

Debates electorales en España: de su previsión normativa a su efectiva celebración

Electoral debates in Spain: from their regulatory forecast to their actual celebration



Leyre Burguera Ameave
Profesora contratada doctora
en el Departamento de Derecho
Constitucional, UNED.
lburguera@der.uned.es
ORCID: 0000-0003-0949-5778

Cómo citar el artículo

Resumen

España carece de un marco normativo específico y explícito que regule los debates electorales. A pesar de ello, desde la década de los noventa del siglo XX, se han celebrado algunos de ellos con notable éxito de audiencia. El artículo describe su actual previsión normativa tanto en el ámbito nacional como en el ámbito autonómico y analiza seis posibles desafíos jurídico-políticos que debieran contemplarse en la necesaria reformulación legal que desde estas líneas se postulan.

Palabras clave

Debates electorales; normativa; campaña electoral; elecciones autonómicas; medios de comunicación.

Abstract

Spain lacks a specific and explicit regulatory framework to regulate electoral debates. Despite this, since the 1990s, some of them have been held with remarkable audience success. The article describes its current regulatory forecast both at the national and regional level and analyzes six possible legal-political challenges that should be considered in the necessary legal reformulation that is postulated from these lines.

Keywords

Electoral debates; regulations; electoral campaign; regional elections; media.

1.Introducción

Los debates electorales constituyen una herramienta o instrumento comunicativo eficaz pero arriesgado en sus consecuencias si no se manejan con inteligencia y mesura, el mensaje y el calendario electoral, todo ello inserto en un determinado relato de campaña.

Desde el punto de vista de la planificación de la comunicación electoral, se tiende a evitar o minimizar el riesgo de exponer al candidato/a a un entorno que escapa de un completo control. Por ello no resulta extraño que, desde las primeras elecciones democráticas celebradas en España, tan solo se hayan llevado a cabo, a nivel nacional, once debates electorales¹. De hecho, hubo que esperar a la década de los noventa para asistir al primero de ellos que arrojó unas cifras de audiencia que, con ciertas oscilaciones, nunca han bajado de los ocho millones de espectadores². Este dato demuestra que no nos encontramos ante un instrumento comunicativo más sino ante uno que puede resultar determinante en nuestra campaña comunicativa si no se controla bien la imagen del candidato/a y su mensaje.

Este hecho bastaría para explicar su exigua celebración, pero hay muchos otros factores que tendrían que ver con la ausencia de un criterio unívoco, por parte de la doctrina, sobre el impacto real de los debates en las campañas y en la decisión del voto (Luengo, 2011: 85).

En consecuencia, ante la incertidumbre de sus efectos y la ausencia de una exigencia legal para su organización y celebración, se opta por no proponerlos ni realizarlos, especialmente, en un contexto de cultura política donde la ciudadanía parece no reclamarlos.

Además, cabe considerar que, tradicionalmente, no se ha prestado suficiente atención a la distinción, dentro del Derecho Electoral, entre el componente político (sistema electoral) y el componente técnico/procedimental (procedimiento electoral). Dos ámbitos de interés y estudio que, aunque complementarios, han tenido un desigual desarrollo teórico. No en vano, Arnaldo Alcubilla afirma que: «La doctrina se ha centrado en el sistema electoral y en sus efectos sobre el sistema de partidos y el sistema político en general, olvidando que la funcionalidad de las elecciones pende en gran medida del nivel de perfeccionamiento del elemento técnico procedimental» (2009: 371).

Esta circunstancia estimo que ha incidido también en el escaso interés del legislador por el desarrollo normativo de los debates, pues su condición de herramienta comunicativa eminentemente política dificulta su inclusión como un elemento necesario dentro de una de las fases del procedimiento electoral: la campaña.

1. 24/05/1993 (González y Aznar), 31/05/1993 (González y Aznar), 25/02/2008 (Zapatero y Rajoy), 03/03/2008 (Zapatero y Rajoy), 07/11/2011 (Rubalcaba y Rajoy), 07/12/2015 (cuatro candidatos), 14/12/2015 (Rajoy y Sánchez), 13/06/2016 (cuatro candidatos), 22/04/2019 (cuatro candidatos), 23/04/2019 (cuatro candidatos), 04/11/2019 (cinco candidatos). Ver: <https://www.farodevigo.es/elecciones/generales/2019/11/04/cronologia-debates-electorales-espana-15487147.html>

2. Ver en: <https://es.statista.com/estadisticas/996005/audiencia-de-los-debates-electorales-en-espana/>. También puede resultar interesante consultar: C. Herranz-Rubio (2020).

Por ello, si el enfoque de interés jurídico-político de los debates fuera capaz de trasladar el protagonismo de los partidos políticos hacia los ciudadanos, e incidir en la necesidad de garantizar el derecho a recibir información plural y en consecuencia, de adoptar medidas que favorecieran la libre formación de la voluntad de los electores, se podría plantear su consideración como un elemento o técnica comunicativa esencial, y por tanto, de obligada organización y emisión dentro del periodo de campaña electoral (artículo 50 y siguientes de Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en adelante LOREG).

De ahí que en este texto se exponga no solo la necesidad de su específica previsión normativa, sino que también se señalen algunos de los desafíos que debiera contemplar ésta.

2. Previsión normativa en España

Si se debiera resumir en una idea la actual previsión normativa de los debates electorales en España, ésta sería la de la ausencia de un marco jurídico específico y explícito. Esta circunstancia intencionada o no, es sin duda expresiva de la materia o área en el que se enmarca este instrumento comunicativo: el ámbito electoral.

Un ámbito dinámico, complejo y resbaladizo en el que los silencios, las ausencias y las lagunas jurídicas, permiten acomodar los intereses partidistas a los procesos normativamente establecidos.

En el fondo de este escenario parece que prevalece la voluntad de los partidos de no reglamentar una cuestión que podría no garantizarles réditos electorales, pero ¿no deberíamos trasladar el centro de interés hacia los ciudadanos?, ¿no deberían tener éstos acceso a la obligada organización y celebración de debates electorales? Veamos a continuación su previsión normativa.

2.1. En el ámbito nacional

En España, la LOREG no preveía inicialmente la celebración de debates electorales. El artículo 66 únicamente regulaba la determinación de un plan de cobertura informativa en los medios de titularidad pública que no los incluía: «El respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga».

La Junta Electoral Central (en adelante JEC) tuvo que interpretar y desarrollar este precepto en dos importantes instrucciones que, posteriormente, quedarían derogadas tras la modificación que sufrió la LOREG en 2011 (con

la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero) así como con la publicación de la Instrucción de la JEC 4/2011, de 24 de marzo.

No obstante, estas instrucciones de la JEC previas a la reforma de 2011, merecen ser citadas pues establecían cuestiones procedimentales en atención a la función de supervisión de la JEC respecto de los planes de cobertura informativa.

Si la primera, la instrucción 1/1985, de 4 de noviembre, en desarrollo del artículo 66 de la LOREG, no citaba expresamente dentro de los planes de cobertura a los debates, la segunda, la instrucción 6/1999, de 13 de septiembre, sobre procedimiento de los recursos contra actos de los medios de comunicación en período electoral³, sí lo hacía:

«Sexto.- Los medios de comunicación de titularidad pública que, durante los períodos electorales, decidan emitir debates o entrevistas con representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones, deberán ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral competente, según el ámbito de difusión del medio de que se trate, con cinco días de antelación al inicio de la emisión de los debates o entrevistas, con indicación de la fecha y hora de emisión, de las entidades políticas invitadas y aceptación por las mismas, en su caso, y de la duración de los debates o entrevistas.

La Junta Electoral competente anunciará inmediatamente en el Boletín Oficial que corresponda, haber recibido la comunicación aludida en el párrafo anterior, con el fin de que, en el plazo preclusivo de un día desde la publicación, las entidades políticas afectadas puedan examinar la comunicación remitida por el medio y formular los recursos que estimen pertinentes.

Séptimo.- Las normas anteriores son también de aplicación a las emisoras de televisión privada, a las emisoras de radiodifusión sonora municipales y a las emisoras de televisión local por ondas terrestres, reguladas a estos efectos por las Leyes Orgánicas 2/1988, de 3 de mayo, 10/1991, de 8 de abril y 14/1995, de 22 de diciembre, respectivamente».

Como se puede inferir de esta última instrucción de la JEC, existía un limitado control hacia los medios de comunicación de titularidad privada que, como consecuencia de la reforma legal en materia audiovisual llevada a cabo por la Ley 7/2010, de 31 de marzo de Comunicación Audiovisual, se vio alterado. Se produjo una generalización de la televisión digital, con un incremento muy significativo de los canales de titularidad privada, circunstancia que aventuraba y de hecho, materializó, un mundo de posibilidades comunicativas difícilmente controlable en esta etapa del proceso electoral.

3. Consultar: http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=1999&idacuerdoinstruccion=21389&idsesion=511&template=Doctrina/JEC_Detalle

De ahí que, el legislador tratase de acotar o delimitar, en los medios privados, el tiempo y el acceso del que disponían las distintas formaciones políticas durante la campaña. En concreto, la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, incorporó un nuevo párrafo segundo a este artículo 66, estableciendo que las emisoras de titularidad privada durante el periodo electoral deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad, y que además, las televisiones privadas habrán de 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.

Ahora bien, de lo expresamente regulado en el artículo 66 de la LOREG debemos destacar que, el apartado primero no hace mención explícita a los debates electorales por lo que tan solo aparecen citados en el apartado segundo relativo a los medios de titularidad privada:

«Artículo 66. Garantía de pluralismo político y social

1. El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga.

2. 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».

¿Significa eso que no cabe celebrar debates electorales en los medios de titularidad pública? No, sí que es posible proponerlos y celebrarlos dentro de su «programación». De ahí que este precepto requiriera, tal y como lo expresa la propia ley de 2011 en su preámbulo, incorporar una instrucción de la JEC que desarrollase, entre otros aspectos, los planes de cobertura informativa de los medios de comunicación de titularidad pública.

De este modo llegamos a la tercera instrucción relevante en esta cuestión, la instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral.

De ella cabría destacar que, dentro de los planes de cobertura informativa de la campaña electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, se incluyen los debates, estableciéndose a partir de la publicación de la

instrucción 1/2015, de 15 de abril de la JEC la condición de «grupo político significativo» para el reparto de los tiempos⁴. En concreto, esta instrucción precisa que:

«1. Los órganos de dirección de los medios de titularidad pública someterán a las Juntas Electorales competentes sus planes de cobertura informativa de la campaña electoral, en los que incluirán los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral que pretendan realizar, así como los criterios sobre la información específica relativa a la campaña electoral.

(...) 3. 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».

En cuanto a los medios de comunicación de titularidad privada, se realiza la distinción entre emisoras de radio y televisión, exigiéndose tan solo a éstas últimas, que:

«En particular, las televisiones privadas, durante el periodo electoral, 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 que decidan realizar, como establece el citado artículo 66.2 de la LOREG».

Es evidente que en lo relativo a los debates electorales, el principio que queda afectado es el de proporcionalidad, de ahí que a continuación la instrucción explicita que:

«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 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 los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria sufi-

4. Consultar: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-4280>. En este sentido, resulta interesante consultar: P. Fernández de Casadevante Mayordomo (2016).

ciente sobre los demás candidatos que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes».

Ante esta descripción del escenario normativo de ámbito nacional, que evita establecer explícitamente su obligada organización y celebración, así como fijar su posible calendario y otras condiciones para su emisión, cabe preguntarse si, en el ámbito autonómico, la situación es la misma o no.

2.2. En el ámbito autonómico

Hacer mención a la normativa electoral autonómica supone comenzar realizando una serie de precisiones, a mi juicio, importantes.

En primer lugar, cabe destacar que, la regulación de la comunicación electoral en el ámbito autonómico se va a ver condicionada por lo establecido en la propia Constitución, en la LOREG, en los Estatutos de Autonomía y en las leyes electorales que la desarrollan.

En este sentido, es determinante el margen legislativo que permite a las comunidades autónomas la propia LOREG, pues su disposición adicional primera, es una muestra clara de la extensión que adquieren las competencias del Estado en materia electoral:

«1. Lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente ley orgánica, a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas. 2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152 (...).».

A lo largo de las sucesivas reformas de las que ha sido objeto esta disposición, hemos observado cómo se ha producido un incremento paulatino de las materias o cuestiones concretas respecto de las que el Estado se reserva su regulación (en la actualidad son un total de 116 artículos). La justificación de esta progresiva extensión de las materias electorales que son competencia del Estado, la encontramos en que muchos de los preceptos recogidos en esta disposición pudieran afectar de modo directo o indirecto a la configuración del derecho de participación política y su ejercicio en condiciones de igualdad, cuestión discutible en muchos de sus extremos (por ejemplo, el censo), tal y como ha señalado Presno Linera (2007:121).

En todo caso, la excesiva delimitación competencial en materia electoral en favor del Estado (incluida su supletoriedad) debe correlacionarse con el modo en que los propios Estatutos de Autonomía han regulado esta materia

desaprovechando el limitado ámbito que la LOREG les proporcionaba para incluir previsiones específicas en sus respectivos territorios. Dando lugar, a que muchos Estatutos no hayan configurado la materia electoral como un título competencial específico, sino que lo han deducido de su potestad de autoorganización, situación que no ha variado sustancialmente tras las reformas estatutarias que se han llevado a cabo a partir del 2006 (Álvarez Conde, 2009: 88-92).

A su vez, estas reformas estatutarias han blindado el desarrollo legislativo de las disposiciones relativas al ámbito electoral exigiendo mayorías cualificadas para su aprobación y convirtiéndose en auténticos códigos electorales que regulan cuestiones tan dispares como la paridad en las listas o la posibilidad de celebrar debates electorales (Burguera, 2017:65).

Por todo ello, encontramos un panorama legislativo electoral en el que, junto al escaso margen que la LOREG ha propiciado, la normativa electoral se ha visto afectada por un consenso inmovilista implícito y consciente adoptado por parte de las principales fuerzas políticas que se han visto favorecidas por su diseño. Como señalan Montero y Riera, si la LOREG suscitó consenso en su aprobación y puesta en funcionamiento, la extensión de sus elementos básicos al sistema electoral de las comunidades autónomas produjo los mismos sesgos electorales (especialmente en lo relativo a la representación) en sus respectivos ámbitos de influencia, ampliando, por tanto, los partidos beneficiados, circunstancia que deslegitimó cualquier conato de protesta o modificación (2009: 385-386).

En estas circunstancias, ver qué acontece con la regulación de los debates electorales en el ámbito autonómico resulta una actividad compleja, pues, en primer lugar, el artículo 66 de la LOREG es, precisamente, uno de los artículos cuya competencia se reserva el Estado. Ahora bien, ese artículo hace referencia a la «garantía del pluralismo político y social» y no específicamente a la regulación de los debates electorales. Es por ello, por lo que quizá habría margen legislativo para contemplarlos⁵.

Veamos pues, como se ha llevado a cabo teniendo en cuenta lo que apunta Arnaldo Alcubilla y es que: «el procedimiento electoral en las elecciones autonómicas es netamente seguidista del articulado de la LOREG, hasta el punto de que es necesario rebuscar en la normativa electoral autonómica para encontrar algún elemento singular u original» (2009: 384-385).

En el caso de los debates electorales, su previsión normativa es muy escasa y singular, de modo que podría sistematizarse del siguiente modo:

1. El supuesto en el que una comunidad autónoma incorpora en el propio Estatuto de Autonomía la celebración de debates electorales. Es el caso de Andalucía cuyo artículo 105.2 de su Estatuto (LO 2/2007) prevé su celebración, aunque remite a una ley posterior para su desarrollo. Ahora bien, menciona los debates electorales al tratar la cuestión de la

5. Resulta oportuno destacar que, la reciente ley electoral canaria, la Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, ni siquiera los menciona. Ver: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10043>

igualdad de género incluida en el artículo relativo a la ley electoral. Una ley, la ley 1/1986, de 2 de enero, que aún no ha incorporado la cuestión de los debates electorales:

«Artículo 105. Ley electoral.

1. La ley electoral, que requerirá mayoría absoluta para su aprobación, regulará la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral, el sistema electoral y la fórmula de atribución de escaños, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía, así como las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos.

2. Dicha ley establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales, y regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria».

2. El supuesto, en este caso mayoritario, en el que una comunidad autónoma menciona e incorpora los debates electorales en su regulación electoral, con ocasión de la aprobación de normas relativas a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Esta incorporación se ha hecho de modo diverso, veamos los casos.

- La Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia busca «abordar con justicia, equidad y perspectiva de género» su modificación⁶:

Artículo 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 encabezan 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».

- En el País Vasco, aunque las modificaciones operadas en la ley electoral con ocasión de la promulgación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, son importantes, también habría que sumarle otros factores como bien indica el preámbulo de la Ley 11/2015, de 23 de diciembre, de quinta modificación de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco⁷. De este modo, en esta ley se hace referencia a los debates electorales con este tenor:

6. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10237>

7. Ver: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-1009>

Artículo 81.6: «(...) 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».

- Por último, y de forma más explícita encontraríamos el caso de Cantabria que incorpora directamente a los debates electorales en la propia ley de igualdad⁸:

Artículo 129: «Espacios electorales. En los debates y entrevistas que se celebren durante el período electoral se fomentará la reserva de espacios dedicados a explicar las propuestas electorales de cada formación política en políticas públicas de igualdad».

3. El tercer supuesto estaría conformado por un caso especial. La Comunidad de Castilla y León introdujo en su normativa electoral un artículo 31 bis, a través de 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 de un artículo que regula específicamente los debates electorales y que, como se puede observar claramente, lo hace en una ley ajena al ámbito electoral:

«Artículo 31 bis. Debates. 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».

8. Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de Cantabria.

3. Principales desafíos jurídico-políticos

A continuación, expondré brevemente cuáles son, a mi juicio, los principales retos que debemos afrontar a la hora de establecer un marco jurídico que regule los debates electorales en España. En concreto, voy a señalar seis.

3.1. Naturaleza del medio de celebración del debate

Tal y como hemos comentado con anterioridad, resulta relevante y especialmente importante diferenciar el medio a través del cual se va a llevar a cabo el debate, pues condicionará todo el procedimiento.

La propia LOREG en su artículo 66 y la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la JEC distinguen entre medios de comunicación de titularidad pública y privada. Y lo hacen indicando que, en el caso de los medios públicos, los debates que forman parte del plan de cobertura informativa deben respetar los principios de pluralismo político, neutralidad informativa, igualdad y proporcionalidad y deben de tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes.

Por tanto, en los medios públicos, sus órganos de dirección someterán a las Juntas Electorales competentes sus planes de cobertura informativa de la campaña electoral, en los que incluirán los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral que pretendan realizar, así como los criterios sobre la información específica relativa a la campaña electoral. Hay en consecuencia una exigencia de comunicación previa⁹.

No así en el caso de los medios de titularidad privada, o más en concreto cuando se hace referencia a las televisiones privadas pues aunque en la instrucción se hace referencia a «emisoras de radio y televisión de titularidad privada», en lo relativo a los debates, únicamente aparecen concernidas las televisiones privadas para las que se indica que: «durante el periodo electoral, 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 que decidan realizar, como establece el citado artículo 66.2 de la LOREG».

Esta distinción es importante pues considero que, además de la naturaleza pública o privada del medio, la JEC parece regular únicamente los debates que, llevándose a cabo en medios privados, se celebren en las televisiones. Y lo hace exigiéndoles únicamente el cumplimiento del principio de proporcionalidad. De ahí que, en atención a esta circunstancia, tan solo sea requerido que sean los órganos de dirección de las televisiones privadas las que decidan «libremente sobre la oportunidad de organizar o difundir entrevistas o debates electorales, pero de hacerlo deberán tener particularmente en

9. En este punto resulta interesante consultar: STS 5220/2012, de 2 de julio, en recurso nº302/2011, interpuesto por distintos informadores y medios de comunicación, contra Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del art. 66 de LOREG, en relación con el respeto de los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral.

cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes».

Al margen de las posibles críticas sobre la pertinencia o no de exigir este último criterio a los medios privados, lo que merece cierto interés es que, en este punto, la normativa puede no contemplar las circunstancias comunicativas actuales porque solo hace alusión a medios audiovisuales, ¿qué ocurre cuando un periódico decide celebrar un debate y retransmitirlo por Internet?

Ya en el Acuerdo 103/2008 de la JEC, de 25 de febrero de 2008 se consultaba si las emisiones de los debates a través de los portales de Internet estaban contempladas en la normativa y se decía expresamente que no. Posición que se ha mantenido en el Acuerdo 493/2015 de la JEC, de 25 de noviembre ante una queja contra el Diario *El País* que celebró un debate electoral a través de su web.

Por último, resulta a mi juicio cuestionable que, con independencia de la naturaleza pública o privada del medio, se exija a ambos que: «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». Este criterio debiera reconsiderarse al tratarse de medios privados donde, a mi juicio, debiera primar el interés informativo.

3.2. Posible obligatoriedad

En el ámbito jurídico, existe cada vez mayor consenso sobre el establecimiento de una obligación legal de organización y emisión de debates¹⁰. Navarro Marchante así lo considera pues entiende que se debiera «tener la expresa previsión de la celebración, al menos, de un debate electoral» (2020: 207). Opinión que comparte Souto Galván para quien, «los debates resultan importantes e interesantes para la sociedad y para los partidos políticos, que encuentran un escenario donde dar a conocer y defender sus programas electorales, además de contrastar las opiniones con sus panelistas, por lo que debería reforzarse la legislación al respecto para imponer su obligatoriedad, aunque solo fuera en los medios de titularidad pública (...)» (2022: 418).

A estas posiciones me sumo indicando además dos cuestiones que entiendo relevantes. Por un lado, que en todo caso, el establecimiento de una obligación legal de organización y emisión de debates electorales debiera circunscribirse a los medios de titularidad pública y que, en consecuencia, debiera estar prevista jurídicamente, la consecuencia derivada de la no participación en los debates por parte de una formación política. Más allá de la «sanción política», establecería una sanción jurídica que no conllevara el pago de una multa sino de lo que propone Navarro Marchante, «la pérdida de los espacios gratuitos de propaganda electoral» (2020: 199).

10. Entre otros ver: Rallo Lombarte (1998:65), Sánchez Muñoz (2009: 654), Arnaldo Alcubilla (1995:177), Solozábal Echavarría (1993: 75) y Sánchez Muñoz (2007: 267).

3.3. Regulación de las condiciones formales para su celebración

Quizá esta cuestión sea la que pueda plantear mayores problemas pues exigiría un nivel de detalle legislativo que comprometería llegar a los consensos políticos necesarios para la modificación de la LOREG. No obstante, señalaré algunas cuestiones que estimo importantes a partir de su posible obligación legal: la determinación de si deben ser bilaterales o multilaterales, la duración y tiempos dedicados a cada participante o incluso la posible intervención por videoconferencia¹¹.

En este sentido, sí que resulta relevante destacar el posible conflicto que pudiera surgir entre la interpretación y aplicación de los principios de pluralismo, proporcionalidad, igualdad y neutralidad informativa en el ámbito de la organización de los debates electorales y la libre decisión del medio de comunicación en cuanto al formato televisivo de los mismos, especialmente cuando hacemos mención a las televisiones privadas. La JEC tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en el Acuerdo de 01/12/2011¹², en el que Emissions Digitals de Catalunya, al invitar a un debate electoral el día 30 de septiembre de 2011 a los cabezas de lista de las cinco formaciones políticas que habían obtenido representación parlamentaria por una circunscripción en los anteriores comicios equivalentes, empleó, a juicio de la JEC, «un criterio objetivo y razonable, en el que no cabe apreciar indicios de arbitrariedad. En la medida en que corresponde al medio de comunicación, sobre la base de sus criterios periodísticos, organizar los debates», por tanto, entendió que no era posible afirmar que el criterio empleado (la exclusión de una candidata que no podía asistir) fuera contrario a los principios de pluralismo, igualdad y neutralidad política. García Mahamut formuló un voto particular a dicho Acuerdo, en el que expresó que: «A mi juicio, y atendiendo a las circunstancias de este caso –debates plurilaterales–, no cabría un debate electoral en una televisión pública o privada, a riesgo de contravenir el derecho de los ciudadanos a recibir información plural con motivo de la celebración de dicho debate electoral, sin dar participación a los representantes de todas las candidaturas que, conforme al principio de proporcionalidad, tengan derecho a ello (en el caso concreto, incluso, independientemente de la magnitud de su representatividad) y no se hayan opuesto a participar en el mismo sino que, aleguen dificultades ajenas a su voluntad y reafirmen el interés de su formación electoral de contar con representación en el mencionado debate electoral (...) Porque, a mi juicio, tan desproporcionado resulta que a un medio de comunicación se le imponga un determinado formato informativo en un debate electoral como que a los líderes de las candidaturas un medio televisivo les exija el cumplimiento de una agenda determinada (a riesgo, en caso contrario, de no garantizar la pluralidad de un debate electoral)»¹³.

Como se puede observar la posibilidad de fijar las condiciones formales para su organización y emisión no eludirían el debate del difícil equilibrio entre los legítimos intereses empresariales y, en particular, al interés infor-

11. Cuestión ya debatida en el seno de la JEC. En este sentido ver: Acuerdo 195/2019 y 398/2019.

12. Consultar: http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2011&idacuerdoinstruccion=24516&idsesion=572&template=Doctrina/JEC_Detalle

13. También en: R. García Mahamut y A. Rallo Lombarte (2013: 233-236).

mativo de ciertos medios y el respeto a los principios de pluralismo, igualdad y neutralidad política en periodo electoral.

3.4. Composición/conformación de sus participantes

Derivada de la cuestión formal previamente indicada encontraríamos en este apartado la pregunta sobre quienes deben o puede acudir a los debates.

En principio, la normativa no distingue entre medios públicos o privados, determinando que se deberá tener en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes. En ambos medios, en caso de celebrarse debates bilaterales, se tendrán que adoptar fórmulas compensatorias para el resto de las formaciones no participantes y con derecho a ello. Como se puede observar, la compensación está solo pensada para fuerzas con representación y justificada por la no participación en los debates bilaterales.

Este criterio representó un problema cuando en el contexto electoral, aparecieron nuevas formaciones políticas (UPyD, Podemos y Ciudadanos) con evidente interés mediático pero que no cumplían con el criterio antes expuesto. La JEC tuvo que incorporar la figura de «grupo político significativo»¹⁴, pues de forma paulatina (el primer Acuerdo es el 48/2012, de 15 de marzo) se había tenido que enfrentar al acceso y cobertura informativa de aquellas formaciones (extraparlamentarias) que sí se hubieran presentado en procesos electorales «posteriores y recientes». No obstante, recientemente esta pauta se ha visto matizada con ocasión de la incorporación de la coalición electoral «Adelante Andalucía-Andalucistas» al debate del 13 de junio de 2022 en las elecciones andaluzas¹⁵.

Una vez determinadas las formaciones políticas que pueden participar, las siguientes cuestiones que, a mi juicio, se deberían de tratar jurídicamente son: ¿qué hacer con las ausencias? y si es posible concretar dentro de las propias formaciones, si debe asistir el/la candidato/a principal o puede hacerlo cualquiera. En este último caso, ¿se alteraría el interés informativo?, ¿se podría llegar a suspender la emisión? Por no mencionar la complejidad de determinar los participantes cuando hacemos mención a las coaliciones electorales¹⁶.

3.5. Interconexión con otros medios: Internet

Actualmente la normativa electoral centra sus esfuerzos por regular los debates atendiendo únicamente a su celebración en medios audiovisuales pero las convenciones mediáticas han cambiado. Hoy en día el análisis del tráfico en redes sociales durante la celebración de los debates resulta crucial.

14. Instrucción de la JEC 1/2015, de 15 de abril.

15. Acuerdo 103/2022 de la JEC.

16. Ver, por ejemplo, Acuerdo 698/2011 de la JEC.

El consumo lineal de medios ha dejado de tener protagonismo y la «televisión interactiva» gana espacio en este terreno. El interés por comentar en tiempo real lo que acontece en los debates es creciente hasta el punto que, se puede hacer mención a un «debate paralelo». Ahora bien, ¿cómo integrar la «audiencia tradicional» con la «audiencia social»? Éste es, a mi juicio, un reto importante¹⁷.

Tímidamente la JEC ha tratado esta cuestión en algunos acuerdos. Para mí, un acuerdo significativo que ejemplifica la situación sería el 577/2015, de 14 de noviembre en el que Atresmedia realizaba la consulta sobre la posibilidad de plantear y ofrecer los resultados de una serie de preguntas formuladas a la audiencia acerca de su opinión sobre los candidatos que participaban en un debate. La JEC además de recordar la normativa relativa a los sondeos electorales (art. 69.7 de la LOREG) incide en la prohibición de plantear preguntas «que directa o indirectamente» puedan determinar la intención del voto de los electores.

3.6. Calendario

Si postulamos la conveniencia de establecer la obligación legal de celebrar debates electorales (al menos uno), la siguiente cuestión sería la de considerar, necesariamente, un posible calendario.

En esta línea, al establecerlo en la ley electoral, debería celebrarse dentro del procedimiento electoral, en la fase de la campaña que, en España, dura 15 días. Y mi propuesta pasaría por su celebración en la primera semana de campaña para evitar los posibles conflictos con la publicación y difusión de encuestas y sondeos de opinión.

4. Conclusiones

Los debates electorales son un mecanismo comunicativo que permite el acceso y la visibilidad de las distintas opciones políticas ante el electorado en un periodo temporal concreto, las campañas electorales, donde se debe de garantizar el principio de igualdad de oportunidades.

En España, la ausencia de un marco normativo específico y explícito que regule los debates electorales, ha dificultado la posibilidad de organizarlos y emitirlos, mermando a los electores la posibilidad de obtener un conocimiento más profundo de las alternativas políticas y la contraposición de ideas y programas.

De ahí que proponga la obligación legal de celebración de al menos un debate durante la primera semana de campaña electoral.

17. En este sentido puede resultar interesante consultar: E. Agüero Merino (2023).

Además, sería recomendable que su obligada celebración se hiciera en medios de titularidad pública atendiendo no solo al criterio de proporcionalidad postulado por la actual normativa, sino que se advirtiera el interés informativo y político del contexto electoral en el que se celebren los procesos electorales.

Esa circunstancia permitiría incrementar la atención ciudadana por los debates y generar una «audiencia social» que debiera ser atendida a la hora de diseñar su celebración. De modo que, ciertas cuestiones formales como la duración y el formato se debieran adaptar a los nuevos requerimientos.

Por último, estableciendo esta propuesta jurídica para el ámbito nacional, sería interesante que el legislador adoptara la misma posición que tiene en relación con el artículo 44 bis, segundo párrafo de la LOREG, es decir, que, en las leyes reguladoras de los respectivos regímenes electorales de las comunidades autónomas, éstas puedan establecer medidas que favorezcan aún más la celebración de debates.

Referencias bibliográficas

- Agüero Merino, E. (2023): «Espectadores multipantalla. El sentimiento de los mensajes en Twitter durante los debates electorales». *Revista española de ciencia política*, 61: 139-164.
- Álvarez Conde, E. (2009): «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos». En L. Gálvez Muñoz (dir.): *El derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC: Madrid.
- Arnaldo Alcubilla, E. (2009): «El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas». En L. Gálvez Muñoz (dir.): *El derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC: Madrid, pp. 369-385.
- Arnaldo Alcubilla, E. (1995): «Procesos electorales y opinión pública». *Revista de las Cortes Generales*, 34: 173-191.
- Burguera Ameave, L. (2013): *Democracia electoral: comunicación y poder*, Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones. Departamento de Publicaciones: Madrid.
- Burguera Ameave, L. (2017): «Participación en campaña electoral desde una perspectiva autonómica comparada». En M. Pérez-Moneo y J. Vintró i Castells (coord.): Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas, pp. 53-84.
- Fernández de Casadevante Mayordomo, P. (2016): «El régimen jurídico de los debates electorales en España». *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11: 204-214.
- Fernández de Casadevante Mayordomo, P. (2016): «Los nuevos grupos políticos significativos en la cobertura informativa electoral». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 105: 143-184.
- 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.

- Herranz-Rubio, C. (2020): «La producción científica sobre debates electorales en España: Análisis bibliométrico (1993-2018)». *Revista Mediterránea de Comunicación/Mediterranean Journal of Communication*, 11(1): 89-106. <https://www.doi.org/10.14198/MEDCOM2020.11.1.2>
- Luengo, Ó. G. (2011): «Debates electorales en televisión: una aproximación preliminar a sus efectos inmediatos». *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 81-96.
- Montero, J. R. y Riera, P. (2009): «Informe sobre la reforma electoral», en VV.AA.: *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, pp. 385-386.
- 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. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.03>
- Navarro Marchante, V. J. (2020): *El régimen jurídico de la televisión en periodo electoral*. Madrid: CEPC.
- Navarro Marchante, V. J. (2021): «La participación de los grupos políticos significativos en los debates: la errática doctrina de la Junta Electoral Central». *Derecom*, 30: 37-56. <http://www.derecom.com/derecom>
- Presno Linera, M. A. (2007): «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales». *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 5.
- Rallo Lombarte, A. (1998): «Debates electorales y televisión». *Revista de las Cortes Generales*, 44: 64-81.
- Sánchez Muñoz, O. (2009): «Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación». *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral*. Madrid: Consejo de Estado-CEPC, pp.617-656.
- Solozábal Echavarría, J. J. (1993): «Una visión institucional del proceso electoral». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39: 63-80.
- Souto Galván, C. (2022): «La Junta Electoral y los debates electorales: del bipartidismo a la fragmentación parlamentaria». *Revista De Las Cortes Generales*, (114): 401-432. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/114/1727>



©Derechos del autor o autores. Creative Commons License. Este artículo está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0.
 ©Copyright of the author or authors. Creative Commons License. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.