

Cómo citar este texto:

Navarro Marchante, V.J. (2021). La participación de los grupos políticos significativos en los debates: la errática doctrina de la Junta Electoral Central. *Derecom*, 30, 37-56. <http://www.derecom.com/derecom/>

LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS SIGNIFICATIVOS EN LOS DEBATES: LA ERRÁTICA DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

THE PARTICIPATION OF SIGNIFICANT POLITICAL GROUPS IN DEBATES: THE ERRATIC DOCTRINE OF THE CENTRAL ELECTORAL BOARD

© Vicente J. Navarro Marchante
Universidad de La Laguna (España)
vmarchan@ull.es

Resumen

Este trabajo analiza la posición que tiene la categoría de *grupo político significativo* respecto a su eventual participación en los debates electorales en los medios audiovisuales. Partiendo de la normativa aplicable se hace un análisis crítico de las resoluciones de la Junta Electoral Central en torno a la casuística generada por las diversas reclamaciones de los afectados en los últimos cinco años.

Summary

In this paper we analyze the position of the category of *significant political group* regarding its eventual participation in electoral debates in the audiovisual media. Based on the applicable regulations, a critical analysis of the resolutions of the Central Electoral Board regarding the casuistry generated by the various claims of those affected in the last five years is made

Palabras clave: Debate electoral. Grupo político significativo. Junta Electoral Central.

Keywords: Electoral debates. Significant political groups. Central Electoral Board.

1.Introducción

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

Dentro del periodo de campaña electoral, el acto que despierta mayor interés entre los votantes, con mucha distancia respecto a cualquier otro, es el debate electoral directo y personal entre los principales candidatos. Es el momento en que el ciudadano puede conocer las propuestas de los líderes y ver cómo se confrontan las ideas con los demás, valorando también la capacidad dialéctica, entusiasmo, firmeza, dominio de los diferentes temas, capacidad de argumentación y persuasión, etc. Además, este formato permite observar todo esto de forma directa por el ciudadano, sin participación de intermediarios que interpreten, y concentrado en un solo momento, desde la comodidad que ofrece el salón de casa con el televisor. Los datos de audiencia avalan este interés por los debates,¹ pero es que, además, se convierte en un auténtico acontecimiento político objeto de gran expectación previa y comentarios posteriores en todos los medios informativos (prensa, radio y televisión) y redes sociales, por lo que tiene un efecto multiplicador del que carecen las entrevistas u otro tipo de informaciones sobre la campaña.

Nuestro sistema normativo ha apostado por un fuerte intervencionismo sobre la información que ofrecen los medios de comunicación en el periodo electoral. La Ley Orgánica 1/1985, del Régimen Electoral General, de 19 de junio, (LOREG) establece que las televisiones, públicas y privadas, quedan sometidas durante la campaña a los principios de igualdad, neutralidad, pluralismo y proporcionalidad (art.66.2 LOREG, en su redacción dada por la reforma introducida por la LO 2/2011). Tales principios, por atribución expresa de la ley electoral, son desarrollados por la Junta Electoral Central, que determina que hay que tener en cuenta los resultados de las anteriores elecciones equivalentes (Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central), de los que se podrá deducir cuáles son las formaciones con “derecho” a estar invitadas al debate televisado, eliminando prácticamente cualquier margen de apreciación profesional.

No obstante lo anterior, la JEC, con su Instrucción 1/2015, de 15 de abril, incluye la categoría de *grupo político significativo* que, por la vía interpretativa, está permitiendo cierto margen a los medios para invitar a los debates multilaterales a formaciones emergentes. Por grupo político significativo se alude a

aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores elecciones equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5% de los votos válidos emitidos (Apartado 4.2.3 de la Instrucción 4/2011 según la redacción dada con la Instrucción 1/2015).

Esta nueva categoría de grupo político significativo está provocando una casuística altamente conflictiva que enfrenta a las formaciones políticas que se sienten agraviadas porque, en algunos casos, los medios de comunicación audiovisuales, utilizando criterios de interés informativo basado en expectativas, priorizan la participación de estas formaciones emergentes en detrimento de otras con mejor posición según los resultados electorales acreditados en las anteriores elecciones equivalentes. En medio de estos conflictos entre formaciones políticas y televisiones se sitúa la Junta Electoral Central que, además del rol de complementar normativamente a la LOREG, debe dirimir las reclamaciones. En este trabajo se hace un análisis específico de esta situación.

2.Marco normativo sobre la determinación de las formaciones políticas que deben participar en el debate: entre el derecho de las formaciones a estar y la obligación del medio de invitarlas.

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

En nuestro país, como sabemos, el criterio general tradicional de la JEC, teniendo en cuenta criterios de neutralidad informativa y pluralismo político, ha venido siendo el de que la programación específica de las cadenas de televisión relativa a la campaña se ajuste proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio, y éste era también el criterio que se venía manteniendo respecto a los debates.

En esta línea, la vigente norma que regula los debates, la Instrucción de la JEC 4/2011, en relación con los medios públicos, hace la expresa previsión (apartado 4.3 párrafo segundo de la Instrucción) de que: *En la organización de esos debates o entrevistas deberán tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes*; de forma casi idéntica para los medios privados (Apartado 8.2 de la Instrucción:

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).

Por tanto, se aprecia que, durante el periodo electoral, las televisiones privadas quedan sometidas a un régimen de publicación de su labor informativa (que alcanza debates y entrevistas electorales, y, en menor medida, también la información relativa a la campaña electoral); es decir, las televisiones privadas son tratadas como los medios públicos a estos efectos, con la salvedad de la cesión de los espacios de propaganda electoral gratuitos y la obligación de someter previamente a las Juntas Electorales los planes de cobertura informativa de la campaña.

Esta equiparación introducida por la reforma de la LOREG en 2011 ha sido criticada por buena parte de la doctrina,² que entiende que los parámetros de neutralidad y pluralismo no pueden ser iguales en un medio público (neutral y plural por definición y exigencia constitucional, art.20.3 Constitución Española) que en uno privado,³ al que se le permite tener una línea editorial determinada, y advierten de las dudas de constitucionalidad por eventual vulneración de los artículos 16, 20 y 38 CE. De hecho, algunas asociaciones profesionales de periodistas intentaron persuadir al Defensor del Pueblo para que planteara un recurso de inconstitucionalidad, que finalmente no se interpuso.⁴

En todo caso, quizá tengamos la posibilidad de que se produzca un pronunciamiento expreso de la constitucionalidad de la reforma de 2011 por vía incidental en una eventual cuestión de inconstitucionalidad. Durante la campaña de las elecciones generales de abril de 2019, Atresmedia programó un debate a cinco, entre las cuatro principales fuerzas parlamentarias (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos) y añadiendo a Vox, fuerza extraparlamentaria, pero a la que las encuestas pronosticaban cierto éxito electoral y que venía de haber obtenido buenos resultados en las autonómicas de Andalucía (sin embargo, dado que las autonómicas de Andalucía son de ámbito regional, no se le podía considerar como grupo político significativo para un debate en un medio nacional). Finalmente la Junta Electoral Central (Acuerdos de la Junta Electoral Central 197, 216 y 217/2019, de 16 de abril) impidió la participación de Vox en ese formato de debate a cinco (que excluía a grupos con representación acreditada), por no ser grupo político significativo. Atresmedia ha presentado un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo contra el AJEC por entender que

un medio audiovisual privado debe tener libertad para invitar a las formaciones que considere oportuno según criterios de profesionalidad, oportunidad e interés social y, en el fondo, cuestiona la constitucionalidad de la reforma de 2011 del art.66.2 de la LOREG. En consecuencia, es posible que el TS, bien a iniciativa propia o bien aceptando la argumentación del recurrente, pueda plantear la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional (art.163 CE). También es posible que, ante una resolución contraria del TS, Atresmedia plantee un recurso de amparo ante el TC y allí se pueda plantear la autocuestión de inconstitucionalidad (art.55.2 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas también tienen previsiones al respecto en sus respectivas regulaciones de las elecciones a su órgano legislativo y coinciden en la obligación de convocar al debate a las candidaturas que ya tuviesen representación en el respectivo Parlamento autonómico -Andalucía (art.105.2 de su Estatuto de Autonomía), Murcia (art.26.2 Ley Electoral⁵) y País Vasco (art.81.6 Ley Electoral⁶)-; o reservando ese derecho sólo a los que tuviesen grupo parlamentario propio (Castilla y León⁷).

2.1.El debate bilateral

La justificación habitual del debate a dos, marginando al resto de los candidatos, es proporcionar al ciudadano la oportunidad de contrastar el discurso entre los candidatos que tienen más posibilidades de alcanzar la mayoría para gobernar. La Instrucción 4/2011 admite (Apartados 4.3 y 8.2) expresamente la posible celebración de debates con participación reducida a los *representantes de las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes* siempre que también se programen otros debates, bilaterales o multilaterales, o se proporcione información compensatoria suficiente, con los demás candidatos de formaciones que hubiesen conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes.

En consecuencia, la norma sí fija claramente cuáles deben ser las dos formaciones invitadas al debate bilateral, al margen de que podría criticarse que en un contexto de multipartidismo tal eventualidad estuviese desaconsejada.⁸

2.2.El debate multilateral

El debate multilateral puede ser como efecto de la compensación de un previo debate bilateral entre las dos formaciones principales, pero también puede ser como debate principal en situaciones en las que no se haya hecho uno bilateral. Obviamente, también puede haber varios debates multilaterales, no necesariamente con los mismos participantes.

Sin embargo, frente a lo dispuesto para el debate bilateral en el que claramente se especifica que hay que invitar a las dos formaciones políticas con más votos, en el caso de los debates multilaterales, la Instrucción 4/2011 de la JEC no precisa el criterio

concreto que debe utilizar el medio de comunicación para diferenciar a unas formaciones políticas de otras respecto a los resultados de las anteriores elecciones equivalentes, por lo que se permite que sea el medio de comunicación el que utilice el criterio, siempre que sea objetivo y neutral, que tenga por conveniente. Por tanto, el medio puede optar por invitar, por ejemplo, solo a las formaciones que tengan grupo parlamentario propio, o que hayan superado determinado número de escaños o de porcentaje de voto, o todas las que tengan representación en la asamblea legislativa, etc. y la Junta Electoral se limitará a valorar, en caso de reclamación, si tal criterio se ajusta o no a los principios y parámetros establecidos en la normativa. En consecuencia, se crea un cierto margen de subjetividad porque las realidades concretas y la casuística que puede generarse es amplia.

Se supone que la opción del medio tiene en cuenta las condiciones reales en cada momento y el número más o menos amplio de formaciones implicadas, la posible atomización del Parlamento, la mayor o menor fragmentación en partidos con muy desigual número de representantes, etc. y elige, con un criterio profesional, el que entiende más interesante para la opinión pública. Pero hay que recordar que la JEC, en su labor de supervisión, además de valorar la propia objetividad del criterio empleado por el medio para seleccionar a las formaciones invitadas, también tiene en cuenta su efecto en el caso concreto, con el propósito de garantizar que las posibles exclusiones entren dentro de un margen de razonabilidad y que no se produzca una innecesaria restricción del pluralismo según un determinado contexto. Así, por ejemplo, puede resultar aceptable un debate limitado a los representantes de las formaciones con grupo parlamentario propio que dejara fuera a varias formaciones con representación que estuviesen adscritas al grupo mixto con alta atomización. Por el contrario, tenemos el ejemplo del AJEC 209/2007, de 16 de mayo, que aceptó la reclamación del PIL-CCN (la única formación en el grupo mixto con tres diputados –siendo cuatro el mínimo para tener grupo propio según el Reglamento del Parlamento de Canarias-) para ser incluido en el debate de la TVE en Canarias, que había invitado sólo a los representantes de las tres formaciones que acreditaban tener grupo propio. Entiende la JEC que no es admisible limitar la participación en un debate multilateral sólo a las tres formaciones con grupo parlamentario propio si eso supone dejar fuera a un único partido que tiene a sus tres diputados en el grupo mixto *por ser contrario al principio de pluralismo político y social*.

3.Los grupos políticos significativos

En el art.20.3 de la propia CE de 1978 ya aparece recogida una referencia genérica a la obligación de los medios de comunicación públicos de garantizar el acceso a los mismos de los “grupos sociales y políticos significativos”.

3.1.La determinación de la categoría de grupo político significativo

Tal previsión constitucional es incluida, entre otras, en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, que prevé en su art.3.2.a) que la Corporación de RTVE debe

promover la participación democrática mediante el ejercicio del derecho de acceso (...) mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTVE.

Sin embargo, la Ley no especifica cuáles son los requisitos para reconocer e identificar a tales grupos, si bien el Mandato-Marco a la Corporación RTVE (previsto en el art.4 de la Ley 17/2006) aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado señala en su art.27 que tendrán tal consideración los *partidos políticos con representación parlamentaria*.⁹ En esta línea, la normativa electoral se inspiraba en una plena identificación entre *grupo político con representación* y *grupo político significativo*.¹⁰

Sin embargo, la JEC ha acabado por introducir expresamente la categoría de *grupos políticos significativos*. Como ya se mencionó al inicio, es añadida por la Instrucción de la JEC 1/2015, de 15 de abril, que modifica parcialmente la Instrucción 4/2011, definida en el apartado 4.2.3. Realmente la JEC introdujo esta categoría de “grupo político significativo” con el AJEC 48/2012, de 15 de marzo, pero ese AJEC pretendía solventar un caso concreto y no se especificaba entonces los requisitos necesarios para ser así considerado ni hasta donde debía llegar ese trato diferenciado de los grupos políticos significativos y que mejoraría su posición respecto a otros que no hubiesen concurrido en procesos anteriores o que no hubiesen obtenido representación. La intención de esta novedad, tanto con el inicial AJEC 48/2012 como con la Instrucción 1/2015, es permitir la mejor cobertura informativa del grupo político significativo respecto a otras formaciones políticas nuevas o que carezcan de representación pero con el límite de que *no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas que lograron representación* (apartado 4.2.2); se entiende que de esta manera se permite al medio proporcionar una información más ajustada a la realidad política en beneficio último del interés de los ciudadanos por recibir información veraz y plural, como elemento básico e indispensable de la existencia de opinión pública libre, formada e informada, que sustenta al sistema democrático.

Así, pues, hay que señalar que no hay ninguna referencia expresa en la normativa electoral a alguna singularidad respecto a un tratamiento diferenciado del grupo político significativo en relación con los debates. Tan solo se hace referencia a la cobertura en los informativos (de hecho, la referencia está sólo en el bloque de los medios de titularidad pública, aunque por analogía también se aplica para los de titularidad privada).

3.2.Las primeras participaciones conflictivas de grupos políticos significativos: los casos de Podemos y Ciudadanos frente a UPyD y Unidad Popular en las elecciones generales de 2015.

En el periodo de campaña electoral previo a las elecciones generales de diciembre de 2015 hubo tres debates electorales televisados, uno de ellos entre los líderes de los dos partidos más votados en las anteriores elecciones equivalentes (Partido Popular, representado por Mariano Rajoy, y Partido Socialista Obrero Español, representado por Pedro Sánchez)¹¹, un debate multilateral a ocho, entre las formaciones con grupo parlamentario propio más los dos grupos políticos significativos,¹² y un debate a cuatro, entre representantes del PP (Soraya Sáenz de Santamaría), PSOE (Pedro Sánchez), Podemos (Pablo Iglesias) y Ciudadanos (Albert Rivera), este último en un grupo de televisión privada.¹³ Mientras el debate a dos no suscitó especiales quejas y reclamaciones más allá de las habituales solicitudes de compensación por las restantes fuerzas con representación parlamentaria que se tradujeron en el debate a ocho (se aplicaba con rigor el apartado 4.3 y 8.2 de la Instrucción 4/2011 que expresamente así lo permitía), el otro debate en la televisión privada sí que se ha convertido en un supuesto digno de especial análisis.

Hay que recordar que en las anteriores elecciones equivalentes, las generales de 2011, se conformaron seis grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados (PP, PSOE, Izquierda Plural¹⁴, UPyD¹⁵, Convergencia i Unió y PNV), además del Mixto, y de ellos sólo los cuatro primeros se pueden considerar partidos de ámbito nacional. No tenían representación, ni tan siquiera concurren, ni Podemos ni Ciudadanos.

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

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

En el AJEC 507/2015 la JEC aclara que los principios de neutralidad informativa y pluralismo del art.66.2 de la LOREG y la obligación de las televisiones de que los debates que organicen deben respetar el principio de proporcionalidad atendiendo preferentemente a los resultados obtenidos por las formaciones en las últimas elecciones equivalentes también son de aplicación a las televisiones privadas. Pero, igualmente señala que *no es competencia de la Junta Electoral Central imponer a una televisión privada quienes deben de participar en los debates electorales que éstas decidan libremente organizar o difundir*, aunque también recuerda que *sí le corresponde garantizar que esa opción no se ejerza vulnerando los principios de neutralidad informativa y proporcionalidad*.

Del texto del AJEC 507/2015 se deduce que la televisión organizadora, Atresmedia, habría barajado, en sus alegaciones a favor de la invitación de estas dos formaciones políticas debutantes en las elecciones generales, estudios sociológicos o de opinión que las considerarían *fuerzas emergentes* y a las que pronosticarían un inminente protagonismo político. Sin embargo, la JEC descarta esa posible argumentación de encuestas o sondeos de opinión (criterio que ya había descartado en anteriores ocasiones) y prefiere utilizar el criterio del grupo político significativo que fue introducido por la JEC con la Instrucción 1/2015. Así, pues, la JEC sostiene que se puede aceptar que tanto Podemos como Ciudadanos (por sus resultados en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y Locales de 2015, respectivamente)¹⁶ sean considerados *grupos políticos significativos* y en consecuencia merecedores de un tratamiento distinto del que tienen otras formaciones políticas que no se hayan presentado hasta ahora a las elecciones generales o que hayan obtenido resultados menos relevantes. No obstante, el Acuerdo olvida recordar en su exposición que la propia Instrucción 1/2015, especifica que el grupo político significativo *no podrá recibir una cobertura mayor que las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones*. En todo caso, obsérvese que se está haciendo un uso analógico del concepto de *grupo político significativo*, en tanto que la Instrucción 1/2015 añadió ese concepto para que fuese tenido en cuenta en los planes de cobertura informativa de los medios públicos de comunicación (apartado 4.2.2), y en este supuesto estamos hablando de debates y en un medio privado.

La conclusión del AJEC 507/2015 es:

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

candidatos que hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes.

A nuestro juicio, estos Acuerdos de la JEC no se ajustan ni a la letra ni al espíritu de la normativa electoral y por tanto resultan cuestionables en términos jurídicos. Las razones serían las siguientes:

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

Segundo. La JEC ha admitido como válida la propuesta de compensación a UPyD con unos minutos de entrevista emitidos en dos espacios, sin tampoco tener en cuenta que resulta evidente que el interés, medible por la cuota de audiencia, que despierta entre el electorado un debate entre los principales candidatos no es, ni mucho menos, equiparable al que tiene unos minutos de entrevista en otros programas. El diferente impacto de una y otra opción es sustancial. Pero hay otro dato relevante que es que el hecho de estar o no en ese debate a cuatro, promocionado además con gran difusión por la propia cadena en los días previos y siendo objeto de análisis de comentaristas de radio y prensa, también en redes sociales, visualiza claramente para el electorado entre quienes están las opciones reales y, evidentemente, entre quienes no.

Tercero. Aceptando la hipótesis de que Podemos y Ciudadanos tuviesen una posición asimilable a UPyD e IU, tampoco sería válido el Acuerdo que admite la celebración de un debate multilateral con exclusiones arbitrarias.¹⁷ Por una parte, porque esta decisión entra en contradicción con el criterio mantenido anteriormente

por la propia JEC en un caso equiparable, resuelto, a nuestro juicio, con mejor criterio. Se trata del AJEC 142/2012, de 16 de octubre (posterior, por tanto, a la Instrucción 4/2011), sobre recurso contra Acuerdo de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 10 de octubre de 2012, por reclamación de Ezker Batua y UPyD, sobre los debates programados por la televisión autonómica vasca, EITB, por ser excluidos del segundo debate, que pretendía ser a cuatro, posterior al debate a seis en el que sí participaron:

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

Obsérvese que, además, en comparación con el supuesto del AJEC 507/2015, en este Acuerdo de 2012 se observaba que la televisión quería hacer una distinción entre las formaciones políticas basándose en un criterio totalmente objetivable, las cuatro que habían superado el 5% de los votos en las anteriores elecciones equivalentes y las dos que no (aunque alcanzaron representación). Por el contrario, en el caso de Atresmedia de 2015 no hay ningún criterio objetivo de diferenciación a favor de Podemos y Ciudadanos frente a UPyD e IU. En todo caso sí que lo hay al revés, a favor de UPyD e IU que sí tienen grupo propio y también cumplirían el requisito para ser considerados grupos políticos significativos.

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

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

De esta manera, concluye la JEC requerir a Atresmedia para que en el programa informativo que se celebrará a continuación del debate “Cara a cara” otorgue a UPyD un tratamiento análogo al que decida dar a los grupos significativos “Ciudadanos y Podemos”.¹⁸

Por tanto, lo que resulta sorprendente es que esta misma argumentación no fuese utilizada en los dos AJEC 507/2015 y 556/2015 antes criticados en torno al debate a cuatro.

Cierto es que la JEC se ha tenido que enfrentar a una situación algo novedosa en nuestro país en el que los resultados tras los últimos comicios más próximos y, sobre todo, las encuestas mostraban un escenario político que no se correspondía con el escenario formal del que está obligada a partir la JEC. Sin embargo, debe recordarse como la propia JEC había dejado establecido años atrás, que no puede ni debe tener en cuenta las previsiones de las encuestas electorales en sus decisiones (Acuerdo de 15 de noviembre de 2012). Por tanto, si aplicaba los criterios formales, que es el parámetro que marca la normativa electoral, sería en detrimento de los criterios profesionales de interés informativo, que pueden haber sido los que finalmente pesaron en la decisión de la JEC. No obstante, hay que señalar, aunque parezca innecesario por su obviedad, que la JEC, como ente sometido al Estado de Derecho, no puede incumplir ni la normativa, ni sus anteriores resoluciones, ni la jurisprudencia, aunque haya sido con el loable propósito de adecuarse a la situación política real y en interés del derecho a la información de los ciudadanos. La alternativa de un debate a seis, y no a cuatro, hubiese sido, probablemente, la alternativa más plausible.

3.3.El diferente criterio de participación de los grupos políticos significativos en los debates en medios públicos y privados en los últimos procesos electorales de 2019: las contradicciones de la JEC.

La JEC, tras varias resoluciones relacionadas con las elecciones de mayo de 2019, parece querer establecer una diferenciación respecto a la eventual invitación a los grupos políticos significativos en los debates según se trate de un medio público o de un medio privado. Así, mientras que en los medios públicos se muestra estricta al no admitir que se invite al debate multilateral a un grupo político significativo si se ha dejado fuera a un grupo con representación, en los medios privados sí admite esa posibilidad (en línea con lo establecido con los AaJEC de 2015 anteriormente analizados). Veremos los supuestos.

El AJEC 325/2019, de 9 de mayo, estima un recurso interpuesto por Coalición por una Europa Solidaria contra el Plan de Cobertura Informativa de RTVE que, en relación con las elecciones al Parlamento Europeo, tenía previsto celebrar un debate con las formaciones que acreditaran tener al menos dos eurodiputados e invitar también a Vox en tanto grupo político significativo.¹⁹ La JEC, entendiendo que a la formación reclamante se le debe atribuir un eurodiputado de las anteriores elecciones europeas en 2014, recuerda que la Instrucción 4/2011 impide dar mejor trato a los grupos políticos significativos que a las formaciones con representación:

En consecuencia, como RTVE ha incluido a Vox en el debate a seis por su condición de formación significativa, no puede excluir a la Coalición por una Europa Solidaria del mismo debate, pues ello supondría otorgar peor cobertura a una formación que obtuvo representación en las últimas elecciones equivalentes.

En un sentido similar se pronuncian los AaJEC 326/2019 y 327/2019, de la misma fecha, respecto a la reclamación de la coalición Lliures per Europa y de la coalición Compromiso por Europa, respectivamente.²⁰

Sin embargo, respecto a los medios privados, la JEC parecía querer consolidar el criterio de los acuerdos de 2015 anteriormente analizados y sostener que éstos pueden incorporar a los debates multilaterales a grupos políticos significativos aunque sea a costa de desplazar a otras formaciones políticas que sí cuentan con representación, tan sólo exigiendo que haya una compensación. En esta línea insiste la JEC con el AJEC 351/2019, de 16 de mayo, que resuelve una reclamación planteada por Lliures per Europa y por Coalición por una Europa Solidaria contra Atresmedia por el debate electoral realizado en el medio privado La Sexta el domingo 12 de mayo con los candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo cabezas de lista de las formaciones PSOE, PP, Ciudadanos, Unidas Podemos y también Vox, al entender que el medio privado vulneró los principios de pluralismo político e igualdad, al excluir a su formación –que obtuvo representación en las últimas elecciones europeas- e incluir a Vox que no la tuvo, solicitando medidas compensatorias por ello. La JEC reitera la argumentación

del AJEC 518/2015 que permite al medio privado incorporar al debate a grupos políticos significativos incluso en detrimento de formaciones que acreditan representación, algo que, como ya hemos criticado, es lo contrario a lo señalado en la Instrucción que prevé que el criterio preferente es el de haber obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes y que los grupos políticos significativos no pueden tener un trato mejor que las formaciones con representación. En este caso, la resolución de la JEC se produce cuando el debate ya se ha realizado y da por aceptable la compensación a los reclamantes, que participaron el día anterior en otro debate multilateral y en los siguientes días en una mesa política ya programada.

Por tanto, la JEC parece querer establecer, por la vía interpretativa de sus resoluciones, una diferenciación entre medio público y privado en torno a la posible inclusión de los grupos políticos significativos en los debates multilaterales. Así, los medios públicos sólo los podrían incorporar si también se invita a todas las formaciones con representación, mientras que los medios privados tendrían cierto margen de libertad para seleccionar a los invitados, pudiendo preferir a grupos políticos significativos por delante de formaciones con representación, con la única obligación de compensar a las formaciones con representación no invitadas. A nuestro juicio se trata de una diferenciación que no encuentra amparo ni en la LOREG ni en las Instrucciones de la propia JEC, que en ningún momento prevén algo parecido, y que, además, supone introducir un elemento de inseguridad jurídica que permite al medio decidir invitar sólo a las formaciones que considere principales según su propio criterio subjetivo y promocionar o no a los grupos políticos significativos de forma arbitraria.

Sin embargo, pareciendo que la JEC, por la vía de los acuerdos, estaba consolidando esta línea interpretativa, en una de sus últimas resoluciones sobre las elecciones municipales de mayo de 2019 ha vuelto a dar un giro de ciento ochenta grados a su doctrina. El AJEC 391/2019, de 21 de mayo, resuelve un recurso interpuesto por Izquierda Unida - Madrid en Pie contra el AJEP de Madrid de 16 de mayo de 2019 en relación con un debate electoral organizado por la emisora de radio privada Ser Madrid Norte. La emisora tenía previsto realizar un debate entre diferentes candidatos a la alcaldía de Alcobendas. A dicho debate había invitado a los representantes de Vox y Podemos, que carecen de representación en el Ayuntamiento, pero no había invitado al candidato de IU Madrid en Pie, a pesar de que Izquierda Unida había obtenido un concejal en las elecciones de mayo de 2015. La JEC, tomando en consideración que tanto Vox como Podemos se pueden considerar como grupos políticos significativos, acepta que puedan ser invitados al debate,

Sin embargo, la decisión de Ser Madrid Norte de no invitar al mismo debate al representante de una formación que obtuvo representación supone darle peor trato que a formaciones sin representación. Dicho trato desigual entre formaciones para favorecer a las que carecen de representación no tiene justificación suficiente en criterios periodísticos o en razones técnicas de uso del tiempo de antena. En consecuencia, como Ser Madrid Norte ha

incluido a Vox y a Podemos en el debate a pesar de no tener representación en el Ayuntamiento de Alcobendas, no puede excluir a IU Madrid en Pie del mismo debate, pues ello supondría vulnerar los principios de pluralismo e igualdad garantizados en el art.66.2 LOREG.

La perplejidad por esta resolución de la JEC, en comparación con la anterior, es mayor si se tiene en cuenta que en este caso es un medio privado, pero de radio, no de televisión, y los más estrictos principios del art.66.2 de la LOREG de neutralidad y proporcionalidad introducidos en la reforma de 2011 se establecían para las televisiones privadas, no para las radios. Sin embargo, vemos como con este acuerdo la JEC no acepta participaciones de los grupos políticos significativos en detrimento de formaciones con representación en las radios privadas, pero sí los ha venido aceptando en las televisiones privadas como se exponía anteriormente.

Este criterio es reafirmado nuevamente poco después, el AJEC 408/2019, de 26 de mayo, resuelve una reclamación de una formación sin representación por su ausencia en un debate de una radio privada al que, junto a las formaciones con representación en la Asamblea de Madrid, se invitó a Mas Madrid (con una posición sui generis equiparada a grupo político significativo) y señalaba:

Los criterios empleados por la emisora son objetivos y respetan los principios de pluralismo e igualdad entre las formaciones. Por el contrario, éstos hubieran sido vulnerados en un supuesto muy concreto: si la emisora hubiera invitado a candidatos de formaciones con representación en la Asamblea. En esos casos, las formaciones con representación que se hubieran considerado preteridas hubieran podido reclamar su presencia en el debate.

En las elecciones autonómicas de Galicia y País Vasco de julio de 2020 y en las de Cataluña de febrero de 2021 no se han dado reclamaciones en relación con la participación de grupos políticos significativos en los debates, por lo que no hay nuevas resoluciones de la JEC.

La falta de un criterio constante por parte de la JEC quizá tenga cierta explicación al tener en cuenta que todos sus miembros, ocho de extracción judicial por sorteo entre magistrados del Tribunal Supremo y cinco catedráticos de universidad (de especialidades de Derecho, Ciencia Política y Sociología) de designación parlamentaria, se renuevan con cada legislatura (art.9 de la LOREG). Hay que tener en cuenta que precisamente las legislaturas que hemos tenido desde 2015 hasta la fecha se han caracterizado por su brevedad, lo que ha significado una alta rotación de sus miembros.

4. Conclusiones

Primera: Los criterios interpretativos utilizados por la JEC para tratar de solucionar la casuística que se ha ido generando en los últimos cinco años en torno a la categoría de grupo político significativo y su utilización en los debates en los medios de comunicación ha sido de dudosa legalidad, incongruente y errática, aparentemente pretendiendo establecer un diferente criterio para los medios de titularidad pública y de titularidad privada, pero con contradicciones.

Segunda: Resulta necesaria una profunda revisión de la categoría del grupo político significativo y una mayor precisión de su régimen jurídico de participación en los debates, especialmente en comparación con las formaciones con representación acreditada, y en relación con la cobertura de los medios de comunicación, diferenciando a no según su titularidad pública o privada.

Tercera: La normativa electoral (Instrucciones de la JEC) respecto a los grupos políticos significativos en relación con su participación en debates en los medios de comunicación es insuficiente y no aporta la seguridad necesaria para determinar su *status*. Es necesaria su modificación y señalar con precisión si los medios, públicos o privados, pueden invitarlos a debates multilaterales apartando a formaciones con representación acreditada en las anteriores elecciones equivalentes y si debe haber diferente criterio para televisión y radio.

Cuarta: Es recomendable valorar una reforma de la LOREG para que los nombramientos de todos los miembros de la JEC sean por periodos estables de varios años, quizá de cinco años, de forma similar a otros órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial. Por otra parte, también sería conveniente que la selección de los vocales de extracción universitaria se hiciese entre especialistas en temas electorales.

¹ CAMPO VIDAL, M. (2017) ofrece una panorámica detallada de la evolución de los debates electorales en televisión en nuestro país, incluyendo las cifras de audiencia.

² SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (1993, 78), SÁNCHEZ MUÑOZ (2009, 649) y SANTOLAYA MACHETTI (2010, 275) criticaron esa tendencia equiparadora antes de la reforma de la LOREG en 2011. Con posterioridad también HOLGADO GONZÁLEZ (2017, 471). Entre sus defensores se puede citar a GARCÍA Y RALLO (2013, 203).

³ Para un análisis de Derecho Comparado de este tema y una perspectiva de las recomendaciones del Consejo de Europa, véase NAVARRO MARCHANTE (2020, 131-132).

⁴ Lo intentó la FAPE y más de una decena de responsables de informativos de las principales televisiones, véase diario *El País* de 11 de febrero de 2011.

⁵ La Ley autonómica 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia fue modificada por la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la anterior.

⁶ Es la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, que es modificada por la Ley 11/2015, de 23 de diciembre, de quinta modificación de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco.

⁷ La Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León fue modificada por una Disposición Final de la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

⁸ Véase NAVARRO MARCHANTE (2019).

⁹ Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales de 18 de diciembre de 2007.

¹⁰ Véase en este sentido a HOLGADO GONZÁLEZ (2020, 171).

¹¹ Organizado por la Academia de las Artes y las Ciencias de la Televisión y transmitido por Televisión Española, el grupo Atresmedia y varias televisiones públicas autonómicas, el 14 de diciembre de 2015.

¹² Participaron los partidos con Grupo Parlamentario: PP, PSOE, IU-UP, UPyD, UDC, PNV y DiL, junto a los grupos políticos significativos Podemos y Ciudadanos y transmitido por TVE.

¹³ Organizado y transmitido por el grupo Atresmedia, el 7 de diciembre de 2015.

¹⁴ En la X Legislatura el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural se formó con 14 diputados, 11 de ellos pertenecientes a Izquierda Unida, que obtuvo 1.680.810 votos, un 6.92%.

¹⁵ El Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia se formó con 5 diputados, obtuvo 1.140.242 votos, un 4.69%.

¹⁶ En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 Izquierda Unida obtuvo un 10.03% de los votos; Podemos, un 7.98%; UPyD, un 6.5% y Ciudadanos, un 3.16%. En las elecciones locales de 2015, Izquierda Unida obtuvo un 4.46% de los votos, Podemos no concurre, UPyD, un 1.04% y Ciudadanos, un 6.55% (Fuente: página web del Ministerio del Interior).

¹⁷ En el mismo sentido se manifiesta GONZÁLEZ MORO (2020, 237) que considera discriminatoria la exclusión de UPyD e IU.

¹⁸ Finalmente no se logró ese tratamiento análogo, en el programa especial *Al rojo vivo* de La Sexta posterior al debate *Cara a cara* sólo estuvieron en el plató, junto a los periodistas comentaristas, los líderes de Ciudadanos y Podemos, con otros líderes políticos sólo hubo conexiones.

¹⁹ En virtud de los resultados de esta formación política en las elecciones generales de abril de 2019.

²⁰ Finalmente, RTVE decidió que al debate de las elecciones europeas con las ocho formaciones con representación se uniese también Vox, en tanto grupo político significativo, por lo que el debate del 22 de mayo fue a nueve.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

CAMPO VIDAL, M. (2017): *La cara oculta de los debates electorales*, Barcelona, Arpa y Alfil Editores.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2016): “Los nuevos grupos políticos significativos en la cobertura informativa electoral”, en *Revista Vasca de Administración Pública* nº 105, pp. 143-184.

GARCÍA MAHAMUT, R. Y RALLO LOMBARTE, A. (2013): “Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 98, CEPC, Madrid, pp.201-240.

GONZÁLEZ MORO, A. (2020): “La disputa por la relevancia mediática: reflexiones en torno al concepto de “grupo político significativo”, en *Información y libertad de expresión en periodo electoral* (coord. J. URÍAS Y A. GALDÁMEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 211-247.

HOLGADO GONZÁLEZ, M. (2017): “Publicidad e información sobre elecciones en los medios durante la campaña electoral”, en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 40, UNED, pp.457-485.

HOLGADO GONZÁLEZ, M. (2020): “El concepto de grupo político significativo”, en *Información y libertad de expresión en periodo electoral* (coord. J. URÍAS y A. GALDÁMEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 167-209.

MAGDALENO ALEGRÍA, A. (2006): “El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales significativos en el Estado Social y Democrático de Derecho”, en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 18, UNED, pp. 223-250.

NAVARRO MARCHANTE, V. J. (2019): “Los debates electorales en la televisión: una necesaria revisión de su regulación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 116, CEPC, Madrid, pp. 75-110.

NAVARRO MARCHANTE, V. J. (2020): *El régimen jurídico de la televisión en periodo electoral*, CEPC, Madrid.

SANTOLAYA MACHETTI, P. (2010): “Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales”, en *Corts* nº 24, Valencia, pp. 257-278.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1993): “Una visión institucional del proceso electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 39, CEC, Madrid, pp. 63-80.