

LOS DEBATES ELECTORALES EN LA TELEVISIÓN: UNA NECESARIA REVISIÓN DE SU REGULACIÓN¹

Electoral debates on television:
A necessary revision of its regulation

VICENTE NAVARRO MARCHANTE

Universidad de La Laguna
vmarchan@ull.es

Cómo citar/Citation

Navarro Marchante, V. J. (2019).
Los debates electorales en la televisión: una necesaria revisión de su regulación.
Revista Española de Derecho Constitucional, 116, 75-110.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.03>

Resumen

Los debates electorales en televisión entre los candidatos que concurren a las elecciones son el momento más importante de la campaña, muy por encima de cualquier otro acto electoral. En nuestro país la reglamentación de los debates presenta una serie de carencias que genera inseguridad entre las diversas opciones políticas y cierta frustración entre los ciudadanos. Este estudio analiza la normativa estatal y autonómica y las resoluciones de la Junta Electoral para detectar los problemas y proponer algunas alternativas.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «Justicia, ciudadanía y vulnerabilidad. Narrativas de la precariedad y enfoques interseccionales» (FFI 2015-63895-C2-1-R).

Palabras clave

Régimen electoral; medios de comunicación; televisión; debate electoral; junta electoral.

Abstract

The electoral debates on television among the candidates who attend the elections are the most important moment of the campaign, far above any other electoral act. In our country, the regulation of debates presents a series of shortcomings that generate insecurity among the various political options and some frustration among citizens. This study analyzes the state and autonomic regulations and the resolutions of the Electoral Board to detect the problems and propose some alternatives.

Keywords

Electoral system; mass media; television; electoral debate; electoral board.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO NORMATIVO EN TORNO A LOS DEBATES ELECTORALES. III. LA PREVISIÓN NORMATIVA DE CELEBRACIÓN DE LOS DEBATES. IV. LA DETERMINACIÓN DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS QUE DEBEN PARTICIPAR EN EL DEBATE: ENTRE EL DERECHO Y OBLIGACIÓN: 1. El debate bilateral. 2. Los casos de UPyD y Unidad Popular ante Podemos y Ciudadanos en las elecciones generales de 2015. 3. Los debates en los últimos procesos electorales. V. LA DETERMINACIÓN DE LAS PERSONAS CONCRETAS QUE DEBAN ASISTIR AL DEBATE: 1. La negativa a acudir al debate y el caso de la silla vacía. 2. ¿La formación política tiene derecho a elegir y/o sustituir al líder invitado al debate? El caso del Acuerdo 750/2011 de la Junta Electoral Central. 3. Las previsiones de los regímenes electorales autonómicos. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Entre los principios básicos necesarios de toda democracia está la imprescindible participación ciudadana en elecciones libres y periódicas en un contexto de libertades públicas, con especial relevancia de las libertades informativas² y todo un entramado de mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades de las diferentes opciones que concurren a los comicios³. El periodo de campaña electoral previo al día de las votaciones es de especial trascendencia; durante el mismo cualquier información o acontecimiento que pueda tener incidencia en la valoración popular de las diferentes opciones y candidaturas políticas tiene una relevancia innegable al poder afectar al sentido del sufragio.

Dentro del periodo de campaña electoral el acto que despierta mayor interés entre los votantes, con mucha distancia respecto a cualquier otro, es el debate electoral⁴ directo y personal entre los principales líderes. Es el momento en que el ciudadano puede conocer las propuestas de los candidatos y ver cómo se confrontan las ideas con los demás, valorando también la capacidad dialéctica, entusiasmo, firmeza, dominio de los diferentes temas, capacidad de argumentación y

² Al tratarse de un asunto esencial para el análisis de nuestro sistema político de democracia representativa, ha sido ampliamente tratado por la doctrina. Véanse, entre nosotros, por ejemplo, Villaverde Menéndez (1994) y Sánchez Ferriz (2004).

³ Véase Rallo Lombarte (2000) y Sánchez Muñoz (2007).

⁴ La especial trascendencia del debate electoral en la formación de la opinión pública libre es destacada, entre otros, por Arnaldo Alcubilla (2002).

persuasión, etc. Además, este formato permite observar todo esto de forma directa por el ciudadano, sin participación de intermediarios que interpreten, y concentrado en un solo momento. Los datos de audiencia avalan este interés por los debates, pero es que, además, se convierte en un auténtico acontecimiento político objeto de gran expectación previa y comentarios posteriores en todos los medios informativos (prensa, radio y televisión) y redes sociales, por lo que tiene un efecto multiplicador del que carecen las entrevistas u otro tipo de informaciones⁵.

Pese a lo anterior, nuestro sistema normativo tiene una regulación que muestra importantes carencias respecto a los debates televisados, la legislación general es insuficiente y las instrucciones de la Junta Electoral son 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. Junto a ello, comienzan a aparecer normas autonómicas que superan ese marco de mínimos de los debates electorales televisados y quieren abrir un nuevo panorama. En este trabajo se quiere hacer un análisis actualizado de la situación en España⁶ que contribuya a la necesaria revisión del marco normativo.

II. MARCO NORMATIVO EN TORNO A LOS DEBATES ELECTORALES

La norma del régimen electoral general en España no regula expresamente la celebración de debates televisados entre los candidatos, tan solo hay una

⁵ Estas razones justifican los numerosos trabajos en torno a los debates electorales que existen desde la ciencia, la sociología y la comunicación políticas. Los trabajos de estas disciplinas coinciden en que es difícil cuantificar el impacto real de los debates electorales televisados en la orientación final del voto dado que hay que tener en cuenta numerosas variables específicas de cada caso que impiden llegar a conclusiones determinantes: percepción de lo ajustado de la competitividad electoral, número de votantes indecisos, cobertura mediática del debate, presencia de fuerzas emergentes, tipo de elección, etc. (véase Luengo, 2011: 85). Algunos estudios se atreven a cuantificar un efecto directo de entre un 1 y un 6% del voto (véanse los trabajos empíricos citados por Canel Crespo, 1998: 5). En cualquier caso, estos estudios destacan que se trata de programas con audiencias muy altas y a los que los responsables de campaña dan un enorme valor, como demuestra el interés que manifiestan por controlar hasta los más mínimos detalles cuando se realizan.

⁶ Para un repaso de los debates televisados que ha habido en nuestro país desde el primer cara a cara en 1993 entre González y Aznar a nuestros días, conociendo todos los detalles sobre su organización, difusión, audiencias, etc., véase Campo Vidal (2017). Un específico análisis del seguimiento de los debates en España en Casado Ruiz (2012).

mención en el art. 66.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, según la redacción dada en la reforma de 2011⁷, que prevé que: «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».

Obviamente, el hecho de que la LOREG no mencionase expresamente antes de 2011 la posibilidad de celebrar debates electorales en televisión no significaba que no pudiesen celebrarse —es sabido que sí los hubo y con la aquiescencia de la Junta Electoral Central (JEC en adelante)⁸ como veremos, tanto en sus pronunciamientos como en las instrucciones reguladoras—, ya que es evidente que forman parte de la labor informativa propia de los medios de comunicación audiovisuales; algo análogo hay que seguir deduciendo a día de hoy para los medios públicos en tanto que la LOREG solo menciona los debates en el señalado art. 66.2 que está dedicado a los medios privados.

Como se mencionaba anteriormente, desde la aprobación de la LOREG en 1985, su art. 66 se ha remitido a la JEC para que desarrolle y concrete diferentes aspectos relativos a los medios de comunicación durante el periodo electoral⁹. Tras la reforma del art. 66 en 2011, la JEC aprueba la vigente Instrucción 4/2011¹⁰, de 24 de marzo, que establece una regulación diferenciada según se trate de medios de titularidad pública (bloque I, con los apdos. tercero a sexto¹¹) o privada (bloque II, con los apdos. séptimo a noveno).

Respecto a la celebración de debates televisados, hay una primera mención en el apdo. 4.1 de la Instrucción 4/2011 que prevé que los medios

⁷ La redacción actual del art. 66.2 viene dada por la LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica una vez más la LOREG.

⁸ Véase un análisis de los primeros debates en García y Rallo (2013: 210-214).

⁹ Primero fue la instrucción de 7 de noviembre de 1985 y más tarde la Instrucción 6/1999, de 13 de septiembre.

¹⁰ Los subapdos. 2.1 a 2.4 del apdo. 4 han sido modificados por la Instrucción de la JEC 1/2015, de 15 de abril, de modificación de la Instrucción de la Junta Electoral Central 4/2011, de interpretación del artículo 66 de la LOREG, sobre la consideración como grupo político significativo en los planes de cobertura informativa de los medios públicos de comunicación.

¹¹ La STS de 2 de julio de 2012 desestimó un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la instrucción por varios periodistas y el Colegio de Periodistas de Cataluña.

públicos deben incluir la previsión de celebración de debates en los planes de cobertura informativa que han de someter a la Junta Electoral (JE en adelante) competente. No se prevé ningún tipo de comunicación previa a la JE para el caso de los medios privados¹², el apdo. 8.2 especifica que estos podrán decidir libremente sobre la oportunidad de organizar o difundir debates electorales, aunque, de hacerlo, tendrán las limitaciones que luego veremos.

La siguiente mención a los debates está en el apdo. 4.3 de la Instrucción 4/2011, también referido a los medios públicos:

Corresponde a los órganos de dirección de los medios la decisión de organizar o difundir entrevistas o debates electorales, pero de hacerlo deberán respetar los principios de pluralismo político, neutralidad informativa, igualdad y proporcionalidad. 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. En el caso de que un medio decida emitir un debate entre representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre las demás candidaturas que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes.

Respecto a los medios privados, hay una primera mención en el apdo. 7 que, en el mismo sentido que el art. 66.2 de la LOREG, somete a las radios y televisiones privadas a los principios de pluralismo e igualdad y añade que «las televisiones privadas, durante el periodo electoral, deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales». Hay una segunda mención en el apdo. 8.2: «Corresponde a los órganos de dirección de las televisiones privadas decidir libremente sobre la oportunidad de organizar o difundir entrevistas o debates electorales, pero de hacerlo [...]» —el resto del contenido es idéntico al apdo. 4.3—.

Comparando la regulación referida a los debates electorales en periodo de campaña entre televisión de titularidad pública y privada, dejando al margen la ya señalada diferencia de la comunicación previa a la JE para los medios públicos, puede observarse que la restante regulación es equivalente, tan solo hay ligeras diferencias en la redacción de los apartados, pero ambas están sometidas a los mismos principios (pluralismo político, igualdad, neutralidad

¹² En la anterior instrucción de 13 de septiembre de 1999 sí estaba prevista esa comunicación previa que podía dar lugar a un procedimiento de oposición preventivo. Véase un análisis en García y Rallo (2013: 209).

informativa y proporcionalidad)¹³, y criterios para determinar a las formaciones políticas a invitar y eventuales compensaciones por los debates bilaterales¹⁴. No obstante lo anterior, la JEC, en el preámbulo de la Instrucción 4/2011 que supone la adaptación a la reforma del art. 66.2 de la LOREG, hace una clara declaración de intenciones respecto a la nueva exigencia a los medios privados de los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa:

Esta Junta entiende que el inequívoco mandato legal en este punto debe cohererse con los derechos fundamentales consagrados en el artículo 20 de la Constitución —el derecho a la libertad de expresión y difusión de ideas y opiniones, y el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz— y con la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, reconocida en el artículo 38 de nuestra norma fundamental. Ello aconseja dispensar un tratamiento diferenciado a los medios públicos y privados, modulando las prescripciones que la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999 establecía para las emisoras de titularidad pública en su aplicación a las emisoras de televisión de titularidad privada.

¹³ Las recomendaciones sobre medidas relativas a la cobertura por los medios de las campañas electorales, adoptadas por el Consejo de Europa en 2007, respecto al marco regulador de las noticias y programas de la actualidad informativa electoral en medios de comunicación audiovisuales, señalan: «Los estados miembros deberán adoptar medidas por las cuales los operadores de servicio público y los operadores privados, durante el periodo electoral, deberán ser particularmente justos, equilibrados e imparciales en sus programas de noticias y actualidad, incluidos programas de discusión tales como entrevistas o debates» (apdo. II.2).

¹⁴ La reforma del art. 66.2 de la LOREG culmina un proceso de publicación del régimen aplicable a las televisiones privadas en periodo electoral, «eleva a rango legal el cumplimiento de unos principios que la JEC ya venía imponiendo, como doctrina propia y aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, deduciéndolos vía interpretativa de la redacción anterior del art.66 LOREG» (García y Rallo, 2013: 203). En términos críticos, Santolaya (2010: 275) ya adelantaba que «no se puede dejar pasar por alto el hecho de que se eleve la proporcionalidad al mismo nivel de los principios de pluralismo o neutralidad informativa, lo que inevitablemente provocará, de forma a mi entender poco respetuosa de la posición constitucional de los medios de comunicación privados, que se aplique a la información electoral de esos medios los estrictos criterios que hemos visto se imponen a los públicos»; en la misma línea, Holgado González (2017: 471-472). La reforma legal también provocó que varias asociaciones de medios de comunicación (FAPE y más de una decena de responsables de informativos de las principales televisiones) solicitaran al Defensor del Pueblo que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad (véase el diario *El País* del 11 de febrero de 2011).

Se detecta aquí un nuevo ejemplo de punto concreto de tensión y discrepancia que es reflejo de dos posiciones generales respecto al grado de intervencionismo normativo en relación con los medios de comunicación social¹⁵, en particular sobre la televisión por su extraordinaria influencia en la opinión pública. Una posición liberal privatista sostiene que no debe haber imposiciones, o que deben ser mínimas, sobre la actividad informativa de las televisiones privadas y defiende que los poderes públicos únicamente deberían marcar unos criterios de mínimos de pluralismo interno (prohibir un grosero trato discriminatorio) y garantizar que haya pluralismo externo basado en la concurrencia de muchos medios, para que el ciudadano tenga opciones reales de seguir al medio de comunicación que considere oportuno. La otra opción, publicista o intervencionista, no confía en que el «mercado de las ideas» controlado por empresas privadas garantice el necesario pluralismo e igualdad para todas las opciones políticas y por ello prefiere marcar los criterios y principios de aplicación obligatoria en, al menos, los muy sensibles periodos de campaña electoral y para el medio televisivo por su alta capacidad de influencia¹⁶.

Volviendo al tema de los debates que nos ocupa, conviene señalar que parte de la doctrina entiende que sería recomendable 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, y poder ver de forma directa, sin intermediarios, cómo se expone el programa y contrastan las ideas con los adversarios¹⁷. También se pueden mencionar en este sentido algunas iniciativas legislativas¹⁸.

Al margen de la normativa nacional, ya durante la última década varias comunidades autónomas disponen de diversas normas que sí regulan la

¹⁵ Excede las limitadas posibilidades de este formato analizar con detalle esta cuestión, sin duda necesaria para establecer el contexto teórico de la necesidad de establecer o no normas detalladas en torno a la actividad de los medios de comunicación. Resulta recomendable atender al análisis y a las aportaciones al debate de Böckenförde (1993) o Fiss (1999), y entre nosotros, Villaverde Menéndez (2003).

¹⁶ Para un análisis extenso en torno a la cuestión del pluralismo informativo véase Rallo Lombarte (2000). Una visión sugerente en torno al pluralismo informativo externo, en Satrustegui (2005).

¹⁷ Entre otros, Solozábal Echavarría (1993: 75) y Sánchez Muñoz (2007: 267).

¹⁸ Véase la proposición de ley del Grupo Socialista, *BOCG* de 27 de octubre de 2003. Más reciente, la proposición de enmienda a la LOREG del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (*BOCG* de 27 de octubre de 2016).

celebración de debates televisados; obviamente, dentro de sus competencias, es en relación con las respectivas elecciones autonómicas. En primer lugar, resulta relevante mencionar 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). Se trata de una norma ciertamente pionera en nuestro derecho al mandar la obligatoriedad de los debates electorales, aunque la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía aún no se ha adaptado a ese mandato.

Posteriormente, en los últimos años, varias CC. AA. también han ido incorporando la obligación de celebrar debates en los medios públicos a través de las leyes autonómicas que regulan los procesos electorales a los respectivos parlamentos autonómicos. Así, la ley electoral de la Comunidad Autónoma de Murcia, tras la modificación de 2015¹⁹, prevé en su art. 26.2:

Además de los espacios gratuitos de propaganda electoral, los medios de comunicación de titularidad pública con cobertura en la Comunidad Autónoma programarán, durante el periodo de la campaña electoral, al menos un debate entre quienes encabecen todas las listas presentadas que ya tuvieran representación parlamentaria, y se podrán celebrar debates entre todas las candidaturas proclamadas. Todos estos debates se regirán por los principios de igualdad de oportunidades y equidad. Las normas de organización y funcionamiento de los debates deberán ser aprobadas por la Junta Electoral Regional.

La ley electoral autonómica del País Vasco es modificada en 2015²⁰ para introducir, entre otras cuestiones, el apdo. 6 al art. 81:

En los medios de comunicación públicos dependientes del Gobierno Vasco se emitirá al menos un debate sobre política general en cada una de las lenguas oficiales, en el que intervendrán candidatos y candidatas de todas las formaciones políticas que hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento Vasco. Igualmente, se emitirá en tales medios una entrevista en cada una de las lenguas oficiales a la candidata o candidato designado por las formaciones anteriormente señaladas.

¹⁹ La Ley autonómica 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia fue modificada por la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la anterior.

²⁰ Es la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, que es modificada por la Ley 11/2015, de 23 de diciembre, de quinta modificación de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco.

La Comunidad de Castilla y León introdujo en 2016 en su normativa electoral el art. 31.bis²¹, que prevé:

Los candidatos a la presidencia de la Junta de Castilla y León de las formaciones políticas que tengan grupo parlamentario propio en las Cortes de Castilla y León deberán celebrar, al menos, dos debates públicos durante la campaña electoral. Una comisión de profesionales del periodismo en Castilla y León fijará las condiciones para la celebración de estos debates garantizando el respeto de los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad, y de acuerdo con las instrucciones que en la materia pueda establecer la Junta Electoral competente. La composición y funcionamiento de esta Comisión se regulará por orden de la consejería competente en materia de procesos electorales. A estos efectos, en las cuarenta y ocho horas siguientes a la finalización del plazo de presentación de candidaturas, las formaciones políticas que cumplan los requisitos previstos en el párrafo anterior, comunicarán a la Junta Electoral de Castilla y León la persona que ostenta la condición de candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León.

La norma castellanoleonés presenta varias singularidades respecto a las anteriores. Así, sin perjuicio de otros análisis que se realizarán en las siguientes páginas, se puede destacar que los debates no se plantean como una obligación de los medios de titularidad pública que operen en la comunidad autónoma, sino que se pone el énfasis en el deber de los candidatos de comparecer a un debate público, sin preestablecer si sería transmitido por un medio (se

²¹ La Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León fue modificada por una disposición final de la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se trata, ciertamente, de un nuevo ejemplo de una deficiente técnica legislativa (véanse las Directrices de técnica normativa aprobadas por el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2005 y publicadas por la resolución de 28 de julio en el *BOE* de 29 de julio del mismo año) porque la ley reformadora se ocupa de varias materias de muy diferente naturaleza (no respeta la directriz tercera de contenido único de la norma) y que en nada sugiere que modificará una ley electoral. Por otra parte, aunque el preámbulo anuncia que se hace una reforma de la ley electoral en varios aspectos que enumera, nada dice de que va a introducir un nuevo art. 31.bis referido a los debates electorales cuyo contenido resulta ser totalmente pionero en nuestro país (se incumple la directriz duodécima de información suficiente sobre el objeto y finalidad de la norma que debe tener la exposición de motivos).

entiende que audiovisual) público y/o privado y con la supervisión de una comisión de periodistas²².

Una singularidad relacionada con este tema se presenta con la Ley canaria 1/2010, de 26 de febrero, de Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo art. 61 se dedica a los espacios electorales y establece: «1. Se fomentará que en los debates electorales se incorpore la cuestión de género relacionada con la igualdad entre mujeres y hombres. 2. En los debates y entrevistas que se celebren durante el período electoral, tanto en medios de titularidad pública como privada, se recomienda dedicar un apartado a explicar las propuestas electorales de cada formación política en política de igualdad». El régimen jurídico electoral de la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene previsiones específicas sobre la celebración de debates electorales²³. Compartimos la opinión de Oliver Araujo (2011: 448) al señalar que «sin dudar de la buena intención de este precepto, sí que dudamos de su acierto, pues no creemos que la función de las normas sea, precisamente, “recomendar”».

De lo visto hasta ahora, ya podemos deducir que los asuntos básicos a los que debe responder la normativa electoral en torno a los debates son:

- a) La posible previsión de la obligación de celebrar debates electorales.
- b) Atender a cómo se determina cuáles son las formaciones políticas que deben participar (y las personas concretas que las representan) y las posibles compensaciones a las candidaturas no invitadas.

Otros aspectos sobre el contenido o formato del debate probablemente superan el objeto razonable que debe exigirse a la norma jurídica y se debe dejar a la iniciativa de los profesionales de la información del medio de comunicación y lo que puedan pactar y consensuar con los propios candidatos intervinientes, pero son, en principio, un asunto ajeno al derecho electoral²⁴

²² Véase la Orden 243/2019, de 4 de marzo, de la Consejería de la Presidencia, por la que se regula la comisión de debates electorales. También la Instrucción 1/2019, de 4 de abril, de la Junta Electoral de Castilla y León (*BOCyL* núm. 72 del 12 de abril de 2019).

²³ Es la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias.

²⁴ El Acuerdo de la JEC 228/2019, de 22 de abril, desestima la impugnación de una formación política que pretendía que el orden de intervención en un debate multilateral se estableciese según la representatividad de cada formación y no por sorteo, como proponía el medio y aceptaron las demás formaciones participantes en el debate: «La organización del debate entra dentro del ámbito de autonomía del medio» y la fórmula elegida «no resulta arbitraria ni [...] contraria al principio de proporcionalidad».

(se puede diseñar un debate con un moderador que va proponiendo temas, con preguntas de varios periodistas, con preguntas del público, con un tema monográfico o varios, etc.).

III. LA PREVISIÓN NORMATIVA DE CELEBRACIÓN DE LOS DEBATES

Como ya se ha comprobado en el apartado anterior, la LOREG y la Instrucción 4/2011 de la JEC no establecen que deberá haber debates electorales, se limitan a contemplar esa posibilidad. Se deja a iniciativa de los órganos de dirección de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, la organización de los mencionados debates o la decisión de transmitir los debates organizados por otros, aunque si lo hacen hay una serie de condicionantes para su desarrollo (apdos. 4.3 y 8.2 de la Instrucción 4/2011), que veremos más adelante, y también de recursos: al plan de cobertura de los medios públicos que deben remitir a la Junta Electoral (apdo. 5) y a los anuncios públicos de las intenciones o propuestas de debates de los medios privados²⁵.

También se adelantaba en el apartado anterior que en los últimos años varias CC. AA. (Andalucía, País Vasco, Murcia y Castilla y León) habían establecido normas específicas sobre los debates electorales respecto a las elecciones de sus respectivos parlamentos autonómicos. De lo establecido en las cuatro normas autonómicas mencionadas, se comprueba cómo todas las CC. AA. con canal público autonómico remiten a la obligación de este de programar al menos un debate (dos en el caso del País Vasco, por la dualidad idiomática) entre las fuerzas con representación parlamentaria. La excepción sería Castilla y León, que no tiene esa posibilidad por carecer de canal público autonómico, y que, además, prevé que sean al menos dos debates públicos y limitados a las fuerzas con grupo parlamentario propio en la asamblea legislativa autonómica. Esto último, la exigencia de grupo parlamentario propio y no solo tener representación parlamentaria (como se hace en los otros casos de Andalucía, Murcia y País Vasco), resulta algo llamativo en tanto que esta comunidad autónoma no tiene una trayectoria de atomización parlamentaria que pudiera aconsejar la restricción²⁶.

²⁵ Véanse, por ejemplo, las reclamaciones de CC, PNV y Junts a las intenciones de Atremedia de incluir a Vox en un debate multilateral y que originaron los acuerdos de la JEC 197, 216 y 217/2019 de 16 de abril.

²⁶ Sí tiene presencia parlamentaria Unión del Pueblo Leonés, entre uno y dos diputados en las últimas convocatorias, por tanto sin grupo propio, que aspira a que las provincias de León, Zamora y Salamanca se constituyan en una comunidad autónoma propia.

Hay que señalar también que la normativa electoral afecta de la misma forma a los medios tanto en el supuesto de que sean ellos los que directamente organicen el debate como en el caso de que sea un tercero el que lo haga pero ellos lo incorporen en su propia programación para su emisión. Podría ser el caso, por ejemplo, de una universidad que invite a un debate a los candidatos y ofrezca a una televisión que capte las imágenes y lo retransmita, o incluso que sea el tercero el que organice el debate y se encargue de la señal y luego la ceda a una o varias cadenas de televisión²⁷. No escaparía, por tanto, al control de la JE un debate celebrado fuera de nuestras fronteras, captado por una televisión extranjera, con la que conectase una televisión que emitiese para España con sometimiento a la normativa española²⁸. Obviamente, si se trata de un debate emitido por una televisión extranjera cuya señal puede captarse en España (bien sea a través de internet o por conexión por satélite), la JEC, a nuestro juicio, no tendría competencia. La JEC ya tiene establecido de forma reiterada que los debates transmitidos por portales de internet quedan fuera de sus competencias²⁹ (acuerdos de 25 de febrero de 2008, de 3 de noviembre de 2011 o los más recientes de 25 y 30 de noviembre de 2015).

IV. LA DETERMINACIÓN DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS QUE DEBEN PARTICIPAR EN EL DEBATE: ENTRE DERECHO Y OBLIGACIÓN

En virtud de principios como los de libre concurrencia, igualdad de trato y no discriminación, o pluralismo político, se podría llegar a la conclusión de que si todas las candidaturas que concurren a un proceso electoral deben tener las mismas oportunidades para dar a conocer su proyecto a los votantes, todas deberían poder asistir a los debates que se pudieran organizar en los medios de comunicación. Sin embargo, ante un numeroso grupo de candidatos ya podemos intuir que el formato del debate resulta inviable porque para poder

²⁷ Es el caso del debate cara a cara celebrado en diciembre de 2015 entre PP y PSOE que fue organizado por la Academia de las Ciencias de las Artes de Televisión, algo que ya había ocurrido en anteriores procesos electorales, que luego cedía la señal a las televisiones u otros medios que lo solicitasen.

²⁸ El nivel de conflictividad actual entre las autoridades gubernamentales catalanas y el Estado, que bien pueden extenderse a la televisión autonómica catalana, no hacen descartable un eventual debate entre parte de las formaciones políticas catalanas celebrado fuera de nuestras fronteras.

²⁹ Ciertamente, esta posibilidad permite realizar un debate con la participación de algún candidato que, con la aplicación estricta de la normativa actual, debiera quedar fuera.

contrastar las propuestas el número de participantes debe ser necesariamente reducido³⁰. Además, una igualdad total de todas las opciones podría producir la sepultación propagandística de las candidaturas que tienen amplio seguimiento ciudadano y representación parlamentaria acreditada frente a otras con limitados apoyos sociales (Rallo, 1998: 79).

En nuestro país, como sabemos, el criterio general tradicional de la JEC, teniendo en cuenta criterios de neutralidad informativa y pluralismo político establecidos por la LOREG, ha venido siendo el de que la programación específica de las cadenas de televisión relativa a la campaña se ajuste proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio, pauta avalada por la STS de 6 de febrero de 1996. Este era también el criterio que se venía manteniendo respecto a los debates (acuerdo de 24 de abril de 2007).

En la introducción ya se exponía la especial importancia que tiene la información ofrecida por los medios de comunicación durante el periodo electoral y, dentro de esta, el debate entre candidatos tiene su máxima expresión. Por este motivo, las formaciones políticas tienen una tendencia a querer controlar a los medios de comunicación ante la desconfianza de que su criterio (profesional por parte de los periodistas o de línea editorial de las empresas editoras) pueda perjudicarles por falta de neutralidad y proporcionalidad. Ese fue sin duda el principio que inspiró, entre otras, la reforma del art. 66.2 de la LOREG en 2011 y que contó con el apoyo mayoritario de los parlamentarios³¹, que somete a estos criterios también a los medios privados. En definitiva, la intención de los partidos políticos es tener garantizado que ningún medio de comunicación, ni público ni privado, pueda actuar con criterios arbitrarios o subjetivos que les pueda perjudicar durante los sensibles días de la campaña electoral que tanta relevancia tiene para determinar la voluntad de los electores y, en consecuencia, la composición de los órganos legislativos del Estado. En esta línea vemos también las recientes reformas de las normas electorales autonómicas, que marcan con precisión qué formaciones políticas deben ser invitadas a los debates (se refieren a los canales públicos autonómicos y sus propias elecciones, en tanto

³⁰ 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». Sobre el compromiso de los Estados europeos de celebrar elecciones libres véase García Roca (2009).

³¹ La votación de conjunto de la ley orgánica se produjo el 26 de enero de 2011 en el Congreso de los Diputados con 321 votos a favor, 14 en contra y 9 abstenciones.

que carecerían de competencia en todo lo demás). La Instrucción 4/2011 de la JEC también ha venido a delimitar las formaciones que deben ser invitadas a los debates, según el criterio objetivo de los resultados de las anteriores elecciones equivalentes. Así lo indica para los medios públicos y también para los privados (apdo. 4.3, párr. segundo, y apdo. 8.2 de la instrucción).

No obstante, dado que la Instrucción 4/2011 también permite que los medios puedan proporcionar información sobre candidaturas que no obtuvieron representación en las últimas elecciones equivalentes, con el límite de que esa cobertura informativa no fuese mayor que la dedicada a las formaciones que sí obtuvieron representación (apdo. 4), y que en relación con los debates usa la expresión «deberán tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes» (apdo. 4.2.3 para medios públicos y 8.2 para medios privados), tampoco habría que excluir completamente la posibilidad de que pudiesen participar en algún debate multilateral los candidatos de formaciones nuevas o que carecen de representación junto a los candidatos que sí acreditaban esa representación anterior. Sin embargo, no podría hablarse de un derecho de esas formaciones políticas sin representación a estar presentes en el debate, tan solo que las cadenas de televisión, según un criterio profesional informativo que valorase las circunstancias concretas, podrían invitarlas, especialmente en el caso de los grupos políticos significativos³² introducidos por la Instrucción 1/2015 de la JEC, de 15 de abril, que modifica parcialmente la Instrucción 4/2011.

Por su parte, las normas autonómicas ya señaladas con anterioridad coinciden en la obligación de convocar al debate a las candidaturas que ya tuviesen representación en el respectivo Parlamento autonómico (Andalucía, Murcia y País Vasco) o reservando ese derecho solo a los que tuviesen grupo parlamentario propio (Castilla y León³³).

³² Por grupo político significativo se alude a «aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores elecciones equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5% de los votos válidos emitidos» (apdo. 4.2.3). Y especifica la instrucción que la cobertura informativa del grupo político significativo «no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas que lograron representación» (apdo. 4.2.2). La JEC ya hablaba de grupo político significativo con el acuerdo de 15 de marzo de 2012.

³³ Respecto a ley electoral castellanoleonés ha habido una serie de iniciativas de reforma (véanse las enmiendas a la proposición de ley en *BOCCL* del 2 de marzo de 2018). Así, Podemos propone que puedan participar en el debate las formaciones que

1. EL DEBATE BILATERAL

La justificación habitual del debate a dos, marginando al resto de los candidatos, es proporcionar al ciudadano la oportunidad de contrastar el discurso entre los candidatos que tienen más posibilidades de alcanzar la mayoría para gobernar³⁴.

La Instrucción 4/2011 admite (apdos. 4.3 y 8.2) expresamente la posible celebración de debates con participación reducida a los «representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes», siempre que también se programen otros debates, bilaterales o multilaterales, o se proporcione información compensatoria suficiente, con los demás candidatos de formaciones que hubiesen conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes.

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 equivalentes³⁵.

Aceptando que pueda estar justificada la celebración de debates bilaterales cuando las circunstancias muestran claramente que hay dos grandes opciones hegemónicas³⁶, creemos, no obstante, que no son adecuados los términos de la vigente Instrucción 4/2011. La instrucción simplemente admite el debate bilateral entre las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las anteriores elecciones equivalentes, sin más requisitos, por lo que esta norma permite un debate bilateral en situaciones en las que podríamos no estar ante una realidad bipartidista. Es evidente que numéricamente siempre podremos

hubiesen obtenido más del 3 % de los votos en las anteriores elecciones, IU-EQUO y PSOE proponen que participen todas las formaciones que hayan obtenido representación en las últimas elecciones.

³⁴ Esta argumentación también ha sido utilizada por el TS federal de EE. UU. (caso *AETC vs. Forbes* de 1998) para aceptar un debate a dos, entre los candidatos republicano y demócrata al Congreso por Arkansas, excluyendo a un tercer candidato independiente porque carecía de un equipo de campaña, no había generado un apoyo apreciable de los votantes y no estaba considerado un candidato con opciones reales por la prensa que cubría las elecciones. Sánchez Muñoz (2007: 263) recuerda que el TC alemán (BverfGE 82,54) también ha aceptado que los periodistas inviten solo a los que tienen opciones de ganar.

³⁵ Así lo marcó el ATS de 5 de marzo de 2008 en contra del criterio inicial de la JEC. En el mismo sentido la STS de 16 de noviembre de 2009. Un nuevo ejemplo más reciente en el acuerdo de 9 de diciembre de 2015.

³⁶ Sería el sistema de bipartidismo imperfecto que hemos tenido en nuestro país hasta las elecciones de 2015.

ver cuáles son las dos formaciones con más votos en las anteriores elecciones equivalentes, pero es posible que la distancia con la tercera fuerza política sea insignificante y no se justifica un tratamiento diferenciado, o que estemos ante un panorama de representación atomizada en el que tampoco resulta razonable la prima de conceder un debate bilateral a las formaciones políticas beneficiadas y, además, se ofrecería a los votantes un espacio electoral distorsionado que no se correspondería con la situación. En estos momentos, ante eventuales coyunturas no bipartidistas, solo la mayor o menor prudencia profesional de los organizadores de los debates puede impedirlo, sabiendo que un eventual recurso de una tercera fuerza política podría tener pocas opciones de éxito en tanto la instrucción habría sido respetada.

En consecuencia, se propone que la norma permita el debate bilateral solo para procesos electorales en los que quede acreditado que hay una situación de protagonismo bipartidista. Para ello se podrían establecer requisitos de admisión añadidos:

- a) Que los dos primeros candidatos sumen un determinado porcentaje del voto válido de las anteriores elecciones equivalente; por ejemplo, más del 50 %.
- b) Una diferencia real entre los dos primeros y los demás; por ejemplo, solo cuando la distancia entre el tercero y los dos primeros sea superior a cinco puntos porcentuales del total del voto válido en las anteriores elecciones equivalentes.

De esta manera, las posibilidades de que se celebre un debate electoral bilateral que en determinadas circunstancias podríamos considerar anómalo o injustificado se reducen considerablemente.

2. LOS CASOS DE UPYD Y UNIDAD POPULAR ANTE PODEMOS Y CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2015

En el periodo de campaña electoral previo a las elecciones de diciembre de 2015 hubo tres debates electorales televisados: uno de ellos entre los líderes de los dos partidos más votados en las anteriores elecciones equivalentes (PP y PSOE)³⁷; un debate multilateral a nueve, entre las formaciones con grupo

³⁷ Organizado por la Academia de las Artes y las Ciencias de la Televisión y retransmitido por TVE, el grupo Atresmedia y varias televisiones públicas autonómicas, el 14 de diciembre de 2015.

parlamentario propio más los grupos políticos significativos³⁸; y un debate a cuatro, entre representantes del PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos, este último en la privada Atresmedia. Mientras el debate a dos no suscitó especiales quejas y reclamaciones más allá de las habituales solicitudes de compensación por las restantes fuerzas con representación parlamentaria, que se tradujeron en el debate a nueve (se aplicaba con rigor el apdo. 4.3 de la Instrucción 4/2011), el otro debate a cuatro en la televisión privada sí que se ha convertido en un supuesto digno de especial análisis.

Hay que recordar que en las anteriores elecciones equivalentes, las generales de 2012, se conformaron seis grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados (PP, PSOE, Izquierda Plural, UPyD, PNV y Convergència i Unió) y de ellos solo los cuatro primeros se pueden considerar opciones de ámbito nacional. No tenía representación, ni tan siquiera concurren, ni Podemos ni Ciudadanos.

Por otra parte, las encuestas previas a las elecciones de 2015 pronosticaban que tanto Podemos como Ciudadanos iban a tener un muy buen resultado, grupo parlamentario propio y quizá disputar al PSOE el liderazgo de la oposición como segunda fuerza política del país, por detrás del Partido Popular, que se perfilaba como fuerza ganadora, aunque lejos de la mayoría absoluta de las elecciones anteriores. Coincidían las encuestas en que ni UPyD ni Izquierda Unida lograrían grupo parlamentario, sin que hubiese más formaciones de ámbito nacional con opciones. Ante esta situación, Atresmedia organiza un debate multilateral con solo las cuatro candidaturas más fuertes según las encuestas.

Tanto UPyD como Unidad Popular (que incluye a Izquierda Unida) presentaron impugnación contra Atresmedia por su exclusión del debate a cuatro del 7 de diciembre. La JEC, mediante el Acuerdo 507/2015, del 2 de diciembre, considera aceptable la ausencia de UPyD, y en similares términos el Acuerdo 516/2015, de la misma fecha, para Unidad Popular, siempre que sean compensadas. Mediante los acuerdos 556, de 9 de diciembre, y 583, de 15 de diciembre, para el caso de UPyD, admite como válida la compensación ofrecida por la cadena: dos entrevistas al líder del partido, una de ellas seguida de un debate con periodistas.

En el Acuerdo 507/2015 la JEC aclara que los principios de neutralidad informativa y pluralismo del art. 66.2 de la LOREG y la obligación de las televisiones de que los debates que organicen deberán respetar el principio de

³⁸ Participaron los partidos con grupo parlamentario (PP, PSOE, IU-UP, UPyD, UDC, PNV y DiL), junto a los grupos políticos significativos Podemos y Ciudadanos, y fue retransmitido por TVE.

proporcionalidad atendiendo preferentemente a los resultados obtenidos por las formaciones en las últimas elecciones equivalentes también son de aplicación a las televisiones privadas. Pero también señala que «no es competencia de la Junta Electoral Central imponer a una televisión privada quienes deben de participar en los debates electorales que éstas decidan libremente organizar o difundir», aunque también recuerda que «sí le corresponde garantizar que esa opción no se ejerza vulnerando los principios de neutralidad informativa y proporcionalidad».

Del texto del Acuerdo 507/2015 se deduce que la televisión organizadora, Atresmedia, en sus alegaciones a favor de la invitación a estas dos formaciones políticas debutantes en las elecciones generales, habría barajado estudios sociológicos o de opinión que las considerarían «fuerzas emergentes» y a las que pronosticarían un inminente protagonismo político. Sin embargo, la JEC descarta esa posible argumentación de encuestas o sondeos de opinión y prefiere utilizar el criterio del grupo político significativo que fue introducido por la JEC con la Instrucción 1/2015. Así pues, la JEC sostiene que se puede aceptar que tanto Podemos como Ciudadanos (por sus resultados en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y locales de 2015, respectivamente)³⁹ sean considerados «grupos políticos significativos» y en consecuencia merecedores de un tratamiento distinto del que tienen otras formaciones políticas que no se hayan presentado hasta ahora a las elecciones generales o que hayan obtenido resultados menos relevantes. No obstante, el acuerdo, a nuestro juicio, olvida recordar en su exposición que la propia Instrucción 1/2015 especifica que el grupo político significativo «no podrá recibir una cobertura mayor que las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones». En todo caso, obsérvese que se está haciendo un uso analógico de la categoría de «grupo político significativo», en tanto que la Instrucción 1/2015⁴⁰ añadió ese concepto para que fuese tenido en cuenta en los planes de cobertura informativa de los medios públicos de comunicación (apdo. 4.2.2), y en este supuesto estamos hablando de debates y en un medio privado.

La conclusión del Acuerdo 507/2015 es:

³⁹ En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 Izquierda Unida obtuvo un 10.03 % de los votos, Podemos un 7.98 %, UPyD un 6.5 % y Ciudadanos un 3.16 %. En las elecciones locales de 2015, Izquierda Unida obtuvo un 4.46 % de los votos, Podemos no concurrió, UPyD un 1.04 % y Ciudadanos un 6.55 % (Fuente: página web del Ministerio del Interior).

⁴⁰ La Instrucción 1/2015, de 15 de abril, de modificación de la Instrucción de la Junta Electoral Central 4/2011, de interpretación del art. 66 de la LOREG, sobre la consideración como grupo político significativo de los medios públicos de comunicación.

En consecuencia, al tener esa consideración de grupo político significativo, no resulta contrario a los principios de neutralidad informativa y proporcionalidad que una televisión privada incluya a candidatos de grupos políticos significativos en un debate electoral con representantes de otras candidaturas, siempre que, como se indica en la citada Instrucción 4/2011, el medio organice otros debates bilaterales o plurilaterales equivalentes o proporcione información compensatoria suficiente sobre los demás candidatos que hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes.

A nuestro juicio, los mencionados acuerdos de la JEC (507, 516, 556 y 583 de 2015) no se ajustan ni a la letra ni al espíritu de la normativa electoral, y por tanto resultan cuestionables en términos jurídicos. Las razones serían las siguientes:

1. La JEC no tiene en cuenta el criterio de neutralidad y proporcionalidad expresamente incluido en 2011 para las televisiones privadas en el art. 66.2 de la LOREG y desarrollado en el apdo. 8 de la Instrucción 4/2011. Los acuerdos de la JEC entienden que Podemos y Ciudadanos, que no concurrieron en las anteriores elecciones equivalentes, podrían ser considerados grupos políticos significativos por aplicación analógica de lo previsto en el apdo. 4.2.2 de la instrucción reguladora. Sin embargo, al ser incluidos en el debate a cuatro reciben mejor trato que UPyD, un partido nacional que obtuvo grupo parlamentario propio en el Congreso de los Diputados en las anteriores elecciones equivalentes (casi un 5 % del voto nacional). Pero es que, además, UPyD también obtuvo más del 5 % del voto en las elecciones europeas de 2014, dato este último que, por sí solo, lo colocaría en la misma posición que Podemos (ambos con más del 5 % del voto en las europeas de 2014), teniendo en cuenta que Podemos no concurrió en las locales de 2015. Por tanto, olvidándonos de que UPyD tenga grupo parlamentario propio en las últimas elecciones equivalentes (que es mucho olvidar), es que también podría ser considerado grupo político significativo, y dígase lo mismo para el caso de Izquierda Unida, también con grupo parlamentario propio y con más del 10 % de los votos en las elecciones europeas de 2014. Esa mejora del trato a los grupos políticos significativos, Podemos y Ciudadanos, en comparación con UPyD e IU choca frontalmente con el límite expreso que pone la instrucción al trato a dar a los grupos políticos significativos por parte de los medios: «Esa cobertura no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas que lograron representación» (apdo.

4.2.2 de la Instrucción 4/2011 tras la redacción dada por la Instrucción 1/2015). Está fuera de toda duda que para UPyD e Izquierda Unida quedar fuera del debate a cuatro, en beneficio de la inclusión de Podemos y Ciudadanos, dos grupos políticos significativos, supone recibir un trato informativo peor (razón evidente por la que presentaron los recursos correspondientes)⁴¹.

2. La JEC⁴² ha admitido como válida la propuesta de compensación a UPyD con unos minutos de entrevista emitidos en dos espacios, sin tampoco tener en cuenta que resulta evidente que el interés, medible por la cuota de audiencia, que despierta entre el electorado un debate entre los principales candidatos no es, ni mucho menos, equiparable al que tiene unos minutos de entrevista en otros programas; el diferente impacto de una y otra opción es sustancial⁴³. Pero hay otro dato

⁴¹ El «Informe final de la misión de evaluación electoral de la OSCE/OIDDH sobre las elecciones a Cortes Generales en España de diciembre de 2015», dado en Varsovia el 25 de febrero de 2016, se hace eco de las críticas que recibió el canal privado organizador del debate a cuatro por conceder a los dos grupos políticos significativos «más tiempo del otorgado a partidos con representación en las Cortes salientes», y recoge las quejas de los partidos excluidos a la misión de la OSCE/OIDDH de «que cualquier compensación mediante cobertura en otros programas sería inadecuada, habida cuenta de la audiencia considerablemente superior de los debates» (p.19).

⁴² Se ha criticado por parte de la doctrina que en la composición de la JEC no esté prevista la participación de personas especializadas en temas de comunicación, siendo este uno de los asuntos de mayor trascendencia que concurren en los procesos electorales —véase, por ejemplo, Vicente Mariño (2007: 616); también Rallo Lombarte (1998: 74)—. No obstante, cuesta aceptar que los miembros actuales no hayan sido sensibles a este tipo de argumentos, más aún cuando en otras resoluciones sí han tenido en cuenta elementos cuantitativos de audiencia como los casos en los que se ha obligado a modificar los horarios para hacerlos coincidir con franjas de mayor audiencia. El informe de la OSCE/OIDDH sobre las elecciones generales de 2015 incluía como recomendación prioritaria séptima: «Se podría considerar la constitución de un organismo independiente de radiodifusión que velara por la transparencia y el pluralismo en el sector de la radiodifusión, se encargara de la concesión de licencias, diera seguimiento a los medios de comunicación, incluso durante las campañas electorales y resolviera reclamaciones». De hecho, en otros países de nuestro entorno (por ejemplo, Francia), es función del Consejo Audiovisual la supervisión de la actividad de los medios de comunicación audiovisuales, incluidas reclamaciones en periodo de campaña.

⁴³ El debate cara a cara fue el programa más visto de la televisión del año, con más de diez millones de espectadores y una cuota media de pantalla del 48,7%. El debate a cuatro también fue uno de los programas más vistos, tuvo una audiencia de más de

quizá aún más importante, que es que el hecho de estar o no en ese debate a cuatro, promocionado además con gran difusión por la propia cadena en los días previos⁴⁴ y siendo objeto de análisis de comentaristas de radio, prensa, etc., visualiza claramente para el electorado entre quiénes están las opciones reales y, evidentemente, entre quiénes no⁴⁵. En todo caso, hay que reiterar que el agravio con UPyD e IU surge al celebrar el debate a cuatro, en tanto que si solo se hubiese

nueve millones (diario *El País* del 15 de diciembre de 2015; la información del periódico también hace referencia al alto seguimiento de los debates en internet y en las redes sociales).

⁴⁴ Téngase en cuenta que la JEC (acuerdo de 27 de febrero de 2008) ha establecido que «el anuncio por los respectivos medios de los debates que vayan a emitir forma parte de la actividad ordinaria de dichos medios consistente en dar publicidad y promocionar su propia programación, sin que en consecuencia pueda entenderse como propaganda electoral de las formaciones políticas que participaron en el debate». Este criterio es reiterado por los acuerdos 695 y 696/2011 de 10 de noviembre; este último aporta el dato de que la televisión organizadora del debate multilateral a cinco había tenido «30 piezas informativas insertadas en el telediario y 56 promociones publicitarias, así como un tratamiento informativo destacado en la edición de los telediaros», lo que da muestra del extraordinario impacto añadido que tiene un debate y del que, obviamente, carece una pretendida entrevista compensatoria.

⁴⁵ El TS Federal de EE. UU., caso *AECT vs. Forbes* de 1998, también destaca el incomparable efecto del debate electoral: «El propósito del debate es permitir la expresión de los puntos de vista con una mínima interferencia por parte de la emisora. En segundo lugar, los debates de los candidatos tienen una importancia excepcional en el proceso electoral. La deliberación sobre las diversas cuestiones por parte de los candidatos es esencial para nuestro sistema de gobierno, y el discurso electoral puede tener su impacto más profundo y generalizado cuando se difunde a través de debates televisados». En el mismo sentido la sentencia del caso *CBS, Inc. vs. FCC* de 1981: «Es de particular importancia que los candidatos tengan la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista para que el electorado pueda evaluar las cualidades personales de los candidatos y sus posturas sobre asuntos públicos vitales antes de elegir entre ellos el día de las elecciones [...] el discurso electoral puede tener su impacto más profundo y generalizado cuando se difunde a través de debates televisados». También el informe del Servicio de Investigación del Congreso de EE. UU. sobre los debates de campaña en las elecciones presidenciales de 15 de junio de 1993: «La mayoría de la población considera que la televisión es su principal fuente de información electoral, y los debates son considerados como la única ocasión durante una campaña cuando la atención de una gran parte del público estadounidense se centra en las elecciones, así como en la única información que potencialmente ofrece suficiente tiempo para analizar problemas y políticas en profundidad en un foro neutral».

celebrado el debate bilateral entre las dos principales fuerzas políticas, la instrucción es clara al aceptar un debate cara a cara (con participantes objetivamente delimitados «representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes») y compensaciones a las demás formaciones con representación con otros debates multilaterales, entrevistas o información.

3. Por otra parte, no hay que perder de vista que la cuestión determinante en este caso no es quién deba decidir la compensación y cuál debe ser en concreto, es que la exclusión de UPyD e IU es una flagrante discriminación por establecer una diferenciación injustificada al quedar en peor posición que Podemos y Ciudadanos. Es decir, aunque la normativa reconoce que la televisión privada pueda decidir con libertad si organiza un debate electoral o no, en el caso de que lo haga podrá tener cierto margen para decidir a qué formaciones invita, pero no tiene discrecionalidad absoluta si de la elección hecha de los invitados se deduce que no se respeta la neutralidad y proporcionalidad y se incumplen tanto la LOREG como las instrucciones de la JEC que no permiten las arbitrariedades. La presencia de UPyD y de IU no debía estar cuestionada en un debate multilateral y, a partir de ahí, la televisión podría valorar si también se debía invitar o no a Podemos y Ciudadanos en tanto grupos políticos significativos que pudieran asimilarse a los anteriores. Se vulnera también lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 6 de febrero de 1996), que señala que

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 quebraría el tratamiento igualitario a que todos tienen derecho [...] 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, se atenderá a la representatividad adquirida en anteriores contiendas electorales.

En definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, no resulta admisible que la televisión, ni pública ni privada, celebre un debate electoral contraviniendo el derecho de los ciudadanos a recibir información plural por la ausencia de candidaturas que, conforme al principio de proporcionalidad, tengan derecho a ello.

4. Aceptando la hipótesis de que Podemos y Ciudadanos tuviesen una posición asimilable a UPyD e IU, el acuerdo tampoco sería válido. Por una parte, porque esta decisión entra en contradicción con el criterio mantenido anteriormente por la propia JEC en un caso equiparable, resuelto, a nuestro juicio, de mejor manera. Se trata del Acuerdo 142/2012, de 16 de octubre (posterior, por tanto, a la Instrucción 4/2011) sobre recurso contra el acuerdo de la JE de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 10 de octubre de 2012 por reclamación de Ezker Batua y UPyD, sobre los debates programados por la televisión autonómica vasca, EITB, por ser excluidos del segundo debate, que pretendía ser a cuatro, posterior al debate a seis en el que sí participaron:

Tampoco hay razones objetivas que justifiquen la necesidad de reducir de seis a cuatro los intervinientes en ese debate, a diferencia de lo que sucede cuando se decide organizar un debate entre los dos candidatos de las formaciones políticas con mayor representación parlamentaria, debate a dos que permite al elector el contraste entre las alternativas que pueden tener más posibilidades de alcanzar la mayoría para gobernar. En el presente caso, la reducción de seis a cuatro candidatos no permite ese efecto. Por ello, esta Junta entiende que establecer un segundo debate restringido a las formaciones que hayan obtenido el 5 por ciento de los votos en las últimas elecciones equivalentes, en el contexto actual de la composición del Parlamento Vasco, carece de justificación razonable e implica una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 66 de la LOREG.

Obsérvese que, además, en comparación con el supuesto del Acuerdo 507/2015, en este acuerdo de 2012 se señalaba que la televisión quería hacer una distinción entre las formaciones políticas basándose en un criterio totalmente objetivable: las cuatro que habían superado el 5 % de los votos en las anteriores elecciones equivalentes y las dos que no (aunque alcanzaron representación). Por el contrario, en el caso de Atresmedia de 2015 no hay ningún criterio objetivo de diferenciación a favor de Podemos y Ciudadanos frente a UPyD e IU, en todo caso sí que lo hay al revés, a favor de UPyD e IU, que sí tienen grupo propio y también cumplirían el requisito para ser considerados grupos políticos significativos. También conviene destacar que el Acuerdo 142/2012 no hace especial referencia en su argumentación a que se trata de un medio público, ni menciona la Instrucción 4/2011, solo

se apoya en la vulneración del principio de igualdad del art. 66 de la LOREG. De esta manera, a nuestro juicio, a idéntica conclusión se habría llegado en el caso de tratarse de un medio privado, en tanto que los principios consagrados en el art. 66 de la LOREG vinculan a ambos.

Por otra parte, tampoco en este caso sería aceptable la apelación a la compensación a las fuerzas excluidas del debate porque, de hecho, si atendemos al tenor literal de lo previsto en la Instrucción 4/2011 (apdo. 4.3, párr. 3.º y apdo. 8.2, párr. 2.º) se comprueba que prevé que ante el supuesto de «un debate entre los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o multilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre los demás candidatos que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes». Es decir, el supuesto de hecho, único supuesto de hecho, es que si hay un debate bilateral, hay que compensar a las otras formaciones con representación; lo que no dice el precepto es que haya que compensar a los ausentes de un debate multilateral, seguramente porque no se planteaba la posible exclusión de un debate multilateral a ninguna formación con suficiente representación y por tanto con derecho a ello, como así se entendió en el acuerdo de 16 de octubre de 2012 anteriormente mencionado. No obstante, haciendo una interpretación flexible, en un contexto de multipartidismo, entendemos que es admisible que una televisión programe un debate multilateral en el que participasen solo las formaciones que acreditaran tener grupo parlamentario propio (excluyendo a las que tuviesen representación pero no grupo, con las compensaciones que fuesen pertinentes de un segundo debate multilateral con más participantes y/o entrevistas), e incluso también podría ser válido que ese debate multilateral en una televisión de ámbito nacional fuese entre los candidatos de formaciones con grupo propio que acreditaran mayor representatividad y que presentaran candidatura en todo el país. Esto último, quizá discutible, seguiría siendo en todo caso un criterio objetivo no carente de cierto grado de razonabilidad (de hecho, es un argumento que ya utilizó la JEC al preferir al representante de IU frente al de ERC, que juntos formaron grupo parlamentario, al tener que elegir cuál de ellos debía ir al debate en representación del grupo; Acuerdo 698/2011, de 10 de noviembre).

5. Por otra parte, resulta contradictorio que la JEC haya ido paulatinamente delimitando la exigencia a la labor informativa de las

televisiones, públicas y privadas, sobre las campañas en el periodo electoral para requerir una estricta proporcionalidad, incluso respecto al orden de emisión de mayor a menor, sin que pueda ser alterado por circunstancia alguna⁴⁶, y lo mismo puede decirse respecto al tiempo de duración y momento de emisión de las entrevistas⁴⁷, y, sin embargo, acepte ahora que dos grupos políticos significativos entren en un debate electoral multilateral, a costa de excluir a dos formaciones con representación, a las que se compensará, a criterio del propio medio, en días diferentes y con espacios de naturaleza distinta como las entrevistas, sustancialmente menos interesantes para la audiencia.

Poco después, UPyD, nuevamente, presenta otra queja contra Atresmedia por no invitarles al programa del canal La Sexta de análisis posterior al debate a dos (entre PP y PSOE), al que son invitados únicamente los líderes de Podemos y Ciudadanos, y en el que a ellos solo les ofrecen una conexión en las postrimerías del programa, bien entrada la madrugada. En este caso la JEC (Acuerdo 576/2015 de 14 de diciembre) sí viene a dar la razón a UPyD al considerar que está recibiendo un trato perjudicial en comparación con las otras dos fuerzas:

Resulta discriminatorio y contrario a los principios de pluralismo político y social, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa, en los términos recogidos en su Instrucción 4/2011. El trato que la cadena La Sexta pretende otorgar a los grupos políticos significativos Podemos y Ciudadanos resulta claramente beneficioso si se compara con el previsto para una formación política con representación parlamentaria en las últimas elecciones al Congreso, lo que resulta contrario a la Instrucción 1/2015 sobre los grupos políticos significativos. En el primer caso, está prevista la intervención tras el debate de los representantes de los dos grupos políticos significativos, los cuales podrán comentar el debate [...]; en el segundo caso, la intervención se limita a una mera conexión en dúplex a la 1:15 de la noche.

De esta manera, concluye la JEC requerir «a Atresmedia para que en el programa informativo que se celebrará a continuación del debate “Cara a cara” otorgue a UPyD un tratamiento análogo al que decida dar a los grupos

⁴⁶ Véase una crítica a esta deriva en Santolaya Macheti (2010: 272-273).

⁴⁷ Véase Recoder Vallina (2010).

significativos Ciudadanos y Podemos»⁴⁸. Por tanto, lo que resulta sorprendente es que esta misma argumentación no fuese utilizada en los dos acuerdos 507/2015 y 556/2015 antes criticados en torno al debate a cuatro⁴⁹.

Cierto es que la JEC se ha tenido que enfrentar a una situación algo novedosa en nuestro país, en la que los resultados tras los últimos comicios más próximos⁵⁰ y, sobre todo, las encuestas⁵¹ mostraban un escenario político que no correspondía con el escenario formal del que está obligada a partir la JEC. Sin embargo, debe recordarse cómo la propia JEC había dejado establecido años atrás, que no puede ni debe tener en cuenta las previsiones de las encuestas electorales en sus decisiones; así, el acuerdo de 15 de noviembre de 2012⁵²: «No cabe, por otra parte, aceptar la alegación sobre la supuesta intención de voto a las formaciones políticas recurrentes puesto que ese es un criterio incierto y carente de objetividad, ajeno a lo previsto en la legislación electoral».

⁴⁸ Finalmente, no se logró ese tratamiento análogo; en el programa especial *Al rojo vivo* de La Sexta posterior al debate cara a cara solo estuvieron en el plató, junto a los periodistas comentaristas, los líderes de Ciudadanos y Podemos, con otros líderes políticos solo hubo conexiones.

⁴⁹ Tras las elecciones generales de abril de 2019 Vox obtiene un 10,26% de los votos al Congreso y grupo parlamentario propio; por tanto, a los efectos de las elecciones municipales, autonómicas y europeas de mayo de 2019 ya puede ser considerado como grupo político significativo a todos los efectos previstos en la Instrucción 1/2015 con relación al tratamiento en los medios de comunicación. Esto incluye la posibilidad de ser invitado a un debate, por ejemplo, entre las formaciones al Parlamento Europeo, pero siempre que no suponga que se excluye de él a alguna formación con representación en las pasadas elecciones de 2014, pues de lo contrario se volvería a caer en el error del caso de UPyD e IU: poner a un grupo político significativo por delante de formaciones que tienen acreditada su representatividad en las anteriores elecciones equivalentes.

⁵⁰ En las elecciones locales del propio año 2015 se detecta cómo hay un retroceso de UPyD al 1,04% del voto frente al ascenso al 6,55% de Ciudadanos, su rival ideológico más próximo y con el que estuvo en conversaciones para fusionarse; Podemos no concurrió a estos comicios. Sin embargo, en las elecciones europeas de un año antes, UPyD obtuvo el doble de votos que Ciudadanos (6,51% frente a 3,16%) y casi lo mismo que Podemos (7,98%), por encima del 5% del voto.

⁵¹ Ciertamente, como pronosticaban las encuestas, los resultados de las elecciones generales de 2015 mostraron un nuevo panorama político, con cuatro fuerzas políticas de ámbito nacional y la desaparición de UPyD del escenario. La coalición en la que concurrió Izquierda Unida, Unidad Popular, obtuvo solo dos diputados, con 923 105 votos, un 3,67%.

⁵² Este acuerdo de la JEC resuelve un recurso contra la decisión de la JEP de Barcelona en una reclamación de los no invitados a un debate a tres previsto por 8-TV en el que argumentaban sus pronósticos en las encuestas electorales.

Por tanto, si aplicaba los criterios formales, que es el parámetro que marca la normativa electoral, sería en detrimento de los criterios profesionales de interés informativo, que pueden haber sido los que finalmente pesaron en la decisión de la JEC. Pese a ello, a nuestro juicio hay que señalar, aunque parezca innecesario por su obviedad, que la JEC, como ente sometido al Estado de derecho, no puede obviar ni la normativa, ni sus anteriores resoluciones, ni la jurisprudencia, aunque haya sido con el loable propósito de adecuarse a la situación política real. Creemos que está fuera de toda duda que la JEC debió garantizar la presencia de UPyD y Unidad Popular en el debate, el espacio estrella de la campaña electoral; siempre, al menos, en el mismo nivel de protagonismo informativo que Podemos y Ciudadanos⁵³.

3. LOS DEBATES EN LOS ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES

En las elecciones generales de 26 de junio de 2016 hubo tres debates televisados. Uno multilateral a cuatro (entre los líderes del PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos, las cuatro formaciones con grupo parlamentario propio de ámbito nacional) organizado por TVE, otro multilateral a siete (con representantes de todas las formaciones con grupo parlamentario propio, las cuatro anteriores más tres fuerzas autonómicas: CDC, PNV y ERC) organizado por TVE, y otro multilateral a cuatro (entre mujeres de las cuatro formaciones de ámbito nacional con grupo parlamentario) organizado por Antena 3. No se planteó especial conflictividad, más allá del recurso de CDC por entender insuficiente el debate a siete como compensación del debate a cuatro⁵⁴ y las quejas de varios grupos por el debate a cuatro con mujeres de Antena 3⁵⁵.

⁵³ A favor del criterio de la JEC puede verse a Fernández de Casadevante Mayordomo (2016: 167-168).

⁵⁴ El recurso de CDC dio lugar al Acuerdo 123/2016, de 8 de junio, en el que la JEC consideraba que era ajustado a derecho un tratamiento diferenciado de esta formación respecto a las cuatro del primer debate en tanto que de aquellas, la que menos apoyo tenía era Ciudadanos, con cuarenta escaños y un 13,94% de los votos, mientras que CDC obtuvo ocho escaños y 2,25% de los votos, «diferencia sustancial que justifica esa diferencia de trato y que hace que la regla utilizada no pueda tampoco considerarse contraria a los principios de igualdad y proporcionalidad exigidos por el artículo 66 de la LOREG».

⁵⁵ Quejas de CDC, PNV y CC resueltas en el Acuerdo 151/2016, de 15 de junio, en el sentido de requerir a Antena 3 para que concrete la compensación que pensaba ofrecer a estas tres formaciones con representación y que debía estar en relación con el porcentaje de voto recibido por cada una de ellas.

Una situación similar se produjo en las elecciones generales de abril de 2019, en las que hubo cuatro debates multilaterales, dos a cuatro entre las formaciones (nacionales) con grupo parlamentario amplio: PP, PSOE, Unidas Podemos y Ciudadanos, tanto en TVE como en Atresmedia⁵⁶; y otros dos debates, uno a seis en TVE con representantes de todos los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados (las cuatro formaciones antes mencionadas más ERC y PNV), y otro a siete, en Atremedia, con las seis formaciones anteriores más Junts per Catalunya, sin grupo propio pero con siete diputados y un porcentaje de voto incluso superior al PNV.

Con relación a las elecciones municipales de mayo de 2019, cabe destacar el acuerdo de la JEC de 9 de mayo, que rectifica uno anterior de la JEP de Madrid, y que supone que Manuela Carmena, alcaldesa de Madrid, pueda participar en los debates de televisión pese a que considera que la nueva formación con la que concurre, Más Madrid, como un partido nuevo⁵⁷. Argumenta la JEC que no dar esa opción a un proyecto encabezado por la alcaldesa saliente, en el que figuran diez representantes de Ahora Madrid (la formación con la que concurrió cuatro años antes), que obtuvo un 30 % de los votos de 2015 y que no vuelve a presentarse, «podría vulnerar el principio de pluralismo político». La JEC apela al «derecho de los electores a poder escuchar a quien ha de dar cuenta de su gestión por haber estado al frente de la Administración Local desde 2015, y el derecho de las formaciones concurrentes [...] a poder confrontar sus posiciones con la que a fecha de las elecciones es la gestora del Ayuntamiento». De esta manera, para un caso con características muy concretas, la JEC admite un estatus similar al de grupo político significativo cuando una nueva formación se puede considerar «heredero»

⁵⁶ Atremedia propuso un debate a cinco, incluyendo a Vox, al que las encuestas —y los resultados obtenidos en las autonómicas de Andalucía de unos meses antes— pronosticaban la consecución de un amplio grupo parlamentario, pero las reclamaciones de CC, PNV y Junts provocaron los acuerdos de la JEC 197, 216 y 217/2019, de 16 de abril de 2019, que reiteraron que no es criterio válido para incluir en el debate a formaciones por «la supuesta actualidad informativa o los datos procedentes de encuestas electorales, macrobarómetros u otros análisis demoscópicos», que tampoco pueden ser consideradas como grupo político significativo conforme a la Instrucción 1/2015 y que supondría ponerlas por delante de otras que sí cuentan con representación.

⁵⁷ La JEC señala que «RTV Madrid debe proporcionar cobertura informativa más importante que la prevista para otras formaciones nuevas que no obtuvieron representación en las últimas elecciones al Ayuntamiento de Madrid, sin por ello superar la cobertura que se debe proporcionar a los grupos políticos que tuvieron representación».

real⁵⁸, aunque no formal, de otro con representación consolidada, algo que abre un precedente para futuras reclamaciones con una casuística casi infinita.

Respecto a las elecciones de mayo de 2019 la JEC, en su Ac. 325/2019, de 9 de mayo, establece que la televisión pública no podía invitar al debate a un grupo político significativo si excluía a una formación con representación, lgo que sí acepta para una televisión de titularidad privada (Ac. 351/2019, de 16 de mayo). Sin embargo, el Ac. 391/2019, de 21 de mayo, referido a un debate en una emisora de radio privada, cree que esa misma acción supone vulneración de los principios de pluralismo e igualdad garantizados por el art. 66.2 LOREG. Se trata de una resolución que muestra el errático criterios de la JEC, que incluso parece más riguroso con el medio radiofónico, al que no se aplica los principios de neutralidad y proporcionalidad previsto en el art. 66.2, que para la televisión.

V. LA DETERMINACIÓN DE LAS PERSONAS CONCRETAS QUE DEBAN ASISTIR AL DEBATE

Desde el punto de vista del derecho de los ciudadanos a estar informados de los asuntos públicos y a conocer no solo el proyecto de las formaciones políticas que concurren a las elecciones sino también, y de forma directa, las características y cualidades de los líderes que las representan y que serán los encargados de gestionar los asuntos públicos, es factible defender que la normativa electoral establezca la obligatoriedad de celebrar al menos un debate entre los candidatos y que, seguramente, debiera ser en el medio público por ser instrumento al servicio del interés general; así, de hecho, ya lo prevén algunas de las normas autonómicas que hemos visto. Cabe destacar que mientras que casi todos los detalles de una campaña intentan ser controlados por el jefe o coordinador de la misma (mítines, mensajes diarios, fotografías, cuentas de redes sociales, etc.), un debate en directo es, en buena parte, imprevisible, y, dentro de ellos, el cara a cara es la situación extrema para comprobar determinadas capacidades de los candidatos. Es un momento idóneo para valorar la credibilidad, (no solo por las palabras, también por el lenguaje no verbal), confianza, temple, cercanía, habilidades comunicativas, etc.

⁵⁸ Aunque pensado para un supuesto radicalmente diferente, no podemos dejar de pensar en lo establecido en el art.12.3 de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y en los elementos de continuidad cuando se intenta recuperar una formación política judicialmente ilegalizada.

1. LA NEGATIVA A ACUDIR AL DEBATE Y EL CASO DE LA SILLA VACÍA

En las páginas anteriores nos hemos ocupado del supuesto en el que no se invita al debate a una formación que quiere participar, pero también se dan casos en que es la formación política la que no quiere acudir al debate al que se la convoca o no quiere enviar a la persona invitada (habitualmente el líder principal del partido en el ámbito territorial de que se trate). La hipótesis más frecuente es que el candidato al que las encuestas dan como ganador no quiera poner en riesgo su ventaja compareciendo a un debate que, si no le es favorable, pudiera perjudicar sus expectativas. No obstante, en términos políticos, habría que valorar que con la negativa se asume un cierto daño de imagen y se ofrece un arma de crítica a los candidatos rivales.

Respecto a la reacción del medio ante la negativa del candidato a asistir a un debate al que fue invitado, conviene recordar la STS de 10 de octubre de 2000, que confirmó la resolución de la JEC por la que ordenaba a un ente público televisivo autonómico la retirada en los debates de cualquier silla o asiento correspondiente al representante de un partido que voluntariamente decidió no asistir, entendiéndose que lo adecuado era tan solo dar cuenta a la audiencia de la actitud de ese partido pero sin que fuese necesario que se visualizara a través de la presencia de la silla vacía durante toda la emisión del debate, lo que podría interpretarse como un juicio de reproche hacia ese partido.

En la misma línea, la JEC (Acuerdo 40/2009 de 24 de febrero) también resolvió que la televisión (CRTV Galicia) no podía seguir anunciando en el medio un próximo debate entre los líderes de las tres formaciones políticas más representativas cuando uno de ellos no había aceptado intervenir en el mismo porque eso crea en la opinión pública «expectativas que no se ajustan a la realidad y que además pueden repercutir negativamente en la imagen del partido afectado».

2. ¿LA FORMACIÓN POLÍTICA TIENE DERECHO A ELEGIR Y/O SUSTITUIR AL LÍDER INVITADO AL DEBATE? EL CASO DEL ACUERDO 750/2011 DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Emissions Digital de Catalunya, un canal autonómico de titularidad privada, invitó el 30 de septiembre de 2011 a los cabezas de lista de las cinco formaciones políticas que habían obtenido representación parlamentaria por la circunscripción de Barcelona en las pasadas elecciones equivalentes a un debate a celebrar el viernes 18 de noviembre, último día de la campaña

electoral⁵⁹. Una de las formaciones invitadas, el PSC-PSOE, alegando que su candidata tenía dificultades de agenda para asistir (era en esos momentos ministra de Defensa y ese mismo día se celebrara el último Consejo de Ministros antes de las elecciones), quiso sustituir dos días antes del debate a la candidata cabeza de lista por el número dos, algo que no fue aceptado por la televisión organizadora. Planteado recurso ante la Junta Electoral provincial de Barcelona, esta acordó que las formaciones políticas invitadas a participar en un debate en televisión pueden designar libremente el candidato que las represente. El canal de televisión decidió suspender el debate, alegando que aceptar al número dos del PSC-PSOE suponía restringir la autonomía del medio y se incumplía el compromiso adquirido con los otros candidatos invitados que habían aceptado, y recurrió ante la JEC, que resuelve el recurso con el Acuerdo 750/2011, de 1 de diciembre, pasadas las elecciones.

El acuerdo de la JEC sostiene que el PSC-PSOE conocía la invitación con suficiente antelación, más de un mes, y que solo alegó formalmente los problemas de agenda dos días antes del debate, lo que impidió «haber solucionado eventuales problemas de agenda por acuerdo entre los distintos participantes, o bien haber reclamado antes si los mencionados problemas de agenda no hubieran podido resolverse mediante la oportuna negociación». Así, «por tanto, la pretensión de la formación política de estar representada por persona distinta de la prevista no puede ser impuesta al medio organizador, manteniendo en todo caso la libertad de aquella de acudir o no al debate», en consecuencia revoca el acuerdo de la JE provincial.

Esta resolución de la JEC tiene votos particulares disidentes de dos de sus miembros, uno de José Manuel Maza Martín y otro de Rosario García Mahamut. En síntesis, ambos plantean que existe un conflicto que implica ponderar entre la autonomía y libre interés del medio de comunicación de mantener el formato de debate solo con los cabeza de lista, que es la opción de mayor interés informativo, y el interés del partido político de hacer llegar sus propuestas políticas a los ciudadanos en igualdad de condiciones, manteniendo el pluralismo, y ofreciendo una sustitución razonable por ausencia justificada de la candidata invitada; ambos entienden que debe prevalecer lo segundo y en consecuencia se debió confirmar el acuerdo de la JE provincial recurrido.

Los votos particulares resultan especialmente interesantes porque, más allá del caso concreto (el acuerdo de la JEC es ya posterior a las elecciones) y a efectos interpretativos futuros, desglosan los criterios y principios que proponen que deben regir en la organización de los debates. Maza Martín entiende

⁵⁹ Una semana antes se había producido otro debate similar en TV3 con la asistencia de todos los cabezas de lista.

que el medio tiene libertad, dentro del respeto de los principios del art. 66.2 de la LOREG, para diseñar su organización y propone el siguiente procedimiento: 1) el medio fija libremente el formato, incluida la identidad de los participantes a invitar; 2) en caso de que no pueda confirmar la asistencia de los candidatos convocados podrá optar entre desistir o celebrarlo aceptando las sustituciones justificadas propuestas por las diferentes formaciones; 3) las formaciones que aceptaron la invitación en las condiciones originarias pueden sustituir a su representante a la vista de que otras lo han hecho antes. García Mahamut argumenta que es comprensible que los cabezas de lista (especialmente los de las fuerzas políticas más representativas y de las circunscripciones principales) tengan problemas de agenda para atender todas las peticiones que podrían llegar en un periodo tan corto de tiempo, por lo que resultaría razonable y proporcionado intentar preservar la pluralidad de un debate electoral a través de otros representantes cualificados de la misma candidatura.

3. LAS PREVISIONES DE LOS RÉGIMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS

Los regímenes electorales autonómicos de Andalucía y País Vasco no tienen previsiones al respecto de qué persona en concreto debe estar presente en los debates electorales, solo hace referencia a las formaciones políticas con representación. Sin embargo, Murcia y Castilla y León sí las tienen.

Murcia prevé que deberán participar en el debate en el medio público previsto por la norma «quienes encabezan las respectivas listas de formaciones que ya tuvieran representación» (art. 26.2 de la ley electoral⁶⁰).

Castilla y León (art. 31.bis de la ley electoral incluido en la reforma de 2016) prevé que en los, al menos, dos debates públicos que debe haber durante la campaña (se entiende que, como evento de evidente interés general, serán televisados) deban participar los «candidatos a la presidencia de la Junta de Castilla y León» de las formaciones políticas con grupo parlamentario propio en su asamblea legislativa (al ser una comunidad autónoma pluriprovincial no era viable una referencia a los cabezas de lista en tanto que puede haber nueve de cada formación política). En consecuencia, a esos efectos⁶¹, obliga a las for-

⁶⁰ Hay que recordar que la misma reforma de la ley electoral de 2015 que introdujo la previsión del debate electoral también eliminó las cinco circunscripciones anteriores para pasar a una (como las demás CC. AA. uniprovinciales) y también redujo la barrera electoral del 5 al 3%.

⁶¹ Esta previsión normativa obliga a todas las formaciones políticas a señalar formalmente al candidato a la presidencia del gobierno autonómico, que se supone que será el cabeza

maciones políticas, en un plazo de 48 horas tras la finalización del plazo de presentación de candidaturas⁶², a comunicar a la JE autonómica qué persona es su candidato a la presidencia del gobierno autonómico.

VI. CONCLUSIONES

Primera: a nuestro juicio, dada la importancia que tienen los debates televisados en las campañas electorales, para los ciudadanos que tienen derecho a estar informados y para las formaciones políticas que quieren lograr apoyos, es conveniente que la normativa electoral prevea la celebración de tales debates y en la medida de lo posible establezca un marco que, junto al respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad que ya tenemos, aporte nuevas garantías y certezas para todos los afectados. Es la línea que están siguiendo las regulaciones de varias CC. AA.: prever al menos un debate, preferentemente en la televisión pública, indicar con más precisión que formaciones deben participar y quién las debe representar.

Segunda: la admisión de debates bilaterales entre las fuerzas más votadas en las anteriores elecciones equivalentes solo debe admitirse cuando el sistema de partidos muestre claramente una realidad bipartidista, por lo que es necesario establecer normativamente requisitos añadidos que los justifiquen.

Tercera: sería recomendable objetivar todo lo que sea posible el calendario de los debates, con fechas conocidas con suficiente antelación, con la intención de evitar que se puedan alegar problemas de agenda y para que los líderes solo pudiesen ser sustituidos por auténticas razones de fuerza mayor (verificadas por la JE competente). La idea es que tanto los ciudadanos como los candidatos se acostumbren a que la campaña electoral incorpora una cita

de lista de la candidatura de una de las nueve circunscripciones provinciales que forman esa comunidad autónoma. En todo caso, por razones de estrategia política de liderazgo y al margen de la nueva previsión normativa, lo habitual es que esa decisión interna de la formación siempre se haga pública con suficiente antelación al periodo electoral. En todo caso, se entiende que esa designación del líder tiene efectos jurídicos restringidos para la asistencia al debate, ya que resulta obvio que los diversos avatares de la política podrían finalmente aupar a la presidencia a otro diputado diferente de los líderes inicialmente designados por las formaciones (empezando por la remota posibilidad de que en las votaciones el líder regional no fuese elegido diputado).

⁶² Quizá hubiese sido más prudente que esa comunicación fuese después de la proclamación definitiva de las candidaturas.

ineludible para debatir⁶³, lo que seguramente contribuye a fortalecer el grado de madurez democrático del sistema.

Cuarta: la celebración de los debates predeterminados en las normas electorales y que se ofrecerían por las televisiones públicas y/o páginas web de internet de las diferentes instituciones públicas con representación de elección popular tampoco deben, ni pueden, impedir la celebración de otros debates a emitir en los medios de titularidad privada. Para estos, los principios y criterios de los que actualmente disponemos son válidos, aunque, como ya cuestionamos en páginas anteriores en el caso de UPyD y Unidad Popular en el debate a cuatro de 2015, es necesario mejorar la normativa para establecer que aunque el medio privado tenga libertad para decidir si organiza algún debate, en el caso de hacerlo debe respetar el derecho de las formaciones políticas con suficiente representación acreditada a no ser excluidas arbitrariamente, no siendo admisible la compensación con otras informaciones o entrevistas.

Bibliografía

- Arnaldo Alcubilla, E. (2002). *El carácter dinámico del régimen electoral general: soluciones de lege ferenda*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Böckenförde, E. W. (1993). *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Campo Vidal, M. (2017). *La cara oculta de los debates electorales*. Barcelona: Arpa; Alfil Editores.
- Canel Crespo, M.ª J. (1998). Los efectos de las campañas electorales. *Communication & Society*, 11, 1-7.
- Casado Ruiz, A. (2012). Debates electorales en televisión: nuevos contenidos para nuevos formatos. Comunicación presentada en el III Congreso Internacional Asociación Española de Investigación en Comunicación. Disponible en: <https://bit.ly/2F2GcYa>.
- Fernández de Casadevante Mayordomo, P. (2016). Los nuevos grupos políticos significativos en la cobertura informativa electoral. *Revista Vasca de Administración Pública*, 106, 143-184.
- Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.
- García Roca, J. (2009). Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (Art. 3 P1 CEDH). En J. García y P. Santolaya (coords). *La Europa de los Derechos: El Convenio Europeo de Derechos Humanos* (pp. 897-927). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

⁶³ Podría consolidarse una fecha como el último día de campaña, o quizá mejor el último lunes o martes de la campaña, por ejemplo.

- 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, 201-240.
- Holgado González, M. (2017). Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 457-485. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20914>.
- Luengo, Ó. G. (2011). Debates electorales en televisión: una aproximación preliminar a sus efectos inmediatos. *Revista Española de Ciencia Política*, 25, 81-96.
- Oliver Araujo, J. (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya.
- Rallo Lombarte, A. (1998). Debates electorales y televisión. *Revista de las Cortes Generales*, 44, 64-81.
- (2000). *Pluralismo informativo y Constitución*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Recoder Vallina, T. (2010). Las campañas en periodo electoral: la campaña electoral y la campaña institucional. En F. Pascua (dir.). *Estado Democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral* (pp. 507-542). Madrid: Civitas.
- Sánchez Muñoz, Ó. (2007). *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez Ferriz, R. (2004). *Delimitación de las libertades informativas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Santolaya Machetti, P. (2011). Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales. *Corts*, 24, 257-278.
- Satrustegui, M. (2005). El pluralismo informativo. En A. Pizzorusso (coord.). *Libertad de manifestación del pensamiento y jurisprudencia constitucional* (pp. 39-62). Milano: Giuffrè Editores.
- Solozábal Echavarría, J. J. (1993). Una visión institucional del proceso electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, 63-80.
- Vicente Mariño, M. (2007). Política y televisión: una revisión del eterno dilema entre la profesionalidad periodística y las cuotas de pantalla. En *Los desafíos de la televisión pública en Europa* (pp. 613-624). Pamplona: EUNSA.
- Villaverde Menéndez, I. (1994). *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias.
- (2003). Los derechos del público: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 68, 121-150.