

De la democracia desencantada al desencanto democrático

Colección: "Temas de la democracia" **20**
CONFERENCIAS MAGISTRALES

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Nora Rabotnikof

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

**Modelos de comunicación
política: el caso de España**

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

**Modelos de comunicación
política: el caso de España**

**COLECCIÓN
TEMAS DE LA DEMOCRACIA**

**Serie
Conferencias Magistrales 22**

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dra. María Marván Laborde

Dr. Benito Nacif Hernández

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

MODELOS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA: EL CASO DE ESPAÑA

Primera reimpresión, octubre de 2013

© Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: 978-607-7572-64-0

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

PRESENTACIÓN	7
I. Consideraciones previas	9
II. Principios jurídicos básicos sobre los que se asienta la campaña electoral en España	15
III. Campaña electoral y medios de comunicación. Límites a la acción informativa en período electoral	22
IV. Campaña institucional y la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional	30

V. La campaña electoral y el uso de las nuevas tecnologías: nuevos modelos de comunicación política y nuevos problemas y retos que se plantean desde una perspectiva jurídica	35
--	-----------

BIBLIOGRAFÍA	43
---------------------	-----------

SOBRE LA AUTORA	45
------------------------	-----------

Presentación

Si bien existe en la actualidad una conceptualización consensuada sobre la caracterización de los regímenes democráticos, las transformaciones producto de la evolución de las sociedades han motivado la necesidad de innovaciones en los sistemas políticos y electorales para dar respuesta a las nuevas realidades sin menoscabo del respeto a los derechos.

En esta conferencia magistral la doctora María del Rosario García Mahamut aborda desde una perspectiva jurídica la manera en que una sociedad democrática de nuestro tiempo realiza adecuaciones a sus instituciones, organizaciones y procesos políticos, en una exposición que invita a la reflexión sobre las diversas formas de normar la confrontación partidaria para la renovación pacífica y periódica de sus autoridades a través del voto popular.

En *Modelos de comunicación política: el caso de España*, García Mahamut da cuenta de las regulaciones constitucionales y legales que rigen la competición electoral de ese país, y en las cuales un objetivo prioritario es garantizar la libre participación, competitividad e igualdad de oportunidades de quienes concurren a las elecciones.

Así, en este trabajo se presenta información básica sobre la normatividad para la organización del proceso electoral español, diversas características de su sistema de garantías, los principios jurídicos que regulan las campañas

Modelos de comunicación política: el caso de España

electorales, la financiación a los partidos y los límites a sus gastos, la prohibición a los poderes públicos de hacer campañas con alusiones a los logros en su mandato, el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos para la propaganda electoral y su derecho a tiempos de emisión gratuita, la Comisión encargada de efectuar la propuesta de distribución de los espacios de propaganda, el respeto al pluralismo político y social y a la neutralidad informativa por parte de los medios, así como el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación en la competición electoral, como las páginas *web*, redes sociales, *blogs* y correo electrónico.

Son temas, todos, en los que el lector encontrará elementos que le permitirán identificar similitudes o diferencias entre el caso español y la manera en que se regulan en nuestro país los procesos electorales, y con ello analizar y reflexionar sobre los avances y los retos pendientes en la materia. El IFE publica esta Conferencia Magistral en cumplimiento de su compromiso de contribuir a la difusión de la cultura política democrática.

Instituto Federal Electoral

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Modelos de comunicación política: el caso de España

I. Consideraciones previas

1. Advertencias metodológicas

Abordar este tema exige realizar, previamente, una serie de consideraciones de carácter metodológico del mayor interés, con la finalidad de analizar el ejemplo español de modelo de comunicación política.

En primer lugar, quiero advertir que mi exposición será desde una perspectiva estrictamente jurídica. Esto es, lejos de enfocar las campañas electorales llevadas a cabo por los candidatos, partidos políticos, coaliciones de partidos o agrupaciones electorales desde la perspectiva de la comunicación política –entendiendo por ello un análisis sobre los distintos modelos comunicativos elegidos para transmitir los mensajes electorales y sus efectos en la decisión del voto (cuestiones todas ellas que se estudian básicamente desde la Ciencia Política y la Sociología)–,¹ pretendo abordar los límites constitucionales y legales que delimitan la confrontación partidaria en España.

¹ Desde esta perspectiva, pueden consultarse, entre otros, los dos volúmenes de la obra coordinada por Ismael Crespo, *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

Modelos de comunicación política: el caso de España

Una adecuada comprensión y análisis sobre el particular exige, en segundo término, tener presentes algunas cuestiones de carácter técnico-jurídico que permitirán contextualizar debidamente el objeto de estudio. Fundamentalmente conviene tener presentes, primero, algunos datos relativos a la organización y fases del proceso electoral en España, así como algunas características básicas del sistema de garantías, y después, la normativa que se aplica en los procesos electorales, así como los principios jurídicos básicos que rigen para la competición electoral en España. Finalmente, me centraré, específicamente, en el ámbito de las campañas electorales, las campañas institucionales y las nuevas tecnologías como instrumentos de campaña y propaganda electoral.

En fin, plantear todas estas cuestiones exige advertir que en este trabajo me voy a ceñir a las elecciones de ámbito estatal. Ello me obliga a precisar que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) regula por mandato constitucional, lo cual resulta primario y nuclear para todas las elecciones y, por ello, establece una serie de “disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo”² (Título I de la LOREG), además de regular las disposiciones específicas para cada una de las elecciones de ámbito estatal –Congreso, Senado, municipales y Parlamento Europeo– sobre las que el Estado ejerce competencia exclusiva. En consecuencia, dado que las Comunidades Autónomas tienen competencias para regular las elecciones a las Asambleas Legislativas en todo aquello que no haya sido declarado como normativa básica, me centraré básicamente en las elecciones de ámbito estatal. Ello, sin perjuicio de que me

² Lo que responde al mandato constitucional de que el Estado tiene competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales, (art. 149.1, 1º de la Constitución Española, CE), y entre los que figura el derecho de sufragio activo y pasivo contenidos en el art. 23 de la CE.

adentre sobre algunas cuestiones que en el ámbito de la campaña institucional se plantean, por cierta falta de coherencia, cuando concurren elecciones autonómicas y otras de ámbito estatal.

2. Una visión sinóptica del proceso electoral en España y de su sistema de garantías

En relación con la organización, duración y fases del proceso electoral, conviene tener presente que desde la convocatoria de las elecciones hasta el día de la votación median 54 días en todos los procesos electorales, salvo para el referéndum. En este período de tiempo se desarrollan una serie de fases en lo que denominamos “procedimiento electoral”, y de entre ellas cobran especial relevancia para una adecuada contextualización de nuestro objetivo los siguientes momentos:

- a) La Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a las elecciones deben designar a los representantes y administradores de los partidos y de las candidaturas en un plazo determinado. Los representantes son quienes actúan en su nombre ante la Administración Electoral competente. Los administradores electorales³ son los responsables de los ingresos, gastos y contabilidad electoral.
- b) Presentación y proclamación de candidaturas. La ley reserva la presentación de candidatos o listas de candidatos a los partidos políticos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, a las coaliciones de partidos que se formen en cada elección y a las

³ “Toda candidatura debe tener un administrador electoral responsable de sus ingresos y gastos y de su contabilidad...” (art. 121 de la LOREG).

Modelos de comunicación política: el caso de España

agrupaciones electorales que cumplan con los requisitos que impone la ley según los procesos (art. 44 de la LOREG). Las agrupaciones de electores son *formaciones políticas* que se constituyen con el aval de un número variable de firmas de electores del municipio correspondiente, exclusivamente para poder presentar candidatura en un proceso electoral concreto y determinado. No tienen, por tanto, vocación de permanencia o naturaleza de asociación y no necesitan inscribirse en el Registro de Partidos Políticos.

Las candidaturas deben presentarse entre los días 15 y 21 posteriores a la convocatoria y cumplir con determinados requisitos (por ejemplo, que la candidatura cumpla la fórmula de composición equilibrada entre mujeres y hombres, la declaración de aceptación de la candidatura por los candidatos y la no utilización de denominación, símbolos o siglas que induzcan a la confusión con otros partidos).

- c) Campaña electoral. La campaña electoral está definida taxativamente en la ley como “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de los sufragios” (art. 50.2 de la LOREG). Dura 15 días, comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria y termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación (art. 51 de la LOREG).
- d) Día de reflexión. Se denomina día de reflexión al día justamente anterior al de la jornada electoral y adquiere especial importancia en la medida en que la ley establece una prohibición expresa en la difusión de propaganda electoral y actos de campaña electo-

ral. Efectivamente, “No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado ni tampoco durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de las campañas. La prohibición referida a este último período no incluye las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución” (art. 53 de la LOREG). Tal y como ha reiterado en numerosas ocasiones la Junta Electoral Central, en el día de reflexión no cabe publicar entrevistas con candidatos. Tampoco las de quienes no siendo candidatos ostentan cargos institucionales o están vinculados con entidades políticas concurrentes a las elecciones si a través de las mismas pueden influir en el sentido del voto. No obstante, sí cabe la publicación o difusión de referencias a los actos de campaña realizados el día de cierre de la misma, siempre que aquellas no constituyan propaganda electoral.

Por lo que afecta al ámbito de las garantías, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 24/1990, de 15 de febrero, la garantía del proceso electoral en España se asienta sobre tres pilares básicos: la Administración Electoral, la presencia activa de representantes, apoderados e interventores de las candidaturas a lo largo de todo el procedimiento, y la existencia de un control jurisdiccional en virtud del cual la jurisdicción del orden contencioso-administrativo actúa controlando los acuerdos de las juntas electorales.

Modelos de comunicación política: el caso de España

Cabe señalar que la Administración Electoral está integrada, además de por las mesas electorales que se constituyen el día de la votación, por las juntas electorales compuestas en su mayoría por magistrados y jueces y en todo caso presididos por ellos, designados siempre por insaculación.

La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar, en los términos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. Las juntas electorales que integran la Administración Electoral son la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales y de Zona y, en su caso, las de Comunidad Autónoma.

En su cúspide, y a modo de superior jerárquico, la Junta Electoral Central (en adelante JEC) es un órgano permanente al que, entre otros, corresponde:

- Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales, y en su caso a las de Comunidad Autónoma en cualquier materia electoral (art. 19.1, c) de la LOREG).
- Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales, y en su caso las de Comunidad Autónoma (art. 19.1, d) de la LOREG).
- Revocar de oficio en cualquier tiempo, o a instancia interesada, dentro de los plazos previstos por la ley, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales, y en su caso las de Comunidad Autónoma que se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la JEC (art. 19.1, e) de la LOREG).
- Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y las de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral (art. 19.1, f) de la LOREG).

- Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se les dirijan, etc.

La Administración Electoral es una instancia de garantía del proceso electoral absolutamente independiente de cualquier otro órgano. Sus actos son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Finalmente, y en el ámbito de las garantías, cabe subrayar que en el ordenamiento español existe una amplia garantía jurisdiccional en relación a determinados actos del proceso electoral (rectificación del censo electoral, recursos contra los actos de proclamación de candidaturas, etc.). El sistema de garantías electorales tiene su corolario en el recurso de amparo electoral que se concibe no para supervisar el cumplimiento debido, por parte de la Administración Electoral, de todas y cada una de las determinaciones contenidas en la LOREG, sino para garantizar los derechos fundamentales a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución Española (en adelante CE) frente a los actos de los poderes públicos que hayan podido lesionarlos.

II. Principios jurídicos básicos sobre los que se asienta la campaña electoral en España

De la lectura sistemática de los preceptos constitucionales que consagran el derecho de participación política en su doble vertiente de derecho de sufragio activo y pasivo en condiciones de igualdad (art. 23 de la CE), así como la de aquellos otros que consagran los pilares esenciales de un sistema democrático basado,

Modelos de comunicación política: el caso de España

como no podía ser de otro modo, en elecciones democráticas que se sustentan en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, se deduce una serie de principios que concretan normativamente un modelo de funcionamiento de la libre concurrencia de las formaciones políticas en las competiciones electorales.

Desde esta perspectiva, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral de quienes concurren a las elecciones constituye un objetivo prioritario. Los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades constituyen la piedra angular de las elecciones como institución clave de un régimen democrático. De ahí que nuestro ordenamiento trate de evitar cualquier posición de abuso dominante entre los competidores electorales a través de una serie de mecanismos y principios que podemos concretar de la siguiente forma:

- a) En primer lugar, a través de un conjunto de reglas que afectando al ámbito económico imponen un límite legal del gasto electoral⁴ a las formaciones po-

⁴ Según dispone el artículo 130 de la LOREG, "Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos en los siguientes conceptos:

- a) Confección de sobre y papeletas electorales.
- b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuera la forma y el medio que se utilice.
- c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.
- d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.
- e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura.
- f) Correspondencia y franqueo.
- g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.
- h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones".

líticas que concurren al proceso y que no puede ser sobrepasado. Esto es, ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones que sobre cada una de las elecciones (Congreso, Senado, locales o Parlamento Europeo) se establecen en la LOREG y las disposiciones normativas que las complementan. De hecho, la ley prevé que en el supuesto de que coincidan dos o más elecciones, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que concurren no podrán realizar gastos electorales en cuantía superior al 25% de los máximos permitidos para las Cortes Generales.

Por ejemplo, respecto a las elecciones a Cortes Generales, el límite de gasto es aquel que resulta de multiplicar una cantidad fija de dinero que se actualiza para cada convocatoria por el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido.

Cabe hacer notar que en materia de gastos electorales la LOREG fija de forma expresa límites a dos tipos de gastos que llevan a cabo quienes concurren a las elecciones: 1. El dinero que se gaste en publicidad relativa a pancartas, carteles y banderolas no puede exceder del 25% del total del gasto que se fije para cada tipo de elección; 2. Los gastos realizados en publicidad en la prensa periódica y en las radios de titularidad privada no pueden superar el 20% del límite de gasto previsto para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las

Modelos de comunicación política: el caso de España

elecciones según el proceso de que se trate (art. 58.1 de la LOREG).

Por su parte, el Estado subvenciona, de acuerdo con una serie de criterios y reglas que se prevén también en las disposiciones específicas que regulan cada proceso electoral, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones al concurrir a las elecciones. Esta subvención se hace depender de la representación obtenida, y en ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo puede sobrepasar la cifra de gasto declarado (art. 127.1 de la LOREG).

Cabe señalar que junto a la subvención por gastos generales (que se determina aplicando los criterios que establece la ley, por ejemplo, cantidad fija por escaño y cantidad fija por votos obtenidos por candidato que hubiera alcanzado escaño en el Congreso y en el Senado), se subvencionan también los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral. También se fijan unos criterios y límites en la subvención y gasto por este concepto. La condición para obtener la subvención por envíos por parte de las formaciones políticas siempre se hace depender de que éstas hayan obtenido una representación suficiente.

Queda expresamente prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier administración o corporación pública o de organismos autónomos o empresas del sector público, así como la que provenga de entidades o personas extranjeras, salvo las que excepciona el propio ar-

título 128 de la LOREG, que es la ley que establece tales prohibiciones, entre ellas una clara e importantísima: “Ninguna persona física o jurídica puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas de un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas” (art. 129 de la LOREG).⁵

En fin, como en tantas ocasiones la doctrina ha hecho notar, no cabe duda de que la financiación pública a modo de subvenciones por gastos electorales, así como la existencia de un techo de gasto electoral para las formaciones políticas que concurren a las elecciones, constituyen elementos de máxima relevancia en la campaña electoral y poderosos instrumentos a través de los cuales se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición electoral de quienes concurren a las elecciones.

- b) En segundo lugar, cabe subrayar otras medidas a través de las cuales el ordenamiento español garantiza el acceso en condiciones de igualdad a la competición electoral, y que sin duda vienen a condicionar los distintos modelos de comunicación política, tales como las que siguen:
1. Se pone a disposición de quienes concurren a las elecciones medios públicos gratuitos para, por un lado, colocar banderolas, pancartas, carteles. Los ayuntamientos tienen la obligación de reservar esos espacios gratuitos que son distribuidos entre quienes concurren atendiendo al criterio del número total de votos en las anteriores elecciones.

⁵ Al respecto, conviene tener presente lo dispuesto en la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 27 de junio, de Financiación de los Partidos Políticos.

Modelos de comunicación política: el caso de España

nes equivalentes en la misma circunscripción y según las preferencias de las formaciones (art. 54 de la LOREG). Por otro lado, para la celebración de actos de campaña electoral, los ayuntamientos comunican a la Junta Electoral de Zona los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de campaña, a través de una publicación oficial, y los representantes de las candidaturas pueden solicitar su utilización; el local se atribuye en función de distintos criterios (art. 57 de la LOREG).

2. Se reconoce expresamente a los partidos que concurren a las elecciones el derecho a espacios gratuitos de propaganda electoral en las emisoras de televisión y radio de titularidad pública –no así en las emisoras de titularidad privada– conforme a una serie de criterios legalmente establecidos, cuya base parte del número total de votos obtenidos por esa formación en las anteriores elecciones equivalentes.
3. Se prohíbe la publicidad de pago en los medios de titularidad pública –televisión y radio– (art. 60.1 de la LOREG) y en las emisoras de televisión privada. No así en la prensa ni en las radios privadas; no obstante, como ya hemos señalado, la ley establece un límite de gasto para los partidos en este concepto.
4. Se establece un mandato que impone el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral y, que extendiéndose a las emisoras de televisión pri-

vadas, implica el cumplimiento de una serie de reglas que afectan directamente, entre otros, al tratamiento de la información electoral que los medios de comunicación realizan.

5. Si bien se reconoce a los poderes convocantes de las elecciones la facultad de realizar campañas destinadas a informar a los ciudadanos sobre las fechas de votación, aspectos del procedimiento de votación, etc., éstas en ningún caso pueden influir en el sentido del voto de los electores. Tampoco podrán hacer los poderes públicos campañas que contengan alusiones a los logros obtenidos en su mandato, ni contener imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por algunas de las entidades políticas concurrentes en las elecciones. Con ello se trata de garantizar que no se produzcan abusos dominantes por parte del poder político que rompan el equilibrio y el derecho a la igualdad de arma entre las distintas opciones en liza.

Sobre todos y cada uno de estos aspectos nos vamos a detener con el objeto de precisar en qué consiste el reconocimiento de tales derechos y cómo se concretan y proyectan en la práctica.

Modelos de comunicación política: el caso de España

III. Campaña electoral y medios de comunicación. Límites a la acción informativa en período electoral

Si bien la ley distingue entre los distintos actos y derechos que tienen las formaciones políticas en orden a la captación de sufragios, no hay una enumeración cerrada de los mismos. No todos los medios de propaganda electoral son definidos o recogidos en la ley. Algunos de ellos sí son reconocidos y regulados expresamente (publicidad electoral, espacios de propaganda electoral en los medios de comunicación públicos, derecho a espacios públicos para realizar mítines, etc.), pero otros, a pesar de constituir claramente poderosos instrumentos de propaganda electoral –tales como los debates electorales entre los líderes de los partidos políticos o las entrevistas que se realizan a los mismos por parte de los medios de comunicación– no se regulan como instrumentos de propaganda electoral y no hay mención expresa sobre los mismos. Tales modalidades de información son tratadas, sin embargo, desde los principios que rigen la acción informativa de los medios de comunicación en período electoral.

En esta línea, el eje básico sobre el que hoy pivotan jurídicamente en la ley española estos poderosísimos medios de propaganda electoral es el límite que a la acción informativa establece el artículo 66 de la LOREG,⁶ y que no es otro que el respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación

⁶ Debe subrayarse la importancia de la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 de la JEC, en desarrollo del artículo 66 de la LOREG, sobre procedimiento de los recursos contra actos de los medios de comunicación en período electoral. Esta Instrucción resulta de gran interés para resolver todas las cuestiones relativas a esta materia.

de titularidad pública que, no obstante, se extiende a las televisiones privadas. Y es que, como ha señalado el Tribunal Supremo, la intervención informativa de la televisión en campañas electorales no es libre, sino que tiene claros elementos de limitación inducibles de la legislación electoral.

Llegados a este punto, conviene profundizar en qué consisten el reconocimiento y las garantías de acceso a los medios de comunicación, así como los límites que lo rigen para quienes concurren en la contienda electoral:

1. Por un lado, se reconoce expresamente a los partidos, federaciones o coaliciones que concurren a las elecciones el derecho a espacios gratuitos de propaganda electoral en las emisoras de televisión y radio de titularidad pública –no así en las emisoras de titularidad privada– conforme a una serie de criterios legalmente establecidos, cuya base parte del número total de votos obtenidos por esa formación en las anteriores elecciones equivalentes (arts. 62 a 67 de la LOREG). En esta línea cabe subrayar lo siguiente:
 - La distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación que estos tengan se realiza conforme al siguiente baremo:
 - 10 minutos para los partidos, federaciones o coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes.
 - 15 minutos para quienes habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes no hubieran alcanzado el 5% del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional o

Modelos de comunicación política: el caso de España

en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación.

- 30 minutos para quienes habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes hubieran alcanzado entre el 5% y el 20% del total de votos emitidos en el territorio nacional o en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación.
- 45 minutos para quienes habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes hubieran alcanzado al menos el 20% del total de votos emitidos.
- El derecho a los tiempos de emisión gratuita de estos espacios sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. No obstante, quienes no cumplan este requisito tienen, sin embargo, derecho a 15 minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales si hubieran obtenido en las elecciones equivalentes el 20% de los votos emitidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. También se les reconoce este derecho a las agrupaciones de electores que se federen y cumplan el requisito de presentación de candidaturas a la que nos hemos referido.
- La JEC es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten en los medios de titularidad pública a pro-

puesta de una Comisión de Radio y Televisión que, bajo la dirección de la JEC, es la competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios de propaganda electoral (art. 65.2 de la LOREG).

- Esta Comisión, designada por la JEC, está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurriendo a las elecciones cuente con representación en el Congreso de los Diputados (art. 65.3 de la LOREG). La JEC, no obstante, puede delegar en las Juntas Provinciales la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de titularidad pública.

Las emisoras de televisión privada, como ha reiterado la JEC, no tienen la obligación de emitir espacios gratuitos de propaganda electoral dado que la LOREG impone tal obligación a los medios de titularidad pública. Por su parte, la puesta a disposición de espacios gratuitos a favor de las entidades públicas que, mediante la captación de sufragios, aspiran a acceder a cargos públicos representativos se fundamenta, como ha señalado la JEC (Acuerdo de 23 de febrero de 2000), en el derecho fundamental de acceso a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad que reconoce el artículo 23 de la Constitución Española.

2. Se prohíbe a quienes concurren a las elecciones la publicidad de pago en los medios de titularidad pública –televisión y radio– (art. 60.1 de la LOREG) y en las emisoras de televisión privada.⁷ No así en la prensa ni en las radios privadas. Como ya hemos

⁷ Artículo único de la LO 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en las emisoras de titularidad privada.

Modelos de comunicación política: el caso de España

dicho, los gastos en este tipo de publicidad no pueden superar el 20% del límite de gasto previsto para quienes concurren a las elecciones según el proceso de que se trate (art. 58.1 de la LOREG). Y, por mandato expreso de la ley, “Las tarifas para esta publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial y no podrá producirse discriminación alguna entre las candidaturas en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que deberá constar expresamente su condición” (art. 58.2 de la LOREG).

3. El respeto al pluralismo político y social así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral deben ser garantizados por la organización de dichos medios, y sus decisiones son recurribles ante la Junta Electoral competente (art. 66 de la LOREG). Cabe añadir, no obstante, que el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante el período electoral por las emisoras de televisión privadas queda garantizado por las juntas electorales en los mismos términos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública; tal y como reiteradamente ha señalado la JEC en sus acuerdos conforme, entre otros, a lo que establece el artículo 1.2 de la LO 2/1988, reguladora de la publicidad electoral en emisiones de titularidad privada.

El respeto al pluralismo político y social y a la neutralidad informativa en período electoral por parte de los medios de comunicación implica a grandes rasgos –según reiterada doctrina de la Junta Electoral Central– lo siguiente:

1. Proporcionalidad en el tratamiento de la información electoral de las entidades políticas –“tanto en lo que se refiere al minutaje en su día otorgado a cada entidad política en cuanto al seguimiento de sus respectivas campañas electorales como en lo atinente a la información ofrecida en los diversos espacios y programaciones [...]”–, con base en los resultados de las anteriores elecciones.
2. En consecuencia, el medio debe asignar unos tiempos de información proporcionales a los resultados obtenidos por las distintas entidades políticas en las anteriores elecciones y, en su caso, debe reparar los desequilibrios que se hayan podido producir. Efectivamente, y por lo que respecta a la información electoral, cuando el medio no se ajusta en la asignación de los tiempos a la representatividad real de las entidades políticas se impone la compensación de tales tiempos al medio de comunicación.
3. Si bien el principio de proporcionalidad en la determinación del tiempo dedicado a las formaciones políticas rige en el tratamiento de los informativos, la proporcionalidad absoluta como reconoce la JEC no es posible.
4. El respeto a tal pluralismo exigido especialmente a los medios de titularidad pública en período electoral no exige una absoluta adecuación matemática, por lo demás imposible, a los resultados electorales de los tiempos de debates.

Al respecto, cabe recordar que la legislación electoral somete el tratamiento informativo de las televisiones priva-

Modelos de comunicación política: el caso de España

das durante el período electoral a los mismos principios, límites y controles que a la televisión pública.

Con todo lo anterior, qué duda cabe que la acción informativa de los medios de comunicación goza, a diferencia de lo que ocurre con la propaganda electoral tradicional (carteles, pancartas, banderolas) de una gran capacidad de influencia en la formación de la opinión pública. No en vano los partidos políticos que concurren a las elecciones vigilan celosamente la acción informativa de los medios durante el período electoral, a la vez que tratan de aprovechar al máximo el beneficio que ellos les reportan desde la perspectiva de una mejor formación de la opinión pública acerca de las distintas propuestas en liza.

Y es que si las elecciones democráticas deben sustentarse en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y en los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades, la trascendencia de las elecciones como institución clave del régimen democrático obliga, como en ocasiones se ha dicho, a un tratamiento normativo singular del proceso de formación de la opinión pública en período electoral y, en particular, a una ponderación del ejercicio de las libertades constitucionales de información y expresión que garanticen la vigencia efectiva de dichos principios electorales democráticos en el medio de comunicación de masas por excelencia: la televisión.

Por ello quizás merece la pena llamar la atención sobre el tratamiento normativo –más bien la falta de tratamiento– que se otorga en el ordenamiento español a los debates electorales entre los distintos líderes en los medios de comunicación.

Efectivamente, la normativa electoral estatal no ha regulado expresamente los debates electorales ni tampoco ha establecido reglas que incentiven la celebración de los mismos como medio efectivo para garantizar una mejor formación de una opinión pública libre, tal y como expresamente ha demandado un amplio sector doctrinal. No extraña tal demanda en cuanto que los debates televisados entre los líderes políticos constituyen un poderosísimo instrumento de campaña electoral. Nadie puede negar la enorme audiencia –millones de personas– que llega a alcanzar el debate televisado entre los líderes políticos que compiten por el gobierno de España. Comparto plenamente la opinión de quienes defienden que los debates electorales deben constituir el instrumento por excelencia de una idea constitucionalmente correcta de campaña electoral basada en el contraste entre las diversas opciones electorales en términos de discusión.

Si bien nada señala la ley en cuanto a los debates electorales, cabe mencionar que desde un primer momento la JEC reconoció la posibilidad de llevarlos a cabo dado que, entre otras razones, la legislación electoral no prohíbe tal fórmula; eso sí, siempre que se garantice la igualdad de oportunidades, la equidad y la proporcionalidad.

En esta línea, debe tenerse presente que tal y como se recoge en el apartado sexto de la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 de la JEC,

Los medios de comunicación de titularidad pública que, durante los períodos electorales, decidan emitir debates o entrevistas con representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones, deberán ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral competente, según el ámbito de difusión del medio de que se trate, con cinco días de antelación al inicio de la emisión de

Modelos de comunicación política: el caso de España

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 competente anunciará inmediatamente en el boletín oficial que corresponda haber recibido la comunicación, con el fin de que en el plazo preclusivo de un día desde la publicación pueda examinar la comunicación remitida por el medio y formular, en su caso, los recursos que estime convenientes.

Debe subrayarse que esta última exigencia de comunicación previa a la Junta Electoral competente de toda entrevista o debate electoral, así como el oportuno recurso, se plantea en la práctica en plazos tales que, en ocasiones, no permite proporcionar respuestas adecuadas.

IV. Campaña institucional y la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional

Hacer efectivos los principios de objetividad y transparencia en el proceso electoral y el principio de igualdad de armas entre los distintos actores en competición implica también garantizar que los poderes públicos no atenten contra tales principios a través de campañas y del uso de los medios públicos que les coloque en posición de predominio. Garantizar la neutralidad de la información pública en período electoral implica, como ha señalado en tantas ocasiones la doctrina, que las formaciones políticas no puedan obtener ventaja política por el uso de tales medios.

La LOREG en su artículo 50.3 señala que ninguna persona jurídica distinta de las que concurren a las elecciones puede realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 de la CE. Tal prohibición no incluye a las campañas de carácter institucional, que puede llevar a cabo el poder público que haya convocado el proceso electoral, destinadas a informar a los ciudadanos sobre la fecha de votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir en ningún caso en la orientación del voto de los electores.

Se trata de que las Juntas aseguren la neutralidad de la información pública en período electoral sin que ninguna fuerza política pueda obtener ventaja política alguna con la realización de estas actividades institucionales. Efectivamente, como señala el artículo 50.1 de la LOREG,

Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña.

Conviene destacar que tal disposición⁸ es fruto de la reforma operada por la LO 13/1994 que modificó, entre otros, el artículo 50.1 de la LOREG. La nueva redacción ex-

⁸ Disposición que se aplica a las elecciones a Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), a las elecciones de los miembros de las corporaciones locales y a las elecciones al Parlamento Europeo, con alguna salvedad.

Modelos de comunicación política: el caso de España

presamente suprime, a diferencia de la redacción anterior, que las campañas institucionales vayan destinadas, amén de a informar, a incentivar la participación en las elecciones, e incorpora, con el ánimo de abaratar el proceso, la obligación de los medios de titularidad pública de emitir dichas campañas en espacios públicos gratuitos.

Si bien es cierto que la redacción resulta clara desde la perspectiva de las campañas institucionales destinadas a informar al ciudadano, nada se dice ni se establece respecto a otro tipo de campañas llevadas a cabo por el poder público en período electoral y que en numerosas ocasiones traspasan esa frontera a veces difuminada entre el ejercicio propio del correcto desenvolvimiento de los servicios públicos y la venta de los propios logros.

Efectivamente, como se trata de evitar que los poderes públicos puedan utilizar los medios públicos de instituciones u organismos a los que pertenecían para realizar una campaña sobre los logros obtenidos durante su mandato, con una implícita inducción del voto a favor de quien realizaba la campaña y su consiguiente vulneración del principio de igualdad, en ocasiones no resulta fácilmente discernible si se está ante actos imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos o, por el contrario, se está ante lo que se prohíbe: la utilización de los medios públicos para vender los propios logros y con fines claramente electoralistas (por ejemplo, cuando se realizan inauguraciones, obras, etc., en determinados contextos).

Precisamente con este propósito, la Junta Electoral Central dictó su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y límites de las campañas institucionales fijando algunos criterios; todo ello, como aclara la propia JEC, sin

perjuicio de que los supuestos que se planteen deban ser resueltos caso a caso.

En esta línea, siguiendo la Instrucción, no se entenderá que vulneran la norma, y siempre que no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores:

- a) Las campañas expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG, y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las comunidades autónomas.
- b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

En cualquier caso, estas campañas, como señala el apartado cuarto de la Instrucción, no podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la campaña ni imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones. Ello, por cuanto de darse la posibilidad de que eso suceda, como razona el Tribunal Supremo,⁹ estaría alterando las condiciones de igualdad y objetividad que han de presidir todo proceso electoral.

En fin, la JEC ha ido fijando caso por caso algunos de los criterios que permiten deslindar, por ejemplo, ante inauguraciones, colocación de primeras piedras, etc., si se está ante actos de carácter electoralista o, por el contrario, ante actos de mera actividad ordinaria de la administración pú-

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2006.

Modelos de comunicación política: el caso de España

blica que los convoca. Cabe señalar que la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional, en su artículo 10, incorporando lo que contiene la Instrucción, exceptúa en período electoral las campañas previstas en el artículo 50.1 de la LOREG y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. Lo más significativo de esta ley es, sin duda, la prohibición de promover o contratar campañas destinadas a destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los poderes públicos.

Hay otro aspecto que merece destacarse de la reforma del artículo 50.1 de la LOREG y de la interpretación que de la misma ha venido realizando la JEC, en el sentido de considerar que los poderes públicos no pueden hacer campañas institucionales incentivando el voto, dado que la abstención es una opción igualmente legítima (Acuerdo de la JEC de 13 de mayo de 1999).

Ello exige advertir que tal disposición no tiene el carácter de legislación básica¹⁰ y, en consecuencia, no se aplica a las elecciones a los parlamentos autonómicos, teniendo competencias las asambleas legislativas para regular sobre el particular, con independencia que ello pudiera aplicarse con carácter supletorio. Pues bien, en las distintas legislaciones autonómicas (electoral o de publicidad) se prevé normalmente que en las elecciones a las respectivas asambleas legislativas autonómicas se pueden realizar campañas institucionales de incentivación al voto, a diferencia de lo que ocurre con el resto de elecciones en

¹⁰ Esto es, no se aplica a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de conformidad con las competencias que la Constitución reserva al Estado, al no preverse expresamente en la Disposición Adicional Primera de la LOREG, donde se detalla cuáles son los artículos de esta ley que deben ser aplicados en tales elecciones.

las que el poder público convocante lo tiene expresamente prohibido.

En consecuencia, cuando concurren distintos procesos electorales (estatales y autonómicos) la realidad no es otra que la llamada a participar en la correspondiente elección de los diputados autonómicos resulta completamente legal y recomendable, frente a la imposibilidad legal de pedir que los ciudadanos vayan a votar el mismo día, en la misma mesa, a sus representantes locales. De ahí que un sector doctrinal abogue por unificar tal situación en un sentido u otro.

V. La campaña electoral y el uso de las nuevas tecnologías: nuevos modelos de comunicación política y nuevos problemas y retos que se plantean desde una perspectiva jurídica

Como casi siempre, el derecho responde con un cierto retraso a aquellas situaciones que demandan, por su capacidad de crear conflictos, una adecuada y proporcionada respuesta que trate de conciliar los distintos bienes en juego.

Ello claramente ocurre en el ámbito del uso y del avance de las nuevas tecnologías. A nadie escapa que el uso de Internet y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación hace tiempo que han generado un auténtico vuelco sobre el modo de hacer campaña electoral, y se

Modelos de comunicación política: el caso de España

han convertido en poderosos instrumentos que permiten acercar al ciudadano a los partidos políticos y a quienes les van a representar.

Numerosos son los instrumentos y retos que desde el ámbito jurídico plantean los mismos desde la perspectiva no sólo de los principios constitucionales y legales que deben garantizar la competición electoral –tales como el principio de neutralidad política, principio de transparencia o principio de igualdad de armas–; sino que, por lo demás, más allá de garantizar al ciudadano la libre formación de la opinión sobre los candidatos y partidos en liza, pueden vulnerar otros derechos fundamentales. Este último aspecto lo abordaremos con posterioridad.

En el ámbito de las nuevas tecnologías, el uso de las mismas por parte de los partidos políticos como instrumentos de propaganda electoral, demandan una previsión jurídica expresa que adapte el uso de instrumentos de información y comunicación electrónicos a los principios predicables del proceso electoral contenidos en la LOREG.

Existe en la doctrina un amplio consenso sobre el enorme desfase que se está produciendo entre el avance tecnológico y el uso que le dan al mismo los partidos políticos –especialmente en el ámbito de la información y propaganda electoral– y la norma que trata de garantizar uno de los ejes básicos de los procesos democráticos, que no es otra que la de garantizar la igualdad de oportunidades entre los distintos competidores electorales, así como la de salvaguardar la libertad del elector en el ámbito de la formación de su decisión sobre a quién vota. Los principios de neutralidad política, transparencia e igualdad de acceso de los candidatos y formaciones políticas siguen siendo los ejes básicos a garantizar en la competición electoral.

A pesar de que en la pasada Legislatura se procedió a dos reformas de calado de la LOREG, no se acometió ninguna en este ámbito. Sin embargo, y dadas las consultas y problemas que estaban planteando la utilización de estas nuevas tecnologías como instrumento de propaganda electoral por parte de los partidos políticos, la Junta Electoral Central, el 12 de abril de 2007, aprobó la Instrucción 4/2007, cuyo principal objeto es establecer que las prescripciones establecidas por la legislación vigente en materia de campaña electoral, o de campaña de propaganda en un referéndum, son aplicables cuando se empleen las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas.¹¹

De ahí que la Instrucción vigente expresamente prevea que,

Los poderes públicos velarán para que en el empleo de los sistemas de información y de comunicación electrónicas que directa o indirectamente se encuentren bajo su dependencia respeten las limitaciones que en materia de campaña electoral o de propaganda establecen la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum y la legislación aprobada por las Comunidades Autónomas en la materia. Con independencia de la responsabilidad que pudiera incumbir a los autores de las infracciones electorales, los responsables de los referidos sistemas de información y de comunicación electrónicos podrán incurrir en responsabilidad por el incumplimiento de dicho deber conforme a lo dispuesto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, así como en el resto de la normativa aplicable en la materia.

¹¹ A efectos de esta Instrucción, se entiende por nuevas tecnologías de información y de la comunicación electrónicas, cualquier tipo de equipos, *sistemas, programas o dispositivos electrónicos que permitan la difusión de información, ideas u opiniones, sea mediante páginas web, foros, "chats", correo electrónico u otros medios en Internet, sea mediante mensajes de telefonía móvil (sms) u otros análogos.*

Modelos de comunicación política: el caso de España

Ello se aplica, tal y como especifica el apartado cuarto de la Instrucción, a los candidatos a las formaciones políticas, coaliciones electorales o agrupaciones electorales, respecto de los sistemas de información y comunicación electrónicos que se encuentren directa o indirectamente bajo su dependencia.

Quisiera añadir que en la actual Legislatura (IX) se ha aprobado en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados la creación de una Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General.¹² Esta Subcomisión solicitó dos informes a la Junta Electoral Central, a través del presidente de la Comisión Constitucional, uno relativo a observaciones sobre los aspectos del procedimiento electoral que según la JEC pudieran resultar de interés para el objeto de los trabajos de la Subcomisión, y otro sobre observaciones que pudiera formular ésta acerca de los aspectos del procedimiento electoral susceptibles de resultar afectados sobre el procedimiento del voto de los residentes en el exterior a la vista de la iniciativa presentada por el Parlamento Gallego. Tales informes fueron aprobados en el pleno de la JEC y remitidos a la Comisión Constitucional.

La JEC, en el informe relativo a las reformas, sugiere la posibilidad de que una futura reforma a la ley electoral incorpore toda o parte de la regulación contenida en la citada Instrucción.

¹² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 24, 10 de septiembre de 2008. El objeto de la Subcomisión será, tal y como reza en su propuesta de creación, “el estudio de las propuestas que al respecto formulen los grupos parlamentarios y la elaboración de un informe de conclusiones que será elevado a la Comisión Constitucional para su debate y aprobación. Las conclusiones aprobadas, así como los acuerdos alcanzados en la Subcomisión sobre aspectos concretos que se consideren urgentes, podrán dar lugar, en su caso, a las correspondientes iniciativas por parte de los grupos parlamentarios” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 28, 6 de junio de 2008).

Con independencia de las decisiones que el legislador orgánico termine adoptando sobre el particular, personalmente comparto con la doctrina la apreciación de que en este ámbito se debe ser cauteloso. Efectivamente, como lo afirma Óscar Sánchez Muñoz, es conveniente distinguir entre los distintos tipos de actividades y, en todo caso, “conjugar las posibles limitaciones a las actividades comunicativas de los competidores o de terceros con el respeto del derecho de los ciudadanos a acceder a la información”.

La igualdad de oportunidades entre los distintos competidores electorales para hacer llegar su mensaje, como resulta evidente, también juega en este ámbito, pero no es menos evidente que se deben respetar otros derechos y principios que tratan de garantizar que no se produzca el abuso de posiciones de dominio en la competición electoral.

Son numerosos los instrumentos utilizados y las dudas que se ciernen sobre el uso de las nuevas tecnologías desde la perspectiva del respeto escrupuloso de la normatividad contenida en la LOREG, que trata en todo momento de garantizar la igualdad de armas y la transparencia en el proceso electoral.

Por ejemplo, el uso por los actores electorales de las páginas *web*, hoy constituidas como poderosos medios de difusión de ideas en los procesos electorales, plantea algunas cuestiones, y sin ánimo de adentrarnos en las mismas conviene afirmar que la prohibición de difundir propaganda electoral tanto por lo que afecta a la jornada de reflexión como a la jornada de votación rige para las *web* creadas al efecto por quienes concurren a las elecciones.

Estas prohibiciones no sólo rigen para las *web* sino para cualquier otro medio de comunicación destinado a la cap-

Modelos de comunicación política: el caso de España

tación de los sufragios (sms, redes sociales, correos electrónicos, *blogs* de candidatos y candidaturas, buzón de correo electrónico, etc.). No se olvide que en el uso de determinados instrumentos tecnológicos –entre los que desde luego también cuentan videos, plataformas, etc.– no sólo deberán respetarse los correspondientes plazos que la ley establece para la difusión de propaganda electoral,¹³ sino que, por lo demás, se debe computar como gasto electoral a efectos de no sobrepasar los límites legales en los gastos electorales.

Evidentemente no son estos los únicos límites que rigen para los partidos en el uso de las nuevas tecnologías en el ámbito del proceso electoral. Conviene observar que, ya fuera del respeto del principio de igualdad entre los actores en liza, amén de la LOREG, la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales establece una serie de límites que deben ser en todo caso respetados por parte de los partidos políticos en el uso de los datos personales de los ciudadanos a quienes se quiere hacer llegar los programas o mensajes de carácter político. Desde esta perspectiva, hay que referirse especialmente al uso de números de teléfonos móviles para hacer llegar sms. Quisiera en esta línea recordar que el número del teléfono móvil es un dato personal no incluido en el censo electoral y que requiere el consentimiento inequívoco del afectado. Si bien es verdad que en España los SPAM que están prohibidos son los de carácter comercial, debe tenerse presente que frente a determinados envíos de SMS no aleatorios a teléfonos móviles por parte de algún

¹³ “No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado ni tampoco durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de la campaña. La prohibición referida a este último período no incluye las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución” (art. 53 de la LOREG).

partido político en período electoral, la Agencia Española de Protección de Datos ha sancionado económicamente al partido político –tras la oportuna instrucción– por haber enviado sms a personas que no habían dado su consentimiento para que el partido en cuestión pudiera llevar a cabo el tratamiento de los datos personales de los afectados, vulnerando así lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales 15/1999, de 13 de diciembre.

Bibliografía

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE

2002 *El carácter dinámico del Régimen Electoral Español*, CEPC, Madrid.

CARRASCO DURÁN, MANUEL

2007 "Sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: Un programa de mejoras técnicas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79.

GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS A.

2009 *Los límites de la campaña institucional y la incentivación de la participación*, CEPC, Madrid.

PAJARES MONTOLÍO, EMILIO

1998 *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI

1997 *Garantías electorales y Constitución*, BOE-CEPC, Madrid.

2000 *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia.

REY MORATÓ, JAVIER DEL

2007 *Comunicación política, Internet y campañas electorales*, Tecnos, Madrid.

Modelos de comunicación política: el caso de España

SÁNCHEZ MUÑOZ, ÓSCAR

2009 *La campaña electoral en los medios de comunicación y cuestiones relativas a la financiación*, CEPC, Madrid.

2007 *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*, CEPC, Madrid.

SANTAOLAYA MACHETTI, PABLO

1999 *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ

2004 "La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70.

Sobre la autora

María del Rosario García Mahamut, Vocal Catedrática de la Junta Electoral Central de España, es catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Jaume I de Castellón, y en su trayectoria como docente e investigadora sus principales líneas de trabajo han girado básicamente en torno a cuatro grandes ejes: parlamento, gobierno, derechos fundamentales y sistema de garantías y derecho autonómico.

Ha impartido numerosos cursos, seminarios y conferencias en diversas universidades y centros altamente especializados, tanto españoles como extranjeros, sobre temas como el proceso electoral, el procedimiento de garantías del procedimiento electoral, las perspectivas del régimen electoral español, participación política de los extranjeros, voto por Internet, sistema de partidos y el sistema de financiación de partidos, entre otros.

También ha colaborado activamente en la organización de seminarios internacionales sobre elecciones, partidos, fortalecimiento democrático y gestión electoral. Ha participado en programas internacionales de cooperación para el apoyo y fortalecimiento institucional en América Latina, y ha formado parte de proyectos de investigación sobre

Modelos de comunicación política: el caso de España

las administraciones independientes, como el caso de la Junta Electoral Central, y la inviolabilidad e inmunidades parlamentarias.

En sus publicaciones, monografías y artículos especializados ha prestado especial atención a las relaciones entre parlamento, gobierno y Poder Judicial, desde distintas ópticas. Entre sus publicaciones se encuentra *La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la Constitución*.

**Modelos de comunicación política:
el caso de España**

se terminó de imprimir en la Ciudad de México
en el mes de octubre de 2013.

La edición consta de 3,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL