

## DEBATES ELECTORALES Y TELEVISIÓN

ARTEMI RALLO LOMBARTE

SUMARIO: I. EL 3-M-96, SIN DEBATE TELEVISIVO.—II. LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DE LA ACCIÓN INFORMATIVA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE LAS ELECCIONES.—III. LA INFORMACIÓN ELECTORAL EN LA TELEVISIÓN PRIVADA: LA OPCIÓN PUBLICISTA.—IV. LAS LIMITACIONES DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL COMO AUTORIDAD DE CONTROL.—V. LA IGUALDAD DE TRATO EN LOS DEBATES ELECTORALES TELEVISIVOS Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 6 DE FEBRERO DE 1996.—VI. LA LIBERTAD DE ARMAS ELECTORALES DE PARTIDOS Y CANDIDATOS: REFLEXIÓN FINAL.

---

(\*) Profesor Titular de Derecho Constitucional Universidad Jaume I de Castellón.

## I. EL 3-M-96, SIN DEBATE TELEVISIVO

«*Nos ha faltado una semana ... o un debate*». Con esta crítica afirmación Felipe González expresaba durante la noche electoral del 3 de marzo de 1996 su convicción de que la celebración de un debate electoral televisado González-Aznar durante la campaña electoral precedente hubiera permitido superar la escasa diferencia de votos que definitivamente separaron al PP del PSOE en dichas elecciones generales (1'16 %, apenas trescientos mil votos en favor del PP).

La añoranza del ex-líder del PSOE encontraba sólido fundamento en el hecho reconocido de que los debates electorales bilaterales que enfrentaron a Aznar y González en Antena 3TV y Tele 5 con motivo de las elecciones a Cortes Generales del 6 de junio de 1993 otorgaron a este último la posibilidad de remontar los oscuros presagios demoscópicos y le permitieron lograr una nueva victoria electoral. Desafortunadamente para el PSOE, la abultada victoria del PP augurada por los sondeos electorales publicados con anterioridad a los comicios del 3 de marzo de 1996 aconsejó a los dirigentes del PP evitar riesgos innecesarios y los llevó a negarse a la celebración de debates electorales televisados González-Aznar, si bien encubriendo dicha pretensión con fórmulas alternativas de debates trilaterales (Aznar-González-Anguita) que resultarían inaceptables para el PSOE (1).

---

(1) Para evitar, de entrada, tentadores ejercicios de autoflagelación y cuestionamiento de las reglas democrático-electorales vigentes en nuestro país conviene recordar, por ejemplo, que el Ex-Canciller alemán Kohl consideró más ventajoso no participar en 1990 en los tradicionales debates electorales lo que impidió la celebración de una cita electoral que desde 1969 tenía lugar entre los principales candidatos el jueves anterior al domingo de la elección en ARD I y ZDF.

Lamentablemente, los históricos debates electorales de 1993 entre los líderes máximos de las principales opciones electorales en liza González-Aznar no han gozado de continuidad, resultando abortados en 1996, aunque resulta indudable hoy 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 (2).

No debe extrañar, sin embargo, que, tras siglos de falseamiento, fraude y corrupción electoral en la historia de España (3), la *sinceridad* actual de un régimen electoral razonablemente pacífico e incuestionado (4) ha comportado que los instrumentos de propaganda e información electoral, a pesar de la extraordinaria evolución sufrida, no hayan sido objeto de un tratamiento doctri-

---

(2) En este sentido se pronuncian J.J. SOLOZABAL ECHAVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, págs. 75 y 76; J.I. WERT: «Perspectivas de reforma del régimen electoral: campañas, medios de comunicación y encuestas electorales», *La reforma del régimen electoral*, CEC, Madrid, 1994, pág. 93 y E. ARNALDO ALCUBILLA: «Procesos electorales y opinión pública», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, pág. 176.

(3) Una aproximación a la convulsa realidad electoral española y a la difícil forja de un sistema de garantías del sufragio puede encontrarse en A. RALLO LOMBARTE: *Garantías Electorales y Constitución*, CEPC, Madrid, 1997, págs. 33 a 68. Igualmente, del mismo autor, pueden consultarse las particularidades de determinados períodos históricos en «Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España (1834-1877)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (Estudios de Historia, Derecho y Política en homenaje a Joaquín Tomás Villarroya)*, núms. 9-10, 1995; «Origen y evolución de la Administración electoral española (1890-1931)», *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, tecnos, Madrid, 1997 y «El Tribunal de Garantías Constitucionales como Tribunal de Garantías Electorales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996.

(4) Como ha afirmado L. LÓPEZ GUERRA, las múltiples consultas electorales realizadas en España desde 1977 «han podido celebrarse sin que puedan recaer sombras descalificadoras sobre la autenticidad del proceso electoral» («Prólogo» en A. Rallo Lombarte: *Garantías Electorales y Constitución*, CEPC, Madrid, 1997, págs. 16 y 17); de tal forma que, en palabras de J. GARCÍA MORILLO, «afortunadamente, puede permitirse el auténtico lujo de que las controversias electorales que en él se dan se circunscriban a cuestiones de muy segundo orden» («La constitucionalidad del proceso electoral», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 2, 1996, pág. 101). Por contra, P. SANTOLAYA MACHETTI ha advertido sobre la *insospechada fragilidad* y el *proceso degenerativo* que amenaza al procedimiento electoral español («La crisis del procedimiento electoral español», *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*. Enero 1993, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 447).

nal (5) y normativo que dé respuesta satisfactoria a los nuevos retos que se ciernen sobre el Derecho electoral: las nuevas tecnologías, las encuestas o el uso de la televisión (6). En particular, sobre la existencia de debates electorales televisivos, en tanto «realidad perfectamente identificable cuya repercusión en la campaña electoral *lato sensu* es innegable, valorada ésta desde la perspectiva de la realidad social» (STS de 6 de febrero de 1996), se ciernen numerosas lagunas, interrogantes y dificultades interpretativas: 1) la ausencia de un marco normativo suficiente; 2) los límites de la Autoridad de control; 3) el respeto al principio de igualdad de oportunidades; 4) la plena vigencia efectiva de los derechos y libertades constitucionales y sus límites; 5) la libertad de armas electorales.

## II. LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DE LA ACCIÓN INFORMATIVA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE LAS ELECCIONES

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) ha regulado determinados aspectos de la propaganda electoral

(5) Por ello, adquiere plena vigencia en la actualidad el estudio de L. LÓPEZ GUERRA sobre *Las campañas electorales en Occidente*, ed. Juan March-Ariel, Barcelona, 1977. La escasa, aunque cualificada y relevante, dedicación de la doctrina a esta cuestión durante la ya larga vigencia del régimen constitucional democrático se circunscribe a los trabajos de J.J. SOLOZABAL ECHAVARRÍA, E. ARNALDO ALCUBILLA y J.I. WERT anteriormente citados en la nota núm. 2 y a los de L.M. CAZORLA PRIETO (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986; E. GARCÍA LLOVET: «El derecho de antena y las campañas electorales», *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1987; A. CANO MATA: «Juridificación de las campañas electorales. Las previsiones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», *Revista de Derecho Público*, núm. 115, 1989; M. GONZALO: «Los medios de comunicación en el proceso electoral», *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral. Enero 1993*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; A. RALLO LOMBARTE: «Paradojas y retos en la libre formación de la opinión pública durante el proceso electoral», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998.

(6) Ya en 1976 De Vega abogaba en favor de la regulación de la propaganda en la legislación electoral del siguiente modo: «En la sociedad actual todos sabemos que un control adecuado de la publicidad y propaganda condicionaría de hecho el resultado de cualquier elección. ¿Qué sentido tendría entonces establecer, pormenorizada y casuísticamente, un sistema de garantías jurídicas del proceso electoral, si no se regula con idéntico detalle la cada vez más compleja materia de la propaganda?... Proceder de otro modo, equivaldría a dejar una puerta abierta para que el Gobierno, a través de simples órdenes administrativas, con el control de los medios de comunicación de masas en sus manos, orientara y condicionara los resultados electorales» (P. DE VEGA: *Ley electoral y consecuencias políticas*, Citep, Madrid, 1977, pág. 252). La intensa pervivencia de esta problemática se constata con la advertencia formulada, en fecha más reciente, por L. LÓPEZ GUERRA sobre la necesidad de una urgente reforma de aspectos relevantes del proceso electoral como la actuación de los medios de comunicación en la campaña electoral («Prólogo» en A. Rallo Lombarte: *Garantías Electorales y Constitución*, CEPC, Madrid, 1997, pág. 17).

de forma harto detallada pero absolutamente desajustada con la entidad que hoy ostentan en la realidad electoral. La celebración de un ingente número de actos públicos, para lo cual la Administración ofrece todos los medios necesarios, o la inundación de los espacios públicos con carteles, pancartas o banderolas, únicamente satisfacen las necesidades emotivas de los afiliados a las distintas formaciones electorales pero, a excepción de aquellos actos en que comparecen los líderes políticos más significativos y de los que se hacen eco los medios de comunicación, los efectos en el comportamiento electoral de los ciudadanos son prácticamente inocuos.

Afirmar que los ciudadanos conforman su opinión electoral únicamente atendiendo a la acción de la propaganda electoral promovida por los partidos políticos durante la campaña electoral no se ajusta a la realidad. Más bien al contrario, la propaganda electoral realizada por los partidos goza de escasa credibilidad ante los electores que presumen un alto grado de enmascaramiento, manipulación o embellecimiento en los mensajes electorales lo que les lleva a una bajísima asistencia a los actos electorales organizados por los partidos y a prestar escasa atención a cualquier mensaje de propaganda electoral aunque, incluso, éste se transmita a través de un medio de comunicación tan atractivo y poderoso como la televisión.

Por el contrario, aunque pueda adolecer también de un cierta pérdida de credibilidad, la acción informativa de los medios de información goza de mayor capacidad de influencia en la formación de la opinión pública en tanto se presume su imparcialidad, objetividad y veracidad. Por ello, los partidos políticos que concurren a las elecciones, conscientes de los escasos efectos que en la voluntad de los electores produce la propaganda electoral, vigilan celosamente la acción informativa de los medios de comunicación durante el período electoral e intentan aprovecharla al máximo en su beneficio electoral —por ejemplo, advirtiendo a sus líderes intervinientes en un acto público de la inmediata conexión en directo de un espacio informativo de televisión—.

Por ello, produce extrañeza, cuando no perplejidad, que, frente a una exhaustivísima regulación de los medios clásicos de propaganda electoral o ante la pacífica regulación de la propaganda electoral en los medios de comunicación privados o en los espacios gratuitos cedidos por los medios de comunicación de titularidad pública, la *acción informativa de los medios de comunicación* durante las elecciones, en sus distintas modalidades (cobertura informativa de los actos de campaña electoral o, muy especialmente, la

celebración de debates electorales en las radios y televisiones de titularidad pública y en las televisiones privadas), resulte tan notoriamente *desfasada* al adolecer de una absoluta falta de previsión en la legislación electoral española.

El art. 66 LOREG se limita a establecer que el *respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación*, conformará la acción informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral (7). En consecuencia, las televisiones públicas y privadas deberán adecuar su acción informativa en período electoral a la *fairness clause*, esto es, al respeto de los *principios de pluralismo y neutralidad* lo que, aunque pueda resultar meramente reiterativo (por cuanto la LOREG se limita a reproducir los principios que deben inspirar la actividad de dichos medios de comunicación *ex art.4 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión y art. 3 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada*) y adolezca de notoria vaguedad, permite concluir, como, sin titubeos, ha afirmado la STS de 6 de febrero de 1996, que la intervención informativa de la televisión en las campañas electorales *no es libre*, sino que tiene *claros elementos de limitación inducibles* de la legislación electoral. El verdadero interrogante, no obstante, perdura: ¿cómo hacer efectivos el pluralismo y la neutralidad informativa en los debates electorales televisivos?

### III. LA INFORMACIÓN ELECTORAL EN LA TELEVISIÓN PRIVADA: LA OPCIÓN PUBLICISTA

Existe, no obstante, una cuestión de principio que cualquier aproximación a la regulación de la información electoral debe afrontar: ¿debiera aplicarse idéntico régimen normativo a los medios de comunicación públicos y privados y, en particular, a las televisiones públicas y privadas?. En otras palabras, ¿la televisión pública debe adecuar su acción informativa electoral no sólo al ejercicio de derechos y libertades constitucionales sino, tam-

---

(7) Según lo dispuesto en los respectivos Artículos únicos de las Leyes Orgánicas 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras de radiodifusión sonora municipales y 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres, los cuales apelan al «respeto al pluralismo y a los valores de igualdad», resultará igualmente predicable de las televisiones privadas, a las radios municipales y a las televisiones locales por ondas terrestres.

bién, en tanto ente público, a la garantía del pluralismo, de la imparcialidad y de los intereses generales mientras que las televisiones privadas se someten únicamente a la efectividad de los derechos y libertades constitucionales pero sin límites añadidos?

Nadie cuestiona la exigencia de límites y de vigilancia de la acción informativa electoral de la televisión pública por cuanto la mera proyección aparente de las libertades de expresión e información en su actuación se ha traducido, históricamente, en un uso partidista muy alejado de su estatuto legal y constitucional. Ahora bien no debe olvidarse que dicha naturaleza pública, en buena medida, ha impedido que, hasta la fecha, la televisión pública de ámbito estatal organizara debate electoral alguno entre los líderes máximos de los partidos políticos con representación parlamentaria por cuanto la ausencia de consenso de las fuerzas políticas sobre el modelo de debates electorales realizables comportó su falta de previsión por los órganos de dirección de la televisión pública (8).

El interrogante clave, por lo tanto, se cierne sobre si las televisiones privadas deben someterse durante el período electoral a idénticos límites y vigilancia que las públicas o, por el contrario, su acción informativa durante el período electoral debiera ampararse únicamente en la maximización de las libertades de empresa, expresión e información. En favor de esta última *opción privatista* se afirma que la equiparación restrictiva de la actividad funcional de las televisiones privadas, imponiéndoles en su actividad informativa electoral idénticos criterios que a la televisión pública, adolecería de dudosa cobertura constitucional por cuanto dicha acción informativa electoral debiera ser producto, únicamente, del pluralismo de dichos medios privados y del respeto a la libertad de información de sus profesionales (9).

Por contra, afirmar dicha libérrima acción informativa de las televisiones privadas en período electoral desconocería que las libertades de expre-

---

(8) Habida cuenta de que nada impide la organización de estos debates en los medios públicos de comunicación y tras constatar que, hasta la hecha, únicamente han sido organizados por emisoras de televisión privada, E. ARNALDO ALCUBILLA considera deseable la extensión de dicha práctica a los medios públicos, tomando como ejemplo la vía abierta por determinadas televisiones públicas de ámbito autonómico («La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, págs. 192 y 193).

(9) J.J. SOLOZABAL ECHAVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral»..., págs. 76 a 78.

sión e información quedan limitadas constitucionalmente por el respeto al resto de los constitucionales (art. 20.4 CE) y, entre ellos, al derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a cargos públicos (art. 23.2 CE). Ciertamente, nuestra jurisprudencia constitucional, ponderando los conflictos suscitados en la colisión de las libertades de expresión e información con otros derechos constitucionales ha privilegiado los primeros respecto de los segundos por entender que la efectividad de aquéllos constituye garantía principal en la formación de una opinión pública libre como elemento estructural de un Estado Democrático.

Pudiera afirmarse que la formación de una *opinión pública electoral libre* exige, con mayor motivo, la maximización de las libertades de expresión e información frente a cualquier pretensión controladora de su ejercicio pero, si aceptamos que las elecciones democráticas deben sustentarse en el sufragio universal, libre e igual y en los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades, la trascendencia de las elecciones como institución clave del régimen democrático obliga a un tratamiento normativo singular del proceso de formación de la opinión pública en período electoral y, en particular, a una *ponderación* del ejercicio de estas libertades constitucionales que garantice la vigencia efectiva de dichos principios electorales democráticos en el todopoderoso medio de comunicación de masas televisivo. Máxime cuando, como ha tenido el acierto de apreciar la STS de 6 de febrero de 1996, aunque la participación en debates televisivos tiene la caracterización de *información*, visto desde el medio de comunicación televisión, para los contendientes representa una oportunidad de propaganda de sus programas y ofertas y, en consecuencia, difícilmente puede negarse la calificación de *acto de campaña electoral*.

Por las razones expuestas, resulta encomiable el ponderado criterio del legislador electoral al regular la proyección de determinados derechos y libertades en el período electoral. La obligación de los medios de comunicación públicos de facilitar gratuitamente a las candidaturas espacios para la difusión de propaganda electoral (arts. 60 a 67 LOREG) (10) no alcanza a la *libertad de empresa* en las televisiones privadas pero ésta se ve limitada al resultar proscrita la contratación de espacios de publicidad electoral en la televisión privada (Ley Orgánica 2/1988) o al prescribirse el derecho de las

---

(10) Véase, E. GARCÍA LLOVET: «El derecho de antena y las campañas electorales».... págs. 153 a 181.



candidaturas a realizar publicidad en la prensa y radios privadas sin que pueda producirse discriminación en cuanto a su inclusión, tarifas y ubicación (art. 58 LOREG). Si bien la información *durante y sobre* las elecciones en la prensa y radios privadas se ajustará a los principios constitucionales que informan las *libertades de expresión e información* según el art. 20 de la Constitución, en las televisiones privadas deberán respetarse, amén de dichas normas constitucionales, los principios de pluralismo, igualdad y neutralidad informativa (11). Diferencia de trato que indudablemente deriva de la extraordinaria *vis expansiva* que la televisión, a diferencia de otros medios de comunicación privados, proyecta en la formación de la opinión pública.

Además, el otorgamiento de un régimen normativo particular a la actividad informativa electoral de las televisiones públicas y privadas, sometida a vigilancia y control, no debe comportar ningún rasgamiento de vestiduras por cuanto, frente a escasos ejemplos de desregulación (Suecia o Noruega), se ubica en las tendencias más actuales de intachables regímenes democráticos de nuestro entorno.

Así, en *Francia*, el art. 1 de la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, proclama que, si bien la comunicación audiovisual es libre, el ejercicio de tal libertad puede verse limitado en la medida en que lo requiera el respeto a la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento y opinión y, a tal fin, la Ley núm. 89-25, de 17 de enero de 1989, crea el *Conseil Supérieur de l'Audiotvisuel* y le otorga la facultad de dirigir a las radios y televisiones públicas y privadas idénticas recomendaciones vinculantes durante la campaña electoral. Estas recomendaciones obligan a aplicar, en la cobertura informativa de la actualidad no vinculada a la elección, la *regle des trois tiers* (Gobierno, mayoría parlamentaria y oposición disponen de un tiempo informativo igual) y, en la cobertura informativa de la actualidad vinculada a la elección, prescriben el respeto de la igualdad y equilibrio entre candidatos, formaciones políticas y apoyos electorales externos. Las violaciones por parte de radios y televisiones de esta igualdad informativa entre candidatos puede comportar, incluso, si el juez electoral las considera

---

(11) Altamente significativo de los temores que embargaban al legislador respecto a la quiebra de los principios electorales de objetividad, transparencia e igualdad de oportunidades derivada de la acción informativa y de las posibilidades de contratación de publicidad electoral en las televisiones privadas resulta la coincidencia temporal en la aprobación de la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada y la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

de influencia suficiente para alterar el resultado del escrutinio, la anulación de la elección (Decisión del Consejo Constitucional, de 3 de diciembre de 1981, en el *Caso AN, Seine-et-Marne*, 4.º circunscripción) (12).

Por otra parte, en *Italia*, el *Garante per la radiodiffusione e l'editoria*, tras la Ley núm. 515 de 1993 —hoy sustituido *ex* Ley núm. 249 de 31 de julio de 1997 por la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*— y los Decretos-ley del Gobierno Dini de 1995 sobre la *par condicio* —no vigentes en la actualidad—, aprobados para neutralizar la temida aparición en la escena política de Silvio Berlusconi, propietario del imperio mediático Fininvest, adquirió sobresalientes poderes normativos, de vigilancia y sancionatorios sobre la acción informativa imparcial de las televisiones privadas durante la campaña electoral (13).

De mayor tradición histórica gozan experiencias similares en el ámbito anglosajón. En el *Reino Unido*, a la *Independent Television Commission* (art. 6 de la *Broadcasting Act* de 1990) corresponde dirigir directivas de obligado cumplimiento a las televisiones privadas que aseguren el cuidado y la imparcialidad de los informantes frente a las controversias políticas o sindicales o en relación a la política pública actual. Y, en *Estados Unidos*, la vigencia de los principios de imparcialidad y pluralismo informativo durante la campaña electoral es confiada a una Autoridad federal de vigilancia como la *Federal Communications Commission* (*Federal Communications Act* de 1934).

En consecuencia, resulta irreprochable la *opción publicista* adoptada por la legislación electoral al someter el tratamiento informativo de las televisiones privadas durante el período electoral a los mismos principios, límites y controles que a la televisión pública y, en particular, al admitir —proyectando el régimen vigente para las televisiones públicas— que las decisiones de los

(12) P. BON: «Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 13, 1993, págs. 59 a 89; Ch. DEBBASCH: «Le principe d'égalité dans les médias audiovisuels et la campagne présidentielle», *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière*, Economica, Paris, 1989, págs. 73 a 95.

(13) E. BETTINELLI: *Par Condicio*, Einaudi, Torino, 1995, págs. 124 a 140; L. PAGANO: «Le nuove regole sulla campagna elettorale», *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Camera dei Deputati, núm. 1, 1994; E. LAMARQUE: «Propaganda e pubblicità elettorale nella Sentenza n. 161/1995 della Corte Costituzionale», *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, núms. 4/5, 1995. F. MODUGNO: *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997.

órganos de administración de estos medios en período electoral sean recurribles ante la Junta Electoral competente, de acuerdo con el procedimiento dispuesto por la Junta Electoral Central.

#### IV. LAS LIMITACIONES DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL COMO AUTORIDAD DE CONTROL

La mera proclamación de los principios de pluralismo y neutralidad informativa, sin embargo, no resultará en nada satisfactoria si la legislación electoral no define cómo y a quién corresponderá garantizar su efectividad. A estos últimos efectos, el art. 66 LOREG habilita a la Junta Electoral Central (JEC) para fijar el procedimiento mediante el cual serán recurribles ante la Administración electoral las decisiones de los órganos de administración de las televisiones que pudieran contravenir dichos principios durante el período electoral.

En uso de tal facultad, y en desarrollo de las funciones interpretativas que el art. 19 f) LOREG le atribuye, la JEC ha asumido, por un lado, una dudosa y comprometida tarea implementadora del ordenamiento electoral delimitando los criterios organizativos de los debates electorales televisivos y, por otro, se ha configurado como Autoridad garantizadora del pluralismo, la igualdad y la neutralidad en la acción informativa electoral de las televisiones, a cuyos efectos podrá adoptar «las medidas necesarias para el restablecimiento de los principios vulnerados» (art. 3 Instrucción JEC de 4 de noviembre de 1985).

Sin embargo, la Junta Electoral Central, en tanto Autoridad de control de la acción informativa de las televisiones durante el período electoral y garantizadora de los principios de neutralidad y pluralismo, adolece de sendas limitaciones: su *falta de especialización* y su *pasividad*.

Ciertamente, su irreprochable condición de Administración *Independiente* (14) viene plenamente avalada por el origen (azar y consenso

---

(14) Sobre la naturaleza y principios informadores de la Administración electoral como Administración independiente puede verse A. RALLO LOMBARTE: *Garantías Electorales y Constitución*, CEPC, Madrid, 1997, págs. 193 a 240. En particular, sobre la composición, estatuto de sus miembros y competencias de la Junta Electoral Central, véanse, en la misma obra, págs. 245 a 264. Con anterioridad, tuvimos ocasión de reflexionar en torno a las paradojas y disfunciones político-constitucionales que se vierten sobre las denominadas Ad-

parlamentario) y calidad de sus miembros (mayoritariamente, notables juristas de extracción judicial y académica) constituyendo dicha independencia condición *sine qua non* pero no suficiente para garantizar la neutralidad y el pluralismo en la información electoral de las televisiones. La ausencia de habilitación legal suficiente, su naturaleza como garante de *todo* el proceso electoral y la absoluta falta de medios específicos obligan a la Junta Electoral Central a adoptar una notoria *pasividad* en el control de la acción informativa de las televisiones durante el período electoral. De tal forma que en su Instrucción de 4 de noviembre prevé que la decisión de la Junta Electoral relativa a la adopción de las medidas necesarias para restablecer los mencionados principios que pudieran resultar vulnerados requerirá, a modo de procedimiento jurisdiccional, de la interposición de recurso por parte de los partidos concurrentes a las elecciones, solicitud de información a los medios de comunicación, alegaciones de los partidos concurrentes y, en su caso, la práctica de pruebas. Así las cosas, la falta de especialización y la pasividad de la Junta Electoral Central obligan a presumir notorias dificultades en el cumplimiento de la alta función que la legislación electoral le atribuye.

Dificultades éstas resueltas en países de nuestro entorno. En Francia, por ejemplo, la Ley núm. 89-25, de 17 de enero de 1989, atribuye la obligación de asegurar el respeto del pluralismo informativo al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* y, a tal fin, otorga medios materiales suficientes a esta Autoridad administrativa independiente, de carácter permanente, y la facultad para reglamentar la actividad informativa, con anterioridad a cada elección, de las radios y televisiones públicas y privadas (15).

No en vano, con motivo de las elecciones presidenciales de 1995, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* asumió la organización del debate televisivo Chirac-Jospin celebrado, durante la segunda vuelta electoral, el 2 de mayo de 1995. Con anterioridad, los debates televisivos entre los dos candidatos en liza durante la segunda vuelta constituía una tradición inaugurada en 1974 por Giscard d'Estaing-Mitterrand que, a diferencia de las emisiones de la campaña oficial, adolecía de una completa ausencia de re-

---

ministraciones independientes en «Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, 1995, págs. 105 a 136.

(15) *Mutatis mutandis* otro tanto cabe afirmar de los poderes de vigilancia electoral que fueron reconocidos en Italia al *Garante per la radiodiffusione e l'editoria* tras la Ley núm. 515 de 1993 y los Decretos-ley del Gobierno Dini del 1995 sobre la *par condicio*.

glamentación y cuyas reglas procedían de la costumbre. Así, ante la inexistencia de una Autoridad reguladora de lo Audiovisual, los debates televisivos presidenciales de 1981 (en las cadenas públicas TF1, Antenne 2 y FR3) y 1988 (en la cadena pública Antenne 2 y en la privada TF1) fueron reglados, en mayor o menor medida, previo acuerdo con los candidatos, por la Comisión Nacional de Control Electoral. Sin embargo, en 1995 el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, a instancia de las televisiones interesadas (TF1 y France 2) en la programación del debate entre los candidatos presidenciales de la segunda vuelta, asumió, con el acuerdo previo de los candidatos, la organización del debate ejerciendo como mediador entre las televisiones y los candidatos. Los resultados satisfactorios de esta experiencia, en cuanto afecta al respeto del principio de igualdad de trato de los contendientes, llevó incluso al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* a concluir la convenciencia de que tal género de debates electorales se enmarcarán en el concepto de *campaña oficial* de tal forma que se oficializara la función asumida por esta Autoridad en la organización de tales eventos electorales (16).

A pesar de las limitaciones expuestas, la Junta Electoral Central afirmó tempranamente, con afortunado e irreprochable criterio, que la legislación electoral española no prohíbe los debates televisivos durante el período electoral en los que comparezcan los líderes políticos (Acuerdo de 22 de octubre de 1982) y recordó que los debates electorales televisados no sólo se ajustaban a las exigencias del art. 66 LOREG sino que daban cumplimiento al mandato constitucional del art. 20.3 de nuestra Carta Magna al garantizar el acceso a los medios de comunicación social de carácter público a los grupos políticos significativos (Acuerdo de 29 de mayo de 1987).

La Junta Electoral Central ha venido delimitando los criterios organizativos de dichos debates electorales que darían cumplimiento a las exigencias derivadas de los principios de pluralismo, igualdad y neutralidad informativa ponderando, por un lado, de forma harto juiciosa y prudente, su intervención garantista con el ejercicio efectivo de la libertad de información y, por otro, definiendo criterios objetivos que concreten la exigencia de igualdad de trato electoral en la celebración de debates electorales (17).

---

(16) *Élection du président de la République. Rapport sur la campagne électorale a la radio et a la télévision*, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, septembre 1995, págs. 46 a 48.

(17) Acuerdos JEC de 5 y 8 de junio y de 3, 26 y 27 de octubre de 1989, de 5 de marzo de 1992, de 28 de abril, 21 de mayo y 2 de junio de 1993 y de 31 de mayo y 2 y 7 de junio de 1994.

Así, se ha afirmado que los medios de comunicación deben respetar escrupulosamente el pluralismo político y la neutralidad informativa, evitando causar perjuicios irreparables de forma consciente y voluntaria a candidatos concurrentes a las elecciones, a riesgo de incurrir en graves responsabilidades penales y administrativas. La Junta Electoral Central no puede imponer que la información electoral se realice en forma de debates, bien generales o sectoriales bien plurales o bilaterales. La programación de dichos debates electorales corresponde a la dirección del medio de comunicación y ésta deberá remitir a la Junta Electoral con la antelación suficiente la decisión adoptada para, ante potenciales recursos, evitar perjuicios irreparables. Como puede observarse, la propia Junta ha corregido la pasividad a la que la sometía la legislación electoral y su propia reglamentación respetando, sin duda, los mínimos constitucionales exigibles para no desnaturalizar las libertades que amparan la acción informativa de las televisiones.

Por otro lado, la JEC ha mantenido que la efectividad de los principios electorales de igualdad, pluralismo y neutralidad exige la garantía de acceso a los debates de las candidaturas respetando tanto una *proporcionalidad adecuada basada en su representación parlamentaria* como la libertad de la televisión en la definición de los formatos informativos. Así, ante la programación de un debate entre los candidatos de los dos partidos con mayor representación parlamentaria en una televisión privada, se reconoce el derecho de las demás candidaturas que cuenten con representación parlamentaria a participar en otros debates bilaterales o plurilaterales que pudieran organizarse por las televisiones privadas, previa audiencia de dichas candidaturas, o, en su caso, a que se compense su ausencia con suficiente y adecuada información de las citadas entidades políticas. También se afirma que, si una televisión organiza sendos debates electorales televisivos entre el primer y el segundo partido más votados y entre el primer y el tercer partido más votados deberá realizar la misma transmisión en ambos casos y dar suficiente y adecuada cobertura informativa a la campaña electoral relativa a las restantes entidades políticas concurrentes manteniendo entre todas ellas la proporcionalidad adecuada.

He aquí el auténtico nudo gordiano de la profunda polémica jurídica y, especialmente, política que se cierne sobre la celebración de debates electorales televisados en torno a la definición de los criterios objetivos que materialicen la exigencia legal y constitucional de igualdad de trato electoral: ¿quién puede o debe participar en dichos debates electorales televisivos?

V. LA IGUALDAD DE TRATO EN LOS DEBATES ELECTORALES TELEVISIVOS Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 6 DE FEBRERO DE 1996

La realidad electoral española demuestra que la delimitación de criterios efectuada por la Junta Electoral Central ha permitido la celebración de debates electorales en las televisiones públicas y privadas. Ahora bien, mientras que los debates bilaterales o plurilaterales, sectoriales o generales, apenas han generado conflicto cuando han sido protagonizados por líderes políticos autonómicos o por líderes políticos de ámbito estatal de segunda fila, no puede afirmarse lo mismo de la organización de debates electorales televisivos con los líderes principales de los partidos políticos concurrentes a las elecciones generales.

Dos televisiones privadas inauguraron, como ya ha sido expuesto, la fórmula del debate electoral bilateral entre los máximos representantes de las fuerzas políticas con motivo de las elecciones a Cortes Generales celebradas el 6 de junio de 1993 no sin suscitar una polémica política y jurídica que exigió el pronunciamiento del Tribunal Supremo. El acuerdo alcanzado por el PSOE y el PP para la celebración de sendos debates televisivos González-Aznar en 1993 en Antena 3TV y en Tele 5 fue recurrido por Izquierda Unida ante la Junta Electoral Central alegando que la organización y difusión de dichos debates vulneraba los principios democráticos de pluralismo político y social, representatividad, neutralidad informativa, equidad e igualdad, así como los derechos previstos en el art. 20. 1 y 3 de la Constitución.

Mediante Acuerdo de 21 de mayo de 1993, la Junta Electoral Central desestimó dicho recurso aplicando los criterios interpretativos ya expuestos e, interpuesto recurso contencioso-administrativo contra dicho Acuerdo, el Tribunal Supremo lo rechazó mediante Sentencia de 6 de febrero de 1996 —único pronunciamiento jurisprudencial hasta la fecha existente sobre la organización y transmisión de debates electorales en televisión—.

La STS de 6 de febrero de 1996 proclamó que la *igualdad* de trato informativo durante las elecciones, no puede concebirse en *un sentido mecánico* sino, de conformidad con la legislación electoral, como *proporcionalidad*, esto es, atendiendo a la *representatividad adquirida en anteriores contiendas electorales*. Si bien no sería aceptable que una determinada cadena seleccionase a su arbitrio a los partidos que contienden en la campaña electoral, ofreciendo a unos concurrencias informativas que se les niegan a otros, si

todos se encuentran en las mismas condiciones, pues ello quebraría el tratamiento igualitario a que todos tienen derecho, la pretensión de un partido político de participación en un debate simultáneo con otros dos líderes de los partidos con mayor representación parlamentaria constituye un *exceso al intentar imponer un determinado formato informativo* que vulneraría la libertad del medio de comunicación. Por último, el Tribunal Supremo, reproduciendo los criterios de la JEC, concluye que los principios de igualdad, pluralismo y neutralidad informativa quedan garantizados tanto mediante debates bilaterales entre varios líderes de partidos con mayor representación parlamentaria como mediante debates plurilaterales, no pudiendo impedirse la celebración de debates electorales televisivos cuando exista acuerdo entre los partidos y las televisiones y siempre que, respetando el principio de proporcionalidad, se conceda, de la mejor forma posible, a las demás formaciones similar posibilidad.

Frente a las escasas voces que, partiendo de la idea de democracia como orden político abierto y no consolidatorio, requieren de las elecciones un carácter libre y competido, sin ventajas o privilegios, con una concurrencia perfecta en el proceso electoral basada en la absoluta igualdad de armas, y rechazan que la ordenación de debates electorales repose en una aplicación estricta del principio de proporcionalidad o excluya la presencia de fuerzas extraparlamentarias (18), la posición mantenida por la JEC y por el Tribunal Supremo goza de un apoyo doctrinal mayoritario, se adecúa a los principios legales y constitucionales que informan el proceso electoral y, sin lugar a dudas, constituye el criterio predominante en la práctica totalidad de los regímenes democráticos.

Frente a los escasísimos ejes de *igualitarismo electoral mecánico* vigentes en democracias consolidadas (en Dinamarca, por ejemplo, se asegura a todos los participantes en la campaña electoral un acceso igual sin considerar la fuerza política de los partidos) o a quienes propugnan su vigencia en las primeras elecciones libres de las democracias en transición (19), la práctica to-

---

(18) J.J. SOLOZABAL ECHAVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral»..., pág. 77.

(19) Por ejemplo, *Artículo 19* (Asociación con sede en Reino Unido que inspira su acción internacional anticensura en el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) proponía en 1994 que todos los partidos o candidatos formalmente inscritos tuvieran garantizado igual tiempo de transmisión en las primeras elecciones libres de una democracia en transición pero, tras éstas y en presencia de criterios objetivos para determinar la base electoral de varios partidos, el tiempo de transmisión podía ser repartido sobre una base proporcional (*Guidelines for election broadcasting in transitional democracies*, Article 19, London, 1 994).



talidad de los regímenes democráticos consolidados establecen un tratamiento igual entre todos los partidos sobre la base de la representatividad social y política, teniendo esencialmente en cuenta los últimos resultados electorales —a ello invita, por lo demás, la Resolución del Consejo de Europa núm. 900 de 1988 relativa al acceso a los medios de comunicación audiovisuales en campaña electoral—.

Nuestra legislación electoral atiende las necesidades derivadas de la consideración del Estado Democrático como orden político abierto y no consolidatorio —garantizando, por ejemplo, la reserva de lugares gratuitos para la colocación de propaganda (arts. 55 y 56 LOREG), un acceso mínimo a los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública (art. 64 LOREG) o, mediante la denominada cláusula *equal time*, esto es, la posibilidad de contratar publicidad electoral en la prensa y radio privadas sin discriminación entre las candidaturas (art. 58 LOREG)— pero huye de garantizar una igualdad completa entre las candidaturas por cuanto, como recuerda López Guerra (20), las regulaciones legales persiguen la *igualdad de oportunidades* proporcional al apoyo social de las distintas alternativas, no una igualdad total, evitando el *sepultamiento* propagandístico de unos candidatos por otros pero sin equiparar las candidaturas de amplio apoyo social y parlamentario con aquéllas otras, siempre existentes, que se presentan a título individual y con el soporte de sus medios personales. Y ello no tiene porqué significar una premeditada exclusión de dichas opciones del orden político democrático sino atender las exigencias de racionalidad del propio proceso electoral.

No puede, sin embargo, traducirse miméticamente la proyección del principio de igualdad de oportunidades de igual forma en la información electoral, genéricamente considerada, y en los debates electorales televisados. Estos últimos —y de forma abrumadoramente concluyente cuando son protagonizados por los candidatos a la Presidencia del Gobierno de la Nación con opciones verosímiles de victoria— persiguen satisfacer el muy particular interés informativo de los electores por presenciar dicha confrontación ideológica y programática (21).

---

(20) L. LÓPEZ GUERRA: «La organización de los candidatos», *El proceso electoral*, Labor, Madrid, 1977, pág. 117.

(21) Especialmente revelador de dicho interés resulta el estudio de audiencia electoral recogido en J.I. WERT: «Perspectivas de reforma del régimen electoral: campañas, medios de comunicación y encuestas electorales»..., págs. 94 y sigs.

Interés legítimo de los electores que se vería devaluado y defraudado con la presencia en dichos debates de aquellas terceras opciones políticas con muy escasas posibilidades de alcanzar responsabilidades gubernamentales y que innegablemente justifica su exclusión de los mismos (22) —recuérdese, por ejemplo, la negación de dicha posibilidad a Julio Anguita en los debates electorales televisados de 1993 o a Ross Perot en las elecciones presidenciales estadounidenses de 1996—.

No en vano, el prestigio sobre el que se asienta la tradición estadounidense de debates electorales televisados no se ha visto dañado por la sustracción a los mismos de la *equal opportunities rule*. La reforma en 1959 de la *Federal Communications Act* de 1934 vino a excluir de la vigencia estricta de dicho principio a determinadas transmisiones televisivas como, por ejemplo, los reportajes periodísticos. En esta especie fueron incluidos los debates electorales en 1978 por la *Federal Communications Commission* lo que amparó la exclusión de candidatos presidenciales de partidos minoritarios de los debates televisivos entre los candidatos de los grandes Partidos Demócrata y Republicano, no porque su obligada presencia comportase una violación de las libertades previstas en la Primera Enmienda, sino porque se afirma que la *Federal Communications Act* reconoce únicamente un *derecho limitado* de acceso a los candidatos para adquirir espacios en las televisiones (*CBS vs. Federal Communications Commission*, 1981).

#### VI. LA LIBERTAD DE ARMAS ELECTORALES DE PARTIDOS Y CANDIDATOS: REFLEXIÓN FINAL

El principal de los problemas que la verificación real de una modalidad de campaña dialogada, confrontada y no meramente propagandística, sin lugar a dudas, radica en la incuestionable libertad de los contendientes en la

---

(22) A favor de legislar en la materia a fin de garantizar que «el respeto al pluralismo se haga compatible con la celebración de auténticos debates» se manifiesta P. SANTOLAYA MACHETTI: «La crisis del procedimiento electoral español»..., pág. 456. Con singular entusiasmo reclama M. GONZALO la celebración de «debates abiertos como medio de conferir mayor racionalidad a las elecciones ... No sólo son legales, sino deseables y esperados. Se trata de la confrontación democrática, concebida la democracia como el gobierno de la mayoría con la crítica colaboración de las minorías. Esta crítica, espontánea y abierta, depende del acuerdo de los contendientes antes que de toda estructura mediática, y la experiencia enseña que los medios prestan su apoyo a toda voluntad que despierte expectación» («Los medios de comunicación en el proceso electoral»..., págs. 319 y 320).

elección de los mecanismos de captación de votos lo que, sin ir más lejos, nuestra historia electoral reciente ha evidenciado cuando, tras inaugurarse la celebración de debates electorales entre los principales líderes en las elecciones generales de 1993, esas mismas fuerzas políticas fueron incapaces de acordar su celebración en las elecciones generales del 3 de marzo de 1996.

Como afirma la STS de 6 de febrero de 1996, ningún partido tiene la obligación de participar en un debate electoral y el desaprovechamiento por parte de los partidos de la oferta de participación en un debate electoral que se ajuste a estos principios, siguiendo su propia táctica electoral, únicamente adquiere relevancia política y no jurídica. No es menos cierto, sin embargo, que, si la verdadera formación de una opinión pública electoral libre se alcanza en mayor grado durante las campañas electorales mediante la dialéctica confrontativa, a los poderes públicos y, en particular, al legislador corresponde *estimular e incentivar* tanto la celebración de debates electorales televisados como la presencia en los mismos de las candidaturas concurrentes a las elecciones.

El Derecho electoral de un Estado Democrático viene definido, a fin de garantizar la transparencia, el pluralismo y la igualdad de oportunidades, por un entramado de reglas limitativas y promocionales de la acción propagandística de los partidos políticos (véase, al efecto, STC 63/87, de 20 de mayo, *Caso Referéndum y RTVE*, F.J. 6.º). Añadir a estas últimas una decidida acción del legislador que, respetando escrupulosamente la libertad de acción electoral de los contendientes, fomentara el interés de los ciudadanos en el proceso electoral e incrementara su capacidad de elección, no sólo resultaría irreprochable sino que, más bien, materializaría las exigencias de los principios electorales democráticos inherentes a nuestro régimen constitucional. A los poderes públicos corresponde favorecer el ejercicio del sufragio (ATC 346/1991, de 15 de noviembre) y, además, garantizar que éste se sustente sobre la optimización de los medios informativos/formativos de la opinión pública electoral.