

# OPINIÓN PÚBLICA LIBRE Y RÉGIMEN ELECTORAL

Public opinión and electoral régimen

*Recepción: 19 de febrero de 2010.*

*Aceptación: 23 de marzo de 2010.*

Luis A. Gálvez Muñoz

---

Doctor en Derecho por la Universidad de Murcia, España.  
Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, España.  
lgalvez@um.es.

**Palabras clave**

Opinión pública, libertades, proceso electoral,  
actividades propagandísticas, campaña electoral.

**Key words**

*Public opinion, freedom, electoral process, advertising activities, electoral campaign.*

**Pp. 36-41**

---

1. Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación "El régimen jurídico de la jornada electoral" (Código DER2009-13249/JURI), subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

## Resumen

El ensayo tiene como fin el estudio de la opinión pública libre que se forja a través de las libertades de expresión, información y comunicación, como requisito esencial para la democracia. Institución que se vuelve relevante al momento en que hay un proceso electoral, tiempo en el que influyen varios factores para su formación, entre los que se encuentran las actividades propagandísticas o de campaña electoral, por lo que surge la necesidad de la regulación jurídica, para evitar abusos en muchos sectores de actividad, al no bastar con las normas generales que rigen el periodo político ordinario o con la autorrelación o ética personal o profesional de cada sujeto implicado.

## Abstract

*The essay has the objective to study the free public opinion that is formed by the freedom of expression, information and communication, as an essential request to democracy. This institution is relevant as an electoral process is formed, in this time there are many factors that influence its formation, in which we can find the advertising activities or of electoral campaign, that is why the urge to regulate it, to avoid abuses in many sectors of this activity, because it is not enough with the general law which rules this ordinary political period or the auto regulation or personal or professional ethic of each person implicated.*

## I. LA IMPORTANCIA DE UNA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE EN EL PERÍODO ELECTORAL

La formación de una *opinión pública libre* es uno de los requisitos esenciales de la democracia. Sin ella la democracia se convierte en una simple fachada, en un almacén sin contenido tangible, pues resulta falseado inexorablemente el debate de ideas, no puede haber participación real de los ciudadanos en la vida pública y quedan viciados de contenido efectivo buena parte de los derechos fundamentales.<sup>1</sup>

Su existencia está vinculada inexcusablemente al reconocimiento y garantía de diversos derechos, valores y principios. Ante todo, como es de sobra conocido –y han afirmado además expresamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y diversos tribunales nacionales<sup>2</sup>–, la *opinión pública libre* se forja gracias a las libertades de expresión, información y comunicación, aunque también, cabe añadir por nuestra parte, a principios y valores menos visibles, pero no menos importantes, como la igualdad de oportunidades, la neutralidad de los poderes públicos y el pluralismo social y político.

1. Consultar en general, Torres del Moral, A. (2009): 135 y ss.

2. Consultar por todas, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 1986, sobre el caso Lingens. En España consultar, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de marzo, 12/1982, de 31 de marzo, y 86/1982, de 23 de diciembre.

Esta institución cobra, lógicamente, durante el período electoral, una importancia extraordinaria. La existencia de una opinión pública libremente formada resulta necesaria en todo momento, pero durante este importante y delicado período de tiempo se hace del todo punto imprescindible, en la medida en que las elecciones son la base de la democracia.

Está en juego el acceso al poder durante una legislatura de uno de los grupos políticos que surcan la sociedad, esto es, la posibilidad de gobernar el país a lo largo de varios años y, con ello, de dirigir el rumbo de la nación; es lógico, por tanto, que deban extremarse las condiciones en que se ha de formar la opinión pública, que tengamos que ser exigentes con todo aquello que puede afectarle.

## II.- LOS FACTORES INFLUYENTES EN SU FORMACIÓN

En este proceso de formación de la opinión pública intervienen numerosos factores, cuya incidencia individual es, sin embargo, muy difícil de mensurar. Lo único que podemos constatar es su concurrencia, el protagonismo de los candidatos y de las fuerzas políticas que los apoyan, y la intervención de otros sujetos: ciudadanos individuales, medios de comunicación, poderes públicos y organizaciones privadas de todo tipo.

Las actividades propagandísticas que organizan y llevan a cabo los partidos políticos son, indudablemente, el factor más conocido en el proceso de la formación de la opinión pública. Como es sabido, desde el mismo momento en que se convocan las elecciones, si no antes, los distintos partidos y fuerzas políticas contendientes en las elecciones se entregan a una lucha sin cuartel con el fin de convencer a los ciudadanos de que les entreguen su voto, desplegando para ello un sinfín de actividades de todo tipo: desde mítines por todos los rincones del país, a envíos de correos electrónicos, pasando por la emisión de spots publicitarios en la prensa y en la radio privada, la colocación carteles, banderolas y pancartas por las calles de las ciudades y pueblos o la organización de conferencias de prensa.<sup>3</sup>

Llevan a cabo lo que se suele llamar como “actividades de campaña electoral”, entendida esta expresión en sentido amplio, sin importar que haya o no directa petición del voto. Lo importante es la intención, por parte de los partidos políticos, de incidir, de forma directa o indirecta, en la voluntad electoral de la ciudadanía, no tanto las palabras o acciones concretas que se desplieguen a este fin.

Esta campaña electoral que realizan los partidos políticos no es, sin embargo, como ya hemos adelantado, el único elemento que, durante el período electoral, es susceptible de incidir en la formación de la opinión pública. Al contrario, son muchas y muy variadas las acciones que, realizadas por diversos sujetos, pueden orientar el voto de los ciudadanos, con independencia de que sea o no esa su intención.

3. Sobre las campañas electorales consultar el clásico trabajo de López Guerra, L. (1977). Para los instrumentos de propaganda más modernos consultar Del Rey Morató, J. (2007): 203-212 y 295-310.

Hay, desde luego, actividades que tienen este propósito de forma directa, como sucede, por ejemplo, con la llamada que puede hacer una organización social concreta (sindicato, iglesia, asociación juvenil) a ejercer el voto en favor de determinado partido político. Y también lo tiene la organización por un medio de comunicación de un debate electoral entre los candidatos de las dos principales fuerzas políticas: el medio de comunicación no persigue captar el voto a favor de un candidato determinado, pero los candidatos que intervienen, y que actúan libremente en el debate, sí que buscan convencer al elector.

No obstante, la mayoría de actividades organizadas por los sujetos no contendientes en el proceso electoral no tienen este propósito, ni en muchos casos lo pueden tener en su esencia, de modo formal, pues su cometido es otro distinto. Los ejemplos son aquí numerosos. Es el caso, desde luego, de la realización de una campaña institucional por un poder público determinado, de la información que llevan a cabo los medios de comunicación sobre la campaña electoral de los partidos políticos o de la publicación de una encuesta de intención de voto, pero también de otros menos conocidos o advertibles, como la convocatoria de una huelga en un servicio público esencial, la realización de una manifestación contra determinada medida adoptada por el Gobierno o propuesta por un partido político, la aprobación de una moción polémica por determinado parlamento autonómico, la detención por la policía de un candidato a las elecciones o la publicación por un tribunal de una sentencia sobre una norma muy controvertida política y socialmente.

### III.- LA NECESIDAD DE LA REGULACIÓN JURÍDICA

La importancia que para la conformación de la opinión pública electoral pueden tener todas estas actividades y el papel basilar que, como hemos señalado antes, tiene este elemento en el período electoral y, para la democracia en su conjunto, suscitan el lógico interés de su regulación. Se trata de ordenar actuaciones, reconocer derechos y establecer límites, con el fin de garantizar una opinión pública libre en el momento electoral.

El legislador ha respondido, sin embargo, a esta demanda de forma incompleta y fragmentada. Se trata, dicho en pocas palabras, de una regulación centrada sobre todo en las actividades organizadas por los partidos políticos, es decir, en lo que hemos llamado “campaña electoral”, y, además, en este terreno, en los medios más clásicos de propaganda.<sup>4</sup>

Las actividades de los partidos suelen así, estar sujetas a una rígida y detallada regulación, que afecta a aspectos tan variados como el tiempo en que pueden hacerse, la forma y la duración de los espacios de propaganda electoral disponibles en los medios de comunicación públicos o el techo de gastos en que puede incurrir cada candidatura. Mientras tanto, son muy pocas las actividades de otros sujetos que son objeto de regulación específica durante el período electoral, y cuando lo son, la regulación es muy parca y laxa, lo cual es, por otra parte, perfectamente entendible, dada la dificultad de prohibir, limitar u ordenar de

4. Consultar Arnaldo Alcubilla, E. (1995): 58-60.

una forma determinada durante unos pocos días lo que durante el resto del curso político no está sujeto a regulación alguna o está sometido a una regulación muy tenue.<sup>5</sup>

No obstante, con independencia de las matizaciones que haya que hacer en cada caso concreto,<sup>6</sup> creemos que existe una conciencia general sobre la conveniencia de dar un paso más y conseguir una regulación más completa del proceso de formación de la opinión pública en período electoral. Debería extenderse el ánimo regulador que existe sobre las actividades de campaña electoral a esas otras actividades que, lo mismo que éstas, son susceptibles de incidir en la formación de la voluntad electoral de la ciudadanía.

Es preciso, pues, implicarse normativamente en este terreno, pues si no pueden producirse abusos en muchos sectores de actividad, de consecuencias incalculables en la formación de la opinión pública libre. No basta con las normas generales que rigen en el período político ordinario o con la autorregulación o la ética personal o profesional de cada sujeto implicado.

A este respecto parece oportuno traer aquí las palabras de Artemi RALLO sobre la regulación de esta materia:

“La trascendencia de las elecciones como institución clave del régimen democrático obliga a un tratamiento normativo singular del proceso de formación de la opinión pública por parte del Derecho Electoral. A éste corresponde fijar el marco temporal, objetivo y subjetivo en el que se proyectan las específicas disposiciones normativas que lo exceptúan del régimen general ordinario conformador de una opinión pública libre basilar del Estado democrático”<sup>7</sup>

Concluyo, haciendo uso de la idea de Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA sobre “la pertinencia del enfoque institucional en el Derecho Electoral”,<sup>8</sup> se podría decir que la finalidad de conseguir la adecuada formación de una opinión pública libre debe convertirse en la clave de arco de la regulación del período electoral, en uno de sus ejes fundamentales. Esto se traduce, lógicamente, en la idea de que las normas relativas a este período de tiempo de la vida política deben establecerse, interpretarse, complementarse y modificarse de conformidad con este noble propósito.

5. Una de las actividades que más frecuentemente son objeto de atención por el legislador es la de las encuestas electorales. Consultar Gálvez Muñoz, L. A. (2002).

6. Las discrepancias estarían, lógicamente, en el diseño del contenido de la regulación en cada caso y en la determinación de su alcance, límites y excepciones.

7. Consultar Rallo Lombarte, A. (1998): 282.

8. Consultar Solozábal Echavarría, J. J. (1993): 62 y ss. Son muy significativas sus palabras iniciales: “Me parece obligado comenzar con unas palabras en defensa del enfoque propuesto, que considero especialmente pertinente en la comprensión e interpretación del Derecho Electoral, pues en pocas materias como ésta, manifiestamente caracterizada por la fragmentación y dispersión, se hace necesaria una reflexión de conjunto verdaderamente institucional, que se proponga ofrecer coherencia al complejo de normas sobre el proceso electoral y que sobre todo suministre criterios de comprensión integradora y lógica de las mismas” (pp. 62-64).

Ahora bien, nunca debemos olvidar, como se ha apuntado tantas veces, la insuficiencia de las normas para modificar la realidad. Es necesario que las actitudes, disposiciones y comportamientos de los destinatarios de las normas y, en particular, de los agentes públicos y políticos, se adecuen también a esta finalidad.<sup>9</sup> ■

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Arnaldo Alcubilla, E. (1995). “Procesos electorales y opinión pública”, en *Parlamento y opinión pública*, Aranzadi y AELPA, Cizur Menor.
- Del Rey Morató, J. (2007). *Comunicación política, internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*, Tecnos, Madrid.
- Gálvez Muñoz, L. A. (2002). *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- López Guerra, L. (1977). *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*, Ariel, Madrid.
- Rallo Lombarte, A. (1998). “Paradojas y retos en la libre formación de la opinión pública durante el proceso electoral”, *Corts*, núm. 6, extraordinario.
- Solozábal Echavarría, J. J. (1993). “Una visión institucional del proceso electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39.
- Torres Del Moral, A. (2009). “El instituto jurídico de la opinión pública libre”, en la obra colectiva por él dirigida: *Libertades informativas*, Colex, Madrid.

---

9. Sobre la necesidad de trascender el plano estrictamente normativo en el terreno electoral dice Juan J. Solozábal: “En efecto, en el caso del Derecho Electoral, como en ningún otro sector del Derecho Constitucional, en razón primero de la pluralidad de sus actores, pero también de las características de los mismos, se exige la adopción de determinadas actitudes, pautas de comportamiento o mores sin cuya observancia es muy difícil una actuación correcta del ordenamiento”.