

PAR CONDICIO versus EQUAL TIME

EXPERIENCIAS DE REGULACIÓN DE LOS SPOTS POLÍTICOS EN TELEVISIÓN

Rafael Díaz Arias*

Las elecciones regionales y locales de abril de 2000 han supuesto la confirmación de los viejos modos de hacer política en Italia, en un proceso que se inició con la disolución del gobierno Prodi. De la contienda electoral ha salido fortalecido el centro-derecha, con un Berlusconi al frente, renacido de sus cenizas. El gobierno D'Alema ha dejado paso a un gobierno D'Amato, en una crisis que recuerda a las de la llamada / *República*. Berlusconi, de nuevo en alianza con el siempre poco fiable Bossi, no ha logrado la convocatoria de elecciones anticipadas, pero hará muy difícil la vida al centro-izquierda, por lo que parece difícil que el nuevo gobierno pueda agotar la legislatura. Por de pronto, llamando a la abstención en los *referenda* del 20 de mayo, y a la vista de una abstención histórica que ha alcanzado el 70%, refuerza su posición. Las reformas, entre ellas la decisiva del sistema electoral, deberán esperar.

Resurge la cuestión de la colusión de los intereses económicos, mediáticos y políticos. El centro-izquierda ha perdido pese a sus buenas credenciales económicas. Los analistas coinciden en señalar dos factores de esa derrota: por un lado la desconfianza de la Italia rica del Norte frente a Roma, protectora de un Sur, que se ve como eternamente subsidiada; por otro, la propaganda del jefe de la oposición, que ha anatematizado al ejecutivo D'Alema como el gobierno del comunismo totalitario. Y para este último propósito Berlusconi se ha valido de la denuncia de la regulación del acceso equitativo a la radio y la televisión de los sujetos políticos, la conocida en Italia como "*par condicio*", una legislación (Ley de 22 de febrero de 2000) llevada adelante por el gobierno D'Alema como parte sustancial de un programa de regeneración democrática.

La "*par condicio*", expresión de origen clásico utilizada para designar la disciplina dirigida a garantizar un acceso equitativo a los medios, es el intento de regular la propaganda política a través de los medios audiovisuales, en un régimen de titularidad de los mismos más próximo al caso norteamericano que al del resto de Europa. Examinaremos a continuación el planteamiento del problema, la solución norteamericana, la que podemos considerar posición común europea, el debate y la nueva regulación en Italia.

Propaganda, televisión y elecciones

Para que unas elecciones puedan considerarse libres deben concurrir un conjunto de circunstancias. La primera y previa, la libertad de los sujetos políticos en un marco de

* Doctor en Derecho y titulado en Periodismo y Programación de radio y televisión, Rafael Díaz ha compatibilizado el ejercicio del periodismo con el estudio del Derecho de la Información. Profesor de Derecho de la Información (1976-1986), su tesis doctoral titulada "*Libertad de programación en radiodifusión. Un desarrollo del art. 20 de la Constitución Española*", ha obtenido la calificación de *sobresaliente cum laude*. Redactor desde hace 25 años de TVE, es en la actualidad Jefe Adjunto de Información Internacional.

reconocimiento y protección de los derechos fundamentales. En segundo lugar, el proceso debe desarrollarse limpiamente en sus diferentes fases: convocatoria, presentación de candidaturas, campaña, votaciones y escrutinio, todo ello garantizado por un sistema de recursos que haga imposible el fraude. Y en tercer lugar, la equidad o igualdad de oportunidades entre los sujetos políticos a la hora de difundir mensajes y, muy en particular, al desarrollar la propaganda electoral.

El convencimiento de que en una democracia no puede existir ningún poder sin control lleva, desde concepciones democrático-institucionales, a buscar un encaje constitucional a los medios audiovisuales. En cambio, desde posiciones liberales a ultranza se insiste en los derechos de sus titulares y se ofrece como modelo el "*libre mercado de las ideas*" lo que termina por redundar en el libre mercado publicitario. Pero tanto en un caso o en otro se termina por reconocer que los contendientes a un puesto público tienen que tener de algún modo una cierta igualdad de oportunidades en el uso del medio para garantizar que sus propuestas puedan llegar de modo equitativo a los electores.

Las relaciones entre televisión y política es un tema que excede el objeto de este trabajo. Que los medios de comunicación son uno de los factores que conforman la opinión pública parece fuera de discusión. En lo que no hay tan gran acuerdo es respecto al poder de la televisión. Los estudios empíricos sobre la influencia de la televisión en la conducta electoral no tienen una validez más allá del caso analizado. Pero no cabe duda que la televisión, por encima de su influencia concreta, ha modificado sustancialmente el juego político y la lucha electoral. Sin ánimo de exhaustividad podemos citar, con Sartori¹, algunos de estos factores, de lo que el profesor italiano llama *video-elecciones*:

- Reforzamiento de la personalización de las elecciones, más destacadamente en la medida en que el sistema de partidos sea más débil;
- Debilitamiento, en todo caso y como consecuencia de esa personalización, de la organización de los partidos, que ya no necesitan de un *sistema capilar* para captar votos;
- Reforzamiento del localismo, y, en consecuencia, de la dependencia del candidato de sus electores locales;
- La *video-dependencia* de los candidatos de la agenda establecida por la televisión ("*los políticos tienen cada vez menos relación con acontecimientos genuinos y cada vez se relacionan más con acontecimientos mediáticos*");
- La suplantación de los líderes de opinión por los personajes populares creados por el propio medio;
- La *emotivación* de la política ("*la cultura de la imagen rompe el delicado equilibrio entre pasión y racionalidad*").

En este marco, el marketing político convierte al candidato en un producto que se vende al elector. El anuncio televisivo breve en el que se condensa un mensaje que identifica al producto -el llamado *spot* en la jerga publicitaria- es la artillería gruesa de esa estrategia de venta. Un libro-reportaje clásico -"*Cómo se vende un presidente*"²- nos mostró el desarrollo de una de las primeras campañas con un uso exhaustivo y profesional de la televisión y de los *spots*, la presidencial de Nixon en 1968. Los publicitarios recurren

¹ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 105-116.

² McGinnis, Joe, *Cómo se vende un presidente*, Península, Barcelona, 1972.

al poder de sugestión de los *spots* para vender al candidato en detrimento de otras formas de comunicación política³ y es justamente ese poder de sugestión y la necesidad de invertir enormes sumas de dinero en su realización y emisión, lo que convierte a los *spots* en objeto de regulación específica. La limitación de los *spots* es la finalidad principal de la ley italiana. Sobre las peculiaridades de los *spots* como forma de comunicación política volveremos más adelante al resumir el debate doctrinal que la "*par condicio*" ha suscitado en Italia.

El caso americano: *equal time*

Libertad de expresión e información significan en Estados Unidos "*libre mercado de las ideas*", una doctrina razonada, por ejemplo, por el juez Holmes⁴ y que tradicionalmente se ha considerado referente obligado. Si para Milton o Mill la Verdad se impondrá a la Falsedad en el libre debate de las ideas, Holmes -más escéptico- se contenta con que cada cual pueda comprar su *verdad* en un mercado libre⁵. La titularidad privada de los medios -prensa, radio, televisión- se impone. No obstante, los licenciarios de emisoras de radio y televisión, en cuanto tienen atribuido un bien escaso como son las frecuencias, deben ejercer su libertad de emitir conforme al interés público. Es la *fairness doctrine* desarrollada por la *Federal Communication Commission* a partir de 1949, convertida en ley federal diez años más tarde y ratificada reiteradamente por el Tribunal Supremo como conforme a la Primera Enmienda⁶.

En un sistema político en el que los partidos son simples maquinarias electorales con una mínima carga ideológica y un alto grado de personalización de las distintas opciones electorales, la igualdad básica entre las mismas se busca a través de dos caminos: la regulación y limitación de los donativos y medios de financiación de las candidaturas y un acceso igualitario en la compra de tiempo de emisión en la radio y la televisión. La lucha electoral se libra, ante todo, en el terreno de los medios y el candidato intentará acaparar su atención tanto cuanto pueda y comprar tanto espacio (prensa) o tiempo (radio y televisión) como sus medios financieros le permitan. Por eso, para lograr una cierta equidad en el combate electoral y conseguir -y éste es el objetivo primordial - una transparencia que evite compromisos ocultos se pone un techo a los donativos electorales. Y para que ningún candidato pueda ser discriminado se ordena que pueda comprar el mismo tiempo de emisión y en condiciones semejantes al adquirido por cualquier otro contendiente. La desigualdad financiera se atenúa -limitaciones a los donativos- y la discriminación por los titulares de las emisoras de radio y televisión se prohíbe. Nótese que tal regulación no se aplica a la prensa. Aquí, la libertad editorial derivada de la Primera Enmienda resulta plena. En los medios audiovisuales, en cambio, queda condicionada por el interés público.

³ Los *spots* siguen siendo la herramienta esencial de las campañas norteamericanas. En la lucha por la candidatura republicana del 2000, McCain, el candidato *outsider*, logró forjar una inmejorable relación con los periodistas y obtuvo muy buenos resultados en debates y entrevistas y un tratamiento favorable en la información diaria de la campaña. Pero todo eso nada pudo contra el poder financiero de Bush y su uso masivo de *spots*. Véase, El País, 8/3/2000.

⁴ Entre otras sentencias, en su disenso en el caso *Abrams versus US* (1919): "*that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market...*"

⁵ Sobre el *libre mercado de las ideas* y las distintas concepciones sobre la naturaleza del derecho a comunicar cabe citar dos obras clásicas: Siebert, F; Peterson, T; Schramm, W., *Four theories of the press*, Urbana, 1956; Barendt, Eric, *Freedom of Speech*, Clarendon Press, Oxford, 1987.

⁶ Entre las más significativas, *Office of Communication of United Church of Christ v. FCC* (1966) y *Red Lion Broadcasting versus US* (1969), en la que se declara que lo prioritario no es la libertad del emisor, sino el derecho del público a informarse ("*it is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount*").

El caso *Watergate* propició un control más severo de las contribuciones electorales. La *Federal Election Campaign Act*, adoptada en 1971 y significativamente modificada tres años después, busca cuantificar el coste de la propaganda política, limitar la cantidad de dinero recogido y dedicado a la misma y permitir el escrutinio público del impacto del dinero de las campañas a través de la publicidad de la identidad de los donantes⁷:

- Limitación del dinero donado por los individuos o los grupos: 25.000 dólares anualmente, limitados a 1.000 dólares por candidato y elección, 20.000 a los Comités Nacionales de los partidos y 5.000 a otros comités políticos. No existe límite para los "gastos independientes" que pueda realizar un individuo o grupo⁸.
- Aportaciones prohibidas. La ley prohíbe a las empresas, sindicatos, contratistas gubernamentales y personas extranjeras cualquier contribución o gasto que pueda influir en una elección federal. Están prohibidas las aportaciones en nombre de un tercero y las contribuciones en metálico que superen los 100 dólares.
- Identificación de gastos e ingresos. Candidatos y comités debe informar periódicamente del dinero recaudado y gastado, identificando a todos los donantes individuales, cuyas aportaciones superen los 200 dólares anuales.
- En las campañas financiadas de modo independiente por particulares en favor o en contra de un candidato o solicitando fondos en favor del mismo se deberá identificar al responsable e indicar si se trata de una campaña autorizada.

En lo que aquí más interesa, la regla del "*equal time*" consagra la igualdad de oportunidades de los candidatos para comprar tiempo de emisión destinado a los anuncios o *spots* electorales. El titular de la emisora puede libremente ceder o vender su tiempo a un candidato, pero si así lo hace deberá permitir el acceso en condiciones equitativas a cualquier otro candidato. Desde luego ni se plantea la cesión de espacios gratuitos al conjunto de candidatos (o por lo menos a los más significados), un modo de intervención pública para lograr una contienda electoral más equitativa propio de las democracias europeas.

La Sección 315 de la *Communication Act* ⁹, aplicable a las elecciones a cualquier cargo público (federal o de menor rango) establece el siguiente régimen:

- Igualdad de oportunidades para todos los candidatos, a condición de que el licenciataria haya permitido el uso de su emisora a alguno de ellos.
- El titular de la emisora no podrá censurar estos mensajes y al tiempo queda exonerado de cualquier responsabilidad en que el candidato pudiera incurrir¹⁰.

⁷ Sobre la aplicación y adaptación de esta norma a las campañas política en Internet, véase **Center for Democracy and Technology**, "*Square pegs & round hole: applying campaign finance law to the Internet risks to free expression & democratic values*", Digital Issues nº 4, octubre 1999.

⁸ En dos recientes sentencia (*Buckley v. American Constitutional Law Foundation*, 1999 y *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 2000) el Tribunal Supremo falla que el criterio para determinar si estos límites o los establecidos por las legislaciones de los distintos estados son constitucionales es el de determinar si el techo de las contribuciones puede ser tan bajo que impida al candidato reunir los recursos imprescindibles para la defensa de su candidatura

⁹ Ley originariamente de 1934 y sustancialmente modificada por las *Television Deregulation Act* (1984) y *Telecommunication Act* (1996). La última redacción de las normas comentadas provienen de la modificación realizada por la citada *Federal Election Campaign Act* (1971).

¹⁰ Así lo ratifica el Tribunal Supremo en *Farmers Educ. & Co-op. Union v. WDAY, Inc.* (1959).

- De la regla se excluye el material propiamente informativo: noticias, entrevistas informativas, materiales documentales emitidos de buena fe, siempre que la aparición de uno o varios candidatos pueda considerarse incidental; se excluye, en general, la cobertura de los acontecimientos políticos.
- Los titulares de la emisora no podrán invocar su deseo de no verse sometidos a la aplicación de la regla del "equal time" para incumplir las obligaciones informativas que la Ley, en función del interés público, les impone para lograr una oportunidad razonable de discusión de las cuestiones socialmente controvertidas.
- Los cargos por estos espacios electorales se encuentran limitados. No serán superiores a la tarifa inferior aplicada en los 45 días anteriores (elecciones primarias) o 60 días precedentes (elecciones generales o específicas) a esos segmentos de emisión y será, en cualquier caso, comparable a los aplicados a otros tipos de usuarios.

Resulta significativo que la negativa sistemática a permitir un acceso razonable o el rechazo deliberado a vender un tiempo razonable a los candidatos durante una campaña federal pueda dar lugar a la máxima sanción con la que la Ley castiga a los licenciarios: la pérdida de la licencia¹¹.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta regulación. El caso guía es *CBS versus FCC* (1981)¹². El Tribunal falla que:

- El candidato tiene -conforme a la Sección 312 (a) (7)- un derecho de acceso.
- Este derecho amplía las obligaciones que el titular de la licencia ya tiene en función del interés público¹³.
- Se trata de un derecho que puede ser garantizado por específicas sanciones gubernamentales.
- La *FCC* está habilitada para regular su ejercicio, siempre sobre la base de una decisión caso por caso que pondere los distintos intereses en presencia y las circunstancias del caso¹⁴.

¹¹ Sección 312 (a)(7).

¹² El litigio surge por la petición del Comité Electoral Carter-Mondale de media hora de máxima audiencia para el anuncio formal de su candidatura, en el que se difundirían los logros de la presidencia Carter. Ante la negativa de las tres grandes cadenas nacionales, el Comité acude a la FCC que declara que las razones alegadas por los emisores eran "deficientes" y ordena a las cadenas que fijen una fecha para cumplir con su obligación. Recurrida la decisión de la FCC, el Tribunal de Apelación declara que la sección 317 crea un derecho de acceso, que debe ser proveído por los titulares de las licencias, ponderando las necesidades del candidato, las molestias causada en la programación ordinaria, el tiempo solicitado y el número de candidatos que podrían requerir semejante tratamiento.

¹³ La *fairness doctrine*, que obliga a una información completa y a un tratamiento equitativo de los temas de interés público, no alcanza a garantizar un derecho a comprar tiempo para defender una causa pública (en este supuesto, anuncios contra la continuidad de la guerra de Vietnam), según establece el Tribunal Supremo en *CBS V. Democratic National Committee* (1973). Tampoco la doctrina del *foro público* obliga a incluir a un determinado candidato con escaso apoyo popular en un debate electoral en una emisora privada, pues en tal caso se trata de un foro no público, sobre el que su titular puede establecer restricciones razonables, conforme se falla en *Arkansas Educational Television Commission v. Forbes* (1998).

¹⁴ Así lo ha hecho en múltiples ocasiones. Por ejemplo, la *Declaratory Ruling* de 3 de octubre de 1994, que establecía el derecho de un emisor a negarse a vender segmentos de tiempo que no correspondan a los habitualmente comercializados. Impugnada esta norma interpretativa por la organización *People for the american way and media access projet*, la Comisión falla el 27 de agosto de 1999 derogar su propia norma, por entender que vulneraba el principio establecido por el Tribunal Supremo (en *CBS v. FCC*), según el cual las solicitudes de los candidatos deben

- El ejercicio de este derecho no vulnera la libertad de expresión garantizada en la Primera Enmienda, pues no supone una indebida intromisión en la independencia editorial, sino que, por el contrario, pondera los derechos a la libertad de expresión del candidato, los emisores y el del público a recibir la información imprescindible para el correcto funcionamiento del proceso democrático.

En definitiva, el sistema norteamericano garantiza:

- a) un tratamiento equitativo de los candidatos en debates, entrevistas e información política, conforme a las obligaciones que en función del interés público tienen los titulares de licencias de radio y televisión;
- b) un cierto derecho del candidato a la compra de tiempos de emisión, que no puede ser arbitrariamente denegada so pena de perder la licencia (elecciones federales) y que debe concretarse caso por caso ponderando todos los intereses y circunstancias;
- c) un derecho a un tiempo igual y en condiciones semejantes al vendido a cualquier otro candidato competidor.

En este régimen democrático-liberal la propaganda electoral tiende a asimilarse, jurídica y formalmente, a la publicidad. *Se vende candidato...*

El modelo europeo: regulación institucional

Muchas son las diferencias de la práctica política en Europa con respecto a Estados Unidos. En lo que aquí nos interesa indicaremos dos: el predominio de los sistemas parlamentarios basados en partidos políticos fuertes y el consenso respecto a la función de los poderes públicos como promotores de la libertad, la igualdad y la participación de los ciudadanos (por ejemplo, en la fórmula del art. 9.2 CE). Conforme al primer factor, aun en los sistemas mayoritarios, en los que se da un mayor grado de personalización de las contiendas electorales, la pertenencia a un partido y, en consecuencia, la identificación del candidato con la ideología y los intereses que el partido representa, sigue siendo decisiva en todos los niveles de la acción política. Y en virtud de la segunda diferencia, las distintas autoridades públicas deben comprometerse de forma activa en la garantía de una cierta equidad de oportunidades entre las candidaturas, poniendo para ello a su disposición bienes y servicios públicos.

No podemos en este limitado trabajo realizar un estudio comparado de los distintos regímenes de este sistema. Nos limitaremos a indicar sus rasgos distintivos:

- Limitación de los gastos y las contribuciones electorales;
- Exigencia de un tratamiento informativo equitativo para todas las candidaturas, tanto en los medios públicos, como en los privados;
- Asignación de espacios gratuitos para la propaganda electoral;

considerarse individualmente y, por tanto, ni puede establecer con carácter general que no se venderá un determinado tipo de espacios, ni tampoco ordenar lo contrario, debiéndose acudir a la ponderación de las circunstancias concretas. Este caso muestra la tendencia de las emisoras a circunscribir estos espacios electorales al formato de anuncio breve, más manejable a la hora de programar y más rentable económicamente, sin que importe el empobrecimiento del debate político que ello supone.

- Prohibición o limitaciones muy estrictas a la publicidad electoral o, para ser más exactos, propaganda electoral *modo publicitario*, esto es, a través de la emisión de anuncios pagados;

El modo de concretar estos principios varía de unos países a otros, conforme a sus tradiciones, estructura de la radio y la televisión y sistema electoral.

El tratamiento informativo equitativo se logra mejor en aquellos lugares donde existe una cultura profesional de imparcialidad, como en el Reino Unido, donde en el caso de los medios públicos esa cultura se formaliza en unos principios obligatorios para todos los profesionales¹⁵. Un caso especial es el de los debates electorales. El caso más sencillo es el de los sistemas mayoritarios. Volviendo de nuevo al Reino Unido, la sección 93 de la *Representation of the People Act* (1983) adopta una solución radical no sólo para los debates, sino, en general, para cualquier intervención de los candidatos sobre cualquier tema relacionado con la circunscripción por la que se presenta: en los debates deberán intervenir todos los candidatos y el candidato que intervenga separadamente en ellos o en cualquier otro programa de televisión incurrirá en infracción electoral si no cuenta con el consentimiento previo del resto de los contendientes. Ni que decir que la BBC ha desarrollado detalladamente la norma en sus directrices profesionales, incluido un formulario para recabar el consentimiento de los candidatos no participantes. Resulta, en cambio, muy conflictivo garantizar esa imparcialidad allí donde la organización y control de los medios públicos propician su gubernamentalización, siendo el caso español el mejor ejemplo.

En cuanto al reparto de los espacios públicos, en general se viene a primar a las opciones ya establecidas y con representación parlamentaria. Así, en Francia el art. 19 de la Ley de 7 de julio de 1977 establece dos horas a repartir entre las listas con previa representación y media hora para repartir igualitariamente entre el resto de las candidaturas. Esto ha llevado a que en las elecciones europeas de 1999, dada la proliferación de listas, haya correspondido a estas candidaturas sin previa representación en la cámara europea sólo 1 minuto 46 segundos a cada una, frente a los 40 minutos asignados a las tres listas con representación.

Recogemos aquí un breve resumen del sistema español, que tiene su origen en el Decreto-Ley de 23 de marzo de 1977, que reguló las primeras elecciones democráticas, pero en el que se ha ido progresivamente abandonando el principio de reparto igualitario entre las distintas listas (conforme al número de candidaturas presentadas) por el de proporcionalidad, según la representación previa. En síntesis, el régimen establecido por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General¹⁶, es el siguiente:

- Libertad de contratación de publicidad electoral durante la campaña en los medios privados (prensa y radio, a excepción de las concesionarias de la televisión privada y de

¹⁵ BBC, *Producers' Guidelines*, Londres, 1996, concretamente, capítulos 18 ("*Politics, Parliament, Politicians*") y 19 ("*Broadcasting during elections*")

¹⁶ La Ley Electoral General ha sido modificada por la L.O 1/1987, de 2 de abril, L.O 8/1991, de 13 de marzo y L.O. 6/1992, de 2 de noviembre. El resto de las normas que configuran el régimen del derecho de acceso electoral son: la L.O. 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum; la L.O 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada; la L. O 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora. Sobre esta última norma, véase **Jimena Quesada, Luis**, "*La campaña electoral y el derecho de antena en las radios municipales*", Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 4, Valencia, 1993. El autor plantea la interesante cuestión de si son constitucionalmente admisibles hipotéticas campañas en las elecciones locales, desarrolladas en lenguas no españolas, dada la concentración de residentes extranjeros en municipios turísticos.

las emisoras de radio de titularidad municipal) en un régimen de acceso no discriminatorio.

- Los sujetos programadores y emisores privados no están sujetos a los espacios de acceso gratuito.
- Distribución de los espacios gratuitos en los medios públicos conforme a los resultados obtenidos en la anterior elección equivalente.
- Detalladas reglas para la distribución de estos espacios conforme el respectivo ámbito de Programación y al principio de que los resultados se toman en cuenta conforme a los votos obtenidos en las circunscripciones correspondientes al ámbito territorial de difusión.
- Las candidaturas sin previa representación tendrán asignados 10 minutos en cada medio y ámbito de programación.
- Las candidaturas con representación y menos del 5% de los votos obtenidos tendrán 15 minutos y 30 las candidaturas con representación, que previamente hubieran obtenido entre un 5 y un 20% de los votos, reservándose 45 minutos para aquellas que hubieran superado el 20% de los votos.
- Pero es condición común a todas las opciones electorales presentar candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o programación (condición no aplicable en las elecciones municipales).
- En las campañas previas a un referéndum, los espacios se repartirán entre las formaciones políticas con representación en el Congreso, conforme al número de escaños.
- La Junta Electoral Central es la autoridad competente para la distribución de los espacios gratuitos, a propuesta de una Comisión de Radio y Televisión, compuesta por representantes de las formaciones que concurran a las elecciones y cuenten con representación en el Congreso.
- La garantía del respeto al pluralismo y la neutralidad informativa en los medios públicos se confía a su organización y control, siendo recurribles ante la Junta Electoral Central las decisiones de sus órganos de administración¹⁷.

Diremos, para terminar esta referencia al sistema institucional europeo, que las limitaciones o prohibiciones de la publicidad electoral a través de la radio y la televisión, junto con la pérdida de audiencia de las cadenas públicas en las que se asignan los espacios gratuitos, lleva a que el tratamiento informativo (noticias, entrevistas, debates) tanto en las emisoras públicas como en las privadas se convierta en la estrella de la

¹⁷ Art. 66 de la LOREG, desarrollado por Instrucción de la Junta Electoral Central de 4 de noviembre de 1985. En las elecciones del 2000, teniendo en cuenta la derogación de la Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo, la Junta ha promulgado una nueva Instrucción de 13 de septiembre de 1999. Aprovechando esta regulación de los recursos se introduce un conjunto de disposiciones (sexto y séptimo) mediante las cuales se obliga a los medios de comunicación de titularidad pública, las emisoras de televisión privada, las emisoras de radiodifusión sonora municipales y las emisoras de televisión local por ondas terrestres que comuniquen a la correspondiente Junta Electoral con cinco días anticipación la emisión de debates y entrevistas con representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones. La finalidad de tal comunicación es la publicación en el BOE para que, así, el resto de las entidades puedan recurrir si lo estiman conveniente. La finalidad de la norma es, claramente, garantizar un tratamiento equitativo de todas las candidaturas, pero no deja plantear dudas, en relación con toda forma de censura (art. 20.2 CE) el carácter previo a la emisión de este control.

campaña electoral. Los partidos lo saben y orientan toda su acción a la producción de hechos noticiables que merezcan la cobertura de los medios.

Italia: la *par condicio*

Italia puede encuadrarse, en principio, dentro de esta concepción institucional. Sin embargo, el modelo de titularidad de los canales de televisión le acerca al caso americano. Partiendo del monopolio de una empresa pública –la RAI– la iniciativa particular protegida por una jurisprudencia constitucional¹⁸, que declaró que no existe riesgo de oligopolio en el ámbito local, logra de hecho la libertad de emisión, primero en el ámbito local y, luego, mediante diversos subterfugios técnicos y jurídicos¹⁹, en el ámbito nacional, con la constitución de grandes cadenas que comparten el oligopolio con la RAI²⁰. De modo que sobre la base de un entendimiento liberal de la libertad de emisión se llega a una situación de oligopolio, en el que la radiotelevisión pública compite con 4 cadenas nacionales. Pero lo realmente peculiar es que tres de esas cadenas nacionales (las verdaderamente relevantes) pertenecen a un mismo grupo de comunicación, *Mediaset*, el *holding* de la comunicación dominado por Silvio Berlusconi. Formalmente, de estas cadenas forman partes emisoras locales que no son propiedad del grupo, pero que carecen de independencia real²¹.

La concentración de la propiedad es un problema común a todos los medios y a todos los países. Pero lo que hace único al caso italiano es que el magnate de la televisión privada sea al mismo tiempo el jefe de la oposición o, a su turno, del gobierno. La constitución de ese imperio mediático se hizo aprovechando la cercanía al poder y sólo desde la privilegiada plataforma de la televisión privada se explica el salto de Berlusconi a la arena política para recoger las migajas de un sistema del que había sido uno de los grandes beneficiarios. Es más, sólo se entiende esta irrupción en la política para defender ese imperio. Ésta ha sido una de las constantes de la carrera política de Silvio Berlusconi: obstaculizar y desacreditar como *políticas totalitarias* cualquier intento (en general bastante tímidos todos ellos) de limitar esa concentración²².

Ese sistema institucional que se caracteriza por intentar garantizar una paridad entre los contendientes electorales mediante la asignación de espacios gratuitos quiebra cuando uno de los candidatos tiene a su disposición el uso ilimitado de un conjunto de

¹⁸ Las sentencias 225 y 226, ambas de 10 de julio de 1974, declararon, respectivamente, la inconstitucionalidad de la reserva estatal sobre los repetidores de programas extranjeros y sobre las emisoras de televisión local por cable. En ambos casos, y a la vista de las posibilidades técnicas, el Tribunal entiende que no existe riesgo de oligopolio que pueda justificar la reserva estatal. La STC 208 de 28 de julio de 1976 declara inconstitucional el monopolio en el ámbito de radiodifusión local por ondas. Se produce a partir de entonces un movimiento de ocupación unilateral de las frecuencias, que hipoteca el desarrollo del sistema.

¹⁹ Intercambio de grabaciones, primero, luego mediante la llamada "*conexión funcional*" y la concentración del mercado publicitario.

²⁰ Sobre la evolución del caso italiano puede verse **Pace, Alessandro**, "*El sistema televisivo italiano*" en Derecho Europeo del Audiovisual, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997. Del mismo autor, "*La televisión pública en Italia*" en La televisión pública en la Unión Europea, McGraw Hill, Madrid, 1996.

²¹ Estaríamos ante un fenómeno parecido al de las emisoras afiliadas a las grandes cadenas americanas, pero en América la independencia suele ser mayor.

²² Por ejemplo, la Ley Mammí, de 6 de agosto de 1990, establecía un conjunto de normas anticoncentración que, en síntesis, prohibían el control directo o indirecto de más de tres redes nacionales. Las normas fueron reinterpretadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 420/994 en el sentido de que nadie podrá poseer más de un 20% de todos los canales de ámbito nacional, sentando, además, el principio de igualdad de trato entre cadenas nacionales. Berlusconi triunfa en los referenda de 1995 y recibe el respaldo popular para su pretensión de derogar la prohibición de que un solo individuo posea más de una cadena, así como para los cortes publicitarios en la emisión de películas, la concentración del mercado publicitario y la posibilidad de privatizar la RAI.

cadena nacionales, que le proporcionan una cobertura informativa y un soporte opinativo privilegiado y, sobre todo, la artillería gruesa de los *spots*, numerosos y estratégicamente situados en las parrillas de programación. Por eso no es extraño que la regulación de estos anuncios políticos haya sido finalidad preferente de sus contrincantes políticos.

En lo que se refiere específicamente a la propaganda electoral, el primer intento de limitar el poder de este conglomerado mediático data de la Ley 515, de 10 de diciembre de 1993, prohibiendo la emisión de *spots* electorales en el último mes de la campaña. Pero el intento más sistemático lo constituyó el Decreto-Ley nº 83 de 1995, sobre la paridad de acceso a los medios de información en la campaña electoral y de los referenda, a los que hemos hecho alusión. El recurso al Decreto-Ley ya indica la falta de consenso sobre la regulación. Disposición ésta impugnada ante el Tribunal Constitucional por los promotores de estas consultas por la vía del conflicto de competencias entre poderes del Estado y declarada conforme a la Constitución por ni incurrir en irracionalidad y, por tanto, no vulnerar las competencias para legislar por Decreto Ley, resultantes del art. 75 de la Constitución. El tribunal entiende que, contrariamente a lo sostenido por los recurrentes, resulta razonable regular de modo homogéneo las campañas para las elecciones y los referenda, pues aunque con peculiaridades propias, ambas tienen en común un conjunto de elementos que justifican una regulación única, aunque puedan existir reglas que sólo se apliquen a las campañas electorales.

En esta sentencia, la 161 de 10 de mayo de 1995, el Tribunal se pronuncia sobre la prohibición de los *spots* en el último mes de la campaña, prohibición que considera legitimada *"con el fin de preservar a los electores de la sugestión ejercida por los mensajes breves y no motivados"*.

El debate²³

El tema, pues, estaba pendiente, y la coalición de centro-izquierda, en un momento de impulso político (que luego iría perdiendo) y contando con la mayoría suficiente en las cámaras se embarcó en una nueva ley que garantizara la paridad de acceso en los medios públicos y privados. El proyecto suscitó un apasionado debate, del que el Gobierno D'Alema resultó más desgastado que reforzado. Un debate de altura en muchas ocasiones, pero también bastante simplista al centrarse sobre una supuesta prohibición de los *spots*, que más que prohibidos resultan (como veremos) regulados.

Resumamos algunos de los argumentos manejados por ambas partes.

Los dos protagonistas principales, el jefe del Gobierno, D'Alema, y el jefe de la oposición, Berlusconi, sintetizan eficazmente las dos posiciones enfrentadas.

Máximo D'Alema: *"No puede ponerse en un mismo plano a los pañales y a los reclamos de los partidos. Por no hablar de una verdadera crisis de rechazo provocada en los telespectadores electores ante la marea de 'spots' políticos en medio de la emisión de una película"*.

Silvio Berlusconi: *"Controlar, reprimir, castigar, esta es la filosofía que guía la acción del gobierno"*.

²³ Puede verse en la página del Ministerio italiano de Comunicaciones en Internet: <http://www.comunicazioni.it/dossier>. El resumen del debate viene encabezado con la siguiente cita de **Karl Popper**: *"La democracia consiste en poner bajo control al poder político. En democracia ningún poder puede ser ejercido sin control. Y resulta que la televisión se ha convertido en un poder político colosal, se puede decir que potencialmente el más importante de todos, como si fuese Dios mismo el que habla. Y así será si seguimos consintiendo el abuso"*. Todas las traducciones del italiano son propias.

Estos enunciados simples son desarrollados con mayor o menor detalle, con mayor o menor complejidad, elegancia o altura intelectual por representantes de ambos bandos. En general, los partidarios de la medida insisten en la necesidad de una igualdad de oportunidades en la propaganda política y electoral, mientras que los enemigos de la reforma la tachan de liberticida. Pero en la polémica se han empleado opiniones que trascienden la concreta batalla política y que vale la pena recoger.

Giovanni Sartori ha volcado toda su autoridad a favor de la Ley. Rechaza el profesor un común trato de la comunicación publicitaria, dirigida a vender bienes y servicios cuya calidad es fácilmente verificable por el consumidor, de la comunicación política, que vende promesas:

"... el potencial de engaño y peligrosidad es mucho mayor en el caso de la propaganda política, porque se venden promesas (palabras) que es difícil de controlar".

Para Sartori, el gobierno se limita a restaurar un equilibrio sin el que no puede existir verdadera competencia política – *"Berlusconi es como un jugador de ajedrez que poseyera dos reinas"*.

En el polo opuesto, **Vittorio Sgarbi**, que juzga absurdo y poco respetuoso para la inteligencia de los ciudadanos pensar que los spots puedan condicionar de modo absoluto el voto.

Stefano Rodotà traza un interesante paralelismo entre los spots políticos y el recurso al referendun:

"Ambos se presentan como medios que tienden a una radical simplificación de la política: los 'spot' reducen la comunicación a 'slogan', el referendun reduce cuestiones complejas a la escueta alternativa entre el sí y el no".

Con una visión optimista, el autor considera que hoy la técnica electrónica ofrece posibilidades para la participación directa de los ciudadanos. Su conclusión es que no debe tenerse miedo a los spots.

Críticas concretas sobre aspectos concretos de la Ley son las que expresa el senador **Andrea Manzella**. La de mayor calado es la que sostiene que en un sistema electoral mayoritario, la asignación de espacios electorales debiera hacerse a favor de las coaliciones y no de los grupos políticos. La crítica pone de manifiesto como el sistema electoral italiano no es más que formalmente mayoritario, pues la corrección proporcional (que se mantiene, después de la derrota en el referendun del 20 de mayo de su propuesta de abolición) mantiene la fragmentación de las cámaras y la vida política sigue basándose en los pequeños grupos y no en las grandes coaliciones que aspiran al gobierno. En este sentido, la norma comentada se enmarca en el característico régimen de *partitocracia* italiano.

Para el politólogo **Ernesto Galli Della Loggia** la prohibición de los spots en los últimos 30 días de campaña perjudica especialmente a los nuevos partidos:

"La paridad de condiciones debe valer no sólo para los que están inscritos en el Club de Montecitorio, sino también para los que quieren empezar a jugar".

Edmondo Berselli insiste en que el problema no es la publicidad electoral, sino el hecho anormal de que el jefe de la oposición controle las redes privadas de televisión: puede ser necesario regular los spots electorales, pero lo que resulta ineludible es resolver el conflicto de intereses subyacente, que vicia toda la vida política italiana.

Cludio Rinaldi contesta a una de las críticas de la oposición. Los “spots” no son un remedio contra el abstencionismo: en Estados Unidos, donde son la principal forma de propaganda electoral, la abstención está en torno al 50%.

Para otro de los críticos de la norma, **Giuliano Ferrara**, la política no puede separarse de los modos típicos de expresión en una sociedad capitalista. Si se puede interrumpir un programa para dar cuenta de una fusión entre empresas, para vender un pañal o para publicitar una campaña de recogida de fondos a favor de Kosovo ¿por qué no es posible hacerlo para pedir el voto para un diputado?.

La regulación de la *par condicio*

La Ley 28, de 22 de febrero de 2000, afronta el problema mediante una regulación compleja, dirigida a disciplinar todo tipo de consultas electorales: legislativas, administrativas, regionales, europeas y referenda. Su finalidad es lograr la más perfecta paridad posible en situaciones semejantes y para ello establece distintos regímenes, de acuerdo con las siguientes distinciones:

- Distinción entre información y comunicación política. En la información se trata de garantizar la imparcialidad de informadores, realizadores y presentadores y, sobre todo, evitar las solicitudes indirectas al voto (art. 5). Es en el terreno de la comunicación política donde se pretende conseguir una verdadera paridad de acceso entre las distintas opciones.
- Se define la comunicación política a través del medio radiotelevisivo en términos muy amplios: la difusión de opiniones y valoraciones políticas contenidas en cualquier programa (art. 2.2).
- Dentro de la comunicación política se distingue, a su vez, entre espacios de confrontación y espacios autogestionados, esto es de responsabilidad de un único sujeto político, dentro de los cuales están los *spots*.
- Los *espacios autogestionados* pueden ser gratuitos o de pago, con una regulación específica en cada caso.
- Se distinguen también regímenes distintos según el periodo regulado, ya sea el ordinario o el propiamente electoral, y dentro de éste, periodos específicos conforme a la mayor o menor proximidad de las elecciones.
- Son también distintos los regímenes conforme la titularidad del emisor, ya sea la concesionaria pública en régimen de gestión directa (la RAI), o las concesionarias privadas en régimen de gestión indirecta. El desarrollo y control de estos regímenes se confía a la Comisión Parlamentaria para la Orientación y Vigilancia del servicio radiotelevisivo, en el caso de la RAI, y a la Autoridad para la Garantía de la Comunicación, en el caso de las privadas²⁴. También se adapta la regulación al ámbito de emisión y a las necesidades de los medios, radio y televisión.
- Dentro de unos mismos principios generales, cada una de las consultas electorales, tiene un régimen propio.

²⁴ Ambas autoridades han desarrollado la Ley en su ámbito de competencia. La Comisión Parlamentaria mediante resolución de 16 de abril de 2000 y la Autoridad por deliberación de 2 de marzo de 2000, desarrollaron la Ley para las elecciones legislativas de abril y procedieron al reparto de espacios gratuitos.

Desde estos presupuestos se comprenderá la complejidad de la regulación, que está desde luego lejos de poderse considerar una simple prohibición de *spots* electorales. Sin caer en lo prolijo expondré algunos de los extremos más significativos de la regulación.

La difusión de programas de comunicación política es obligatoria para los concesionarios de ámbito nacional que emitan en abierto y deben difundir información como una de las condiciones de la concesión. Para el resto de los concesionarios privados resulta potestativo la emisión de programas de comunicación política, pero si los emiten, los de confrontación y opinión (debates, entrevistas, mesas redondas etc.) serán gratuitos. Para la concesionaria pública es obligatoria la emisión de *mensajes autogestionados* gratuitos y la puesta de sus medios a disposición de las candidaturas. Para los concesionarios privados la aceptación de estos mensajes supone la carga de la emisión de idéntico tiempo dedicado a los gratuitos. Estos espacios gratuitos son repartidos por la Comisión Parlamentaria y por la Autoridad para la Garantía, cada uno en su respectivo ámbito competencial.

Los *mensajes autogestionados*, en último término los *spots*, se regulan en cuanto a su presentación. Su duración estará entre 1 y 3 minutos, en el caso de los televisivos, y entre 30 y 90 segundos, en los radiofónicos. No podrán interrumpir programas, habrán de emitirse en bloques específicos, cuya hora de emisión dentro de la Programación se comunicará a la competente autoridad reguladora con quince días de anticipación²⁵. La duración total de estos bloques, que no serán más de cuatro por jornada, no podrá superar el 25% del tiempo dedicado a los espacios de confrontación y opinión política. Ningún sujeto político podrá emitir más de dos espacios diarios de estas características en el mismo emisor.

Los espacios y *mensajes autogestionados* son ofrecidos en condiciones de paridad a todos los sujetos representados en los órganos sometidos a elección. Los tiempos no utilizados por un sujeto no se repartirá entre los otros. No se emitirá más de una vez un mensaje en el mismo bloque. En su emisión estos mensajes estarán identificados como "*gratuito*" o de "*pago*" y se identificará al sujeto que los ha encargado.

Como se ve, toda esta ordenación intenta limar el supuesto poder omnímodo de los *spots* pagados. En primer lugar, se debe emitir tanto tiempo de espacios gratuitos como de espacios de pago. No pueden utilizarse en su emisión las técnicas de intrusión en la Programación (patrocinios, promociones etc.) que tan buen resultado han dado al grupo Berlusconi en la publicidad comercial. El anuncio pagado se neutraliza al colocarse en el mismo bloque que los espacios gratuitos y además se prima el debate y la opinión sobre los mensajes cortos, que no pueden superar la cuarta parte del tiempo dedicado por el emisor a los espacios de confrontación y opinión.

Pero sin duda la norma que más ha dolido a la oposición -hasta el punto de utilizar calificativos como los de "*liberticida*"- ha sido la prohibición de emitir espacios de pago en los emisores de ámbito nacional. En rigor, la base del poder de las cadenas de Berlusconi son emisoras de ámbito local, pero las de mayor influencia son lógicamente las de ámbito nacional. Para colmo, ni siquiera resulta buen negocio la venta de esos espacios por parte de las emisoras locales, pues su precio no superará el 50% de la tarifa publicitaria ordinaria para ese segmento horario, aunque, cuando menos, no computan para los topes de tiempo publicitario y los emitidos gratuitamente serán compensados por el Estado a los emisores locales con unas cantidades poco más que simbólicas (10.000 liras en radio y 40.000 en televisión por espacio).

²⁵ Surgen aquí las mismas dudas sobre si esta comunicación puede considerarse una medida de control previo, equivalente a la censura, que ya sugerimos en la nota 17 respecto a la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 de la Junta Electoral española.

En cuanto a la paridad de acceso a los espacios de confrontación y opinión, la Ley da una solución ecléctica. Desde la convocatoria electoral hasta la presentación de las candidaturas la paridad se garantiza entre los sujetos con representación en la asamblea que se va a renovar; desde la presentación de las candidaturas hasta la jornada electoral esta paridad ya se remite a las candidaturas presentadas. En los referenda los espacios se reparten igualmente entre las posiciones a favor o en contra de la medida consultada.

La Ley intenta llevar esta igualdad de oportunidades también a la prensa (art. 7). En periodo electoral, los editores que pretendan difundir mensajes políticos deberán comunicarlo anticipadamente en la propia publicación, para que, así, los distintos candidatos y fuerzas políticas puedan ejercer el acceso en condiciones de paridad. Tres son los supuestos en los que la norma contempla una igualdad de oportunidades: debates, conferencias y discursos; publicación de los respectivos programas; confrontación entre los candidatos. La difusión de sondeos electorales se prohíben los quince días anteriores a los comicios.

Conclusiones

No tendría ningún sentido juzgar regulaciones distintas sin tomar en cuenta su pertenencia a sistemas constitucionales, jurídicos, institucionales, políticos y económicos distintos. Con esta salvedad, sin embargo, se pueden elogiar los ambiciosos objetivos de la ley italiana, que va más allá que los regímenes de otros países europeos y, desde luego, que el norteamericano en la búsqueda de una igualdad de oportunidades electorales – incluido la búsqueda de equilibrio entre las opciones con representación y las candidaturas. Tiene el mérito, además, de producirse en un contexto comunicacional mucho más complejo que el que sirvió de referencia al de otros países europeos encuadrados en el que hemos denominado sistema de regulación institucional. En efecto, estas ordenaciones partían de la base de la hegemonía de la televisión pública, lo que simplificaba enormemente la concesión de espacios gratuitos. En Italia, en cambio, el llamado *paisaje audiovisual* se asemeja al pluralismo de emisores, propio de Norteamérica.

Otra cosa es el acierto de llevar a la práctica estos objetivos de paridad. El método escogido, mediante una compleja regulación, se presta al casuismo y queda, en definitiva, en manos de las autoridades reguladoras de la comunicación (la Comisión Parlamentaria y la Autoridad independiente), en las que están presente dependencias partidarias (de modo evidente en la Comisión y más sutil en la Autoridad). Quizá podría haberse reservado tal papel a la autoridad electoral, pero parece haber primado el criterio de especialización en el mundo de los medios. La inquina con que la oposición ha recibido la norma no augura nada bueno para su futuro en el caso de cambio de mayoría.

Frente a este modelo, el norteamericano es mucho menos ambicioso en los objetivos y pragmático en los medios. La igualdad de oportunidades no viene tanto dada por la regla del *equal time* como por la regulación de los gastos electorales.

El contexto en el que se originaron las regulaciones institucionales europeas ha quedado superado por los acontecimientos. Sin llegarse al pluralismo-concentración de emisores de Italia, lo cierto es que en todos los países los sujetos emisores privados de segunda generación (cadenas generalistas que emiten en abierto por las redes terrenas de ondas hertzianas) tienen un protagonismo acusado, al que se suman las nuevas ofertas de televisión de pago a través de cable o satélite (emisores de tercera generación). Nos encontramos en el momento presente ante la explosión de la televisión digital. Las diversas Programaciones (el concepto de canal pierde importancia) se multiplican, pero los programas son cada vez más escasos y homogéneos. Además, la convergencia de las redes de transmisión, de los contenidos en los productos multimedia, de los operadores

(concentración entre operadores de telecomunicaciones, emisores y productores de contenidos) y el nuevo medio de medios, con su estructura descentralizada, que es Internet, plantean retos radicalmente distintos. Piénsese en las prohibiciones de difundir sondeos electorales, fácilmente salvadas situando los datos en un servidor bajo la jurisdicción de otro país...

En este nuevo mundo parece difícil que funcionen con éxito regulaciones tan complejas como la italiana. Me permito enunciar algunos principios generales para lograr la igualdad de oportunidades y permitir un voto consciente de los electores, lo que es tan importante como la propia *par condicio*. Se trata, desde luego, de principios fáciles de enunciar, mas difíciles de llevar a la práctica. Pero, al menos, evitan el casuismo de una regulación detallada de los medios, fuente segura de conflictos.

- Limitación de los gastos electorales y regulación transparente de las fuentes de financiación.
- Cobertura independiente de las campañas electorales. Es ésta en muchos casos la fuente principal para la decisión de los electores. Los medios privados no pueden ser obligados a la imparcialidad, pues, constitucionalmente, tienen el derecho a una opción editorial. Todo lo contrario que los públicos, que han de ser estatutariamente políticamente neutrales. Pero esa imparcialidad se logra mejor informando con lealtad de las propuestas y analizando contradictoriamente los programas políticos que con la cobertura seguidista de actos electorales, cuya realización audiovisual queda, en muchos casos, en manos de los propios partidos.
- Aplicación y extensión de la regla del "*tiempo igual*" a todo tipo de medios (escritos, audiovisuales, multimedia, públicos y privados): esto es, cualquier candidato tiene derecho a un acceso en términos equitativos al permitido a otro candidato.
- Sustitución de la asignación de espacios gratuitos a las fuerzas políticas por debates (más numerosos en los medios públicos) entre series de candidatos, conforme a su representatividad²⁶. Por ejemplo, un primer debate entre las opciones sin representación parlamentaria, seguido de otros entre todas las fuerzas con representación y otros limitados a aquellas más representadas en el órgano o asamblea a renovar.
- Autorización de las distintas formas de comunicación política, pero limitando su abuso: *spots* sí, pero pocos en número y a precios subvencionados.

En fin, para terminar, conviene recordar que en la regulación de la propaganda institucional confluyen dos aspectos: el institucional, de garantizar una elección libre, limpia y consciente; junto a él, el subjetivo, pues estas distintas formas de acceso forman parte del derecho de acceso que para todo ciudadano comporta el derecho fundamental a la libertad de expresión e información.

²⁶ A la importancia de los debates electorales se refería J. J. González Encinar en su Tribuna titulada "*Elecciones sin debate*" (EL PAÍS, 2 de marzo de 2000).