

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ065372

**TRIBUNAL SUPREMO***Sentencia 283/2021, de 25 de febrero de 2021**Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)**Rec. n.º 258/2019***SUMARIO:****Debate televisado entre candidatos de formaciones políticas retransmitido por un medio privado. Participación de formaciones sin representación parlamentaria. Exclusión de formaciones políticas de ámbito regional. Principio de proporcionalidad.**

Los derechos del artículo 23 de la Constitución limitan las libertades de su artículo 20, entre ellas las de expresión y de comunicación de información veraz y esos **límites operan tanto para los medios de titularidad pública como para los de titularidad privada**. Y, para las emisoras de televisión privada, la LOREG, en su artículo 66.2, ha reiterado el respeto a esos mismos principios y, en particular, lo reclama en los debates y entrevistas, además de en la información relativa a la campaña electoral. Es verdad que este precepto no dice lo mismo respecto de los medios públicos y de los privados. Las diferencias estriban en que para los medios públicos asigna la primera garantía del respeto a los límites materiales a los correspondientes órganos de administración, cuyas decisiones somete a la Junta Electoral Central. Para los medios privados, aunque no prevé expresamente la recurribilidad ante ella de las decisiones de las televisiones privadas, sí encomienda a la Junta Electoral Central dictar las Instrucciones de acuerdo con las que han de respetar esos límites. Y es la Instrucción 4/2001 la que contempla en su apartado noveno el recurso ante las juntas electorales competentes contra dichas decisiones, pero el recurrente no lo ha cuestionado.

El apartado octavo.2 de **la Instrucción** no impone límites materiales al ejercicio de la libertad de comunicar información veraz. Afirma la libertad de los órganos de dirección de las televisiones privadas para decidir si organizan o difunden o no entrevistas y debates electorales. Y, para el caso de que opten por hacerlo, dice que han de tener en cuenta los resultados de las últimas elecciones equivalentes. Es decir, **fija un criterio** que, lejos de ser arbitrario, procede de la Ley Orgánica, que lo utiliza repetidamente. No se trata, pues, de una innovación sino de una pauta que el legislador aplica en varias ocasiones. Aunque el legislador no lo haya previsto aquí expresamente, eso no significa que la Instrucción se haya excedido al establecerlo. No hay tal exceso. El silencio del legislador se explica porque no es obligado que las televisiones privadas organicen debates y lleven a cabo entrevistas, mientras que sí lo es poner a disposición de las candidaturas los lugares y espacios de difusión de sus mensajes y, también, los adelantos de subvenciones a quienes sean acreedores de ellos, supuestos en que la Ley Orgánica se sirve del criterio de las últimas elecciones equivalentes. Es más, la heterogeneidad de circunstancias en las que acude a él permite entender que es la regla a seguir. De ahí que la Instrucción no innove al recogerla ni se introduzca en terrenos vedados a ella por estar reservados a la Ley en cualquiera de sus formas.

No parece objetable que se exija a las televisiones privadas respeto al **pluralismo político, al principio de igualdad, al de neutralidad informativa y al de proporcionalidad**. Es claro que este último no comporta un contenido material concreto, a diferencia de los otros. Sirve como elemento de medida para establecer si los demás han sido respetados o no, en particular el de neutralidad informativa. Ahora bien, precisado este extremo, el artículo 66 de la Ley Orgánica es de claridad meridiana: medios públicos y emisoras de televisión privadas han de moverse dentro del margen que resulta de tales principios. No cuesta particular esfuerzo averiguar por qué el legislador orgánico quiso someter a ellos a las televisiones privadas. La información juega un papel decisivo en la confrontación electoral, es decir, en la conquista democrática del poder político. De ahí que el artículo 66 de la Ley Orgánica y la Instrucción 4/2011, se propongan que dicha información se produzca en términos de respeto al pluralismo político y a la igualdad y de manera neutral y proporcionada. Y estas exigencias rigen de manera singular para las televisiones, incluidas las privadas, por la capacidad de penetración propia del medio televisivo, por la fuerza de la imagen y el sonido que proyectan hacia la opinión pública. El mensaje televisivo es tan intenso, también, sobre las actitudes políticas de los electores, que el legislador quiso establecer, durante el período electoral, la indicada garantía y la consiguiente limitación sobre ese tipo de comunicación política a fin de que, a partir de ella, el ciudadano forme libremente su decisión. La efectividad de esa garantía es condición de libertad en el ejercicio del derecho de sufragio activo y, a la vez, de igualdad entre las candidaturas, es decir, en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

**PRECEPTOS:**

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos de 1950 (CEDH), art. 10.2.  
Constitución Española, arts. 20, 23, 38, 53.1 y 81.1.  
Ley Orgánica 5/1985 (LOREG), art. 66.2.  
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 27.3 y 56  
Ley 7/2010 (General de la Comunicación Audiovisual), art. 22.

**PONENTE:**

*Don Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.*

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 283/2021

Fecha de sentencia: 25/02/2021

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 258/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/02/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: MTP

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 258/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

**SENTENCIA**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente  
D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez  
D. José Luis Requero Ibáñez  
D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 25 de febrero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 258/2019, interpuesto por Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S.A. (Atresmedia), representada por la procuradora doña Gloria Teresa Robledo Machuca, y asistida por el letrado don Isaac Salama Salama, contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019, recaído en los expedientes 293/939, 940 y 944, sobre reclamaciones presentadas por Coalición Canaria, JUNTS y EAJ-PNV contra la decisión de Antena 3 de realizar un debate a cinco programado para el 23 de abril de 2019.

Han sido parte demandada la Junta Electoral Central, representada y asistida por Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central; Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), representado por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistido por el letrado don Asier Ramos Bilbao; y el Partido Político VOX, representado por la procuradora doña María del Pilar Hidalgo López y asistido por la letrada doña Marta Asunción Castro Fuertes.

Ha comparecido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

La Junta Electoral Central por Acuerdo de 16 de abril de 2019, recaído en los expedientes 293/939, 940 y 944, en relación a las reclamaciones presentadas por Coalición Canaria, JUNTS y EAJ-PNV contra la decisión de Antena 3 de realizar un debate a cinco programado para el 23 de abril de 2019, dispuso que:

"(...) procede estimar los recursos y declarar que el debate a cinco propuesto por Atresmedia resulta contrario al principio de proporcionalidad que debe ser respetado por las televisiones privadas durante los periodos electorales, conforme establece el artículo 66.2 de la LOREG.

En consecuencia, ese debate no podrá celebrarse en los términos indicados sino que, sí así lo decide el medio, deberá modificarse para atender a las exigencias de dicho principio".

#### **Segundo.**

Por escrito de 12 de junio de 2019, la procuradora doña Gloria Robledo Machuca, en representación de Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S.A., interpuso recurso contencioso administrativo contra el referido acuerdo, que la Sala tuvo por interpuesto y admitió a trámite por diligencia de ordenación de 14 de junio de 2019, requiriendo a la Junta Electoral Central la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción. Verificado, se dio traslado a la recurrente a fin de que dedujera la demanda.

#### **Tercero.**

Evacuando el traslado conferido, la procuradora doña Gloria Teresa Robledo Machuca, en representación de Atresmedia, formalizó la demanda por escrito de 11 de septiembre de 2019, en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala que

"dicte Sentencia por la que se ESTIME este recurso y se declaren disconformes a Derecho y, en consecuencia, se anulen los Acuerdos dictados por la Junta Electoral Central, en fecha 16 de abril de 2019, resolviendo las reclamaciones presentadas por Coalición Canaria (expte. 293/939), EAJ-PNV (expte. 293/944) y coalición JUNTS (expte. 293/940) contra la Corporación ATRESMEDIA; se declare la nulidad del apartado 8.2 de la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central aplicado por tales Acuerdos; y se impongan las costas a la Administración demandada".

Por primer otrosí digo, señaló la cuantía del recurso como indeterminada. Por segundo, interesó el recibimiento a prueba, señalando los puntos de hecho sobre los que debería versar y proponiendo los medios a tal fin. Y, por tercero, pidió tramite para la presentación de conclusiones escritas.

**Cuarto.**

El Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central contestó a la demanda por escrito de 4 de noviembre de 2019 en el que suplicó la desestimación del recurso, con condena en costas a la demandante.

El Fiscal, en virtud de lo expuesto en su escrito de 2 de diciembre de 2019, interesó la desestimación íntegra de la demanda, con imposición de las costas a la parte actora.

Por otrosí dijo que no interesaba el recibimiento a prueba.

Por su parte, el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en representación de Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), en su escrito de contestación a la demanda, pidió a la Sala que, previos los trámites oportunos, dicte sentencia que desestime el recurso, confirmando en todos sus términos --dijo-- la resolución recurrida con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

Por otrosí, manifestó que no interesaba el recibimiento a prueba. Por otrosí segundo, se mostró conforme con la cuantía fijada por la parte recurrente para el presente procedimiento como indeterminada. Y, por tercero, solicito que se le confiera trámite para la presentación de conclusiones escritas.

**Quinto.**

Por diligencia de ordenación de 3 de diciembre de 2019, se tuvo por apartado del procedimiento al Partido Político VOX, de acuerdo con lo interesado por su representante procesal, la procuradora doña María del Pilar Hidalgo López, en escrito de la misma fecha.

**Sexto.**

Acordado el recibimiento a prueba por auto de 8 de enero de 2020, fue propuesta y practicada con el resultado obrante en autos.

**Séptimo.**

Concedido a las partes el término sucesivo de diez días, a fin de que presentaran sus conclusiones, evacuaron dicho trámite por escritos de 3 de enero y 7, 13 y 20 de febrero de 2020, incorporados a los autos.

**Octavo.**

Mediante providencia de 3 de diciembre de 2020 se señaló para la votación y fallo el día 16 de febrero de 2021 y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

**Noveno.**

En la fecha acordada, 16 de febrero de 2021, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso y el 25 siguiente se pasó la sentencia a la firma de los magistrados de la Sección.

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

**FUNDAMENTOS DE DERECHO****Primero.** *El objeto del recurso contencioso-administrativo .*

En vísperas de las elecciones generales convocadas para el 28 de abril de 2019 tres formaciones políticas concurrentes a las mismas --Coalición Canaria, Junts y EAJ-PNV-- presentaron reclamaciones ante la Junta Electoral Central contra la decisión de Antena 3 de realizar un debate a cinco el 23 de abril de 2019 con la participación de representantes del Partido Popular, del Partido Socialista Obrero Español, de Unidas Podemos, de Ciudadanos y de Vox. Los reclamantes consideraban que la presencia de Vox era contraria a los principios de pluralismo político, igualdad y proporcionalidad y pedían que se requiriera a Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S.A. (en adelante, Atresmedia) que no se celebrara si no eran invitados al mismo o si no se les ofrecía una compensación equivalente.

El acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019, ahora impugnado, acogió las reclamaciones y resolvió para los tres expedientes incoados que, en los términos en que estaba previsto, el debate no podría celebrarse, salvo que, si así lo decidía el medio, los modificara atendiendo a las exigencias del principio de proporcionalidad --no respetado en el planteamiento del debate previsto-- que deben observar las televisiones privadas durante los periodos electorales, conforme al artículo 66.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Explica el acuerdo que, debiéndose estar a los resultados de las anteriores elecciones al Congreso de los Diputados celebradas en 2016, mientras que no cabía objeción a la participación de los demás, no sucedía lo mismo con Vox ya que no logró representación y solamente obtuvo el 0,1% de los votos. En cambio, indicaba que los reclamantes, que no discutían la participación de las demás formaciones, habían obtenido representación parlamentaria con un escaño y el 0,33% de los votos Coalición Canaria; con ocho escaños y el 2,01% de los votos de Convergència Democràtica de Catalunya que formaba parte de Junts; y con cinco escaños y el 1,19% de los votos, EAJ-PNV.

Añadía que Vox no podía ser considerado tampoco grupo político significativo según la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, ya que, si bien en las elecciones al Parlamento de Andalucía había alcanzado el 10,96% de los votos válidos, no podía trasladarse esa representatividad a una convocatoria de ámbito nacional como la del 28 de abril de 2019, en el cual no había logrado anteriormente el mínimo del 5% exigido por la Instrucción para ser reconocido como grupo político significativo.

Asimismo, decía el acuerdo de la Junta Electoral Central que la alegación de Atresmedia según la cual estaba previsto otro debate, esta vez en La Sexta, el día 20 de abril de 2019, en el que participarían otras formaciones políticas, entre ellas dos de las reclamantes y sin Vox, en virtud del principio de proporcionalidad, no era aceptable porque:

«el referido artículo 66.2 de la LOREG no establece la aplicación voluntaria del principio de proporcionalidad según estime oportuno la televisión privada, sino que lo impone de forma incondicionada. No cabe elegir debates electorales en los que se aplica la proporcionalidad y otros en que esta pueda ser eximida, sino que debe aplicarse a todos aquellos debates que se organicen durante el proceso electoral».

#### **Segundo.** *La demanda de Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S.A.*

Recuerda, en primer lugar, la posición preferente de las libertades reconocidas en el artículo 20.1 d) y la consiguiente restricción con la que deben entenderse las limitaciones a las mismas que sean imprescindibles. A partir de esta premisa, considera que los acuerdos recurridos infringen la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la Constitución y la reserva de ley de su artículo 53.1 pues aplican fundamentalmente la Instrucción 4/2011 que incurre en esa infracciones.

Advierte que, a su parecer, las sentencias de esta Sala de 2 de julio de 2012 y de 19 de octubre de 2012 no resuelven la controversia suscitada en este proceso porque se ocuparon de los apartados 4 y 5 de la Instrucción, entonces recurridos y relativos a medios de comunicación de titularidad pública, y se limitaron a lo que las propias sentencias consideraron aspectos externos u organizativos. En cambio, ahora, resalta la demanda, se discute la regulación material del apartado octavo sobre los debates en período electoral que organicen los medios de comunicación privados y sucede --sigue destacando-- que el artículo 66.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General les dedica una parca regulación. Es la Instrucción 4/2011 la que aborda una regulación completa de la cuestión, especialmente en su apartado octavo.2.

De este modo, continúa, a partir de los únicos límites impuestos a la libertad de información por el legislador orgánico consistentes en el mantenimiento de los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa, la Instrucción se excede en el complemento que les aporta ya que concreta una sola forma posible de realizarlos por parte de los organizadores de debates electorales. La consistente en que, en período electoral, el único debate admisible es el que reproduce los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes. Ahora bien, observa, cuando el legislador orgánico ha querido imponer limitaciones en relación con resultados electorales anteriores, lo ha hecho expresamente pero no las ha impuesto respecto de los debates. Y considera que la remisión hecha por el artículo 66.2 de la Ley Orgánica a las Instrucciones que dicte la Junta Electoral competente sobre el respeto por las televisiones privadas de los principios indicados no supone la habilitación para establecer de ese modo una regulación independiente. Por el contrario, dice, esa habilitación sólo puede entenderse dentro de los límites que la Constitución impone al legislador. Es decir, se circunscribe a fijar los aspectos puramente secundarios y auxiliares y nunca a la imposición de límites a los derechos fundamentales. Sin embargo, sostiene, es esto lo que ha hecho la Instrucción: ha impuesto un intenso límite a la libertad de información sobre asuntos de relevancia pública, invadiendo así un ámbito reservado al legislador orgánico.

Continúa la demanda afirmando que el acuerdo recurrido vulnera los apartados a) y d) del artículo 20.1 de la Constitución en relación con sus artículos 23 y 38 pues incide en el contenido esencial de los derechos fundamentales que aquellos reconocen. En efecto, explica, en el debate pretendido no sólo se iba a ejercer la libertad

de información en relación con un asunto de interés general sino que, también, se iba a contribuir a la formación de la opinión pública. Y resulta que el acuerdo de 16 de abril de 2019 --una decisión intolerable de la Administración Electoral, dice-- impidió que los votantes recibieran una información completa a la que tenían derecho sobre la totalidad de las candidaturas que se presentaban en toda España y contaban con altas expectativas electorales según los sondeos. De este modo, invadió el contenido esencial de la libertad de información y, además, obligó a Atresmedia a ofrecer una información parcial e inexacta. Antes ha explicado, también, que atender a los resultados de las anteriores elecciones equivalentes, si bien pudo tener justificación históricamente, ya no la posee porque aquellos reflejan un bipartidismo constante cuando la realidad muestra que con la aparición de nuevas fuerzas políticas se abre paso un sistema pluripartidista.

Se ocupa entonces la demanda de examinar si se daban las condiciones que exige el artículo 10.2 del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales para limitar las libertades de expresión e información. Examen que le lleva a mantener que no consta ni en la Instrucción ni en el acuerdo la finalidad constitucionalmente legítima que se quiere lograr admitiendo un solo tipo de debate televisado por un medio privado y tiene por fuertemente desproporcionada e inconstitucional la restricción impuesta. Además, reprocha a la Junta Electoral Central no haber explicado por qué ha de prevalecer el interés de partidos que obtuvieron representación cuatro años antes sobre el derecho de sufragio de los que no concurrieron o no tuvieron representación. Es más, ve en su acuerdo una suerte de barrera de entrada sin apoyo constitucional a los nuevos partidos y contraria al principio de igualdad pues era del todo razonable reunir a los únicos que se presentaban en toda España y, según todas las encuestas, tenían altas expectativas electorales.

Seguidamente dice que, desde el punto de vista de la necesidad o indispensabilidad, la vulneración es todavía más clara, pues había medidas mucho más moderadas y respetuosas con las libertades del artículo 20 de la Constitución. Mantiene una interpretación del artículo 66 según la cual, mientras respecto de los medios de titularidad pública el control es previo, cuando de los privados se trata ha de ser posterior: el artículo 66.2 de la Ley Orgánica, observa, no prevé recurso ante las Juntas Electorales contra las decisiones de los órganos de administración de esos medios privados. Y dice que hubiera sido más moderado y eficaz permitir el debate a cinco propuesto e imponer a posteriori medidas compensatorias para los partidos de ámbito regional y para los de expectativas inferiores al 10%. Una solución de ese tipo, añade, hubiera sido más respetuosa con la libertad de información y con la libertad de empresa. En fin, dice que la falta de necesidad de restricción impuesta se aprecia a la vista de la evolución tecnológica y social. En este punto, señala que ni las emisiones radiofónicas ni los medios escritos están sujetos a la limitación impuesta a Atresmedia y que pueden organizar debates emitidos por Internet y ofreciendo la señal a todas las televisiones y medios digitales que quieran emitirlos. Y tampoco están sujetos a límites, apunta la demanda, los programas de entretenimiento.

Por último, insiste en la falta de proporcionalidad porque de la limitación derivaron más perjuicios para el interés general que beneficios para otros bienes o valores en conflicto y subraya que, si en cualquier tiempo es absolutamente desproporcionado que la Administración Electoral prohíba un debate entre los partidos que se presentan en toda España y que tienen más expectativas, resulta intolerable en período electoral pues priva a los ciudadanos de información de evidente interés general como lo era la relativa a las propuestas y posiciones de Vox y no se percibe el beneficio de restricción.

Por todo ello, pide la anulación del acuerdo de 16 de abril de 2019 y la del apartado octavo.2 de la Instrucción 4/2011.

### **Tercero. La contestación a la demanda del Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central.**

Comienza precisando que la Junta Electoral Central no prohibió la celebración del debate sino que tuviera lugar en los términos en que se propuso realizarlo Antena 3. Y que tampoco prohibió la presencia en él de Vox, sino que reconoció el derecho a participar en las formaciones políticas que reclamaron y tenían representación parlamentaria.

Ya sobre el objeto del recurso, dice que la pretensión de anulación del apartado octavo.2 de la Instrucción 4/2001 excede del ámbito del proceso al no haber sido incluida en el escrito de interposición.

Acepta las consideraciones sobre la prevalencia de los derechos a la libertad de expresión y a la libre difusión de la información, pero recuerda que deben coexistir con intereses y valores merecedores igualmente de protección, tal como establece el apartado 4 del artículo 20 de la Constitución. También observa que su artículo 23 reconoce el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos, así como el de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos señalados por las leyes. Y que los intereses, valores y derechos de participación explican el artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Llama la atención sobre el hecho de que las exigencias a los medios privados se impusieron desde el mismo momento en que se inició la regulación de la televisión privada y cita el apartado 2 del artículo único de la Ley 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral de emisoras de televisión privada.

Repasa, después, a propósito de la invocación por la demanda de la libertad de empresa, el régimen jurídico de la televisión desde su inicial consideración como servicio público esencial (Ley 4/1980, de 10 de enero, del

Estatuto de la Radio y la Televisión) y la previsión posterior (Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada) de su gestión indirecta mediante tres concesionarias, una de las cuales pertenecía a la ahora recurrente, hasta llegar a la vigente Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que sustituyó el concepto de servicio público por el de servicio de interés general (artículo 22.2 y 3). Este cambio, observa, se hizo manteniendo una intervención administrativa significativa y exige licencia, previo concurso, si se presta por ondas hertzianas, y comunicación previa en los demás casos. Es una regulación, apunta, que quiere proteger al ciudadano de posiciones dominantes de opinión o de restricción de acceso a contenidos universales de gran interés o valor. Sigue a la Directiva 2007/65/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de Servicio de Comunicación Audiovisual, y busca configurar un régimen común que garantice el pluralismo y los derechos de los consumidores. Este es, precisa, el contexto en que han de interpretarse las limitaciones del artículo 66 para preservar una opinión pública plural y asegurar la igualdad de los concurrentes al proceso electoral y en el que también ha de entenderse la función encomendada a la Administración Electoral, respecto de lo cual cita la sentencia de la Sección Séptima de esta Sala de 2 de julio de 2012 (recurso n.º 302/2011).

Sentadas estas premisas, rechaza que la Instrucción 4/2011 vulnere la reserva de ley orgánica u ordinaria pues no lleva a cabo una regulación material de un derecho fundamental sino que se limita a establecer el procedimiento para garantizar el respeto a los principios proclamados en el artículo 66, aclarando la interpretación que se le ha de dar y precisando que la garantía de los mismos por la Administración Electoral se extiende también a los medios privados. Aquí vuelve a citar la sentencia de 2 de julio de 2012 (recurso n.º 302/2011) y, también, la n.º 577/2017, de 4 de abril.

Sobre la proporcionalidad, tal como la concreta el apartado octavo.2 de la Instrucción 4/2011, dice que no impide que puedan organizarse múltiples posibles debates electorales y deja autonomía a cada medio para organizarlos. Admite, incluso, que se limiten a los candidatos de las dos formaciones más votadas en las últimas elecciones. No obstante, advierte, establece la necesidad de compensar a las demás y fija un criterio objetivo que la Ley Orgánica utiliza reiteradamente (artículos 56.2, 57.3, 61 a 64, 127 bis, 175, 193.3, 227.3): el de los resultados de las últimas elecciones equivalentes. Criterio, dice, cuyas objetividad y razonabilidad la Sala ha confirmado antes de que la Ley Orgánica introdujera el principio de proporcionalidad y después: sentencias de 13 de febrero de 1996 (recurso n.º 431/1993), de 2 de octubre de 2006 (recurso n.º 116/2004), de 19 de octubre de 2009 (recurso n.º 161/2008) y de 2 de julio de 2012 (recurso n.º 302/2011), la cual declaró la conformidad a Derecho de la Instrucción 4/2011 y vio confirmada su interpretación por la n.º 577/2017, de 4 de abril. En definitiva, destaca, se trata de un criterio pacíficamente aceptado y reiterado por la jurisprudencia.

Apunta, igualmente, que la demanda confunde el principio de proporcionalidad como criterio para examinar la razonabilidad de las limitaciones de los derechos fundamentales y como parámetro para organizar debates y entrevistas electorales. Y termina afirmando que el acuerdo de 16 de abril de 2019 se ajusta al artículo 66.2 de la Ley Orgánica y a la Instrucción 4/2011. Aclara que, pudiendo tener en cuenta los medios privados los datos demoscópicos, no pueden sustituir el criterio imperativamente impuesto por el legislador en el artículo 66.2. E insiste en que la Junta Electoral Central no impidió ningún debate sino que se limitó a aplicar la Ley Orgánica y la Instrucción en garantía de los derechos de minorías representadas en el Congreso de los Diputados en las últimas elecciones equivalentes. Indica, en fin, que no se trata de introducir ninguna barrera de entrada a nuevos partidos sino de que su participación no excluya la de los que tienen derecho a intervenir.

No hay, pues, termina, vulneración de la libertad de información ni del principio de proporcionalidad en la limitación de los derechos fundamentales. La medida tomada era, por el contrario, necesaria en una sociedad democrática ya que se atuvo a los criterios sentados legalmente y perseguía la finalidad legítima de preservar la igualdad entre los competidores en las elecciones.

#### **Cuarto. La contestación del Partido Nacionalista Vasco.**

Recuerda, en primer lugar, la reclamación que presentó a la Junta Electoral Central el 15 de abril de 2019, en la que pedía que se le incluyera en el debate previsto sin su participación, que se le incluyera en otro o, subsidiariamente, que se le ofrecieran compensaciones en similares condiciones de horario y duración. Recoge luego el curso del procedimiento seguido ante la Junta Electoral Central, su resolución y las pretensiones de la demanda.

Seguidamente anuncia que va a hacer suyos los argumentos del Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central y pasa a exponerlos. En el curso de esa exposición y, a propósito de la Instrucción 4/2011, recuerda la modificación parcial de su apartado cuarto por la Instrucción 1/2015 y afirma que el formato a cinco previsto por Atresmedia la incumplía porque EAJ-PNV dispone de grupo parlamentario propio y no se le había incluido en él ni se le ofreció ninguna compensación. Y subraya que, aunque en la actualidad no pueda hablarse ya de la televisión como servicio público sino como servicio de interés general, sigue estando plenamente vigente la referencia al papel decisivo que tiene la información en la confrontación electoral. También señala que no es caprichoso o arbitrario el criterio seguido por la Instrucción 4/2011 y aplicado por la Junta Electoral Central ya que lo utiliza repetidamente la Ley Orgánica y repasa las sentencias de la Sala que se han ocupado de él.

Termina, como la contestación del Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central, diciendo que la inclusión de Vox en el debate no debía suponer la exclusión de otros grupos como EAJ-PNV --mayoritario en Euskadi-- con representación en las últimas elecciones. Por eso, dice, la Junta Electoral Central garantizó los principios de igualdad y proporcionalidad de los contendientes electorales aplicando la Ley Orgánica y al hacerlo así no infringió la libertad de información.

Así, pues, pide que desestimemos el recurso contencioso-administrativo.

#### **Quinto.** *La contestación a la demanda del Ministerio Fiscal.*

También defiende su desestimación porque, a su entender, quiere reabrir un debate ya resuelto en prácticamente todos los aspectos recogidos en la demanda.

Acepta la exposición que en ella se hace de la doctrina constitucional sobre el contenido y significación de los derechos reconocidos por el artículo 20 de la Constitución pero le reprocha que omita su desarrollo completo y, en especial, un matiz esencial que es la clave de bóveda del desarrollo jurisprudencial: ningún derecho fundamental es absoluto. En ese sentido, entiende que el problema principal planteado es el de debatir si las libertades de expresión e información pueden generar distorsiones en el desarrollo del principio y derecho fundamental de participación política. A este respecto, dice el Ministerio Fiscal que no cabe aceptar como verdad axiomática el carácter absolutamente prevalente según la interpretación propia de esas libertades al margen de cualquier otra consideración. Y sobre sus límites indica que no tiene nada que añadir a lo alegado por la representación procesal de la Junta Electoral Central con la que comparte igualmente la apreciación de desviación procesal por pretender la demanda la nulidad de un apartado de la Instrucción 4/2011 contra el que no se interpuso el recurso.

A lo sumo, apunta que la exigencia de neutralidad informativa es también aplicable a los medios de titularidad privada. Considera que la demanda adolece de una insuficiente diferenciación entre dos derechos fundamentales cercanos pero distintos: la libertad de información y el derecho de participación política. Considera útil para trazarla la distinción sentada por la sentencia del Tribunal Constitucional 233/1992 entre información y opinión. Explica el Ministerio Fiscal que, siendo el deber de neutralidad similar para los medios públicos y los privados, la tenue frontera entre opinión e información debe operar como factor determinante para resolver el litigio sobre la aplicación de la regla de la neutralidad, de la que la de proporcionalidad es un elemento instrumental. En concreto, afirma que la incuestionable función de los medios de comunicación relacionada con la formación de la opinión pública no puede asimilarse en el proceso electoral con la formación de una determinada opinión más favorable a una determinada opción política o más desfavorable a otra.

Precisa que no pretende sugerir que la decisión de Atresmedia dependiera de ningún otro interés que el informativo, sino sólo explicar por qué el legislador sentó límites también para los medios de comunicación privados: la justificación constitucional de la neutralidad como valor preeminente para el ejercicio libre del derecho de sufragio. Desde esa perspectiva, dice que la defensa legítima por un medio privado de su libertad para facilitar información veraz no excluye la lógica jurídica de las garantías del artículo 66.

Rechaza que la Instrucción 4/2011 infrinja la reserva de ley orgánica y de ley ordinaria, insiste en que la neutralidad la exige la Ley para los medios públicos y para los privados como garantía de la libertad de voto y señala que la Instrucción no hace más que fijar criterios aplicativos y de decisión para las juntas electorales. Asimismo, admitiendo que puede haber otros modelos de debate distintos del recogido por el apartado octavo.2 de aquélla, el que prevé descansa en un criterio objetivo que ofrece más seguridad que el demoscópico al que atiende la demanda: los resultados de las elecciones anteriores en vez de los que arrojan los sondeos. Además, considera que acudir a estos últimos para justificar la inclusión de fuerzas políticas emergentes implica una apuesta por el acierto del pronóstico que puede contribuir a reforzarlo. Estar al acierto demoscópico, dice, es una pauta menos segura y más arriesgada para el valor de la neutralidad y llevaría a admitir parámetros de valoración muy variados de difícil ajuste a esa exigencia.

Frente a la defensa por la demanda de modelos de debate que atiendan a factores diferentes al de los resultados previos por el cambio en el sistema de partidos, mantiene el Ministerio Fiscal que se trata de un planteamiento contradictorio, pues en el nuevo contexto cobra más importancia la objetividad y la precisión en los parámetros de interés electoral, ya que distribuyéndose los votos entre más fuerzas políticas la neutralidad es más necesaria pues una mínima diferencia de votos puede tener efectos determinantes. De ahí que se deba asegurar en el proceso electoral una información no sólo veraz, sino completa, plural y neutra.

Por último, sobre la invocación de la libertad de empresa, señala que los principios del artículo 66 de la Ley Orgánica y las pautas para su aplicación responden:

«a un imperativo constitucional de sustancial raíz democrática: la preservación de la libertad de criterio del elector, responsablemente formado mediante el acceso a una información completa, plena, basada en criterios de igualdad de oportunidades y por tanto de proporcionalidad objetiva y no parcial y en definitiva neutral como presupuesto irrenunciable para la formación del sentido del voto».

**Sexto.** *El juicio de la Sala. La desestimación del recurso contencioso-administrativo.*

Aunque la sentencia de 2 de julio de 2012 (recurso n.º 302/2011) se ha ocupado de la Instrucción 4/2011 y en ella se hace referencia a los límites que del artículo 66 de la Ley Orgánica resultan para los medios privados, es cierto que la Sala no ha abordado directamente las cuestiones suscitadas en el presente proceso. Por eso, aunque, según vamos a ver a continuación, nos servirán argumentos utilizados en ella, son precisas consideraciones adicionales para resolver esta controversia.

Para la mejor exposición de nuestro juicio, dividiremos la fundamentación de nuestro fallo en los apartados siguientes.

**A) La alegada desviación procesal.**

Efectivamente, el escrito de interposición no incluye la Instrucción 4/2011. Es en la demanda donde aparece por primera vez con la pretensión de que declaremos nulo su apartado octavo.2. Por otra parte, es verdad que el artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción permite que en la demanda se aleguen motivos no planteados en la vía administrativa pero esto es diferente a que en ella se amplíe el objeto del recurso. Ahora bien, según reconoce el Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central, se puede sostener como razón para justificar la nulidad del acuerdo recurrido la de la Instrucción que aplica. Y, si la Sala considerase que la Instrucción adolece de inconstitucionalidad o ilegalidad, podrá anularla en este caso directamente, conforme al artículo 27.3 de la Ley de la Jurisdicción, ya que tiene competencia para ello y se ha debatido al respecto a lo largo del proceso.

En fin, no se ha pedido por los recurridos la inadmisión del recurso ni siquiera en parte y, como explicaremos a continuación, no consideramos que la Instrucción 4/2011, en cuyo enjuiciamiento hemos debido entrar, sea disconforme a la Ley Orgánica ni a la Constitución, de manera que carece de relevancia la cuestión.

**B) Los límites a la libertad de comunicar información veraz en el periodo electoral que afectan a las televisiones privadas.**

A estas alturas no es necesario detenerse en explicar que los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a comunicar libremente información veraz gozan de una posición preferente, en general, y, también, en particular, en el proceso electoral. Su contribución decisiva a la formación de la opinión pública, elemento central de la democracia representativa, así lo requiere. Tampoco es menester recordar que esa preferencia no significa exclusión de límites, incluso en el periodo electoral. Es más, a diferencia de lo que hace con otros derechos fundamentales, sobre los que no precisa ninguno concreto, la Constitución quiso enunciar los que pesan sobre estas libertades en su artículo 20.4, a saber: el respeto a los derechos reconocidos en su Título I, los impuestos por los preceptos que los desarrollen y, especialmente, por los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como por la protección de la juventud y de la infancia.

Entre los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución figuran los del artículo 23 y, en particular, el de participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, el cual, a su vez, guarda relación con el de ser elegido en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha desarrollado las previsiones constitucionales correspondientes a fin de que el proceso electoral se desarrolle en condiciones de transparencia, objetividad y respeto al principio de igualdad, cuya garantía encomienda, en primer lugar, a la Administración Electoral que encabeza la Junta Electoral Central (artículo 8).

Esta Ley Orgánica dedica el artículo 66 a la "Garantía del pluralismo político y social" en los términos siguientes que resultan de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero:

**«Artículo sesenta y seis. Garantía de pluralismo político y social.**

1. El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en periodo electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga.

2. Durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente».

Y la Junta Electoral Central, haciendo uso de la habilitación que le confiere este artículo 66, dictó la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral. La Instrucción dedica a los medios de comunicación públicos sus apartados tercero a sexto y a los medios de comunicación de titularidad privada los apartados séptimo a noveno. El octavo trata del principio de proporcionalidad que debe ser garantizado por las televisiones privadas y, en su número 2, dice:

«Corresponde a los órganos de dirección de las televisiones privadas decidir libremente sobre la oportunidad de organizar o difundir entrevistas o debates electorales, pero de hacerlo deberán tener particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes.

En el caso de que un medio decida emitir un debate entre los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes, deberá emitir otros debates bilaterales o plurilaterales, o proporcionar información compensatoria suficiente sobre los demás candidatos que también hayan conseguido representación en las últimas elecciones equivalentes».

Así, pues, nos encontramos con que los derechos del artículo 23 de la Constitución limitan las libertades de su artículo 20, entre ellas las de expresión y de comunicación de información veraz y que esos límites operan tanto para los medios de titularidad pública como para los de titularidad privada, tal como hemos dicho en las sentencias de 2 de julio de 2012 (recurso n.º 302/2011) y n.º 577/2017, de 4 de abril, (recurso n.º 3969/2015). Y, para las emisoras de televisión privada, la Ley Orgánica ha reiterado el respeto a esos mismos principios y, en particular, lo reclama en los debates y entrevistas, además de en la información relativa a la campaña electoral. No es la Instrucción 4/2011 la que dispone todo esto: lo hace directamente el artículo 66.2 de la Ley Orgánica.

Es verdad que este precepto no dice lo mismo respecto de los medios públicos y de los privados. Las diferencias estriban en que para los medios públicos asigna la primera garantía del respeto a los límites materiales a los correspondientes órganos de administración, cuyas decisiones somete a la Junta Electoral Central. Para los medios privados, aunque no prevé expresamente la recurribilidad ante ella de las decisiones de las televisiones privadas, sí encomienda a la Junta Electoral Central dictar las Instrucciones de acuerdo con las que han de respetar esos límites. Y es la Instrucción 4/2001 la que contempla en su apartado noveno el recurso ante las juntas electorales competentes contra dichas decisiones, pero Atresmedia no lo ha cuestionado.

#### C) La alegada infracción de las reservas de ley orgánica y de ley ordinaria.

La demanda insiste en la diferencia del tratamiento legal dado por el artículo 66 a los medios públicos y a los privados y defiende que estos últimos cuentan, por eso y por su propia naturaleza, con un margen más amplio o, si se prefiere, están sujetos a una limitación menos intensa en el ejercicio de las libertades de expresión y de comunicación de información veraz que las que pesan sobre los medios públicos. Ocurre, sin embargo, que a la hora de establecer las consecuencias que derivarían de dicha diferencia se limita a rechazar la que dice que es imposición por la Instrucción de un único modelo de debate y, en particular, a sostener que no debió la Junta Electoral Central impedir el que planteó Atresmedia. Y a tal fin despliega los argumentos que hemos visto.

Sucede, sin embargo, que, no discutiéndose la competencia de la Junta Electoral Central para revisar a la luz del artículo 66.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, las decisiones sobre debates y entrevistas de las emisoras de televisión privada, y siendo evidente que los límites materiales están impuestos por la Ley Orgánica, la alegada vulneración de las reservas de los artículos 81 y 53.1 de la Constitución solamente la habría producido el mencionado apartado octavo 2 de la Instrucción, no sus demás determinaciones.

Situada así la controversia, hemos de decir que no se advierte la vulneración de dichas reservas. El apartado octavo.2 de la Instrucción no impone límites materiales al ejercicio de la libertad de comunicar información veraz según vamos a ver.

Afirma la libertad de los órganos de dirección de las televisiones privadas para decidir si organizan o difunden o no entrevistas y debates electorales. Y, para el caso de que opten por hacerlo, dice que han de tener en cuenta los resultados de las últimas elecciones equivalentes. Es decir, fija un criterio que, lejos de ser arbitrario como sostiene la demanda, procede de la misma Ley Orgánica que lo utiliza repetidamente, como ha mostrado la contestación a la demanda del Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central.

No se trata, pues, de una innovación sino de una pauta que el legislador aplica en varias ocasiones. Aunque el legislador no lo haya previsto aquí expresamente, eso no significa que la Instrucción se haya excedido al establecerlo. No hay tal exceso. El silencio del legislador se explica porque no es obligado que las televisiones privadas organicen debates y lleven a cabo entrevistas, mientras que sí lo es poner a disposición de las candidaturas los lugares y espacios de difusión de sus mensajes y, también, los adelantos de subvenciones a quienes sean

acreedores de ellos, supuestos en que la Ley Orgánica se sirve del criterio de las últimas elecciones equivalentes. Es más, la heterogeneidad de circunstancias en las que acude a él permite entender que es la regla a seguir.

De ahí que la Instrucción no innove al recogerla ni se introduzca en terrenos vedados a ella por estar reservados a la Ley en cualquiera de sus formas.

Y, por lo que hace a los supuestos en que el medio televisivo privado decida realizar un debate entre los dos candidatos más votados en las elecciones equivalentes precedentes, la Instrucción le requiere que ofrezca compensaciones en forma de otros debates bilaterales o plurilaterales o de información suficiente a las demás formaciones representadas en esas previas elecciones. Sobre ello hay que decir lo mismo: la obligada oferta de compensaciones es consecuencia del derecho que resulta de la Ley en favor de quienes lograron representación en las elecciones equivalentes anteriores. Sentada esta premisa, es fácil concluir que se han de ofrecer a los demás debates o información que compensen su ausencia del primero, extremo que realmente no discute la recurrente.

De otro lado, es importante indicar que nada impide sumar a esos debates a representantes de candidaturas que no lograron escaños en el proceso electoral anterior siempre que se ofrezca la oportunidad de que participen los que sí los obtuvieron.

En otras palabras, no hay imposición de un modelo único, sino suficiente flexibilidad para que las televisiones privadas se organicen. Si se tiene en cuenta que estas previsiones de la Instrucción descansan en la que hemos considerado regla sentada por la Ley Orgánica, tampoco apreciamos que la Instrucción se haya adentrado en ámbitos reservados al legislador ni que no cumpla los requisitos exigidos por el artículo 10.2 del Convenio de Roma.

En primer lugar, porque cuenta con suficiente cobertura legal. En segundo término, porque responde al propósito de asegurar información veraz, plural, completa y neutral de las ofertas electorales al elector a fin de que esté en condiciones de decidir con libertad su voto. En tercer lugar, porque, además de idónea a ese objetivo, es necesaria ya que, de otro modo, no se asegura que reciba información de todas las alternativas. Y, en cuarto lugar, porque no supone una restricción excesiva ya que no afecta al contenido de la información sino a la forma de comunicarla.

En cambio, la solución pretendida por la demanda no garantiza el conocimiento de todas las opciones, olvida a quienes ya tuvieron representación y prefiere a quien no la tiene en función de una predicción que puede realizarse o no. Descansa, pues, en una hipótesis no contrastada frente a una realidad efectiva. No atiende, por tanto, a los principios de garantía del pluralismo político, a la igualdad entre los contendientes y, en tanto parcial, no es neutral ni proporcionada. En definitiva, no es conforme a la Ley por estas razones, no porque haya soluciones mejores, que las hay. Lo determinante es que la propuesta de Atresmedia era insuficiente a la luz del artículo 66.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

D) Los límites impuestos a las televisiones privadas y el distinto tratamiento dado a la prensa escrita, a la radio y a los medios digitales.

No parece objetable que se exija a las televisiones privadas respeto al pluralismo político, al principio de igualdad, al de neutralidad informativa y al de proporcionalidad. Es claro que este último tiene el sentido instrumental que destaca el Ministerio Fiscal ya que no comporta un contenido material concreto, a diferencia de los otros. Sirve como elemento de medida para establecer si los demás han sido respetados o no, en particular el de neutralidad informativa. Ahora bien, precisado este extremo, el artículo 66 de la Ley Orgánica es de claridad meridiana: medios públicos y emisoras de televisión privadas han de moverse dentro del margen que resulta de tales principios.

No cuesta particular esfuerzo averiguar por qué el legislador orgánico quiso someter a ellos a las televisiones privadas. Como hemos dicho en la sentencia de 2 de julio de 2012 (recurso n.º 302/2011) y recordado en la n.º 577/2017, de 4 de abril (recurso 3969/2015), la información juega un papel decisivo en la confrontación electoral, es decir, en la conquista democrática del poder político. De ahí que el artículo 66 de la Ley Orgánica y la Instrucción 4/2011, se propongan que dicha información se produzca en términos de respeto al pluralismo político y a la igualdad y de manera neutral y proporcionada. Y estas exigencias rigen de manera singular para las televisiones, incluidas las privadas, por la capacidad de penetración propia del medio televisivo, por la fuerza de la imagen y el sonido que proyectan hacia la opinión pública.

El mensaje televisivo es tan intenso, también, sobre las actitudes políticas de los electores, que el legislador quiso establecer, durante el período electoral, la indicada garantía y la consiguiente limitación sobre ese tipo de comunicación política a fin de que, a partir de ella, el ciudadano forme libremente su decisión. La efectividad de esa garantía es condición de libertad en el ejercicio del derecho de sufragio activo y, a la vez, de igualdad entre las candidaturas, es decir, en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

La demanda no combate las limitaciones que resultan de estos principios y construye toda su argumentación al margen de ellos sin tener en cuenta que inciden necesariamente, no en el objeto de la libertad de comunicar información veraz, sino en cómo se lleva a cabo esa comunicación. Al parecer de la Sala, este extremo es determinante. De ahí que la Instrucción, que únicamente se refiere a la forma, no cercene esa libertad materialmente de ningún modo ya que no hace otra cosa que articular la manera --la forma-- de hacer efectivos en los debates los indicados principios mediante la regla escogida por el propio legislador y con suficiente flexibilidad para que el medio

televisivo privado pueda organizarlos según sus intereses. Nada de esto afecta al contenido esencial de las libertades del artículo 20 de la Constitución y, en cambio, resulta fundamental para que el elector disponga de todos los elementos de juicio.

Llama la atención la demanda sobre el distinto tratamiento dispensado a la prensa escrita y a la radiodifusión. Y también advierte de la inexistencia de límites para los medios de comunicación digitales. Ahora bien, la prensa escrita no tiene la capacidad de penetración en la opinión pública de la que goza la televisión y, aunque sea notable su impacto, tampoco el de la radiodifusión es equiparable al que proporciona la fuerza de las imágenes. No son necesarios estudios específicos para afirmarlo pues se trata de algo notorio. Nunca ha sido más cierto que una imagen vale más que mil palabras. Esa diferencia explica que a las emisoras privadas se les exija observar los principios de pluralismo e igualdad, pero no se les imponga los de proporcionalidad y neutralidad informativa.

Es verdad que los medios digitales quedan fuera de las disposiciones del artículo 66 y que, sin embargo, el proceso electoral está presente en ellos y en las redes sociales cada vez con más intensidad. La explicación no es otra que, cuando se hizo y modificó la Ley Orgánica, este nuevo espacio de comunicación no había alcanzado el desarrollo que tiene en la actualidad y que cada día aumenta a un ritmo creciente. Era la televisión el medio dominante cuando intervino el legislador y, por eso, introdujo las prevenciones de las que venimos hablando. Dado que todavía no ha perdido su primacía ni su fuerza comunicativa, sin perjuicio de cuanto se legisle para las nuevas formas y ámbitos de comunicación, el tratamiento dispuesto por el artículo 66.2 sigue teniendo el sentido que hemos indicado respecto de las televisiones privadas.

E) La realidad del sistema de partidos.

Por último, la distinta realidad política debida a la transformación del sistema de partidos que ha pasado de ser tendencialmente bipolar a multipartidista, no invalida la opción del legislador, completada en los aspectos instrumentales por la Instrucción 4/2001. Si son más los protagonistas de la competición electoral, con más motivo habrá que asegurar que la información ofrecida por el canal cualificado de la televisión, también de la privada, se refiera a todos, empezando por los que han recibido ya el suficiente apoyo ciudadano para obtener representación, sin perjuicio de que se extienda también a los nuevos actores, tanto si ya pueden ser considerados grupos políticos significativos en el sentido de la Instrucción 4/2011, como si no.

F) El acuerdo de 16 de abril de 2019 es conforme a Derecho.

Las consideraciones expuestas hasta aquí imponen la desestimación del recurso contencioso-administrativo, pues el acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019 no infringe la Constitución ni la Ley, del mismo modo que, en los aspectos controvertidos, no las infringe la Instrucción 4/2011 que el acuerdo aplica y a la que la demanda atribuye la razón de la decisión adoptada por éste último.

**Séptimo. Costas.**

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos al recurrente las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala como cifra máxima y única para todas las partes recurridas a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 4.000€. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

## FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.º Desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 258/2019, interpuesto por Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S.A. contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de abril de 2019, tomado en los expedientes n.º 293/939, 940 y 944.

2.º Imponer a la recurrente las costas de este recurso en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.  
Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.