

NEUTRALIDAD Y PLURALISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: LA REFORMA DE LA LOREG DE 2011

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT
ARTEMI RALLO LOMBARTE

I. INTRODUCCIÓN: LA REFORMA DE LA LOREG OPERADA POR LA LEY ORGÁNICA 2/2011 PARA ASIMILAR MEDIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL CONTROL DE LA INFORMACIÓN ELECTORAL.—II. LA INFORMACIÓN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS Y PRIVADOS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL ANTES DE LA REFORMA DE LA LOREG DE 2011: 1. *Características y principios que derivan del marco normativo anterior aplicables a la información electoral y/o con incidencia en el proceso electoral.* 2. *Los debates electorales y la Instrucción de la JEC de 1999.*—III. LAS PRINCIPALES NOVEDADES QUE INCORPORA LA INSTRUCCIÓN DE LA JEC DE 24 DE MARZO DE 2011 EN DESARROLLO DEL NUEVO ARTÍCULO 66 LOREG: 1. *La publicación de las radios y televisiones privadas.* 2. *Viejos y nuevos principios informativos en el proceso electoral: El principio de proporcionalidad como objetivación de los principios de pluralismo e igualdad. El principio compensatorio. El principio de neutralidad.* 3. *La imposición de formatos informativos (tiempo y orden de emisión) a los medios públicos.* 4. *Una relectura de la libre designación de representantes en los debates electorales y sus efectos en los principios de pluralismo y proporcionalidad.*—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN: LA REFORMA DE LA LOREG OPERADA POR LA LEY ORGÁNICA 2/2011 PARA ASIMILAR MEDIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL CONTROL DE LA INFORMACIÓN ELECTORAL

La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha operado en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) una amplia reforma del régimen electoral que va mucho más allá de la regulación de la información electoral y que, resultando una reforma de amplio calado, alcanzó un mayo-

ritario consenso entre los representantes de las fuerzas políticas parlamentarias (1).

De entre el amplio abanico de aspectos sobre los que ha incidido la reforma electoral adquiere entidad propia el conjunto de modificaciones referidas a la propaganda y los actos de campaña durante el período electoral —y de estricta campaña electoral— que persiguen el objetivo de la mejor salvaguarda del principio de igualdad de armas en la contienda electoral (2). A ello debemos añadir la reforma, cuyo impacto y significado se abordará en el presente estudio, que se opera con las previsiones normativas relativas a la utilización de los medios de comunicación en la campaña electoral —especialmente, en el art. 66 de la LOREG—.

La reforma de este precepto ha supuesto una *significativa novedad legislativa* en el tratamiento de la información electoral española ofrecida por los radios y televisiones privadas al aproximar su régimen legal al de los medios de comunicación públicos sometiénolas a los principios de igualdad y pluralismo —y, en su caso, a los de proporcionalidad y neutralidad informativa— durante el período electoral; lo que no ha dejado de plantear conflictos y un sinfín de cuestiones jurídicas de gran calado; así como una amplia contestación mediática sobre algunos aspectos de la Instrucción de la JEC dictada en desarrollo del artículo 66 LOREG. Ello refleja y explica la disparidad de criterios que ha emergido, en ocasiones, en el seno de la JEC en supuestos concretos al interpretar los criterios que, sobre pluralismo e igualdad, deben respetar las emisoras de titularidad privada y, especialmente, la exigencia que sobre las mismas recae de respetar los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates electorales y que se puede ilustrar a través de sendos Votos Particulares formulados por dos Vocales al Acuerdo de la JEC de 1 de diciembre de 2011 (3)

(1) Sobre los trabajos preparatorios de la reforma de la LOREG operada por la Ley Orgánica 2/2011, véase *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos* (2009) y, en particular, sobre el tema de la información electoral, en el mismo volumen, SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2009): págs. 617 a 656; Del mismo autor puede consultarse su libro (2007). Tras la Ley Orgánica 2/2011, puede consultarse AAVV (2011) y CHUECA RODRÍGUEZ, R., y GAVARA DE CARA, J. C. (2011).

(2) Cabe destacar, por ejemplo, la prohibición de cualquier acto organizado o financiado directa o indirectamente por los poderes públicos que contengan alusiones a las realizaciones o logros obtenidos. También destaca la prohibición de realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos (art. 50.2 y 3 de la LOREG). Véase, sobre la regulación anterior, GÁLVEZ MUÑOZ, L. (2010).

(3) El acuerdo adoptado por la JEC estimaba el recurso interpuesto por Emissions Digitals de Catalunya frente al previo acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona de 18 de noviembre de 2011, en virtud del cual se establecía que las formaciones políticas invitadas a participar en un debate en televisión podían designar libremente el candidato que las representara.

—constituye ésta una magnífica expresión de que tales cuestiones lejos de concitar unanimidad expresan serias diferencias y disensos—.

El nuevo artículo 66 LOREG, recordemos, queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 66. *Garantía de pluralismo político y social.*

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.

Durante el período electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho período, 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.»

Cabe, no obstante, advertir que, si bien la reforma del artículo 66 innova el marco legal existente hasta su aprobación, en la práctica no modifica *ex novo* el marco jurídico vigente hasta entonces, por cuanto el cumplimiento de estos principios ya venía siendo exigido a los medios de comunicación públicos y, en buena medida, a las televisiones privadas por la Junta Electoral Central (JEC) deduciéndolos de la redacción anterior del artículo 66 LOREG (4) —aunque de forma matizada y al amparo de su normativa específica—. Por lo tanto, la reforma del artículo 66 LOREG 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 artículo 66 LOREG. Sí resulta novedosa, sin embargo, la extensión del ámbito de control de algunos de estos principios a las radios privadas (5).

(4) La singularidad que supone el período electoral para la garantía efectiva del pluralismo político y social en la actividad de los medios de comunicación públicos y privados, puede verse analizada en RALLO LOMBARTE, A. (2000): págs. 387 a 411. Fuera del mencionado proceso electoral, las limitaciones existentes para garantizar la efectividad del mencionado principio han sido estudiadas por el mismo autor en (1999): págs. 76 a 80.

(5) Todo ello, no se olvide, en el contexto de un nuevo marco normativo que, a efectos de los medios de comunicación de titularidad pública, debe cohererarse con lo que dispone la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal y en el Mandato-Marco

En el ámbito de los medios de titularidad pública, conviene tener muy presente, especialmente, al hilo de los problemas que ha planteado la Corporación RTVE en torno a la información electoral (*crónica río*) en período electoral, lo previsto en el artículo 26 del Mandato-Marco que señala expresamente: «En los procesos electorales, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y las resoluciones emanadas de las respectivas Juntas Electorales serán de aplicación a la hora de establecer los criterios de representación y proporcionalidad en los espacios gratuitos, en la información electoral y en los debates».

II. LA INFORMACIÓN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS Y PRIVADOS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL ANTES DE LA REFORMA DE LA LOREG DE 2011

1. *Características y principios derivados de la normativa anterior aplicables a la información electoral y/o con incidencia electoral en período electoral*

Una de las características más elocuentes del régimen jurídico de lo que podemos denominar la acción informativa de los medios de comunicación durante las elecciones es precisamente que ésta ha adolecido tradicionalmente de una muy escasa regulación legal (6).

Si bien la LOREG ha resultado parca a la hora de regular aspectos concretos de la acción informativa de los medios de comunicación lo cierto es que la obligación que el artículo 66 LOREG (7) imponía a los medios de comunicación de titularidad pública de respetar en período electoral el pluralismo político y social así como a la neutralidad informativa ha conformado todo un elenco de

a la Corporación RTVE previsto en el artículo 4 de la referida Ley 17/2006 —aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado y vigente hasta el 2017—. Cabe destacar así mismo y de forma particular que la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual derogó expresamente la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

(6) Un amplio análisis sobre el régimen jurídico de la propaganda y la información electoral, anterior a la aprobación de la LO 2/2011, puede encontrarse en RALLO LOMBARTE, A. (1998a): págs. 281 a 318.

(7) Recordemos que el artículo 66 de la LOREG, antes de su reforma, establecía literalmente lo que sigue: «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 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.»

diferenciaciones en el tratamiento de la acción informativa con incidencia electoral en período electoral. Tratamiento diferenciado que más allá de los medios de comunicación de titularidad pública se hizo extensivo a los medios de titularidad privada (8) en lo que afectaba al respeto del pluralismo y de los valores de igualdad. Todo ello gracias a la labor que especialmente desde la JEC ha dotado de contenido el mandato de garantizar el cumplimiento de tales principios.

Para garantizar la efectiva vigencia de los principios de pluralismo y neutralidad en la acción informativa de las radios y televisiones públicas y de pluralismo e igualdad en las televisiones privadas durante el período electoral, el artículo 66 LOREG habilitaba ya (desde su aprobación y hasta la reforma electoral de 2011) a la Junta Electoral Central para que dispusiera un procedimiento para recurrir las decisiones de los medios de comunicación que pudieran violar los principios informativos señalados.

Ya desde su Instrucción de 4 de noviembre de 1985 (y, tras su derogación, bajo la vigencia de la Instrucción de 13 de septiembre de 1999), la Junta Electoral Central facultó a los partidos políticos (únicamente están legitimados para interponer dichos recursos los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones a través de sus representantes legales) para recurrir las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública y de las televisiones privadas, en garantía del respeto al pluralismo político y social y de la neutralidad informativa, ante la Junta Electoral Central o, celebrándose únicamente elecciones autonómicas, ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma (a no ser que éstas hubieran delegado competencias ante la Junta Electoral Provincial en cuyo caso ésta conocería en primera instancia de los recursos correspondientes a su ámbito territorial y su decisión sería recurrible ante la Junta de superior categoría).

Concluso el procedimiento previsto en el artículo 3 de dicha Instrucción —interposición del recurso, solicitud de información a los medios de comunicación, alegaciones de los partidos concurrentes, práctica de pruebas—, la Junta Electoral competente estaba en disposición de resolver el recurso a cuyos

(8) Recordemos que el artículo único, apartado 2, de la LO 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada (hoy derogada) —así como el artículo Único, apartado 4, de la 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras de radiodifusión sonora municipales y el artículo Único, apartado 3, de la LO 14/1995, de 2 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres (ambas normas todavía vigentes)— disponía: «El respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales... —por las emisoras de televisión privada objeto de concesión por las emisoras de radiodifusión sonora municipales y por las emisoras de televisión local por ondas terrestres — ... quedarán garantizados por las Juntas Electorales en los mismos términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública.»

efectos podría adoptar «las medidas necesarias para el restablecimiento de los principios vulnerados a que se refiere el artículo 66 de la Ley Electoral» y, si estimaba que los hechos deducidos en el procedimiento podían ser constitutivos de delito, daría traslado al Ministerio Fiscal.

Bajo la vigencia de las dos Instrucciones referidas, el carácter extremadamente genérico y vago de los principios informativos y de las normas reactivas previstas en el artículo 66 LOREG otorgó a las Juntas Electorales (y, en particular, a la Junta Electoral Central) la facultad de adoptar «las medidas necesarias para el restablecimiento de los principios vulnerados»; lo que implicó un amplísimo margen de enjuiciamiento sobre el cumplimiento de esta norma frente a una casuística que parecía no conocer límites y que exigía un trato diferente en cada uno de los supuestos.

Así, no resultaban equiparables y requerían un trato diferenciado: 1.º) la información política producida durante la campaña electoral, 2.º) la organización de debates electorales en radios y televisiones públicas o privadas, 3.º) las entrevistas en medios de comunicación públicos o en televisiones privadas de líderes políticos dentro o fuera de la campaña electoral, 4.º) la programación informativa de cobertura de la campaña electoral en medios de comunicación, 5.º) las declaraciones en medios de comunicación de personajes famosos creadores de opinión, en apoyo de una opción electoral, durante la campaña electoral o fuera de ella, etc.

A todos estos supuestos la Junta Electoral Central fue otorgando respuestas interpretativas diferentes. En particular, la JEC estableció que la cobertura informativa de los actos de campaña electoral en las radios y televisiones de titularidad pública y en las televisiones privadas debía ajustarse al principio de proporcionalidad en la representación de las entidades políticas concurrentes atendiendo a los resultados de las anteriores elecciones equivalentes. No resultaría admisible, sin embargo, a riesgo de comprometer la prohibición constitucional de la censura previa, la aprobación previa de dichos espacios informativos por cada entidad política. Por su parte, la programación de entrevistas con los líderes políticos en las radios y televisiones de titularidad pública y en las televisiones privadas constituía una modalidad de información electoral que podía tornarse conflictiva y, por ello, la JEC reconoció el derecho a intervenir a representantes de cada una de las entidades políticas concurrentes a las elecciones que, teniendo representación en la última legislatura, lo solicitaran y que dichas entrevistas se grabasen simultáneamente o adoptando el mecanismo necesario para que cada uno de los líderes políticos no tuviera conocimiento de las entrevistas de los demás. No obstante, la neutralidad electoral del medio informativo podía verse cuestionada, por multitud de situaciones difícilmente enjuiciables

(como cuando en una entrevista a personaje famoso creador de opinión pública éste se pronunciase aisladamente en favor de una entidad política).

De forma muy sinóptica, cabe afirmar, en consecuencia, que el marco jurídico de la información electoral española ha arrojado el siguiente escenario:

1.º) Únicamente en la prensa escrita y en las radios privadas la información electoral debía ajustarse a los principios constitucionales que informan la libertad de expresión y el derecho de información según el artículo 20 de la Constitución y garantizada mediante los instrumentos jurídicos ordinarios (derecho de rectificación, delitos de injurias y calumnias, etc.).

2.º) Por el contrario, en todas las radios y televisiones públicas y en las televisiones privadas, debía respetarse, además de las referidas normas constitucionales, el principio de pluralismo, mientras que a las televisiones privadas se les adicionaba el de igualdad y, a los medios públicos, el de neutralidad informativa; todos ellos garantizados por las Juntas Electorales, tanto en la información *durante* las elecciones como en la información *de/sobre* las elecciones.

Dicho lo anterior conviene añadir inmediatamente que la legislación electoral española ha venido ofreciendo algunos mecanismos específicos de reacción (el derecho de rectificación y la prohibición de publicación de encuestas) que, aunque de eficacia cuestionable, persiguen garantizar la veracidad informativa de todos los medios de comunicación durante el período electoral. Lo cierto es que las críticas vertidas sobre la efectividad del derecho de rectificación regulado en la LO 2/1984 resultan igualmente predicables, a pesar de las especificidades previstas en el artículo 68 LOREG, respecto de la información electoral ya que, si bien estas normas habilitan a los sujetos aludidos a requerir de un medio de comunicación —o, ante el incumplimiento de éste, de la autoridad judicial— la rectificación de una información en la que se difundan hechos referidos a candidatos o dirigentes políticos «inexactos y cuya divulgación pueda causarles perjuicio», es lugar comúnmente aceptado que los efectos en la opinión pública de la rectificación distan notoriamente de los producidos, con anterioridad, por la noticia inexacta o falsa. Y, por su parte, el artículo 69.7 LOREG impone la prohibición, durante los cinco días anteriores al de la votación, de publicar, difundir *o reproducir* [esta última modalidad ha sido añadida por la LO 2/2011 a pesar de la mayoritaria tendencia doctrinal favorable (9), incluso, a la supresión

(9) De hecho, no cabe olvidar que al Consejo de Estado, según reza su Informe sobre la reforma electoral, le «parece razonable suprimir la prohibición de publicar o difundir encuestas durante los cinco días anteriores a la votación. [...] los argumentos en los que se pretende fundar tal prohibición son fácilmente superables; y, de otra parte, es evidente que desde una perspectiva práctica la prohibición es inoperante» [*El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electo-*

legal en su conjunto de esta prohibición (10)] sondeos electorales por cualquier medio de reproducción (11). No en vano, tal y como se ha recordado en otro trabajo (12), en un intento de evitar la ineficacia de un precepto de tales características, el Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional sobre posibles modificaciones del Régimen Electoral General (13), amén de añadir al artículo 69.7 LOREG el término *reproducir*, también proponía la reforma del artículo 153.2 LOREG sobre el régimen de sanciones aplicable a la infracción del régimen de encuestas. No obstante, sigue extendiéndose un amplio manto de duda sobre la eficacia de este tipo de prohibiciones (14) dado el alcance que hoy tiene en la información/formación de la opinión pública el flujo de información (también, en su caso, sobre sondeos electorales) en Internet (15) (procedente de servidores de medios de comunicación no situados en España o pertenecientes a páginas de Internet situadas en España pero ajenas a medios de comunicación).

ral (2009): pág. 230]. En parecida línea se pronunció la Junta Electoral Central en el Informe que se elevó a petición de la Comisión Constitucional.

(10) Sobre el particular, véanse, entre otros, WERT, J. I. (1994), y GÁLVEZ MUÑOZ, L. (1997) y (2002).

(11) Por lo demás, la propia JEC ya avanzó, en su Acuerdo de 9 de marzo de 2008, que dicha prohibición debía alcanzar a la publicación, difusión y reproducción de sondeos electorales «por cualquier medio de comunicación en España».

(12) GARCÍA MAHAMUT, R. (2011): págs. 131 y 132.

(13) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie D, núm. 438, de 4 de agosto de 2010.

(14) Con tal afirmación en modo alguno se cuestiona la importancia y la influencia de las encuestas electorales. Sobre este particular, remitimos, ajeno a nuestro entorno, al estudio de ROMAIN RAMBAUD (2012).

(15) En esta línea, no está de más recordar, por ejemplo, que, tal y como lo define la Ley 17/2006, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal, forma parte de la función del servicio público esencial de la Corporación RTVE «la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y medios interactivos de Internet con contenidos de calidad diversos y equilibrados para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinados a satisfacer necesidades de información, cultura, educación, [...]», si bien, evidentemente, el propio artículo 26 de la misma ley preceptúa literalmente que «Durante los procesos electorales será de aplicación la legislación electoral. El órgano de comunicación con la Administración electoral será el Consejo de Administración de la Corporación RTVE a través de su Presidente».

2. *Los debates electorales (16) y la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999*

En su Instrucción de 13 de septiembre de 1999, la JEC completó la regulación ofrecida por la anterior Instrucción (que quedó derogada) en dos aspectos sustanciales.

En primer lugar, la JEC estableció un procedimiento específico de recurso contra los acuerdos de distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública.

Pero, en segundo lugar, la principal novedad de esta Instrucción residía en una somera regulación del procedimiento de organización de debates electorales en los medios de comunicación públicos y en las televisiones privadas. De tal forma que, a tenor de la Instrucción, los medios de comunicación que durante los períodos electorales decidieran emitir debates o entrevistas con representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones deberían ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral competente, según el ámbito de difusión del medio de que se tratare, 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 anunciaría inmediatamente, en el Boletín Oficial que correspondiera, 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 pudieran examinar la comunicación remitida por el medio y formular los recursos que estimasen pertinentes.

Como se observará, la Instrucción de 1999 no entraba a regular de forma general o completa la organización de debates electorales en los medios de comunicación sino que se limitaba a prever un mecanismo procedimental preventivo que impidiera que la iniciativa organizativa de tales actividades mediáticas pudiera derivar en hecho consumado y atentatorio contra los principios electorales de pluralismo, igualdad y neutralidad que la LOREG prescribe.

Más allá de la apariencia de mera regulación procesal que pudiera ofrecer, de la relevancia de esta novedad prevista en la Instrucción da buena cuenta el Acuerdo de la JEC de 23 de noviembre de 2010. Dicho Acuerdo confirmó otro dictado por la JEP de Barcelona por el que se prohibía la celebración de un de-

(16) Un análisis en detalle puede encontrarse en RALLO LOMBARTE, A. (1998b): págs. 64 a 81.

bate televisivo en TV3 entre los candidatos de CiU y PSC cuya celebración no había sido comunicada a la Junta con anterioridad a los cinco días previos a la celebración del debate. La JEC afirmó en dicho Acuerdo que la organización de dichos debates debía hacerse con previsión y antelación suficientes para garantizar la igualdad de los contendientes. La referida regla incluida en la Instrucción de 1999, recuerda la JEC, lejos de ser un mero elemento formal, constituye un instrumento imprescindible para garantizar el pluralismo político y la igualdad entre los candidatos ya que los plazos referidos en la mencionada Instrucción y la forma en que ha de dirigirse la comunicación sobre la organización de los debates (con indicación de la fecha y hora de emisión, de las entidades políticas invitadas y aceptación de las mismas y de la duración del debate) persiguen el respeto de la igualdad de las candidaturas no invitadas al debate.

La justificación histórica de esta novedad operada por la Instrucción de 1996 hay que buscarla en la trascendencia de los debates electorales en la formación de la opinión pública electoral (17) y en los conflictos que han acompañado su celebración durante los últimos años. En particular, cabe recordar que Felipe González *extrañó* la falta de un debate con Aznar en las elecciones de 1996 convencido de que la celebración de un debate electoral televisado le hubiera permitido superar la ligera distancia electoral existente entre PSOE y PP (como ocurrió con los debates electorales bilaterales que les enfrentaron en Antena 3TV y Tele 5 en 1993). Razones de cálculo electoral desaconsejaron al PP celebrar debates en 1996, 2000 y 2004. Así, los pioneros debates electorales entre González-Aznar no tuvieron continuidad hasta que se vieron reiniciados con Zapatero-Rajoy en 2008 y continuados con Rajoy-Rubalcaba en 2011.

Sobre las dudas jurídicas y litigios judiciales provocados en relación a la organización de debates electorales televisivos, hay que recordar que la Junta Electoral Central afirmó tempranamente, con afortunado e irreprochable criterio, que la legislación electoral española no prohibía los debates televisivos durante el período electoral en los que comparecieran los líderes políticos (Acuerdo de 22 de octubre de 1982) y recordó que los debates electorales televisados no sólo se ajustaban a las exigencias del artículo 66 LOREG sino que daban cumplimiento al mandato constitucional del artículo 20.3 de nuestra Carta Magna al garantizar el acceso a los medios de comunicación social de carácter público a los grupos políticos significativos (Acuerdo de 29 de mayo de 1987). Así, la Junta Electoral Central ha venido delimitando los criterios organizativos de dichos debates electorales dando cumplimiento a las exigencias derivadas de los principios de pluralismo, igualdad y neutralidad informativa: 1.º) no imposición

(17) Interesantes reflexiones al respecto en ARNALDO ALCUBILLA, E. (1995) y (2002).

de la fórmula «debate electoral»; 2.º) libre programación por la dirección del medio de comunicación y obligatoria remisión a la Junta Electoral con antelación suficiente para, ante potenciales recursos, evitar perjuicios irreparables; 3.º) acceso a los debates respetando una proporcionalidad adecuada basada en su representación institucional equivalente; 4.º) libertad del medio en la definición de los formatos informativos; 5.º) compensación suficiente, adecuada y proporcional a las candidaturas excluidas de los principales debates; 6.º) participación voluntaria en los debates; 7.º) ilicitud del anuncio de participación de un candidato en un debate cuando no se ha aceptado la invitación.

La fijación de criterios efectuada por la Junta Electoral Central no impidió que se fueran generando litigios especialmente desde que se inició la fórmula del debate bilateral entre los candidatos a la Presidencia del Gobierno de la Nación de los dos principales partidos políticos. Así, los debates televisivos González-Aznar de 1993 fueron recurridos por Izquierda Unida alegando su derecho a participar en los mismos. Mediante Acuerdo de 21 de mayo de 1993, la JEC desestimó dicho recurso aplicando los criterios interpretativos ya expuestos. Finalmente, el Tribunal Supremo confirmó, mediante Sentencia de 13 de febrero de 1996, los criterios de la JEC e ilustró sobre el cuadro interpretativo en que debe ubicarse la celebración de debates electorales en televisión.

La STS de 13 de febrero de 1996 proclamó: 1.º) que la igualdad de trato informativo durante las elecciones, no puede concebirse sino como proporcionalidad, esto es, atendiendo a la representatividad adquirida en anteriores contiendas electorales; 2.º) que la pretensión de un partido de participación en un debate con otros dos líderes con mayor representación parlamentaria constituye un exceso al intentar imponer un determinado formato informativo que vulneraría la libertad del medio de comunicación; 3.º) que no puede impedirse la celebración de debates cuando exista acuerdo entre los partidos y las televisiones siempre que, respetando el principio de proporcionalidad, se compense a las demás formaciones con similar posibilidad; 4.º) ningún partido tiene la obligación de participar en un debate electoral y el desaprovechamiento por parte de los partidos de la oferta de participación, siguiendo su propia táctica electoral, únicamente adquiere relevancia política y no jurídica. A estos efectos, deben recordarse las diferentes iniciativas políticas e incluso de reforma de la LOREG dirigidas a imponer la obligatoriedad de debates electorales televisados (18). En

(18) Véase, por ejemplo, la Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en materia de campañas electorales y debates públicos que presentó el Grupo parlamentario Socialista el 27 de octubre de 2003 (*BOCG*. Congreso de los Diputados, Núm. B-365-1, de 27 de octubre de 2003).

particular, recordemos que el artículo 105.2 del Estatuto de Andalucía establece que la Ley electoral andaluza regulará la obligación de los medios públicos de comunicación de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria (19).

En otras ocasiones se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre los debates electorales en los medios de comunicación. La STS de 10 de octubre de 2000 entendió ajustado a los principios de neutralidad informativa y pluralismo político el que la JEC ordenara a una televisión autonómica la retirada de cualquier silla o asiento vacíos de representantes de partidos que voluntariamente hubieran decidido no asistir a un debate electoral por entender que dicha «silla vacía» podría considerarse un acto de crítica hacia dicho partido. Por su parte, la STS de 16 de noviembre de 2009 resolvió que el significativo diferente horario (programación especial versus programación ordinaria) de transmisión de sendos debates electorales (bilateral versus multilateral) de partidos —todos ellos con grupo parlamentario— contraviene el «interés público» de la sociedad en estos espacios, vulnera la igualdad de los contendientes, no satisface la exigencia de pluralidad y atenta contra la neutralidad informativa exigida legalmente. También de interés resulta la STS de 6 de mayo de 2009 por cuanto ratifica la decisión de la JEC que, a su vez, ratificaba los criterios seguidos por la Corporación Catalana de Radio y Televisión y por RTVE en la celebración de un debate entre candidatos a la Alcaldía de Barcelona de distintas fuerzas políticas y que excluía al representante de una formación política en un escenario electoral en el que coinciden elecciones locales y autonómicas.

Ya vigente la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, se ha planteado un interesante conflicto (en juego, la voluntariedad en la participación, la libertad organizadora del medio de comunicación y el principio de pluralismo político

(19) La ley electoral andaluza, hasta la fecha, no ha regulado tal obligación. Un precepto estatutario de tales características no deja de plantear algunas cuestiones de interés. ¿Se debe dar correspondencia entre la obligación que se impone a los medios públicos de comunicación de celebrar debates y el deber de participar en los mismos por parte de los representantes de las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria?; ¿qué obligaciones adicionales se les generan a los representantes políticos, especialmente tendiendo presente el Acuerdo de la JEC estimatorio del recurso interpuesto por Emissions Digitals de Catalunya contra el acuerdo de la JEP de Barcelona en el que se establecía que las formaciones políticas invitadas a participar en un debate en televisión podían designar libremente el candidato que las representase? Por otro lado, dado que la ley electoral no ha desarrollado tal obligación sobre la organización de los debates, ¿cómo debe traducirse tal exigencia si solicitara su organización el candidato de cualquier formación política con representación parlamentaria —especialmente los minoritarios—? Tampoco cabe obviar que el artículo 66 de la LOREG es normativa básica y, en consecuencia, aplicable a la regulación sobre la organización de los debates, así como la propia Instrucción de la JEC 4/2011.

complementado con la exigencia de proporcionalidad) referido a debates electorales televisados con motivo de las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011 en la provincia de Barcelona que, a nuestro juicio, rompe en cierta medida con la forma de interpretar el principio de proporcionalidad y pluralismo que hasta la fecha había venido defendiendo la JEC —aunque se trate de un debate organizado en una televisión privada—. A ello dedicaremos especial atención y análisis más adelante.

III. LAS PRINCIPALES NOVEDADES QUE INCORPORA LA INSTRUCCIÓN DE LA JEC DE 24 DE MARZO DE 2011 EN DESARROLLO DEL NUEVO ARTÍCULO 66 LOREG

1. *La publicación de las radios y televisiones privadas*

Ilustrativo y significativo resulta el enunciado del propio Título de la Instrucción de 24 de marzo de 2011 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 período electoral*»—.

Como nos recuerda esta Instrucción, desde la adopción de la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 (a la que viene a derogar) se han producido diferentes circunstancias que aconsejan sustituirla: 1) la reforma legal en materia audiovisual llevada a cabo por la Ley 7/2010, de 31 de marzo de Comunicación Audiovisual que ha supuesto la generalización de la televisión digital, con un incremento muy significativo de los canales de titularidad privada; 2) la aprobación de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que ha incorporado un nuevo párrafo segundo al artículo 66 de la LOREG, en el cual se establece que las emisoras de titularidad privada durante el período 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 —de hecho, a propósito de las televisiones privadas, la propia Ley Orgánica 2/2011 ha encomendado a la JEC la aprobación de «Instrucciones» que permitan una cierta concreción del alcance de los principios que, por mandato expreso de la Ley, son de aplicación a estas emisoras de televisión durante el período electoral—; 3) la conveniencia de incorporar a

la Instrucción la doctrina de la JEC en relación a los «planes de cobertura informativa de los medios de comunicación de titularidad pública».

Sin duda, la Instrucción de 24 de marzo de 2011, a diferencia de las anteriores, sí ha supuesto un amplio y global desarrollo de las escuetas previsiones contenidas en el actual artículo 66 LOREG sin limitarse a prever mecanismos de reacción frente a las transgresiones de la LOREG y contemplando una pluralidad de criterios y principios que deben informar la actividad informativa de la práctica totalidad de los medios de comunicación durante *todo* el período electoral, esto es, el «período comprendido entre la fecha de publicación de la convocatoria de las elecciones en el boletín oficial correspondiente y el día mismo de la votación».

Conviene destacar que, si bien la referencia a *todo el período electoral* ya se contenía en la anterior redacción, su alcance no ha dejado en la práctica de presentar diferente intensidad en la medida en que ha permitido establecer, en cierto modo, diferencias entre el modo de ejercer el control en los medios de comunicación durante la «precampaña» y la «campaña electoral» (20).

Conviene hacer notar que la actual reforma también afecta al ámbito de las campañas electorales (art. 53 LOREG) y reduce drásticamente el peso de la publicidad y de la propaganda electoral fuera del período estricto de la campaña electoral. La interpretación que la JEC ha realizado en su Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, sobre la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 LOREG afecta al control de los medios de comunicación durante la totalidad del período electoral. El artículo 53 LOREG establece un límite temporal expreso al que deben someterse las candidaturas en sus actividades de captación de sufragio: lo que significa limitar expresamente a quienes concurren a las elecciones a realizar determinados actos de propaganda electoral, entre los que se incluye la petición directa del voto, antes y después del período electoral. Esto tiene una repercusión directa en el ámbito de los debates y entrevistas a los candidatos en los medios de comunicación de titularidad pública y privada, pues impide la petición expresa del voto. Efectivamente, cabe subrayar que el apartado segundo de la citada Instrucción prevé como acto permitido expresamente: «los candidatos y los representantes de las entidades políticas que concurren a las elecciones no incurrir en la prohibición estableci-

(20) Lo que, por otra parte, ha sido regla de actuación en otros países de nuestro entorno. Singularmente ilustrativo es el ejemplo francés que se expone en A. RALLO LOMBARTE (2000b): págs. 93 y sigs. Conviene tener presente que la regla de los tres tercios ha sufrido modificaciones en 2000, 2006 y en julio de 2009. Esta última modificación atiende a la decisión del Consejo de Estado de 8 de abril de 2009. Sobre el particular, puede documentarse ampliamente en el portal web del Consejo Superior del Audiovisual (CSA).

da en el artículo 53 de la LOREG, entre otros, en los siguientes casos, siempre que no incluyan una petición expresa del voto: [...] 2.º La intervención de los candidatos y de los representantes de las formaciones políticas que concurran a las elecciones en entrevistas o debates en los medios de comunicación de titularidad pública o privada».

Volviendo a las novedades que resumidamente incorpora la Instrucción de la JEC de 24 de marzo de 2011, conviene destacar que la misma, reproduciendo el artículo 66 LOREG, extiende el control de la Administración Electoral y la vigencia de los principios de garantía de la información electoral a la *totalidad* de los medios de comunicación públicos y privados (exceptuando siempre la prensa escrita pero incorporando, como gran novedad, a las radios privadas) modulando la intensidad del control en función de los medios de comunicación afectados conforme al siguiente esquema:

a) Los medios de comunicación públicos (radios y televisiones nacionales, autonómicas y locales) se ven sometidos al máximo grado de control e intervención de las Juntas Electorales:

1.º) Los órganos de dirección y administración de los medios de comunicación de titularidad pública deberán garantizar el respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, la proporcionalidad y la neutralidad informativa «en toda su programación». Las decisiones de los órganos de dirección y administración son recurribles ante las Juntas Electorales competentes.

2.º) Los Planes de cobertura informativa de la campaña electoral que elaboren los órganos de dirección de los medios de titularidad pública serán objeto de control previo/preventivo por la Administración Electoral al ser obligatorio su sometimiento a las Juntas Electorales competentes —e incluyendo en los mismos los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral, así como los criterios sobre la información específica relativa a la campaña electoral—. Además, las candidaturas podrán recurrir ante las Juntas Electorales los planes de cobertura informativa de la campaña electoral.

3.º) La información específica relativa a la campaña electoral deberá respetar los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa; lo que, entre otros, supone, en la práctica, lo siguiente: *a)* La duración de la información dedicada a cada formación política se ajustará proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio. *b)* La información dedicada a cada formación política se emitirá de conformidad con los criterios previamente acordados en los planes de cobertura informativa, y, en su defecto, aplicando el criterio de mayor a menor, por el orden de los resultados logrados por cada formación política en dichas elecciones. *c)* Podrá proporcionarse información sobre aque-

llas candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones sin que, en ningún caso, estas últimas puedan obtener una cobertura informativa mayor que ninguna de las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones.

4.º) Los debates electorales o entrevistas serán organizados o difundidos a criterio de los órganos de dirección de los medios pero respetando los principios de pluralismo político, neutralidad informativa, igualdad y proporcionalidad y, en particular, los siguiente criterios: *a)* 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. *b)* 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.

b) Los medios de comunicación privados (radios y televisiones privadas).

Durante los períodos electorales, los órganos de dirección de las emisoras de radio y televisión de titularidad privada deberán garantizar el respeto a los principios de pluralismo e igualdad en la acción informativa con incidencia electoral.

Por primera vez, también las radios privadas se someten a los principios electorales de control informativo, si bien en mínima intensidad al declararse la vigencia exclusivamente de los principios de pluralismo e igualdad y sin que ello les imponga, a priori, formatos informativos específicos.

Sin embargo, la inequívoca referencia de la Instrucción a las radios privadas choca con la confusa y técnicamente defectuosa referencia contenida en el artículo 66 LOREG al diferenciar el tratamiento electoral entre «emisoras de titularidad privada» y «televisiones privadas». Una interpretación literal de este precepto (y ante la ausencia de referencia expresa a las radios privadas) invita a considerar incluidas a éstas en la referencia al término «emisoras» para que la diferenciación realizada adquiera sentido y no resulte absurda. No obstante, conviene advertir que ni la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2011 ni el Informe de la Subcomisión de la Comisión Constitucional sobre modificaciones al régimen electoral ni las referencias recogidas en los Diarios de Sesiones durante la tramitación de la reforma electoral amparan la extensión de las referencia a las «emisoras de titularidad privada» tanto a las televisiones como a las radios privadas.

En todo caso, el artículo 66.2 LOREG distingue entre los principios predicables a la radio y televisión privada sobre cualquier información con incidencia electoral (pluralismo e igualdad) y los principios predicables sólo de las televisiones privadas cuando la actividad informativa se concreta en debates, entrevistas o información sobre la campaña electoral (pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad).

c) Las televisiones privadas.

Además, las televisiones privadas, durante el período electoral, deberán respetar, además de los principios de igualdad y pluralismo, 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 y conforme a los siguientes criterios adicionales:

1.º) Sobre la información con «incidencia electoral», *a)* el principio de proporcionalidad obliga a atender preferentemente a los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes; *b)* nada impide proporcionar otra información sobre aquellas candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones siempre que estas últimas no reciban una cobertura informativa mayor que las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones.

2.º) Sobre los debates electorales, *a)* las televisiones privadas deciden libremente la organización o difusión de entrevistas o debates electorales, *b)* deberán tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes, *c)* si una televisión decide emitir un debate entre dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre los demás candidatos que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes.

Como puede observarse, la gran novedad ofrecida por la Instrucción de 24 de marzo de 2011, en desarrollo de la nueva redacción del artículo 66 LOREG ofrecida por la LO 2/2011, consiste en el sometimiento, en mayor o menor grado, a las radios y televisiones privadas a un régimen de control informativo durante el período electoral que viene, cuando no a equipararlas, a aproximar su régimen legal al de los medios de comunicación públicos —«publicando», sin lugar a dudas, su estatuto jurídico durante el proceso electoral—. Y ello a pesar de que se haya intentado diferenciar su modalidad de control atendiendo al diferente estatuto jurídico del que gozan como la JEC proclama en su propia Instrucción de 24 de marzo de 2011: «En relación a la exigencia a los medios de

titularidad privada del respeto a los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa, esta Junta entiende que el inequívoco mandato legal en este punto debe cohonestarse 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».

Existe, no obstante, una cuestión de principio que cualquier aproximación a la regulación de la información electoral ha venido tradicionalmente cuestionándose: ¿debiera aplicarse idéntico o similar régimen normativo a los medios de comunicación públicos y privados y, en particular, a las televisiones públicas y privadas? En otras palabras, ¿la televisión pública debe adecuar su acción informativa electoral no sólo al ejercicio de derechos y libertades constitucionales sino, también, en tanto ente público, a la garantía del pluralismo, de la neutralidad y de los intereses generales mientras que las televisiones privadas deben someterse únicamente a la efectividad de los derechos y libertades constitucionales pero sin límites añadidos?

Raramente (21) se había cuestionado la exigencia de límites y de vigilancia de la acción informativa electoral de la radio y televisión pública por cuanto su actuación se ha traducido, históricamente, en un uso partidista muy alejado de su estatuto legal y constitucional.

(21) Singularmente llamativo resulta que los Consejos de Informativos de TVE y RNE hayan venido criticando que la información sobre la campaña electoral tenga que ser proporcional a los resultados de las elecciones anteriores, de acuerdo a la Ley Electoral. Así, como ejemplo de todos los anteriores, en su comunicado de 4 de noviembre de 2011 (elecciones generales de 20 de noviembre de 2011) el Consejo de Informativos de TVE, exigía respeto a la independencia de los profesionales de la información y que los criterios periodísticos fueran la guía en la elaboración de la información electoral. En dicho comunicado expresaba su desacuerdo con el criterio de que la información sobre la campaña electoral hubiera de ser proporcional a los resultados de las elecciones anteriores siguiendo las instrucciones de la Junta Electoral. A su juicio, este reparto «mecánico» de los tiempos y espacio no garantizaba sino que vulneraba los principios de pluralismo, neutralidad y equidad que debieran presidir la información, en especial en un medio público y estatal, como Televisión Española. Para dicho Consejo de Informativos el criterio informativo debería primar «siempre» por encima de los tiempos y el orden establecidos por la Junta Electoral Central.

El interrogante clave se cierne sobre si las radios y televisiones privadas deben verse sometidas durante el período electoral a idénticos límites y vigilancia que las públicas o, por el contrario, su acción informativa durante el período electoral debiera ampararse únicamente en la maximización de las libertades de empresa, expresión e información. Estas preguntas, lejos de constituir un ejercicio intelectual irrelevante u ocioso, resultan harto pertinentes pues han generado una intensa polémica entre partidarios y múltiples detractores de la nueva regulación aportada por el artículo 66 de la LO 2/2011 y la Instrucción de 24 de marzo de 2011 que lo desarrolla en la medida en que ha sometido a reglas y control al conjunto de los medios de comunicación (22), imponiéndoles, incluso, formatos informativos en la información relativa a las candidaturas durante la campaña electoral (23).

En favor de la *opción privatista* se afirma que la equiparación restrictiva de la actividad funcional de las televisiones privadas, imponiéndoles en su actividad informativa electoral casi idénticos criterios que a la televisión pública, adolecería de dudosa cobertura constitucional por cuanto dicha acción informativa electoral debiera ser producto, únicamente, del pluralismo de dichos medios privados y del respeto a la libertad de información de sus profesionales (24).

(22) Por todas, valga la opinión de Solozábal para quien la imposición a las televisiones privadas en su actividad informativa durante la campaña electoral de los criterios que se aplican a la televisión pública supone una equiparación restrictiva funcional de dudosa cobertura constitucional [SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. (1993): pág. 78].

(23) De hecho, La Federación de asociaciones de Periodistas de España (FAPE) y la Asociación de la Prensa de Madrid (APM) solicitaron el 10 de febrero de 2011 a la Defensora del Pueblo en funciones que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la LO 2/2011 por prever ésta que el artículo 66.2 LOREG impusiera bloques de información electoral a las televisiones privadas, con reparto proporcional de los tiempos de los partidos, conforme a los resultados obtenidos en las anteriores elecciones. Para estas organizaciones, los medios privados, por su interés económico general, no tienen función de servicio público esencial y, por tanto, no se les puede exigir la gratuidad de estas emisiones electorales lo que vulneraría el artículo 20 de la Constitución en relación a la libertad de información. La FAPE y la APM entendían que esta regulación buscaba convertir la información libre en un altavoz de mensajes políticos, cronometrados y de dudoso interés para las audiencias y, por ello, lo consideraba un grave atropello profesional.

(24) En sentido radicalmente opuesto se manifiestan numerosos ordenamientos de nuestro entorno comparado. Resulta de especial interés, por su actualidad, la Recomendación del Consejo Superior del Audiovisual francés núm. 2011-3, de 30 de noviembre de 2011, para los servicios de radio y televisión relativa a la elección del Presidente de la República en la que se recogen las reglas en el tratamiento de las noticias sobre la elección del Presidente y distingue y establece una serie de reglas para el tratamiento de noticias de la elección y reglas para el tratamiento de las intervenciones. Así mismo, resulta de gran interés la Resolución del Consejo Superior del Audiovisual núm. 2011-1, de 4 de enero de 2011, relativa al principio de pluralismo político en los servicios de radio y televisión durante el período electoral). Debe observarse que se introduce un tratamiento

Por contra, afirmar dicha libérrima acción informativa de las televisiones privadas en período electoral desconocería que las libertades de expresión e información quedan limitadas constitucionalmente por el respeto al resto de los derechos constitucionales (art. 20.4 CE) y, entre ellos, al derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a cargos públicos (art. 23.2 CE).

Admitiendo la trascendencia de las elecciones como institución clave del régimen democrático, nos vemos obligados a reconocer un tratamiento normativo singular del proceso de formación de la opinión pública en período electoral y, en particular, a una *ponderación* del ejercicio de estas libertades constitucionales que garantice la vigencia efectiva de los principios electorales (concurrentia, competitividad, igualdad) en el todopoderoso medio de comunicación de masas televisivo. No en vano, como tuvo el acierto de apreciar la STS de 13 de febrero de 1996, aunque la participación en debates televisivos tiene la caracterización de *información*, visto desde el medio de comunicación televisión, para los contendientes representa una oportunidad de propaganda de sus programas y ofertas y, en consecuencia, difícilmente puede negarse la calificación de *acto de campaña electoral*.

Tratándose, pues, de un *acto más de campaña electoral*, resulta razonable que el legislador electoral regule esta actividad de los medios de comunicación como, en fin, lo hace cuando establece la obligación de los medios de comunicación públicos de facilitar gratuitamente a las candidaturas espacios para la difusión de propaganda electoral o cuando proscribe que las televisiones privadas puedan contratar espacios de publicidad electoral o cuando prescribe el derecho de las candidaturas a realizar publicidad en la prensa y radios privadas sin que pueda producirse discriminación en cuanto a su inclusión, tarifas y ubicación.

De esta forma, si bien la información *durante y sobre* las elecciones en la prensa escrita privada se ajustará a los principios constitucionales que informan *las libertades de expresión e información* según el artículo 20 de la Constitución, en las radios privadas deberán atenderse los principio de igualdad y pluralismo, en las televisiones privadas deberán respetarse también, amén de dichas normas constitucionales, los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa. Diferencia de trato que indudablemente deriva de la extraordinaria *vis expansiva* que la televisión, a diferencia de otros medios de comunicación privados, proyecta en la formación de la opinión pública.

Además, el otorgamiento de un régimen normativo particular a la actividad informativa electoral tanto de las radios y televisiones públicas como de las pri-

exhaustivo sobre el tratamiento de la noticia en período electoral distinguiéndose entre el tratamiento de noticias relacionadas con la elección y las noticias no relacionadas con la elección.

vadas, sometida a vigilancia y control, se ubica en las tendencias más actuales de intachables regímenes democráticos de nuestro entorno.

En consecuencia, resulta irreprochable la *opción publicista* adoptada por la legislación electoral española al someter el tratamiento informativo de las radios y televisiones privadas durante el período electoral a los mismos o similares principios, límites y controles que a la radio y televisión pública y, en particular, al admitir que las decisiones de los órganos de administración de todos estos medios en período electoral sean recurribles ante la Junta Electoral competente, de acuerdo con el procedimiento dispuesto por la Junta Electoral Central. El artículo 66 LOREG (y su Instrucción de desarrollo de 24 de marzo de 2011) habilitan a la JEC para fijar el procedimiento mediante el cual serán recurribles ante la Administración electoral las decisiones de los medios de comunicación públicos y privados que pudieran contravenir dichos principios informativos durante el período electoral y, con ello, hay que reconocer que la JEC ha asumido un comprometida tarea implementadora del ordenamiento electoral desarrollando la LOREG mediante Instrucciones cada vez más ambiciosas (delimitando los criterios de verificación del respeto a la legislación electoral por parte de los medios de comunicación y configurándose como auténtica Autoridad (25) garante del pluralismo y la neutralidad informativa en el proceso electoral) que dejan atrás, en buena medida, las pasadas críticas que cuestionaban su falta de especialización y su pasividad. Resulta de justicia reconocer que, tras la Instrucción de 24 de marzo de 2011 (y, en la práctica, con anterioridad), la JEC ha asumido un papel destacado en el control preventivo de los medios de comunicación públicos al imponer la exigencia de someter a control previo el Plan de cobertura informativa de la campaña electoral —adoptando, en consecuencia, una novedosa posición activa frente a su tradicional pasividad o perfil reactivo—. Pero, en todo caso, la falta de especialización de la Junta Electoral Central en materia audiovisual obliga a presumir aún dificultades [resueltas en países de nuestro entorno (26)] en el cumplimiento de la alta función que la legislación electoral le atribuye.

La Instrucción de 24 de marzo de 2011 viene a desarrollar el siguiente sistema de recursos ante las Juntas electorales:

(25) Sobre la naturaleza y principios informadores de la Administración electoral como Administración independiente puede verse RALLO LOMBARTE, A. (1997): págs. 193 a 240 —con posterioridad, del mismo autor, en torno a las paradojas y disfunciones político-constitucionales que se vierten sobre las denominadas Administraciones independientes (2002)—. Y, más recientemente, PASTOR ALBADALEJO, G. (2011): págs. 287 a 339.

(26) Como en Francia, donde dicha función se atribuye a la Autoridad Garante de la Comunicación: RALLO LOMBARTE, A. (2000b): págs. 93 a 138.

a) Respeto de la emisión por la radio y televisión públicas de «programas con incidencia electoral»:

— Las actuaciones y los programas emitidos durante el período electoral por los medios de comunicación de titularidad pública con incidencia electoral podrán ser objeto de impugnación ante la Junta Electoral competente.

— Estarán legitimados para presentar este recurso los representantes generales o de las candidaturas.

— El recurso habrá de basarse en la vulneración de los principios de pluralismo político y social, de igualdad, de proporcionalidad o de neutralidad informativa.

— Las Juntas Electorales resolverán los recursos adoptando las medidas necesarias para el restablecimiento de la efectividad de los principios vulnerados a que se refiere el artículo 66 de la Ley Electoral.

b) Respeto de la emisión por *la radio y televisión privadas* de «programas con incidencia electoral», los recursos sólo podrán basarse en la vulneración de los principios de pluralismo e igualdad en las radios.

c) Respeto de la emisión por las televisiones privadas de «entrevistas y debates electorales, o información específica sobre la campaña electoral», los recursos también podrán fundarse, además de en los principios de pluralismo e igualdad, en la violación de los principios de neutralidad informativa y de proporcionalidad.

2. *Viejos y nuevos principios informativos en el proceso electoral: el principio de proporcionalidad como objetivación de los principios de pluralismo e igualdad. El principio compensatorio. El principio de neutralidad*

Pluralismo, igualdad, neutralidad, proporcionalidad y compensación no son, en absoluto, principios innovadores de la actividad de los medios de comunicación en el período electoral que hayan visto la luz tras la reforma de la LOREG efectuada por la LO 2/2011 ni cuya efectividad haya empezado a exigirse tras la adopción por la JEC de la Instrucción de 24 de marzo de 2011.

Nada más lejos de la realidad. Como ha quedado expuesto, desde 1985, el artículo 66 LOREG viene exigiendo que las radios y televisiones públicas garanticen en el período electoral el respeto al pluralismo y a la neutralidad informativa y, su respectiva legislación reguladora, desde 1988, venía imponiendo a las televisiones privadas, radios municipales y televisiones locales el respeto

al pluralismo y la igualdad. Y, por supuesto, la JEC ha garantizado desde sus orígenes la vigencia efectiva de estos principios.

Ciertamente, en 2011, por primera vez, el artículo 66 LOREG ha otorgado rango legislativo a los principios de proporcionalidad (como informador de *toda* la programación de radios y televisiones públicas) y neutralidad —ambos deberán ser respetados por las televisiones privadas en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral—. Pero ni el reconocimiento legal del primero de estos principios ni el ámbito objetivo y subjetivo de verificación de ambos constituyen novedad material por cuanto la JEC ha venido otorgándoles valor efectivo tanto en los medios de comunicación públicos como privados en la resolución de las controversias concretas que se han suscitado durante los últimos años. Por lo tanto, nada nuevo bajo el sol.

Ahora bien, lo anterior no puede restar valor a la apuesta del legislador acogiendo la autoridad hermenéutica de la JEC en su doctrina relativa al control de la actividad informativa de los medios de comunicación durante el proceso electoral. Se trata de un aval que la JEC ha hecho valer con fuerza en el desarrollo del artículo 66.2 LOEG realizado a través de su Instrucción de 24 de marzo de 2011 que, a no dudarlo, supone un nuevo salto cualitativo en la mejor dirección de supervisión y garantía del pluralismo y la neutralidad informativa que a la JEC corresponde verificar. Ni, al tiempo, podemos devaluar el indudable cambio significativo que jurídicamente implica, singularmente, la imposición legal del principio de proporcionalidad a toda la programación de los medios públicos y, de éste junto con el de neutralidad, a buena parte de la actividad informativa de las televisiones privadas. Y, por último, hay que reconocer la mejor sistemática que la reforma de 2011 ha otorgado al artículo 66 LOREG al imponer los principios de igualdad y pluralismo a todos los medios de comunicación audiovisuales públicos y privados y, además, los de neutralidad y proporcionalidad a las radios y televisiones públicas y las televisiones privadas cuando su actividad informativa tenga por objeto debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral. Sin embargo, esta nueva sistemática, que mejora el singular marco de principios que derivaba del anterior prolijo elenco de normas reguladoras, no agota las dudas interpretativas que se ciernen sobre el alcance de cada uno de estos principios.

Nadie dudará que los principios de pluralismo, igualdad, neutralidad, proporcionalidad y compensación, de fácil recurso, apelación y predicamento a la actividad de los medios de comunicación en el período electoral, resultan de tan genérica aplicación que generan inevitables solapamientos interpretativos y, con ello, ofrecen no pocas dudas y conflictos sobre su aplicación al caso concreto que necesitan de consideraciones aclaratorias como las que siguen.

1.º En el origen de toda política legislativa dirigida a ubicar la acción de los medios de comunicación en el proceso electoral está la garantía del principio de pluralismo político (que no *social* como insistentemente reitera el artículo 66 LOREG tanto antes como después de su reforma en 2011). Las elecciones son el principal instrumento para la traducción del pluralismo político existente en el seno de la sociedad en representación política. En el proceso electoral, partidos políticos, coaliciones electorales, agrupaciones electorales y candidaturas concurren ante el cuerpo electoral para que éste libremente elija de entre las opciones políticas concurrentes. La mayor libertad del elector en la votación coincidirá con la máxima visualización de todas las candidaturas concurrentes y, en consecuencia, con la posibilidad de todo ciudadano de efectuar una opción real entre *todas* las opciones políticas en liza. Los medios de comunicación juegan, por lo tanto, un papel trascendental en la garantía efectiva del pluralismo político otorgando la máxima visibilidad posible a todos los partidos políticos concurrentes.

Así las cosas, existe un mandato legal inequívoco dirigido a todos los medios de comunicación públicos y privados (excepto a la prensa escrita) para que en el conjunto de su programación informativa garanticen efectivamente el principio de pluralismo político, esto es, den audiencia e informen, si no fuera posible sobre todas, sí sobre la actividad electoral del mayor número posible de candidaturas concurrentes a la elección. En otras palabras, una radio o televisión —independientemente de su naturaleza (pública o privada) o ámbito territorial (estatal, autonómico provincial o local)— que se limitara a acoger en su programación la presencia de líderes o información sobre un único partido, de los varios concurrentes, contravendría flagrantemente el principio de pluralismo político legalmente exigido. Pero, aun no resultando tan soez la vulneración, si ese medio se ocupara exclusivamente de dos de las candidaturas concurrentes, pudiendo dar cabida a otras en liza, también atentaría contra el principio de pluralismo político. Este principio, en sí mismo, obliga a garantizar la mayor presencia posible en los medios de comunicación de la diversidad ideológica existente en el seno de la sociedad y traducida en el proceso electoral a través de las candidaturas políticas concurrentes.

Ahora bien, la garantía efectiva del *pluralismo perfecto* en los medios de comunicación parece, la mayoría de las veces, difícil o imposible de alcanzar. Nada lo impedirá, por supuesto, si en una determinada elección local concurren escaso número de candidaturas (en este supuesto, la exclusión inopinada de alguna de ellas por parte de una radio o televisión local adolecerá de evidente ilicitud). Por el contrario, en otras elecciones locales, autonómicas o generales pueden concurrir decenas de candidaturas de forma que resulte im-

posible dar cobertura informativa a todas ellas por razones técnicas (al existir necesariamente unos tiempos limitados de cobertura informativa de la campaña electoral) o de interés profesional-periodístico (al adolecer algunas de las candidaturas electorales concurrentes, según el diferente ámbito en que se verifica la elección, de un interés informativo para el conjunto de la sociedad extremadamente marginal y, en ocasiones, puramente exótico; o, sin más, al entrar en conflicto la *vis expansiva* del principio de pluralismo con la libertad del medio de comunicación a decidir sobre el interés informativo de las muy diferentes ofertas políticas concurrentes a las elecciones). En estos supuestos, la garantía efectiva del principio de pluralismo político, aún *imperfecto*, nos obliga a preservar la máxima presencia mediática de candidaturas e, inevitablemente, a sacrificar la asistencia de alguna/s de ellas (en debates o bloques informativos) pero, obviamente, conforme a criterios objetivos que alejen la proscrita arbitrariedad que viciaría la formación libre de la opinión pública electoral (27). El derecho a recibir información plural durante el proceso electoral deberá conciliarse y encontrar su correcto equilibrio con la libertad del informador constitucionalmente garantizada. Y a este fin se direccionan, obviamente, el resto de los principios electorales informativos: igualdad, neutralidad, proporcionalidad y compensación.

2.º A la vista de los límites inevitables que el principio de pluralismo ofrece para dar satisfacción plena a la acción informativa de los medios de comunicación durante el proceso electoral, es el principio de igualdad el que va a dar respuesta satisfactoria a las limitaciones referidas a través de diversas manifestaciones: a) En primer lugar, dado que resulta inimaginable la presencia de todas y cada una de las candidaturas concurrentes en todos los formatos de información electoral de los medios de comunicación (para dar satisfacción al principio de pluralismo), la información sobre unas o la exclusión informativa de otras deberá obedecer a criterios objetivos derivados del principio de igualdad, esto es, el acceso informativo a los medios de comunicación de las

(27) Buen ejemplo de ello lo encontramos en el Acuerdo de la JEC de 7 de abril de 2011 en el que se resuelve una Consulta sobre el criterio para determinar qué fuerzas políticas deben ser tenidas en cuenta en la programación previa de los debates, entrevistas y otros espacios de información electoral: la representación en las anteriores elecciones equivalentes. Pero, como recuerda el Acuerdo, resulta evidente que en el caso de las elecciones municipales, pretender que todas las formaciones políticas obtuvieran acceso a la programación informativa sobre la campaña electoral podría poner en peligro el cumplimiento del principio de proporcionalidad recogido en el artículo 66 de la LOREG. «Por este motivo, esta Junta entiende que en el caso de las elecciones locales no vulnera la legislación electoral que un medio de comunicación de titularidad pública limite los espacios de información electoral a aquellas fuerzas políticas que presenten candidatura en al menos el 50 por 100 de las circunscripciones en las que se vaya a celebrar la elección».

candidaturas deberá realizarse «en condiciones de igualdad» resultado excluida la arbitrariedad en la decisión. *b)* Pero, en segundo lugar, el «acceso en condiciones de igualdad», obvio es recordarlo, no puede traducirse en un «igual acceso» de todas las candidaturas a los medios por cuanto, en defecto de norma legislativa que impusiera dicho *igualitarismo mecánico*, la igualdad en el tratamiento informativo de las candidaturas debe atender necesariamente a las diferentes características de éstas (carácter emergente o consolidado, mayor o menor respaldo social, ...) para, en definitiva, tratar de forma igual a quienes lo son pero diferenciando el trato a quienes gozan de rasgos diferenciadores. En definitiva, el principio de igualdad prohíbe la exclusión de un debate electoral o de cobertura informativa a los partidos que gocen de idéntica posición pero, obviamente, la diferencia entre candidaturas puede derivar de múltiples criterios: número de afiliados a los partidos políticos concurrentes, cantidad de actos electorales organizado o, como ocurre entre nosotros, la diferente representación institucional obtenida en anteriores procesos electorales equivalentes y es en este punto en el que entran en juego dos principios que, complementarios entre ellos, permiten concretar objetivamente las exigencias impuestas por el principio de igualdad: la proporcionalidad y la compensación.

3.º Sin embargo, el principio de proporcionalidad, consagrado legalmente por primera vez en el artículo 66 LOREG tras la reforma de 2011, aunque busca satisfacer las necesidades de objetivación del principio de igualdad sólo lo logra parcialmente por cuanto, si bien excluye el *igualitarismo mecánico* (por lo demás, de imposible verificación), no proporciona una referencia concreta que permita su aplicación: ¿proporción en el número de afiliados, de actividades electorales, de candidatos presentados, de circunscripciones cubiertas, de electos obtenidos en elecciones anteriores, de recursos económicos disponibles para la campaña, ...? El artículo 66 LOREG sigue, en fin, sin legalizar el criterio que la JEC viene aplicando desde lejos y, de nuevo, ha tenido que ser la Instrucción de 24 de marzo de 2011 la que consagre el principio de proporcionalidad *atendiendo a los resultados electorales en elecciones equivalentes anteriores*. Ahora bien, no podemos dejar de cuestionar la forzada diferenciación de tratamiento entre medios públicos y televisiones privadas que la Instrucción establece pero cuya traducción práctica se nos antoja inevitablemente conflictiva. En un intento de clarificar este punto, la JEC resolvió en su Acuerdo de 15 de septiembre de 2011 una Consulta sobre la aplicación del principio de proporcionalidad a las televisiones privadas en la que recuerda que la Instrucción 4/2011 impone a las televisiones privadas el necesario respeto al principio de proporcionalidad en la información dedicada específicamente a la campaña electoral, esto es, atendiendo *preferentemente* a los resultados obtenidos por cada formación política en las

últimas elecciones equivalentes (sin que vulnere dicho criterio informar sobre aquellas candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones; en cualquier caso, estas últimas candidaturas no podrán recibir una cobertura informativa mayor que las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones). Se trata de una exigencia de *proporcionalidad prudencial y no aritmética* como la exigida en los medios de titularidad pública que se detallarán en los diferentes Planes de Cobertura.

4.º Ahora bien, la aplicación de los principios de pluralismo, igualdad y proporcionalidad, moduladores de la actividad informativa de los medios de comunicación durante las elecciones, comportará inevitablemente, las más de las veces, la exclusión de un número mayor o menor de candidaturas en determinados formatos informativos: debates electorales, entrevistas electorales, información sobre actos de campaña electoral, etc. Esta exclusión, sin embargo, no debiera impedir, en la medida de lo posible, que la actividad de los medios de comunicación intentará la mayor cobertura posible de todas las candidaturas concurrentes en beneficio del principio de pluralismo e impidiendo el sacrificio evitable del derecho de candidaturas *menores* a acceder a la cobertura de su información electoral. Y es en este punto en el que el *realmente novedoso* principio de compensación entra en juego.

Sin necesidad de reconocimiento legal en el artículo 66 LOREG, la Instrucción de 24 de marzo de 2011 de la JEC, haciéndose eco de su doctrina anterior, ha plasmado diferentes manifestaciones de este principio de compensación. Así, los medios de titularidad pública y las televisiones privadas podrán: *a)* proporcionar información específica sobre la campaña de aquellas candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones, sin que en ningún caso estas últimas puedan obtener una cobertura informativa mayor que ninguna de las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones (28); *b)* en el caso de que decidieran emitir un debate electoral entre representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberán emitir otros

(28) Así lo había venido estableciendo la JEC, por ejemplo, en su Acuerdo de 7 de abril de 2011, abordando el conflicto entre los principios de proporcionalidad y compensación: «Si bien es cierto que al incluir a fuerzas políticas que no se presentaron a las pasadas elecciones no resulta posible seguir empleando el criterio de proporcionalidad en la distribución de los tiempos, ello no debe a juicio de esta Junta impedir necesariamente que estas formaciones obtengan cobertura informativa en los medios de comunicación pública. El principal límite con que se encuentra esta cobertura es que nunca podrá ser mayor que la que obtengan las formaciones políticas que sí obtuvieron representación.»

debates bilaterales o plurilaterales (29), o proporcionar información compensatoria suficiente sobre las demás candidaturas que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes (30).

5.º Dicho todo lo anterior, puede afirmarse que el principio de neutralidad informativa de los medios de comunicación en el proceso electoral ya obtiene buena parte de su perfecta garantía a través de los principios hasta aquí glosados (pluralismo, igualdad, proporcionalidad y compensación). Todos ellos van perfectamente direccionados a proscribir la arbitrariedad o la opción netamente partidista de los medios de comunicación audiovisuales (pues sólo queda netamente fuera de estas exigencias legales la prensa escrita). A todos ellos se les exige, cuanto menos, acceso plural y en condiciones de igualdad, sin discriminaciones (esto es, diferenciaciones injustificadas), de todas las candidaturas a la programación informativa. Y, en particular, en determinados formatos informativos (por ejemplo, debates electorales) se imponen principios adicionales (proporcionalidad y compensación) que, ciertamente, angostan extraordinariamente el margen de los medios de comunicación y comportan casi inevitablemente

(29) El detalle al que descende la Instrucción de 24 de marzo de 2011 no agota, sin embargo, los conflictos potenciales. Así, en su Acuerdo de 3 de noviembre de 2011 la JEC dilucidó un recurso interpuesto por candidaturas que, a su vez, habían sido excluidas de estos debates plurilaterales aun gozando de representación parlamentaria (pero no de Grupo Parlamentario propio como el medio de comunicación estimó necesario para posibilitar un «debate a cinco»). Coalición Canaria-Nueva Canarias impugnó el Plan de Cobertura de RTVE en relación con las elecciones generales de 20 de noviembre por cuanto establecía que, además del debate bilateral, RTVE emitiría un debate en el que podrían participar los partidos con Grupo Parlamentario propio (llamado «debate a cinco»). A las formaciones políticas integradas en el Grupo mixto se les ofrecería incluir declaraciones grabadas sobre los asuntos que fueran tratados en el debate. El recurrente impugna el criterio empleado para la ordenación de los debates solicitando su inclusión en el llamado «debate a cinco». Para la JEC, más allá del número de votos obtenidos con anterioridad, la tenencia de Grupo parlamentario es un criterio válido de ordenación de los debates electorales en la medida en que se trata de un criterio objetivo, no arbitrario y que atiende a un dato que guarda estrecha relación con la representación que ha obtenido cada fuerza en las pasadas elecciones. Si bien habría sido posible emplear otros criterios, no cabe afirmar que el empleado en el Plan de Cobertura objeto de recurso sea contrario a la legislación electoral; todo ello, partiendo de la base de que, por razones informativas, es necesario limitar de alguna forma el número de fuerzas políticas que participen en los debates.

(30) Así, el Acuerdo de 18 de noviembre de 2011 rechazó —tras alegar Antena 3TV que el líder de la formación política denunciante fue entrevistado en un programa de amplia audiencia, siendo la única entidad política, además de las mayoritarias, que recibió ese tratamiento y, habiendo Mediaset previsto en su cobertura informativa un tratamiento suficiente a la formación denunciante teniendo en cuenta la implantación electoral de Izquierda Plural— el recurso interpuesto por Izquierda Unida por no haber recibido la compensación prevista en el artículo 66 LOREG y la Instrucción JEC 4/2011 por el debate electoral entre los candidatos del PSOE y del PP emitido el 7 de noviembre organizado por la Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión.

una posición informativamente neutral. Resulta difícil imaginar mayor grado de regulación objetiva de la actividad informativa durante el período electoral como el ofrecido por la Instrucción de 24 de marzo de 2011.

Ahora bien, lo anterior no agota toda la potencialidad del principio de neutralidad informativa entendido éste como la proscripción de la actividad informativa partidista de un medio de comunicación bien a favor de una opción electoral (lo que puede producirse mediante el ensalzamiento, sobredimensionamiento (31) o, incluso, monopolio informativo y, también, a través del embellecimiento de su tratamiento informativo) bien en contra de otras [reduciéndolas, sepultándolas, obviándolas o excluyéndolas (32) del tratamiento informativo y, también, afeando su atractivo electoral (33)]. Los principios anteriores regulan la neutralidad del medio de comunicación en cuanto a la presencia o ausencia de las candidaturas como objeto de información electoral. Sin embargo, la neutralidad informativa puede vulnerarse aun garantizando la presencia mediática de los candidatos aparentemente de forma respetuosa con las exigencias legales.

3. *La imposición de formatos informativos (tiempo y orden de emisión) a los medios públicos*

Si la Instrucción de 4 de marzo de 2011 ha zanjado el tradicional debate sobre el sometimiento de los medios de comunicación privados a los principios

(31) Sirva como ejemplo el caso que ocupó el Acuerdo de la JEC de 20 de noviembre de 2011, por la retransmisión íntegra y en directo por la televisión pública de Melilla del mitin del líder del Partido Popular el 8 de noviembre.

(32) Ahora bien, como señala el Acuerdo de la JEC de 16 de noviembre de 2011, la neutralidad informativa no puede ser juzgada atendiendo exclusivamente a un programa en concreto debiendo de tomarse como referencia un espacio temporal más amplio. Así, en el caso concreto, pese a no aparecer en un determinado telediario, la formación recurrente apareció en la segunda edición de otro telediario. Las diferencias que puedan existir, en tanto no se mantengan en un ámbito temporal más amplio, no permiten a la Junta —teniendo en cuenta además, la innegable libertad de información de los profesionales de los medios en relación con los hechos que constituyen noticia— apreciar que se haya producido manipulación ni, por tanto, violación de los principios de pluralismo político y social y de neutralidad informativa de los medios.

(33) Así lo recordaba la JEC en su Acuerdo de 6 de marzo de 2008: «el programa informativo enjuiciado supuso una vulneración del principio de neutralidad informativa contemplado en el artículo 66 de la LOREG al inducir a identificar con una formación política una información peyorativa, sin que las alegaciones del recurrente sobre un fallo técnico puedan justificar dicha actuación, dado el deber de diligencia que en una campaña electoral deben tener los medios de comunicación, y en particular al tratarse de una noticia de emisión diferida, en la que pudo haberse eliminado el hecho denunciado».

informativos que disciplinan el proceso electoral (y que resultan de pacífica aplicación a los medios públicos), asimilando en gran medida los unos con los otros, no es menos cierto que han sangrado las heridas por otro costado por el que ha apostado también singularmente la Instrucción: la imposición de formatos informativos (por ejemplo, los tiempos y orden) referidos a los actos de campaña electoral durante los espacios informativos de los medios de comunicación públicos.

Como ya hemos avanzado, la Instrucción somete a control los Planes de cobertura informativa de la campaña electoral que elaboran los órganos de dirección de los medios de titularidad pública y, en particular, obliga a que la «información específica relativa a la campaña electoral» respete los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa; de forma que: *a)* la información dedicada a cada formación política deberá gozar de una duración proporcional (nunca matemática, pues resultaría sencillamente imposible) a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio; *b)* la información dedicada a cada formación política se emitirá de conformidad con los criterios previamente acordados en los planes de cobertura informativa, y, en su defecto, aplicando el orden del criterio de mayor a menor, por el orden de los resultados logrados por cada formación política en dichas elecciones; *c)* podrá informarse sobre candidaturas que no se presentaron o no obtuvieron representación en las últimas elecciones sin que, en ningún caso, estas últimas puedan obtener una cobertura informativa mayor que ninguna de las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones.

El establecimiento de los criterios anteriores ya sufrió una amplísima contestación (singularmente, por parte del conjunto de la profesión periodística, pero, también, de amplios sectores doctrinales) desde que la JEC inaugurara su exigencia bastante antes de incorporarlos a la Instrucción de 24 de marzo de 2011 en desarrollo de la LO 2/2011. De hecho, el Tribunal Supremo dictó la STS de 19 de octubre de 2009 resolviendo un conflicto de idéntica naturaleza. Con motivo de las elecciones generales de 9 de marzo de 2008, la JEC admitió un recurso interpuesto por el PP y CiU contra el Plan de Cobertura Informativa previsto por la Corporación RTVE con motivo de las elecciones generales del 9 de marzo de 2008 en lo relativo a la información sobre los actos de campaña electoral de las distintas entidades políticas ubicada al final de los Telediarios (la denominada «crónica río») y dispuso que esa cobertura se realizase «con arreglo a un criterio ponderadamente proporcional al número de votos obtenido por cada una de las entidades políticas en las anteriores elecciones al Congreso de los Diputados, aplicando dicha proporcionalidad día a día». Añadía la JEC

que ese criterio debería «aplicarse con carácter preferente a cualquier otro» y que, a partir de él, «deberá RTVE, antes del inicio de la campaña electoral, determinar el tiempo de información que haya de corresponder a cada formación política».

Este criterio de la JEC fue recurrido ante el TS por el Col.legi de Periodistes de Catalunya, la Asociación de la Prensa de Madrid y el Colexio Profesional de Xornalistas de Galicia, por entender que el acuerdo en cuestión infringía el derecho fundamental a la libertad de información reconocido por el artículo 20.1.d) de la Constitución al imponer «la sujeción, día a día, de la información sobre la campaña electoral que ofrezcan RTVE y RNE a un tiempo (y, hay que entender también, a un orden) preestablecido de forma proporcional al resultado obtenido por cada una de las entidades políticas en las anteriores elecciones». Para los recurrentes, 1) la imposición de un minutado y de un orden predeterminados restringe la libertad de información porque obliga a RTVE a administrar los tiempos, no en función de criterios profesionales sino de los resultados precedentes y con un orden que prescinde del interés informativo; 2) estas restricciones inciden indirectamente en el contenido de la información limitando la capacidad de los servicios informativos de ofrecer información veraz y pueden obligar a los profesionales de RTVE a «proporcionar como noticia banalidades sin interés para cubrir los minutos destinados a una determinada formación política» prescindiendo de «eventuales noticias de mayor interés, por haber sido agotado ya el tiempo que pueden dedicar a otra» o a «destacar en el orden de presentación de la información electoral la relativa a una u otra candidatura, no en función del interés informativo de las noticias, sino de anteriores resultados electorales»; 3) incluso, apunta que «propician y favorecen que estas formaciones políticas intenten controlar o suministrar el propio contenido de la información que se facilita en su «cuota» del espacio informativo». Los recurrentes consideraban que se había asimilado indebidamente la información sobre la campaña electoral a la propaganda por cuanto la limitación impuesta por la JEC a la libertad de información no podía justificarse en el pluralismo y la neutralidad informativa ni resultaba, en absoluto, necesaria y proporcional. En su contestación, la JEC advirtió que este recurso descansaba en conjeturas o sospechas de que los profesionales de RTVE se vean obligados a incluir banalidades como si fueran noticias o a presentar la información electoral en un orden distinto del que resultaría de su interés cuando, sin embargo, lo habitual es que esos profesionales se limiten a resumir la información sobre los actos de campaña y a emitirla en el orden de mayor a menor que se sigue en los debates parlamentarios y en su reproducción posterior por los medios de comunicación.

Se trata, en definitiva, de un criterio que la Junta Electoral Central lleva aplicando de forma reiterada.

En concreto, el Acuerdo de la JEC de 27 de febrero de 2008 reiteró que, salvo acuerdo unánime las formaciones políticas concurrentes a un proceso electoral, el criterio para la difusión de la información sobre la campaña electoral sea, de mayor a menor, el de los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes por las formaciones políticas concurrentes a las elecciones. Al entender de la JEC, este criterio tiene carácter objetivo, evita la aleatoriedad en la aparición de las diferentes fuerzas políticas, está repetidamente utilizado en la LOREG (arts. 56.2, 57.3, 61, 62, 63, 64, 65, 67, etc.), es pacíficamente admitido por las formaciones políticas y está siendo aplicado de manera uniforme por los medios de comunicación públicos.

Finalmente, la JEC alegó que el acuerdo recurrido no restringía el contenido del derecho fundamental a la libertad de información sino que se limitaba a establecer una mínima modulación formal en unos ámbitos material (la cobertura informativa de los actos de campaña electoral al final de los telediarios) y temporal (los quince días de duración de la campaña) de forma congruente con la finalidad de garantizar los principios de igualdad, neutralidad y pluralismo político y que respeta el de proporcionalidad.

La STS de 19 de octubre de 2009 concluye que el recurrido Acuerdo de la JEC altera en dos extremos el Plan de cobertura informativa de RTVE en lo relativo a la «crónica río» de los telediarios: 1) la traducción en tiempo de la información dedicada a los actos de campaña de cada formación política que ha de ser proporcional a los resultados obtenidos en el Congreso de los Diputados en las elecciones precedentes, proporcionalidad que se debe dar día a día; 2) y, aunque no se desprende expresamente del acuerdo, el orden de mayor a menor en que debe emitirse, ya que los actores lo dan por supuesto y la Junta Electoral lo admite. Se trata, en consecuencia de *aspectos externos* (tiempo dedicado a cada candidatura y orden) a la información sobre los actos de campaña electoral en los telediarios (pues solamente a ellos se refiere el acuerdo) y nada dice, ni podría decirlo, del contenido de la información que sólo puede ser realizada por los profesionales de RTVE con arreglo a sus criterios informativos.

La STS de 19 de octubre de 2009 entiende: 1.º) que la supuesta imposición de emitir banalidades a falta de noticias sobre los actos de campaña de una candidatura con verdadero interés informativo resulta hipotética y poco plausible vista la intensa actividad que despliegan durante la campaña electoral las distintas candidaturas; 2.º) que la alteración del orden que derivaría del interés informativo resulta también hipotética y, además, la brevedad del espacio dedicado a los actos de campaña, el escaso tiempo que corresponde a los

de cada candidatura, junto al carácter secuencial (una crónica-río) del bloque, relativizan la relevancia de un orden cuyas razones de existencia conocen los electores por su reiteración a lo largo de los años; 3.º) que la posibilidad de que las formaciones políticas pretendan suministrar ellas mismas los contenidos de la información a difundir en ese espacio de los telediarios tampoco se desprende del acuerdo recurrido.

En fin, la STS de 19 de octubre de 2009 concluye que la Junta Electoral Central tiene la responsabilidad, en período electoral, de garantizar el respeto al pluralismo político y social y a la neutralidad informativa. Los medios de titularidad pública ven reforzado el deber de objetividad que impone el artículo 103.1 de la Constitución. Deber de respetar el pluralismo y los valores de la igualdad que también pesa sobre las televisiones privadas objeto de concesión por disposición expresa. Respeto que hace efectivo la Junta Electoral Central y, desde esas premisas normativas han de entenderse el acuerdo impugnado y las modulaciones de tiempo y orden que impone, justificadas por el propósito de mantener las condiciones de pluralismo e igualdad en la contienda electoral a partir de criterios consolidados en la práctica y confirmados en sede jurisprudencial (STS de 2 de octubre de 2006) como son los de atender a los resultados de las elecciones precedentes en la distribución del tiempo de información sobre los actos de campaña de cada formación política concurrente a las elecciones. Preservación del pluralismo político y de la igualdad que justifican la proporcionalidad diaria en vez de la referida al conjunto de la campaña electoral dado el dinamismo que la caracteriza y el impacto que la televisión ejerce sobre ella. El Acuerdo de la JEC se proyecta sobre aspectos del tiempo dedicado a cada formación política y del orden en que se emite en el bloque informativo que dedican los telediarios a los actos de la campaña electoral de las diferentes candidaturas. Acuerdo que, más allá de esas facetas temporales y ordinales, no impone ni limita los contenidos informativos que libremente elaboren los profesionales concernidos.

4. Una relectura de la libre designación de representantes en los debates electorales y sus efectos en los principios de pluralismo y proporcionalidad

Con motivo de las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, y vigente la Instrucción de 24 de marzo, se planteó un interesante conflicto de clara repercusión mediática que afecta de lleno a la interpretación y aplicación de los principios de pluralismo, proporcionalidad, igualdad y neutralidad informativa en el ámbito de la organización de debates electorales organizados por televi-

siones privadas. Sobre el mismo tuvo ocasión de pronunciarse la JEC variando la doctrina mantenida hasta la fecha de forma relevante —si bien de forma no unánime—.

Efectivamente, el 1 de diciembre de 2011 la JEC estimó por mayoría de sus miembros un recurso interpuesto por Emissions Digitals de Catalunya contra el previo acuerdo de la JEP de Barcelona en que se establecía que las formaciones políticas invitadas a participar en un debate en televisión podían designar libremente el candidato que las representase. En su Acuerdo, la JEC afirmó que la invitación a los cabezas de lista de las cinco formaciones políticas que habían obtenido representación parlamentaria por la circunscripción en los pasados comicios equivalentes constituía criterio objetivo y razonable y que la pretensión de la formación política de estar representada por persona distinta de la prevista no podía ser impuesta al medio organizador, manteniéndose en todo caso la libertad de aquélla de acudir o no al debate. Y ello a pesar de que el Partit dels Socialistes de Catalunya había expuesto su interés por participar pero advirtiendo que la hora y fecha elegidos excluían *de facto* a su candidata, quien, por sus compromisos como Ministra de Defensa, no podría asistir. Ciertamente, como recordó la JEC, dicho partido conocía las condiciones del debate con más de un mes de antelación, y sólo declaró formalmente la imposibilidad de asistir de su cabeza de lista el día 16 de noviembre de 2011.

Sin embargo, de la trascendencia de esta doctrina y de su impacto futuro dan buena muestra sendos Votos Particulares. En el primero de ellos (34), se reconoce que el formato de debate electoral propuesto en origen por la cadena autonómica catalana 8tv a los cabezas de lista por la circunscripción de Barcelona cumplía con las exigencias legales impuestas por el artículo 66 LOREG de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa. Es más, se aprecia que una excelente forma de preservar y procurar el interés informativo del mencionado debate electoral residía en intentar la participación en el mismo de los cabezas de listas de las candidaturas con representación parlamentaria en los anteriores comicios por la circunscripción de Barcelona. Y, sin duda, la propuesta de formato de debate electoral realizada por la cadena 8tv constituía una clara manifestación del ejercicio de la libertad de información de la que son titulares los medios de comunicación sin que en ningún momento (tampoco durante la campaña electoral), puedan imponérseles formatos informativos por parte de los poderes públicos o de las representa-

(34) Puede consultarse el Voto Particular de Rosario García Mahamut al Acuerdo JEC de 1 de diciembre de 2011 en http://www.juntaelectoralcentral.es/jec/hdocs/web/documentos/AJEC_293-293_01-12-2011VP.pdf.

ciones políticas concurrentes a las elecciones que pudieran cercenar el libre ejercicio de dicha actividad informativa.

Ahora bien, dicho lo anterior, el Voto Particular recuerda que resulta igualmente evidente que la libertad informativa de las televisiones (públicas y privadas) durante el proceso electoral está sometida a los límites legales que tienen por finalidad preservar los principios de igualdad, pluralismo, proporcionalidad y neutralidad informativa por entender que éstos resultan imprescindibles para conformar la mejor formación de la opinión pública durante el proceso electoral (lo que se ha visto sensiblemente reforzado con la más reciente reforma legal operada en la LOREG por la LO 2/2011) (35). Reforzamiento éste de los límites a la actividad de las televisiones privadas en la organización de debates electorales que no puede pasar desapercibido cuando se trata de resolver el presente conflicto entre la libertad del medio de comunicación para decidir el formato informativo que decida otorgar a un debate electoral y la necesidad ineludible de preservar los principios de igualdad, pluralismo, proporcionalidad y neutralidad informativa.

Siendo el objeto del recurso si la cadena de televisión 8tv podía celebrar el debate electoral entre todos los cabezas de lista de Barcelona con la excepción de uno de ellos que se excusaba por imposibilidad proponiendo al siguiente candidato, al número dos (y no habiéndose admitido la participación en el mismo del integrante de la candidatura en quien éste delegaba) resulta inevitable evidenciar la existencia de un conflicto palmario entre la libertad del medio televisivo para imponer el formato informativo que en el marco de su libertad de empresa entiende que mejor se acomoda a su legítimo interés y los principios de igualdad, pluralismo y neutralidad informativa cuya garantía la LOREG impone en el proceso electoral. Sin lugar a dudas, el conflicto referido parecía insalvable y, de no admitir una interpretación conciliadora, obligaría a sacrificar una de las dos manifestaciones que el derecho a la información opone en el presente caso: por un lado, la libertad de medio de comunicación para elegir el formato informativo que mejor satisface, en general, a sus legítimos intereses empresariales y, en particular, al interés informativo que, mejor que nadie, al medio televisivo corresponde evaluar; y, por otro lado, el derecho de los ciudadanos a recibir, durante el proceso electoral, una información neutral y plural sustentada sobre el respeto a la igualdad de las candidaturas y a una presencia plural y proporcio-

(35) Como también se recuerda en el Voto Particular suscrito por José Manuel Maza Martín al Acuerdo de la JEC referido (http://www.juniaelectoralcentral.es/jec/htdocs/web/documentos/AJEC_293-293_01-12-2011VP.pdf).

nal de las mismas en los contenidos informativos, esto es, por ejemplo, en los debates electorales que se programen y celebren (36).

El Voto Particular concluía que, atendiendo a las circunstancias del caso (debate plurilateral), 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, tuvieran derecho a ello (en el caso concreto, incluso, independientemente de la magnitud de su representatividad) y no se hubieran opuesto a participar en el mismo, sino que alegaran dificultades ajenas a su voluntad y reafirmaran el interés de su formación electoral de contar con representación en el mencionado debate electoral (37).

Por el contrario, resultaría notablemente desproporcionado que, para primar la libre decisión del medio de comunicación en cuanto al formato televisivo del debate electoral, se sacrificara la pluralidad de un debate a la que tienen derecho no sólo los partidos políticos en liza, sino, en general, todos los ciudadanos. Plu-

(36) En definitiva, se trataba de analizar el conflicto existente (evaluando la inevitabilidad del sacrificio de alguna de las opciones o la viabilidad de su conciliación equilibrada) entre la televisión que consideraba que satisfacía mejor el interés informativo celebrando un debate electoral sólo con los cabezas de lista de las candidaturas (aunque supusiera excluir la presencia de una de ellas porque alguno de ellos excusara su participación por compromisos previos y propusiera la participación de otro candidato) y el derecho de los ciudadanos a un debate electoral en la mencionada televisión con los representantes de todas y cada una de las candidaturas convocadas fueren o no cabezas de lista (lo que supondría un respeto escrupuloso de los principios de igualdad, pluralismo, proporcionalidad y neutralidad informativa pero obligaría al medio de comunicación a alterar el formato original propuesto).

(37) Resultando fácilmente comprensible la dificultad que pueden tener los cabezas de lista (todos ellos pero, particularmente, los de las fuerzas políticas más representativas) en determinadas circunscripciones principales para atender los requerimientos presenciales de todo tipo (singularmente, los de los medios de comunicación) durante un lapso de tiempo breve como el de la campaña electoral, particularmente, durante los últimos días de la misma pero, muy especialmente, el día de cierre de la campaña electoral, resultaba razonable y proporcionado intentar preservar la pluralidad de un debate electoral a través de otros representantes cualificados de la misma candidatura. Porque, insistía el Voto Particular, tan desproporcionado resultaba que a un medio de comunicación se le impusiera un determinado formato informativo en un debate electoral como que a los líderes de las candidaturas un medio televisivo les exigiera el cumplimiento de una agenda determinada (a riesgo, en caso contrario, de no garantizar la pluralidad de un debate electoral). Siendo legítimo que un medio de comunicación televisivo proponga un determinado formato de debate electoral, lo cierto es que, de no lograrse por razones ajenas a la expresa voluntad de alguna formación electoral contraria a participar en el mismo, resulta razonable y proporcionado que el mismo se celebre con los designados por todas las candidaturas convocadas con una suficiente representatividad que mantenga el interés informativo procurado por el medio televisivo.

ralidad que, en el caso que nos ocupa, supondría excluir la presencia de una candidatura que en las elecciones equivalentes previas contó con el 46,7 por 100 de los sufragios en la mencionada circunscripción. Lo que, terminaba concluyendo el Voto Particular, vulneraría lo que expresamente se establece en el apartado 2 del punto Octavo de la Instrucción JEC 4/2011, de 24 de marzo: «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».

IV. CONCLUSIÓN

El nuevo marco regulatorio de la información electoral —tras la reforma de la LOREG operada por la Ley Orgánica 2/2011 y la Instrucción de la JEC, de 24 de marzo de 2011, que la desarrolla— implica la asimilación de los medios públicos y privados en el control de la información electoral y otorga una nueva dimensión a los principios de igualdad, pluralismo, neutralidad, proporcionalidad y compensación.

Ciertamente, merece constatarse que buena parte de los principios referidos, bien ya contaban con anclaje legal previo, bien ya venían siendo deducidos y aplicados por los órganos de garantía del proceso electoral. La JEC ha cumplido históricamente de forma harto satisfactoria su función hermenéutica en la resolución de una difícil casuística y, ejerciendo su potestad reguladora, ha asumido progresivamente una encomiable posición activa en la garantía de los principios informativos electorales que ha marcado el camino del legislador. Ahora bien, esta sólida posición institucional no impide evidenciar la existencia en su seno de pluralidad de criterios aplicativos, especialmente, de los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa que son buen reflejo, también, de que nos hallamos ante una problemática en la que el disenso todavía resulta inevitable.

En particular, la publicación de las radios y televisiones privadas y la imposición de formatos informativos a los medios públicos (especialmente, de tiempo y orden de emisión) no resulta pacífica doctrinal y socialmente —si calificamos como tal las reacciones de los medios de comunicación— a pesar de que se ubican en una tendencia que protagonizan solventes sistemas democráticos de nuestro entorno en los que en modo alguno se ponen en cuestión por considerarlos que atenten contra la libertad de los medios de comunicación o contra la esencia misma de la libertad de información.

Lejos de considerar al proceso electoral como un «estado de excepción» informativa limitativo de la acción de los medios de comunicación, debe percibirse en su plenitud la extremada sensibilidad política presente en el período electoral que justifica la vigencia de reglas específicas limitativas de la información electoral al aplicar principios cuya verificación, en última instancia, persiguen un fin inequívoco: garantizar la formación de una opinión pública auténticamente libre en el ejercicio del derecho de sufragio.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2011): *Estudios sobre la Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: La reforma continua y discontinua*, Madrid, Instituto de Derecho Público.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1995): «Procesos electorales y opinión pública», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34.
- (2002): *El carácter dinámico del régimen electoral general*, Madrid, CEPC.
- CONSEJO DE ESTADO (2009): *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, Madrid, CEPC.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R., y GAVARA DE CARA, J. C. (2011): *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. (1997): «La prohibición de difundir encuestas electorales: ¿una norma inconstitucional?», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41.
- (2002): *Régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Madrid.
- GARCÍA MAHAMUT, R. (2011): «La prueba de voto por Internet en el Referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (y algunas reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral)», *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Navarra, Civitas-Thomson Routers.
- PASTOR ALBADALEJO, G. (2011): *Calidad de la Democracia y Administración Electoral*, Madrid, Cortes Generales.
- RALLO LOMBARTE, A. (1997): *Garantías Electorales y Constitución*, Madrid, CEPC.
- (1999): «Pluralismo político e información», *Claves de Razón Práctica*, núm. 96, octubre.
- (1998a): «Paradojas y retos en la libre formación de la opinión pública durante el proceso electoral», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6.
- (1998b): «Debates electorales y televisión», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44.

- (2000): *Pluralismo informativo y Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2000b): «La garantía del pluralismo informativo en Francia. El Consejo Superior del Audiovisual», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59.
- (2002): *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*, Madrid, Tecnos.
- ROMAIN, RAMBAUD (2012): *Le droit des sondages électoraux*, Paris, L'Harmattan-Logiques Juridiques.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2009): «Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación», *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral: Texto del informe y debates académicos*, Madrid, CEPC, 2009.
- (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, CEPC.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. (1993): «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39.
- WERT, J. I. (1994): «Perspectivas de reforma del régimen electoral: campañas, medios de comunicación y encuestas electorales», *La reforma del régimen electoral*, Madrid, CEC.

RESUMEN

La Ley Orgánica 2/2011 ha reformado la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) para asimilar los medios públicos y privados en el control de la información electoral y/o con incidencia en el proceso electoral —y, en particular, en la organización de debates electorales—. En desarrollo de esta norma, la Instrucción de la JEC, de 24 de marzo de 2011, ha venido a introducir relevantes novedades que afectan al alcance y vigencia de principios informativos del proceso electoral como los de igualdad, pluralismo, neutralidad, proporcionalidad y compensación. La publicación de las radios y televisiones privadas y la imposición de formatos informativos a los medios públicos no ha estado ausente de polémica jurídica y social que será, también, objeto de análisis en el presente trabajo.

PALABRAS CLAVE: elecciones; medios de comunicación; pluralismo; neutralidad.

ABSTRACT

Organic Act 2/2011 has reformed the Organic Act of the General Electoral Regime to assimilate the public and private media in the control of electoral information and/or with impact on the electoral process —and, in particular, in the organization of electoral debates—. Developing this new Act, the National Electoral Board Instruction (March 24, 2011) has introduced relevant developments affecting the scope and validity of information principles of the electoral process as equality, pluralism, neutrality,

proportionality and compensation. The new public rules of private broadcasters and the imposition of specific formats to the public media has not been absent from legal and social controversy which will also be analysed in this paper.

KEY WORDS: elections; mass media; pluralism; neutrality.