegaron reivindicando un espacio al lado de los partidos mayoritarios. La JEC configuró la categoría de grupo político significativo, para dar paso a estas nuevas formaciones en los debates electorales televisados, a pesar de no tener representación en convocatorias anteriores, «pero sí hubieran tenido resultado estimable en elecciones celebradas en el mismo ámbito territorial» (Vidal, 2020, p. 43).

La construcción de esta nueva categoría es uno de los aspectos más destacables de los cambios que se han producido con la aparición de nuevos grupos políticos y rompió con los clásicos debates bilaterales para dar paso a un nuevo escenario mediático, aunque debe cumplir con los requisitos exigidos para alcanzar la condición de «grupo político significativo»¹². La Junta Electoral Central no interviene en las decisiones de los medios de comunicación pues corresponde a los órganos de dirección de los medios decidir sobre los planes y la organización de comunicación de esos debates, ante la JEC «se pueden recurrir las decisiones de los órganos de administración de lo referido a los medios¹³ en el período electoral» (art. 66.1 LOREG).

Por lo que se produce una nueva puesta en escena de los debates «a cuatro» o «a cinco». El cambio de formato televisivo de los debates se ha actualizado a la nueva era digital y esto ha acercado a un espectador más joven, se produce una interacción a través de las redes sociales que ha influido de manera decisiva en los debates electorales (Alonso y Galán, 2021, p. 258), donde les dan un cauce directo para ejercer su libertad de expresión.

También resulta interesante recalcar la aparición desde 2015 de nuevos debates televisados entre otros personajes políticos, que de igual modo han tenido buena acogida entre los espectadores, y permiten acabar con la personificación de los partidos dando a conocer a otros miembros que integran las formaciones políticas.

Por lo que podemos afirmar que los nuevos medios y estrategias empleadas en la dinámica general de la presentación de los debates electorales supone un mayor interés para los votantes, junto con la interacción de las redes sociales, que acerca a un electorado más joven.

¹² Instrucción 1/2015 que exige la obtención de un número de votos válido igual o superior a 5% en recientes procesos electorales, sino que ese porcentaje debe haberse alcanzado en el ámbito territorial del medio de difusión.

¹³ Como así ha pasado en muchas ocasiones, por destacar algunos más recientes en aplicación a la nueva categoría de «grupo político significativo»: Acuerdo 168/2019, de 11 de abril, sobre el recurso presentado por la formación Vox por su exclusión en un debate electoral en Radio Televisión Española, el Acuerdo 356/2019 ante recurso de la coalición «Lliures per Europa», entre otros. Estudio de los casos más exhaustivo en (Vidal, 2020, pp. 44-50).

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO LÓPEZ, N., TEROL BOLINCHES, R. y GALÁN CUBILLO, E. (2021). El debate electoral en televisión. Análisis del seguimiento y de los datos de audiencia entre los nuevos votantes. En: *adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación* (22) pp. 257-280.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (2002). *El carácter dinámico del régimen electoral español*, CEPC.
- BENNETT, L. e IYENGAR, S. (2008). A new era of minimal effects? The changing foundations of political communication. *Journal of Communication* (58) pp. 707-731.
- BURGUERA AMEAVE, L. (2013). *Democracia electoral: comunicación y poder*, Congreso de los Diputados.
- CANEL, M. J. (1998). Los efectos de las campañas electorales, *Comunicación y sociedad*, XI (1), pp. 47-67.
- CANEL, M. J. (2008). Debatir para ganar, *Nueva Revista*, 115, pp. 25-26.
- CASTROMIL, A. R. Introducción a la Comunicación política, Política y Medios. net, <https://politicaymedios.net/introduccion-a-la-comunicacion-politica/>
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2014). Artículo 66. En Delgado-Iribarren García-Campero, M., (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica del Referéndum*, La Ley.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2020). Las redes sociales y los procesos electorales: posibilidades y retos. La reciente experiencia de las elecciones europeas de 2019. En *Sistemas electorales en el siglo XXI*, Jornadas celebradas en Donostia-San Sebastián los días 8 y 9 de julio 2019, Eusko Legebiltzarra, pp. 187-210.
- DELGADO RAMOS, D. (2019). Teoría y práctica de la moción de censura: notas críticas a propósito de la experiencia reciente, *Revista General de Derecho Constitucional* (29), pp. 1-21.
- DELGADO RAMOS, D. (2018). Problemas actuales del Derecho Parlamentario, Aranzadi.
- DELGADO RAMOS, D. (2018). El control parlamentario del gobierno en funciones en España: la experiencia de la XI Legislatura (2016), *Estudios Constitucionales* (2), pp. 183-220.
- DEUSDAD, B. (2003). El concepto de liderazgo político carismático: Populismo e identidades, *Opción*, 19, 41, pp. 9-35. <https://www.redalyc.org/pdf/310/31004101.pdf>

- DÍEZ-NICOLÁS, J. y SMETKO, H. A. (1993). La televisión y las elecciones de 1993. En MUÑOZ-ALONSO A. y ROSPIR, J. (eds). Comunicación política, Editorial Universitas, pp.243-304.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2016). Los nuevos grupos políticos significativos en la cobertura informativa electoral. *R.V.A.P.* (105) pp. 143-184.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2014). *La Junta Electoral Central: La libertad de expresión y el derecho a la información en el periodo electoral*, Centro de estudios políticos y constitucionales.
- 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. *Revista Española de Derecho Constitucional* (98) pp. 201-240.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. (2022). La buena imagen en política: ¿Estética de derechas-izquierdas o estética de Gobierno-oposición? En González-Hernández, E. (dir.), *La Estética de la política en la democracia española*. Colex.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. (2022). La «leyenda» y las leyendas; De cuando la televisión era en blanco y negro a hoy en día: comunicación no verbal en los debates electorales. En IX Congreso de Comunicación política. Nueva era, nuevos retos, (Málaga, 14-16 de septiembre de 2022). ALICE.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1975). Las campañas electorales: su regulación, evolución y características en el mundo occidental, *tesis doctoral*. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.
- LÓPEZ-GARCÍA, G. *et. al.* (2018). Los debates electorales, ¿el último reducto frente la mediatización? Un estudio de caso de las elecciones generales españolas de 2015, *Revista Palabra Clave*, 21 (3), pp. 772-797.
- MCLEOD, J. *et. al.* (1979). Reactions of Young and Older Voters: Expending the Context of Effects. En Kraus, S. (ed.), *The Great Debates: Carter vs. Ford*. Indiana University Press.
- MARTÍNEZ I COMA, F. (2008). *¿Por qué importan las campañas electorales?*, Centro de investigaciones sociológicas.
- NAVARRO MARCHANTE, V. J. (2019). Los debates electorales en la televisión: una necesaria revisión de su regulación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, pp. 75-110.
- RALLO LOMBARTE, A. (1993). Debates electorales y televisión, *Revista de las Cortes Generales*, (44), pp. 63-81.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. (2004). La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades, *Revista española de derecho constitucional* (70), pp. 127-160.

- SUÁREZ ROMERO, M. (2015). La nueva Dama de Hierro de Europa: la creación de la imagen de Angela Merkel en la prensa española (estudio de caso de El Mundo). *Ámbitos: Revista internacional de comunicación* (27) pp. 21-30.
- VALBUENA DE LA FUENTE, F. y PADILLA CASTILLO, G. (2014). Los debates políticos televisados. En Herrero, J.C. (Ed.) y Römer, Max (Coord.). *Comunicación en campaña Dirección de campañas electorales y marketing político*. Pearson Educación, pp. 271-302.
- VÁSQUEZ MUÑOZ, T. C. (2017). El debate electoral como insumo necesario para la construcción de un modelo de comunicación política deliberativa, *Justicia Electoral*, 1 (19), pp. 59-86.
- VEGA RUIZ, J. A. (1990). Derechos y libertades en los medios de comunicación social en Libertad de Expresión y Medios de Comunicación, *Poder Judicial*, XIII. Consejo General del Poder Judicial.
- VIANA, I. (2012). Nixon vs. Kennedy: el día que cambió la televisión y la política”, *ABC Internacional*, https://www.abc.es/internacional/abci-kennedy-nixon-debate-201210040000_noticia.html (05/10/2012).
- VIDAL PRADO, C. (2020). *La Junta Electoral Central española. Análisis de algunas decisiones recientes*. Editorial TEPJF.