

Roj: STS 7557/2009 - ECLI:ES:TS:2009:7557  
Id Cendoj: 28079130082009100318  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 8  
Nº de Recurso: 172/2008  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA  
Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Noviembre de dos mil nueve

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Octava por los magistrados indicados al margen, el recurso contencioso administrativo nº **172/2008**, interpuesto por la FEDERACIÓN DE CONVERGENCIA I UNIÓ, por EUZKO ALDERDI JELTZALEA-PARTIDO NACIONALISTA VASCO (EAJ-PNV) y por la COALICIÓN IZQUIERDA UNIDA, representados por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de marzo de 2008, en el expediente nº 292/A.

Ha sido parte demandada la JUNTA ELECTORAL CENTRAL, representada por el Letrado de las Cortes Generales.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Junta Electoral Central, en sesión del día 3 de marzo de 2008, en el expediente 292/A, acordó:

*"Vistas las alegaciones formuladas por determinadas formaciones políticas, declarar que la modificación del Plan de Cobertura Informativa de RTVE como consecuencia de la retransmisión por TVE del segundo debate entre los candidatos del PSOE y del PP del día 3 de marzo es conforme a los principios de pluralismo político y neutralidad informativa, sin que corresponda a esta Junta cambiar el horario ordinario ni, por otra parte, modificar el horario habitual del programa "59 segundos", previsto para su emisión como compensación a dicho debate".*

**SEGUNDO.-** Contra dicho acuerdo interpuso recurso contencioso-administrativo el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en representación de la Federación de Convergència i Unió, de Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) y de la Coalición Izquierda Unida y, por Segundo Otrosí Digo, solicitó la adopción de la siguiente medida cautelar:

*"Que se acuerde que la retransmisión por RTVE del segundo debate a realizar entre los representantes de las 7 formaciones políticas con Grupo Parlamentario Propio (PSOE, PP, IU, CIU, ERC, CC y PNV), con el formato del programa 59 segundos y con una duración aproximada de 120 minutos, se realice en la misma franja horaria que el segundo debate entre los candidatos del PP y del PSOE del día 3 de marzo, es decir, entre las 22.00 y las 24.00 h."*

Por auto de 5 de marzo de 2008 la Sala acordó:

*"1º Estimar la solicitud de medida cautelar provisionalísima de la Federación de Convergència i Unió, del Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) y de la Coalición Izquierda Unida y, en consecuencia,*

*2º Ordenar a RTVE que la retransmisión del segundo debate entre los representantes de las siete formaciones políticas con Grupo Parlamentario propio (PSOE, PP, IU, CIU, ERC, CC y PNV), con el formato del programa "59 segundos" y con una duración aproximada de 120 minutos, se realice entre las 22:00 y las 24:00 horas del día de hoy.*

*Sin costas".*

**TERCERO.-** Resuelta la medida cautelar, el recurrente instó la continuación del recurso y, admitido a trámite por providencia de 6 de mayo de 2008, se requirió a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo, ordenándole que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción. Recibido, se tuvo por personada y parte a la Junta Electoral Central y, en su nombre y representación, al Letrado de las Cortes Generales, acordándose su entrega a la parte recurrente para que dedujera la demanda.

**CUARTO.-** Evacuando el traslado conferido, el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en representación de los recurrentes, presentó escrito el 11 de junio de 2008 en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó oportunos, solicitó a la Sala que se declare la nulidad del acuerdo recurrido.

**QUINTO.-** El letrado de las Cortes Generales, en representación de la Junta Electoral Central, contestó a la demanda mediante escrito, presentado el 23 de septiembre de 2008, en el que suplicó la desestimación del recurso.

**SEXTO.-** No estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se concedió a las partes el término sucesivo de diez días a fin de que presentaran sus conclusiones. Trámite cumplimentado por escritos presentados el 20 de octubre y el 5 de noviembre de 2008, incorporados a los autos.

**SÉPTIMO.-** En ejecución del acuerdo de la Sala de Gobierno de 3 de noviembre de 2008, se remitieron las actuaciones a la Secretaría de la Sección Octava cuya titularidad ostenta la Ilma. Sra. Doña Mercedes Fernández-Trigales Pérez.

**OCTAVO.-** Conclusas, mediante providencia de 29 de octubre de 2009 se señaló para la votación y fallo el día 10 de noviembre de este año, en que han tenido lugar.

En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Pablo Lucas Murillo de la Cueva**, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En la campaña electoral de las elecciones generales del 9 de marzo de 2008 se celebraron dos debates entre los candidatos a la presidencia del Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Popular (PP). Esos debates fueron organizados y celebrados en la Academia de la Televisión que ofreció la señal en abierto a todas las cadenas públicas y privadas que desearan retransmitirlos. El acuerdo entre esas formaciones políticas que permitió realizarlos se alcanzó poco antes del comienzo de la campaña electoral cuando la Corporación de RTVE ya había elaborado el plan de cobertura informativa de las elecciones. Por eso, tuvo que modificarlo para incluir la retransmisión de esos dos debates y, también, para incorporar las medidas de compensación para las demás formaciones políticas con grupo parlamentario propio (PSOE, PP, IU, CiU, ERC, CC y PNV) a fin de cumplir con su función de servicio público y de preservar el pluralismo político.

Así, tras la celebración del primero el 25 de febrero de 2008, RTVE mantuvo el "Gran Debate" previsto para las 22 horas del día 28 siguiente con la participación de representantes de esos siete grupos parlamentarios. Se emitió por *La 1*, el Canal Internacional, Radio Nacional de España y por la *web* de TVE y tuvo una duración de unos ciento veinte minutos. Y, para después del segundo debate a dos, que tuvo lugar el 3 de marzo, dispuso otro debate a siete bajo el formato del programa "59 segundos" a emitir en el horario habitual de ese programa --las 0 horas-- del día 6 de marzo por *La 1* y el Canal Internacional con similar duración al primero.

Las formaciones políticas ahora recurrentes --la Federación de Convergència i Unió (CiU), el Partido Nacionalista Vasco (Euzko Alderdi Jeltzalea (EAJ/PNV) y la Coalición Izquierda Unida (IU)-- solicitaron a la Junta Electoral Central que ordenara que ese nuevo debate a siete tuviera lugar a las 22 horas del día 5 de marzo para que se produjera en el mismo horario que el anterior y que los que mantuvieron los candidatos a la presidencia del Gobierno del PSOE y el PP. Sin embargo, no fue acogida esa pretensión porque según manifiesta el acuerdo ahora recurrido,

*"la modificación del Plan de Cobertura Informativa de RTVE como consecuencia de la retransmisión del segundo debate entre los candidatos del PSOE y del PP del día 3 de marzo es conforme a los principios de pluralismo político y neutralidad informativa sin que corresponda a esta Junta, cambiar el horario ordinario ni, por otra parte, modificar el horario habitual del programa "59 segundos" previsto para su emisión como compensación a dicho debate".*

Tal como se ha reflejado en los antecedentes, esta Sala, por auto de 5 de marzo de 2008, a solicitud de los recurrentes, tomó la medida cautelar provisionalísima de ordenar la retransmisión de ese espacio de compensación entre las 22 y las 24 horas de ese mismo día.

**SEGUNDO.-** En su demanda los recurrentes invocan los artículos 20.3 y 106 de la Constitución para impugnar el acuerdo de la Junta Electoral Central y se apoyan en su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 haciendo hincapié en las medidas de compensación que se han de adoptar a favor de los candidatos de las demás formaciones políticas con representación parlamentaria en las elecciones precedentes y en la fiscalización que sobre ellas ha de ejercer la Junta, que, afirman, puede controlar la existencia y proporcionalidad de esas medidas y, en este caso, comprobar si la prevista emisión del programa a las 24 horas era o no proporcionada y servía, por tanto, como compensación efectiva. A este respecto, los recurrentes sostienen que no era así por la menor audiencia que hay en el horario al que se pensaba emitir y porque no se había observado el precedente sentado el 28 de febrero de 2008, con motivo del primer debate a siete, retransmitido a las 22 horas.

Por todo ello, piden que declaremos la nulidad del acuerdo recurrido.

**TERCERO.-** La contestación a la demanda comienza diciendo que, después de que la Sala adoptara la medida cautelar y diera satisfacción a la pretensión fundamental de los recurrentes, lo que implícitamente supone considerar que el acuerdo de la Junta Electoral Central no era conforme a Derecho, no es probable que ahora llegue a una solución diferente. Por eso, más que combatir la demanda se propone explicar las razones que llevaron al acuerdo de 3 de marzo de 2008 y pone de manifiesto la importancia de esta sentencia para futuros procesos electorales.

Resume, seguidamente, la doctrina de la Junta Electoral Central sobre los debates, elaborada a partir de los artículos 8.1 y 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y que dio lugar a la Instrucción de 13 de septiembre de 1999. Doctrina que se resume en afirmar la inexistencia de obstáculos a su celebración (1); la competencia de los medios para organizarlos dentro del respeto al pluralismo político y social y a la neutralidad informativa (2); y para decidir su carácter bilateral o multilateral a la vista de la audiencia previa de las candidaturas (3); el carácter no desproporcionado de celebrar un debate entre los candidatos de las dos formaciones políticas más votadas en las elecciones precedentes y otro con las restantes que lograron representación parlamentaria (4); y el deber de compensar, en el caso de debates bilaterales, a las demás entidades políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones equivalentes con entrevistas, otros debates o información adecuada y proporcionada de las correspondientes actuaciones de la campaña electoral (5).

Después, resalta el casuismo de la materia y precisa que la Junta Electoral Central solamente interviene en estos casos a instancia de la parte afectada, guiándose por los principios mencionados y evitando toda injerencia que no sea estrictamente imprescindible para restablecerlos. En este sentido, subraya que evita verse obligada a señalar la forma de la compensación y que el artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General no le atribuye potestades de dirección de los medios, a los que no debe sustituir sino sólo vigilar, que es precisamente lo que pretendió en el supuesto que ha dado lugar a este proceso.

Sobre la cuestión controvertida dice que la Junta Electoral Central no renunció al control de las medidas de compensación previstas por RTVE, sino que lo ejerció, si bien de una manera que no satisfizo a los recurrentes. Prosigue afirmando que el acuerdo impugnado respeta los principios de pluralismo político y social y de neutralidad informativa. Insiste en que para apreciar que así fue es importante tener presentes las circunstancias en que se organizaron los debates bilaterales, entre las que destaca que la única discrepancia que surgió sobre la compensación propuesta tras el segundo es la relativa a la hora de emisión. Sobre el particular, admite que la audiencia a las 22 horas es muy superior a la que hay a las 24 horas. No obstante, se fija en el coste que supone modificar la programación televisiva con sólo veinticuatro horas de antelación y en que la audiencia de los debates multilaterales es notablemente inferior a la de los debates bilaterales. También considera que la alternativa compensatoria se incluía en un programa que se emitía en su horario habitual, lo que indica que RTVE entiende que cuenta con una audiencia razonable. En fin, se fija en que, mientras los candidatos que celebraron el debate a dos pertenecen a partidos con una representación mucho más amplia que la lograda anteriormente por los que recurren, sucede que dos de ellos solamente se presentan en cuatro circunscripciones y que la formación que sí lo hace en la mayor parte de España había logrado menos del 5% de los votos en las elecciones equivalentes anteriores. Y en que la programación de la que se habla era de ámbito nacional.

Esto era bastante, concluye la contestación a la demanda, para considerar razonable, no discriminatoria ni contraria al principio de pluralismo político y social, la propuesta de RTVE.

**CUARTO.-** El recurso debe ser estimado, pues, efectivamente, el acuerdo de la Junta Electoral Central aquí impugnado no es conforme al ordenamiento jurídico.

Para ponerlo de manifiesto conviene recordar las razones que nos llevaron a acordar la medida cautelar que nos pidieron los recurrentes. En el auto de 5 de marzo de 2003 dijimos:

*"El examen de los documentos aportados por los recurrentes revela que disponemos de elementos de juicio suficientes para resolver en sede cautelar y de forma provisionalísima sobre lo que se nos solicita. Asimismo, permite comprobar que las condiciones en que el segundo debate entre los representantes de los siete grupos parlamentarios a los que se viene haciendo referencia previsto para la noche de hoy difieren en un aspecto tan sensible y determinante de la audiencia --puede aceptarse esta apreciación con los datos que se nos ofrecen-- como es el horario de emisión, de las observadas en el que se celebró el 28 de febrero pasado.*

*Esto significa que la finalidad compensatoria que justifica su programación no se alcanzará ahora en la misma medida que la semana pasada ya que la posibilidad de que lo siga un mayor número de espectadores es un factor decisivo para la efectividad de esta medida, claramente dirigida a crear condiciones de igualdad en el proceso electoral y a preservar la expresión en el seno del mismo del pluralismo político y social.*

*Por lo que se ha expuesto, a falta de razones en el acuerdo recurrido que expliquen el cambio de horario de emisión respecto del observado el 28 de febrero de 2008, desde la perspectiva de la preservación de los principios sentados por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, debemos aceptar los argumentos de los recurrentes y considerar que el mantenimiento de las condiciones de igualdad y de respeto al pluralismo político y social exigen que adoptemos la medida cautelar que nos piden ya que, por otra parte, no apreciamos perjuicios a los intereses generales ni a los de terceros que aconsejen una decisión distinta".*

**QUINTO.-** La Sala, tras examinar las alegaciones que las partes han formulado en sus escritos de demanda, contestación y conclusiones, debe confirmar, dándole carácter definitivo, el juicio al que llegó en sede cautelar porque los argumentos que nos ofrece la Junta Electoral Central no desvirtúan la apreciación que hicimos en aquél momento. En efecto, siendo sumamente correcta la exposición que hace la contestación a la demanda de los principios por los que se rige en materia de debates electorales, no sucede lo mismo con las conclusiones a las que llega al no apreciar en su justa medida las circunstancias concurrentes.

La cuestión que plantearon los ahora actores tenía que ver con el mantenimiento de las condiciones de igualdad que la Administración Electoral debe preservar en el proceso electoral y con el respeto a los principios de pluralismo político y social y de neutralidad informativa (artículos 8.1 y 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General) ante las modificaciones que RTVE introdujo en su Plan de Cobertura Informativa de las Elecciones Generales del 9 de marzo de 2008 con motivo de la retransmisión en directo de los dos debates celebrados entre los candidatos a la presidencia del Gobierno del PSOE y del PP. Condiciones y respeto que, como bien recuerda la contestación a la demanda, no se discutieron respecto de la compensación dispuesta a propósito del primer debate, ni tampoco con motivo de la correspondiente al segundo, salvo en lo relativo a su horario de emisión.

Es de este último --y no del formato del programa en que se produciría el debate a siete-- de lo que discrepaban CiU, PNV e IU y, entre otros argumentos, ponían de manifiesto la falta de razones para cambiar el criterio seguido una semana antes. La respuesta de la Junta Electoral Central no explica por qué ha de aceptarse en este caso una solución distinta a la seguida con el primer debate multilateral. Desde luego, no son razones válidas la de que se utilizaba un espacio --"59 segundos"-- de la programación habitual y que se respetaba su horario de emisión, en el cual ha de presumirse que hay audiencia suficiente. Y no son válidas porque de lo que se trata es de compensar a las demás formaciones políticas por el debate bilateral en el que no tomaron parte y de restablecer la igualdad y el pluralismo político y social así como la neutralidad informativa de RTVE que, de otro modo, podrían verse comprometidos. No es ocioso recordar a este respecto que la Constitución quiere que la igualdad sea real y efectiva y que ese mandato de su artículo 9.2 debe llevar, ante alternativas diferentes, a elegir aquélla que mejor asegura su efectividad. Y poca duda cabe de que aquí esa alternativa era la reclamada por los recurrentes.

Siendo consciente la Junta Electoral Central, como lo era, de que el horario no es indiferente para la audiencia y de que el mayor seguimiento se produce a las 22 horas y no a las 24 horas, ante la reclamación de los actores debió requerir a RTVE para que procediera a modificar en ese extremo su Plan de Cobertura Informativa y emitiera el debate a siete en ese horario preferente que va de las 22 a las 24 horas. El mismo en

que se retransmitieron los debates bilaterales que originaron la necesidad de compensaciones y el primero multilateral. Por tanto, el interés público al que sirve RTVE, necesariamente vinculado en este caso a la garantía de los principios de igualdad, pluralismo y neutralidad informativa de los que venimos hablando, garantía materializada en ese debate a siete, debió ser hecho valer por la Junta Electoral Central frente al mantenimiento de la programación ordinaria por el que se preocupa la contestación a la demanda.

Esa medida que no adoptó no significaba, por lo demás, en este supuesto una injerencia indebida en la autonomía de RTVE porque, de un lado era necesaria para restablecer la situación que los debates bilaterales cambiaron y, de otro, porque la propia RTVE, que había dispuesto la emisión del llamado "Gran Debate" a las 22 horas del día 28 de febrero, no ofreció razones para situar a las 0 horas del día 6 de marzo el segundo debate a siete en vez de hacer como en la semana anterior, y emitirlo a las 22 horas del día 5.

No altera cuanto se viene diciendo el hecho de que, de los recurrentes, dos sean formaciones políticas que no concurren en toda España (CiU y PNV) y que la tercera (IU) lograra un número de votos inferior al 5% en las precedentes elecciones generales. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General se fija en la representatividad de las diferentes fuerzas políticas en las elecciones previas del mismo ámbito a la hora de distribuir los espacios gratuitos de propaganda (artículos 60 y siguientes). Pero aquí no nos encontramos ante propaganda sino ante el Plan de Cobertura Informativa de las Elecciones Generales de RTVE y ante las consecuencias de la retransmisión de los debates electorales entre los candidatos de los dos principales partidos políticos de España y del amplio seguimiento que logran.

Esa circunstancia, el alto interés que reviste para la audiencia este tipo de espacios, plasmado en las mediciones que constan en las actuaciones, hace que sea respetuosa con los principios de los artículos 8 y 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General la retransmisión de los debates entre los candidatos a la presidencia del Gobierno de esos dos principales partidos, pero, también, exige que el tratamiento a dar a las restantes formaciones que han dispuesto de grupo parlamentario propio -- criterio utilizado por RTVE para definir los beneficiarios del "Gran Debate" y extendido al segundo a siete-- no se aparte sustancialmente de las condiciones de realización y emisión observadas con aquéllos. De no ser así, se resentiría la igualdad de condiciones entre los contendientes en las elecciones, no se expresaría suficientemente el pluralismo político y social ni se respetaría la neutralidad informativa que debe mantener RTVE, precisamente, por no permitirse que la información que surge del debate a siete pueda llegar a los electores del mismo modo que la emanada de los debates a dos.

**SEXTO.-** Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no se hace imposición de costas.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

## FALLAMOS

1º Que estimamos el recurso contencioso-administrativo nº **172/2008**, interpuesto por la Federación de Convergència i Unió, el Partido Nacionalista Vasco/Euzko Alderdi Jeltzalea y la Coalición de Izquierda Unida contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de marzo de 2008, que anulamos.

2º Que no hacemos imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.