

# ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PROPAGANDA POLÍTICA EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA (1975-2000): ANÁLISIS DE LAS TÉCNICAS Y DE LOS MENSAJES EN LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2000

JULIO CÉSAR HERRERO Y COLLEEN CONNOLLY-AHERN  
PROFESOR DE TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN. C.E.S. FELIPE II DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
Y EN LA UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU DE MADRID. PROFESORA EN UNIVERSITY OF FLORIDA

## Resumen

El presente estudio se centrará en el análisis de las técnicas y mensajes utilizados en la propaganda política difundida por televisión por los principales partidos españoles –Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE)– en las elecciones generales del año 2000. Tras exponer cuál es el sistema electoral que rige en España, se esbozarán con brevedad las escasas referencias que existen sobre nuestro tema para, a continuación, explicar la regulación vigente sobre propaganda política en periodo electoral y concluir con el análisis de contenido y la codificación de los spots difundidos en el periodo electoral mencionado siguiendo el modelo propuesto por la profesora Lynda Kaid.

## Palabras clave

Comunicación política; propaganda política; elecciones generales (2000).

## Abstract

*This survey will focus on the analysis of the techniques and the messages used in the political propaganda broadcast on TV by the main Spanish political parties – the Popular Party (PP) and the Spanish Labour Socialist Party (PSOE) in the 2000 general election. Thus, after having stated which is the electoral system currently in force in Spain, the few references that exist in Spain will be roughly outlined, to go on with the explanation of the current regulation on political propaganda during the electoral period, and to end up with the analysis on the content and the coding of the spots shown by the PP and the PSOE in the said elections, according to the model proposed by Professor Lynda Kaid.*

## Key Words

*Political communication; political advertising; 2000 general elections.*

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo constituye una primera aproximación al uso de la propaganda política en televisión por parte de los principales partidos políticos españoles desde la Transición hasta nuestros días, con especial atención a las elecciones generales del año 2000. Tras la muerte del dictador Francisco Franco (1975), que había gobernado el país durante cuatro décadas, en España se abre una nueva etapa democrática que se inicia con la Ley de Reforma Política, en el año 1976, y con la promulgación de la Constitución, aprobada por el 88% de los españoles dos años más tarde. Desde entonces, los españoles han acudido a las urnas en ocho ocasiones para elegir a sus representantes en el Parlamento.

La utilización de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos para difundir su propaganda ha ido creciendo paulatinamente desde entonces, si bien fuertemente condicionada por una Ley Orgánica del Régimen Electoral General (1985) que ha impuesto y aún lo sigue haciendo considerables limitaciones en la forma de acceso a los medios y en el tiempo disponible para la difusión de la publicidad electoral<sup>1</sup>.

La década de los 80 marca en España el inicio de los estudios sobre comunicación política, lo que no significa que con anterioridad no se hubieran realizado tímidas incursiones en este terreno, fundamentalmente desde el ámbito académico, pero en las que el espacio dedicado a la propaganda en los medios audiovisuales, concretamente en la televisión, era muy reducido. Los enfoques eran esencialmente teóricos (realizados desde la Ciencia Política y la Sociología) pero carentes de una perspectiva comunicacional. En todo caso, los estudios abordados desde el marketing político, centrados por tanto en consideraciones técnicas y de procedimiento, son escasos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En este artículo utilizaremos indistintamente los términos y expresiones 'publicidad política', 'propaganda' o 'anuncios políticos'. Para algunos autores no se debe hablar de 'publicidad política' en el caso español. Así, la profesora María José Canel, al referirse a los videos electorales afirma: "Pero puesto que en sentido estricto no lo son [publicidad política], no se aplican a estos espacios las leyes de publicidad, por lo que se puede decir que los contenidos de los videos que elaboran los partidos políticos no están sujetos a restricción alguna", (Canel, 1999: 67). Aunque no se aclara por qué 'en sentido estricto' suponemos que se puede referir o bien a una afirmación anterior ("En España no está permitida la publicidad política en televisión", Canel, 1999: 66) o bien al hecho de que los partidos no pagan las inserciones. En el primer caso, creemos que se trata de un error puesto que sí se permite la publicidad y lo que se prohíbe es la contratación, aunque sólo en las televisiones (públicas y privadas) pero no por ejemplo en las salas de cine o en el resto de medios (prensa y radio). En el segundo caso, el hecho de que no exista contraprestación económica por parte del partido no es motivo suficiente para no hablar de 'publicidad política' puesto que tanto el formato, los objetivos e incluso la duración de los spots son a menudo idénticos a la publicidad convencional y el espectador/elector los percibe como tal. Por otra parte, el hecho de que no existan restricciones respecto al contenido a diferencia de los spots convencionales se debe exclusivamente a la configuración de la Ley General de Publicidad de nuestro país, cuestión meramente circunstancial cuando se trata de definir académicamente el término 'publicidad'.

<sup>2</sup> Seguimos la definición sobre 'marketing político' aportada por Pedro Gómez Fernández, síntesis de otras definiciones sugeridas por otros autores europeos y norteamericanos: "Conjunto de teorías, métodos, técnicas y prácticas sociales inspiradas en la mercadotecnia comercial y destinadas a promocionar entre los ciudadanos la imagen de hombres, grupos, instituciones, proyectos e ideas políticas, ya sea ante el hecho inmediato de un proceso electoral o para el mantenimiento o incremento de su influencia social y política en general" (Muñoz y Rospir, 1995: 203).

En los años 90, la propaganda que desarrollan los partidos en televisión experimenta un cambio muy importante, con la difusión por primera vez de propaganda negativa agresiva<sup>3</sup> por parte del Partido Socialista (PSOE) en el año 1996, lo que, independientemente de las opiniones que se suscitaron y de las consecuencias que produjo para ese partido, supuso un cambio cualitativo en lo que se refiere a las formas de hacer propaganda audiovisual en nuestro país.

El presente estudio se centrará en el análisis de las técnicas y mensajes utilizados en la propaganda política difundida por televisión por los principales partidos españoles – Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) – en las elecciones generales del año 2000. Para ello, tras exponer cuál es el sistema político y electoral que rige en España, se esbozarán con brevedad las escasas referencias que existen sobre nuestro tema para, a continuación, explicar la regulación vigente sobre propaganda política en periodo electoral y concluir con el análisis de contenido y la codificación de los spots difundidos por el PP y el PSOE en el periodo electoral mencionado siguiendo el modelo propuesto por la profesora Lynda Kaid.

## EL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL EN ESPAÑA

El sistema electoral que nace en España tras la muerte del dictador Francisco Franco con la Ley de Reforma Política de 1976 surge fuertemente condicionado por una delicada situación histórica y política que atraviesa el país que había sido gobernado con arreglo a un sistema autoritario, aislado del exterior y con una evidente falta de libertades y derechos. Se trata de un sistema que fortalece la tendencia al bipartidismo, enraizada en la historia de España y rota solamente al final de la Restauración (1874-1931) y durante la Segunda República (1931-1936). Con la legalización de las asociaciones políticas<sup>4</sup>, muchas de ellas clandestinas cuando gobernaba el general Franco, "se había de conseguir que las Cortes Constituyentes no fuesen una Cámara excesivamente fragmentada, para que pudiera ser operativa y tuviera cierta estabilidad" (Vidal, 1995:151). Los legisladores pretendían, en definitiva, que solamente los partidos más fuertes accedieran al Parlamento para de esa forma garantizar un mapa político estable tras unos años turbulentos, de forma que la transición hacia la democracia "no supusiese una ruptura radical con las Cortes franquistas y respetase 'la letra' –que no espíritu– de las Leyes Fundamentales del régimen anterior".

<sup>3</sup> La publicidad negativa había sido utilizada en las campañas electorales españolas desde sus inicios, si bien de forma tímida. Las críticas a la oposición comenzaron a ser habituales a partir fundamentalmente de las elecciones legislativas de 1979 aunque vehiculadas en su mayor parte a través de las intervenciones de los candidatos en los medios de comunicación, pero con escasa presencia en la propaganda audiovisual de partido. En las elecciones del 3 de marzo de 1996 el PSOE hizo propaganda negativa un tanto agresiva y explícita. Se trataba de un anuncio en blanco y negro con identificaciones claras del PP con el dictador Franco, con imágenes de desolación, con sirenas, bombas atómicas, paisajes desérticos y con imágenes muy violentas que pretendían ridiculizar al líder de la oposición, José María Aznar, tratando de dar a entender que era una marioneta que se movía por intereses oscuros. En todo caso, en las elecciones del año 1993 el Partido Popular ya había incluido propaganda negativa pero de forma implícita. Se hacía referencia al PSOE pero de forma menos evidente.

<sup>4</sup> Ley 21/1976, de 14 de Junio, sobre el Derecho de Asociación Política, desarrollada por el Real Decreto 2281/1976, de 16 septiembre

Tras innumerables discusiones entre los sectores continuistas del régimen franquista, que pretendían un sistema mayoritario, y los partidos de la oposición, que preferían uno proporcional, finalmente se optó por un sistema proporcional pero con una serie de correctores, de porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso y de un número mínimo inicial de diputados, para satisfacer así las aspiraciones de ambas partes.

El Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977<sup>5</sup>, sobre normas electorales, recoge y amplía los principios establecidos en la Ley para la Reforma Política y que, para la elección del Congreso de los Diputados se concretan de la siguiente manera.

1. el porcentaje mínimo de votos para participar en el reparto de escaños se fija en el 3%.
2. el mínimo de diputados por provincia se concreta en el número de 2. El resto de escaños se distribuye según tramos de población<sup>6</sup>.
3. las listas de candidatos han de ser cerradas y bloqueadas.
4. la fórmula que se escoge para el reparto de escaños es la de D'Hondt.

Con esta norma como base jurídica se celebraron las primeras elecciones en democracia<sup>7</sup> de las que salió vencedora la Unión del Centro Democrático (UCD)<sup>8</sup>. El 1 de marzo de 1979 tienen lugar las segundas elecciones generales que vuelven a dar la victoria a la UCD. Las terceras elecciones generales se celebran el 28 de octubre de 1982. El PSOE alcanza la mayoría absoluta<sup>9</sup>.

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), que fue aprobada en 1985 durante el primer mandato del PSOE (que ostentaba la mayoría absoluta) consagró esos cuatro principios, después de amplios debates parlamentarios. No en vano, la LOREG traía importantes consecuencias que afectarán en la forma de hacer y difundir la propaganda política en España – y que analizaremos más adelante – que avanzamos a continuación:

<sup>5</sup> BOE, 23 de marzo de 1977.

<sup>6</sup> La Constitución de 1978, en su artículo 68.2, vuelve a recoger este principio.

<sup>7</sup> La Unión de Centro Democrático (UCD) obtuvo 6.309.517 votos (165 escaños) y el PSOE 4.467.745 votos (103 escaños). Trece partidos obtuvieron representación parlamentaria.

<sup>8</sup> UCD obtiene 6.291.341 votos (168 escaños) y el PSOE 5.476.969 (121 escaños). Catorce grupos obtienen representación.

<sup>9</sup> El PSOE consigue 8.551.791 votos (177 escaños) y Alianza Popular por primera vez se convierte en la segunda fuerza política en España con 5.543.107 votos (107 escaños). Doce partidos consiguen representación parlamentaria.

- A.** Al consagrarse por ley las listas cerradas y bloqueadas, en principio se confiere un mayor protagonismo bien al partido en su conjunto o bien al candidato que encabeza la lista, en detrimento del resto de políticos que concurren en la misma propuesta política. Ello determina considerablemente el tipo de publicidad electoral que se realiza en España y que, cuando se trata de propaganda política positiva y quiere ser personalista, sólo se centra en el número uno de la lista, candidato a la presidencia del Gobierno, aun cuando los electores no eligen directamente al nuevo inquilino del Palacio de La Moncloa, residencia oficial del presidente del gobierno.
- B.** Respecto al reparto de escaños siguiendo la Ley D'Hondt, aunque tiende a favorecer a los partidos más fuertes en cada circunscripción, sin embargo, no supone ningún problema a efectos de disponer de tiempo gratuito para la emisión de propaganda en la televisión pública, por tanto que la adjudicación de estos minutos se realiza teniendo en cuenta el número de votos alcanzados en las elecciones anteriores y no el número de escaños conseguidos por el partido, federación, coalición o agrupación.

Tras esta ley se han celebrado en España cinco elecciones generales en los años 1986, 1989, 1993, 1996 y 2000. El PSOE venció en las tres primeras y el Partido Popular en las dos últimas<sup>10</sup>.

## LA INVESTIGACIÓN EN PROPAGANDA POLÍTICA EN ESPAÑA

Aunque pueda resultar extraño, y probablemente lo sea, los estudios realizados en España sobre propaganda política en televisión son muy escasos. Como hemos avanzado en la introducción, el interés académico por la comunicación política comienza a ser evidente en España a finales de la década de los 70 pero, sobre todo, en los años 80. Nos referimos al estudio de la comunicación política desde una perspectiva eminentemente comunicacional, no política ni sociológica<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> El 22 de junio de 1986 el PSOE consiguió 7.601.985 votos (163 escaños) y la Coalición Popular – que agrupaba a Alianza Popular – 5.247.677 votos (105 escaños); el 29 de octubre de 1989, el PSOE alcanzó 6.991.593 (155 escaños) y el Partido Popular –heredero de Alianza Popular– 5.117.049 votos (101 escaños); el 6 de junio de 1993, el Partido Popular obtuvo 8.089.235 votos (138 votos) y el PSOE 7.872.245 votos, a pesar de lo cual consiguió 245 votos – nótese la consecuencia de la Ley D'Hondt –; el 3 de marzo de 1996, el PP obtuvo 9.224.696 votos (146 escaños) y el PSOE 7.894.535 votos (122 escaños); el 12 de marzo de 2000 el PP consigue 10.321.178 (183 escaños) y el PSOE 7.918.752 votos (125 escaños). En estas ocho legislaturas se ha producido cuatro mayorías absolutas: tres del PSOE (1982, 1986 y 1989) y una del Partido Popular (2000). Tras las elecciones del 12 de marzo de 2000, trece partidos configuran el Congreso: tres de ámbito nacional (PSOE; PP e Izquierda Unida) y diez de ámbito autonómico.

<sup>11</sup> Es preciso aclarar que los estudios universitarios en comunicación e información, de donde posteriormente han surgido los investigadores que han abordado esta área de conocimiento, comienzan su andadura en España en el año 1971.

La mayor parte de las investigaciones sobre comunicación política se han centrado, fundamentalmente y desde un punto de vista periodístico o comunicacional, en las relaciones entre los partidos políticos y los medios de comunicación, en las rutinas de los profesionales y el tratamiento de las noticias de contenido político realizadas por los medios de comunicación en período electoral, en la influencia de los medios en la toma de decisiones, en las estrategias de comunicación de las campañas electorales y los efectos políticos de los medios de comunicación<sup>12</sup>.

Sin embargo, son muy escasas las investigaciones centradas exclusivamente en la propaganda en televisión que vayan más allá de la descripción de contenidos o temas y que aplique un código o un criterio científico establecido y contrastado referido, además de los aspectos mencionados, al formato, música, candidatos, tipología de propaganda, estrategias, producción, simbología, tipo de discurso... Ello no significa que no podamos encontrar en diversos textos referencias a la propaganda, más resultado de la observación que del análisis sistematizado y científico<sup>13</sup>.

No obstante, queremos destacar dos publicaciones sobre propaganda política: un artículo, bajo el título 'La evolución del discurso persuasivo electoral en televisión'<sup>14</sup>, que aborda nuestro objeto de estudio desde la perspectiva de la retórica, centrada más en el estudio del discurso (temas y valores, fundamentalmente) y no desde el punto de vista propio de la comunicación o el marketing político; el capítulo sobre 'Los anuncios de los partidos en televisión' escrito por Teresa Sádaba incluido en el texto 'Comunicación política en televisión y nuevos medios' coordinado por la profesora Salomé Berrocal y que constituye, probablemente, la única publicación rigurosa realizada por investigadores españoles que recoge prácticamente todos los elementos del marketing y la comunicación política que confluyen en un proceso electoral. Conviene destacar también, aunque no ha sido publicada, la ponencia presentada en el Congreso regional de la World Association of Public Opinion, en el año 1997, sobre 'Framming effects of Negative Political Advertising' (Sánchez Aranda et al., 1997), centrada en los efectos de la propaganda negativa realizada por el PSOE en las elecciones generales de 1996.

Sin embargo, la comunidad universitaria española sí se ha interesado por la propaganda fundamentalmente desde dos perspectivas: la histórica y la jurídica. Son varias las investigaciones de

<sup>12</sup> Véase Díez Nicolás, Juan y Semetko, Holli A. (1995), 'La televisión y las elecciones de 1993', en Muñoz Alonso, Alejandro Rospir, Juan Ignacio (eds) (1995): *Comunicación Política*, Madrid: Universitat, pp. 243-304; Canel, María José: 'La objetividad periodística en campaña electoral: las actitudes profesionales de los periodistas de TVE 1 y Antena 3 TV en las elecciones de 1996', *ZER. Revista de estudios de comunicación*, 2, Mayo 1997, pp.55-70; McCombs, Maxwell; Llamas, Juan Pablo; López Escobar, Esteban, y Rey, Federico: 'Candidate images in Spanish elections: second level agenda-setting effects', *Journalism and Mass Communication Quarterly*, invierno, 74 (4), 1997, pp. 703-717.

<sup>13</sup> Sobre la propaganda en las elecciones generales de 1982 ver Pedro Gómez, 'La campaña en RNE y TVE', en Muñoz Alonso, Alejandro (1984): *Las elecciones del cambio*, Barcelona: Argos Vergara, p. 173-226; sobre las elecciones de 1996, Cotarelo, Ramón, (1996) *El alarido ronco del ganador*, Barcelona: Grijalbo p.171-173

<sup>14</sup> Jordi Pericot y Arantxa Capdevila, *La evolución del discurso persuasivo electoral en televisión*, *Formats*, nº 3 [www.iva.upf.es/formats/formats3/prc\\_e.htm](http://www.iva.upf.es/formats/formats3/prc_e.htm)

sarrolladas en España, esencialmente desde el ámbito teórico sobre la historia de la propaganda, que aborda procedimientos, técnicas, estrategias, o la utilización del cine como medio propagandístico<sup>15</sup>.

También el Derecho nos ha dejado algunas investigaciones en torno a la propaganda en el proceso electoral español. Se trata, como es obvio, de trabajos abordados desde una perspectiva exclusivamente jurídica en los que se analiza esencialmente la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, del año 1985 – que tratamos más adelante – y, en concreto, los artículos referidos a la propaganda en período electoral, centrados en la prohibición de contratación de publicidad electoral en las cadenas de televisión, el reparto de tiempo gratuito del que disponen los partidos, federaciones y coaliciones que concurren a las elecciones en los medios de comunicación de titularidad pública, así como la composición y funciones de la Junta Electoral Central y de la Comisión de Radio y Televisión<sup>16</sup>.

## USO DE LA PROPAGANDA POLÍTICA EN TELEVISIÓN EN LAS ELECCIONES GENERALES EN ESPAÑA: REGULACIÓN

La primera referencia jurídica en la democracia española que regula la propaganda en televisión la encontramos en un decreto que acompaña al Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. En España había entonces dos canales públicos de televisión y era necesario establecer unas pautas para la difusión de propaganda en período electoral. Había que atender a las demandas de los 36 partidos políticos que concurrían (Cruz, 1993:125-6), conscientes ya de la gran importancia que tenían la televisión en las campañas electorales en otros países. El artículo 40 del Decreto-Ley 20/1977 ya avanzaba, en su punto primero, que "las asociaciones, federaciones, coaliciones y agrupaciones tendrán derecho al uso gratuito de espacios en la televisión, radio y prensa de titularidad públicas". Si bien en el año 1977 ya existían en España diversas emisoras de radio y publicaciones de carácter privado, no hace el decreto mención a la posibilidad de contratar espacios de publicidad en estos medios.

Como se mencionó en el apartado II de este estudio, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, de 19 de junio<sup>17</sup>, fue aprobada durante el primer gobierno del PSOE, que os-

<sup>15</sup> Timoteo Álvarez, Jesús (et alt.) (1989): *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad* (1990-1990), Barcelona: Ariel.

<sup>16</sup> Véase, sobre este tema, García Llovet, Enrique, 'El derecho de antena y las campañas electorales', *Revista de Derecho Político* nº 25 (1988); Molas Batllori, Isidre, voces 'Campaña electoral' y 'Propaganda electoral' en Montoya Melgar, A (dir.) *Enciclopedia jurídica básica*, (1995), Madrid: Civitas; Soler, Margarita (2001): *Campañas electorales y democracia en España*, Alicante: Universitat Jaume I, Col.lecció 'Estudis jurídics', nº 5; Cazorla Prieto, Luis M<sup>a</sup> (dir.) (1996), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid: Civitas.

<sup>17</sup> BOE, 20 de junio de 1985.

tentaba la mayoría absoluta en ambas Cámaras y tras intensas sesiones parlamentarias. La ley<sup>18</sup> está compuesta por seis títulos. El capítulo sexto del título primero, sobre Disposiciones Comunes para las Elecciones por Sufragio Universal Directo, hace referencia, en las secciones quinta y sexta a la 'Propaganda y actos de campaña electoral' y a la 'Utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral' respectivamente.

Se trata de 14 artículos –de 227 que compone la ley– dedicados por completo a regular la utilización de la propaganda y el papel de los medios de comunicación públicos en el periodo electoral<sup>19</sup>. Esta ley encuentra su precedente en la mayor parte de su articulado en el Real Decreto ley 20/1977 sobre Normas electorales, de 18 de marzo desarrollado por el Real Decreto 967/1977, de 3 de mayo.

Veamos con detenimiento las consideraciones de la ley respecto a la propaganda difundida por televisión.

1. En el artículo 58.2 encontramos la primera referencia implícita a la propaganda. "Las candidaturas tienen igualmente derecho a contratar la inserción de publicidad en emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado (sic), sin que pueda producirse tampoco discriminación alguna a este respecto". El tipo de "discriminación" al que se refiere queda recogido en el punto uno del mismo artículo: "(...) en cuanto a inclusión, tarifas y ubicación (...)". Por tanto, el precio que pagan los partidos por la inclusión de publicidad electoral en cadenas de radio y publicaciones privadas debe ser el mismo que el aplicado por estas empresas de medios de comunicación a la publicidad convencional.

Resulta curiosa la redacción en este artículo, cuando se refiere a la inserción de propaganda "en emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado". De esta redacción cabe deducir que, cuando se refieren a las emisoras de radio, los legisladores podrían haber pensado en emisoras tanto públicas como privadas, puesto que no especifica, y el añadido "cualquier otro medio de difusión privado" no sólo no matiza la referencia a las emisoras de radio sino que abre las puertas a la contratación de propaganda en otros medios.

Bien es cierto que en España, en el año en el que se aprueba esta ley (1985) solamente existían dos canales de televisión, de titularidad pública –Televisión Española 1 y 2– aunque sí varias emisoras de radio privadas, además de las dos cadenas de radio estatal (Radio Nacional de España y Radio Cadena Española). Quizá por ello, y porque la sección sexta de esta ley se refiere a la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública, habrá que deducir que el punto al que nos referimos haga alusión solamente a los medios privados de radio y de

<sup>18</sup> Modificada por la Ley Orgánica 1/1987 de 2 de abril, por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, y por la Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre.

<sup>19</sup> A estos catorce artículos habría que sumarle uno más, el 188, relativo a la utilización de los medios públicos de comunicación en las elecciones municipales.

prensa (por entonces ya no existía prensa de titularidad pública), si bien la redacción no parece del todo correcta<sup>20</sup>.

2. El punto tercero del artículo 58 recoge que "las tarifas para la publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial".
3. Finalmente, el último punto de este artículo (58.4) especifica la obligatoriedad de que todo espacio de propaganda debe hacer constar "expresamente" su condición<sup>21</sup>.
4. El artículo 60.1 prohíbe la contratación de espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública. Con la pretensión de facilitar a todos los partidos políticos el acceso de los medios de comunicación públicos independientemente de sus recursos y, sobre todo, partiendo de la filosofía de los medios de comunicación pública como "servicio público"<sup>22</sup>, se prohíbe la contratación de espacios de propaganda en estos medios y se garantiza el "derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública" (art. 60.2) a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones. Este derecho es extensible a las cadenas de televisión autonómicas (dependientes del Gobierno de la Comunidad Autónoma) y también a los quince centros territoriales de TVE.

Respecto a lo que subyace en este artículo se han producido diversas interpretaciones. A la investigadora Margarita Soler parece resultarle una medida positiva ya que de esta manera "se evita (sic) [...] las desigualdades que por causas económicas pudieran darse entre las candidaturas concurrentes [...]" (Soler, 2001:125). A nosotros nos parece también una decisión acertada pero siempre que se limite a los medios de titularidad pública por su compromiso estatutario con los principios de igualdad, pluralidad e imparcialidad. Nos resulta más dudosa la decisión del legislador cuando también se pretende trasladar el mismo criterio a los medios privados impidiendo a los partidos que puedan contratar y a las empresas de televisión privadas que sus espacios puedan ser contratados. Más que velar por la igualdad de oportunidades de todos los partidos, este prohibicionismo, que será aún mayor con la Ley 2/1988, de 3 de mayo<sup>23</sup> (que impide la contratación de propaganda electoral en las cadenas de televisión privadas) y con la

<sup>20</sup> En todo caso, tres años más tarde quedarán despejadas todas las dudas con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la Publicidad Electoral en emisoras de televisión privada. La 'regulación' se limita exclusivamente a la prohibición taxativa de contratar espacios de 'publicidad electoral'. Este prohibicionismo quedará definitivamente confirmado con la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, que impide contratar espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres.

<sup>21</sup> El Real Decreto Ley 20/1977 no contenía una disposición semejante a ésta.

<sup>22</sup> Estatuto de RTVE, Ley 4/1980, de 10 de enero. En su artículo 1º, número 2, define la televisión y la radiodifusión como "servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado".

<sup>23</sup> BOE, nº 108, de 5 de mayo de 1988.

Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre<sup>24</sup> (que impide la contratación de publicidad electoral en emisoras de televisión local por onda terrestre) puede dar la sensación de pretensión de control además de inmiscuirse indirectamente en la potestad del partido político para emplear sus recursos económicos en lo que estime oportuno. Desde luego, la propaganda en periodo electoral supone uno de los gastos más importantes de los partidos durante la campaña (pero también el resto del año) y esta prohibición en la contratación de espacios en las televisiones privadas resulta, a todas luces, más que cuestionable.

Referente a este artículo, conviene aclarar que, a diferencia de lo que mantienen algunos autores (Contreras, 1990: 97 y 158; Canel, 1999: 66), la legislación española no prohíbe la publicidad electoral, sino la contratación de publicidad electoral, matiz que consideramos de extraordinaria importancia para situar la cuestión en el punto correcto y, sobre todo, en el momento de establecer una comparativa con otros países<sup>25</sup>.

5. El artículo 61 especifica que "la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes"<sup>26</sup>. Se aplica por tanto un criterio de proporcionalidad directa entre los votos conseguidos en las elecciones generales anteriores y el tiempo disponible para difundir propaganda en los medios públicos en las elecciones a las que se concurre. Consideramos que se trata de un criterio más acertado que el de adjudicar los tiempos con arreglo al número de escaños para acercarse más a la idea de igualdad que subyace en el espíritu de la ley.
6. Respecto al reparto de tiempo del que disponen quienes concurren a las elecciones, el artículo 64 otorga los siguientes tiempos:
  - a. Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes". Aunque no se especifica, se entiende que se refiere al total disponible durante los quince días que dura la campaña<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> BOE nº 309, de 27 de diciembre de 1995

<sup>25</sup> El artículo 40.1 del Real Decreto Ley 20/1977 ya contemplaba esta filosofía pero incluyendo además a la prensa de titularidad pública. En la LOREG desaparece la referencia a la prensa ya que, en el año 82, el gobierno socialista suprime el Organismo autónomo de Medios de Comunicación social del Estado -Ley 11/1982, de 13 de abril- en el que se agrupaba la prensa que había pertenecido al régimen.

<sup>26</sup> En el artículo 40 del Real Decreto Ley de 18 de marzo sobre Normas Electorales ya se recogía que "las asociaciones, federaciones, coaliciones y agrupaciones tendrán derecho al uso gratuito de espacios en la televisión, radio y prensa de titularidad pública, debiendo regularse el ejercicio de este derecho y los criterios de equidad con las necesidades del medio".

<sup>27</sup> Los partidos solamente pueden difundir su publicidad electoral durante la campaña, no en periodo de precampaña, es decir, desde que se convocan las elecciones hasta que comienza la campaña propiamente dicha (treinta y ocho días después). Sin embargo, puesto que esta delimitación temporal podía chocar con el principio constitucional de libertad de expresión (art.20) la Junta Electoral Central resolvió el 4 de noviembre de 1985 que si la publicidad difundida o exhibida no contiene una expresa petición del voto no constituye actividad de propaganda electoral [Arnaldo Alcubilla y Delgado Iribarne, *Código Electoral*, volúmenes I (p. 230 y sigs.) y II (pag. 171 y sigs., 224 y sigs.) Madrid, 1989 y 1991 respectivamente, citado por Gozalo, Manuel (1997): 'Los medios de comunicación', en VV.AA. *Reflexiones sobre el régimen electoral*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, p. 312]. La manera de entender lo que es y no propaganda electoral resulta cuando menos curiosa y claramente reducida.

- b. Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional o, en su caso, en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62<sup>28</sup>. También se conceden 15 minutos a los partidos, federaciones o coaliciones que obtuvieron el 20 por 100 de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma<sup>29</sup>.
- c. Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el apartado b)<sup>30</sup>.
- d. Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 por 100 del total de votos a que hace referencia el apartado b)". En este punto se suscita otro problema de redacción. Si el punto c) se refiere a un número de votos entre el 5 y el 20, puede darse la circunstancia de que un partido alcance el 20 por ciento en cuyo caso no queda claro si dispondría de treinta o de cuarenta y cinco minutos por cuanto el punto d) recoge "al menos" un 20 por ciento. No ocurre lo mismo con la franja comprendida entre los quince y treinta minutos ya que, en el primer caso se trata del tiempo destinado a quienes "no hubieran alcanzado el 5 por 100", y el segundo, a quienes "hubieran alcanzado entre el 5 (...)". Teniendo en cuenta lo contenido en el punto d) debería referirse a un número de votos de, al menos, 21 por 100, por tanto que los porcentajes "5 y 20" se encuentran incluidos en el punto c). Entendemos que están incluidos porque entre el punto b) y el c) la diferencia está clara y el 5 por 100 en este punto se encuentra incluido, a tenor de lo que recoge el punto anterior.
7. El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente".
8. El punto tercero concede quince minutos de emisión a aquellos partidos que no cumpliendo el requisito del punto anterior sí hubieran obtenido en las anteriores elecciones equivalentes el 20 por 100 de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma en condiciones horarias similares a las que se acuerden para las emisiones de los partidos, federaciones y colaciones a que se refiere el apartado 1.d) del artículo 64. En ese caso la emisión se circunscribirá al

<sup>28</sup> Se refiere a los casos en los que el ámbito territorial del medio o el de su programación fueran más limitados que el de la elección convocada.

<sup>29</sup> Como indica Soler, en este caso tienen derecho a emisiones en programación general de los medios nacionales aún cuando los partidos no hayan concurrido, como indica la ley, en al menos el 75% de las circunscripciones del ámbito de programación del medio. Las beneficiadas son las fuerzas nacionalistas que tienen un amplio apoyo en un circunscripciones concretas. (Soler, 2001: 134).

<sup>30</sup> Según redacción dada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

ámbito territorial de dicha Comunidad. Aclara también que este derecho no es acumulable al que prevé el apartado anterior.

9. También tienen derecho a diez minutos de publicidad gratuita (art. 64.4) aquellas agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda, siempre que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o de programación del medio correspondiente<sup>31</sup>.

Nos parece que esta distribución de tiempos en primer lugar contradice la igualdad de oportunidades para aquellos partidos, coaliciones, federaciones o asociaciones que intentan concurrir a unas elecciones ya que, en realidad, se permite la inclusión de publicidad electoral en la televisión pública de todos los partidos pero en una clara desigualdad en lo que el tiempo de difusión se refiere; en segundo lugar, al seguir el sistema de número de votos alcanzados en las anteriores elecciones para el reparto de tiempos, perpetúa la preeminencia injustificada de los dos partidos mayoritarios (PP y PSOE) que, con un sistema de reparto de escaños que facilita la mayoría absoluta, son los únicos que desde la aprobación de la LOREG han disfrutado del mayor tiempo de difusión de publicidad electoral y de las mejores franjas horarias para su difusión. Coincidimos en este sentido con José Luis Ruíz-Navarro, para quien a la hora de elaborar la Ley se ha tenido "más en cuenta los intereses de los partidos que ofrecer al electorado la posibilidad de obtener una completa y amplia información a través de las emisiones electorales" (Cazorla, 1996: 567).

El artículo 65.1 recoge que es la Junta Electoral Central, a propuesta de una Comisión de Radio y Televisión quien tiene la autoridad para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios públicos de comunicación. Esta Comisión, cuyo presidente es elegido por la Junta Electoral Central, está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que, concurriendo a las elecciones convocadas, cuente con representación en el Congreso de los Diputados<sup>32</sup>. Estos representantes, como recoge el artículo 65.3, votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> El artículo 64 en sus puntos a, b, c y d se olvida sistemáticamente de las agrupaciones de electores y sólo se acuerda de ellas para adjudicarles diez minutos de publicidad gratuita siempre que cumplan unas exigencias que viene a coincidir con las de los partidos, federaciones y coaliciones. Da la sensación de que el legislador considera que una agrupación de electores no puede conseguir el 5 por 100 de los votos en el territorio nacional en unas elecciones generales. En ese caso, se ejercería un trato discriminatorio sobre la hipotética agrupación de electores ya que tendrían derecho a quince minutos y no a diez como recoge la ley.

Por otra parte, el Real Decreto 967/1977, de 3 de mayo, que desarrolla el artículo 40 del Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, ya recogía en los artículos 1º, 2º y 3º un primer reparto de tiempo con arreglo al número de candidaturas presentadas para las primeras elecciones. En la LOREG se produce la modificación respecto al número de candidaturas teniendo en cuenta los votos de las anteriores elecciones generales.

<sup>32</sup> La ley no obliga a que los vocales de esta Comisión sean diputados ni senadores, por lo que pueden ser cualquier persona que designe cada partido.

<sup>33</sup> Aunque hemos afirmado anteriormente que la Ley D'Hondt de reparto de escaños no suponía ningún problema para la adjudicación del tiempo destinado a la difusión de propaganda en los medios de titularidad pública, sin embargo sí constituye un condicionante en las decisiones, a veces trascendentes, que pueda tomar la Junta Electoral Central, en tanto en cuanto su composición no se hace con arreglo al número de votos sino de escaños obtenidos por cada partido, federación o coalición.

Respecto a los tiempos de que disponen los partidos que concurren a las elecciones generales en las televisiones autonómicas así como en las programaciones regionales y locales de TVE, el artículo 65.5 recoge que la JEC puede delegar en las Juntas Electorales Provinciales la función de reparto. Para ello se constituirá en la Comunidad Autónoma una Comisión de radio y televisión para cuya composición se tendrá en cuenta la representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados del ámbito de esa comunidad<sup>34</sup>.

El artículo 66 recoge una declaración de principios: "El respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa 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". Este precepto se refiere exclusivamente al tratamiento informativo ofrecido por los medios de comunicación pero no afecta a la propaganda política difundida por los partidos. Ni la Junta Electoral Central ni la Comisión de Radio y Televisión controlan el contenido ni ejercen supervisión alguna sobre los mensajes de los spots.

Finalmente, el artículo 67 se refiere al sistema relativo al momento y orden de emisión de los espacios de propaganda electoral. Para este particular, la ley estipula que "la Junta Electoral competente tendrá en cuenta las preferencias de los partidos (...) en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes". Aunque puede parecer un gesto de los legisladores, no se trata más que de eso, un gesto, ya que las decisiones finales que adopta la Junta Electoral Central son tomadas por los miembros que la componen, que votan "ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara" (art. 65.3). Es decir, prevaleciendo el número de escaños y no el de votos. Por tanto, cuando un partido ostenta la mayoría absoluta, controla la JEC. Las 'preferencias' se refieren a los días y las horas en los que los spots son difundidos. La principal discusión tiene lugar entre los dos partidos mayoritarios para determinar qué anuncio cerrará la campaña tras el informativo de la noche. La ley no dice nada respecto al número de anuncios que puede realizar cada formación que disponga de espacios gratuitos ni tampoco del tiempo que deben durar, siempre y cuando no sobrepase el estipulado para cada una. Se entiende, por tanto, que el número de spots que se pueden difundir sólo está limitado por el tiempo disponible. Nuevamente, la LOREG favorece injustificadamente a las grandes formaciones políticas.

Si con el artículo 58.2 de la LOREG quedaba abierta la posibilidad a la contratación de propaganda, además de en las emisoras de radio, "en cualquier otro medio de difusión privado", es decir, por ejemplo en canales privados de televisión, en el año 1988 esa puerta queda definitivamente cerrada al promulgarse la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la Publicidad Electoral en emisoras de televisión privada, un año antes de que el Gobierno socialista concediera las tres licencias de televisión privada (dos de acceso gratuito –Antena 3 y Tele 5– y una

<sup>34</sup> El artículo 6º del Real Decreto 976/1977 hablaba de un Comité, no de una Comisión, que controlaba la programación "de Televisión y emisoras de titularidad pública", y dejaba al margen las cadenas de radio privadas, e integrado por doce miembros de los cuales seis eran nombrados por el Gobierno y otros seis a propuesta de grupos o entidades que presenten candidaturas en veinticinco o más distritos.

de pago –Canal Plus– ). Se trata de una ley con un solo artículo en el que se prohíbe la contratación de espacios para publicidad electoral en las emisoras de televisión privada.

Una ley más hace referencia a la prohibición de contratar espacios de publicidad en televisión. Se trata de la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, que prohíbe contratar espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres "cualquiera que sea el modo por el que aquéllas se gestionen"<sup>35</sup>. El punto segundo del único artículo de esta ley reconoce el derecho a hacer uso de espacios gratuitos de publicidad electoral para aquellos partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones "en las emisoras gestionadas por los Ayuntamientos de aquellas circunscripciones donde presenten candidaturas". Esta prohibición afecta por tanto a las cadenas locales que no son gestionadas por el Ayuntamiento y, según la disposición adicional, también se aplica a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable. Sin embargo, la posibilidad de inserción de publicidad por parte de las televisiones locales municipales queda limitada exclusivamente a las elecciones municipales, no a las autonómicas ni generales. La justificación se encuentra en el preámbulo de la ley: "Sería especialmente complicado aplicar los criterios de proporcionalidad en el reparto de dichos espacios al poder estos ser difundidos por un gran número de emisoras de televisión local". Parece que el legislador ha preferido aplicar el criterio de 'operatividad' en la adjudicación de tiempos en vez de otro prioritario, creemos, y que se refiere a la posibilidad (necesidad) de que todos los ciudadanos puedan conocer los programas de los partidos políticos por cualquier medio de difusión, máxime teniendo en cuenta que la televisión constituye el medio preferente de la sociedad española para informarse.

Probablemente este interés del legislador en evitar que los partidos políticos utilicen su dinero como les parezca más oportuno, en impedir que lo empleen en lo que constituye uno de los mayores esfuerzos que deben realizar las fuerzas políticas en campaña y que se centra en la propaganda, pueda resultar una intervención excesiva. Quizá para entender algo mejor, pero no justificar, este empeño legislativo resulte reveladora una sentencia del Tribunal Constitucional. Para el alto tribunal, "la calificación de la televisión como servicio público es constitucionalmente legítima desde el momento en que el legislador la considera necesaria para garantizar –en términos de igualdad y efectividad– determinados derechos fundamentales para la colectividad"<sup>36</sup>. Bien es cierto que esta sentencia debe ser interpretada en relación con la información que difunde la televisión, pero consideramos insuficiente esa argumentación cuando se trata de justificar con arreglo a ese criterio la prohibición de contratar publicidad electoral en periodo de campaña.

Para algunos especialistas, esta legislación tan restrictiva no se justifica tanto por la pretensión de velar por que todos los partidos tengan igualdad de oportunidades en el momento de di-

<sup>35</sup> En este caso, a diferencia de la Ley que prohíbe la contratación de publicidad electoral en la televisión privada, y que se refiere a las cadenas "objeto de concesión", el legislador prefiere generalizar al impedirlo, "cualquiera que sea el modo por el que aquéllas se gestionen", (Ley 41/1995, de 22 de diciembre [BOE n.º 309, del 27 de diciembre])

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 206/1990, de 17 de diciembre.

fundir su propaganda en periodo de campaña, sino que encuentra su motivación en consideraciones de carácter económico. Puesto que en España es el Estado quien proporciona buena parte de la financiación de los partidos, si se permitiera contratar espacios de propaganda en televisiones privadas (puesto que en la pública es gratuito) y la Ley de Financiación de los partidos políticos establece un límite en el gasto en publicidad –el 20% del total del gasto previsto– sería preciso o bien ampliar el límite (a cargo del Estado) –cuestión que probablemente en un periodo de dificultades económicas no sería fácilmente admitido por la sociedad española– o bien eliminar el límite, lo que obligaría a una modificación de la Ley de financiación de los partidos, asunto éste por el que no parecerían los políticos sentirse especialmente atraídos. Ello también obligaría a modificar la LOREG ya que se darían más posibilidades a los partidos con más recursos económicos y ello iría en contra de la igualdad de oportunidades. Por otra parte, el Estado había asumido también los costes derivados del ‘mailing’ que hacían los partidos políticos y ello había encarecido considerablemente los gastos originados en el periodo electoral.

Desde hace algunos años se viene debatiendo en el ámbito jurídico la necesidad de modificar la LOREG. Fundamentalmente se esgrimen diferencias de criterio respecto al sistema de representación, de adjudicación de escaños, la financiación de los partidos. De hecho, esta ley no ha permanecido inalterada desde el 85. Así, al principio la campaña electoral tenía una duración de 21 días y quedó reducida, principalmente por cuestiones económicas, a quince<sup>37</sup>. Curiosamente, una de las pocas preocupaciones que hemos encontrado referidas a la propaganda la manifiesta el jurista y ex miembro de la Junta Electoral Central, Enrique Arnaldo, que recoge una descripción de la situación que no compartimos y realiza una propuesta de reforma, cuando menos, temeraria: "Han de reducirse los tiempos gratuitos puestos a disposición de las entidades políticas por los medios públicos de comunicación, que generan hastío y desmotivación [sic], más todavía cuando con el pluralismo televisivo se ha multiplicado la actividad informativa ordinaria dedicada a las campañas electorales (...)" (Montabes, 1998:194). Creemos que el autor mezcla los espacios de propaganda (que garantiza la ley) con los de información (más numerosos, al aparecer las cadenas de televisión privadas) y no plantea, por ejemplo, la posibilidad de eliminar la prohibición de contratación de espacios de publicidad electoral, como han hecho, entre otros, el actual secretario del Partido Popular, y ex ministro, Javier Arenas, si bien es cierto que cuando aún el PP no había llegado al Gobierno: "Una prohibición que creo que no tiene el menor sentido" (Huertas, 1994: 79). Consideramos que una propuesta que debería ser estudiada es, por una parte, mantener la posibilidad de incluir de forma gratuita la publicidad electoral en la televisión pública –ya sea de ámbito nacional, regional o local– con el mismo tiempo para todos los partidos (haciendo valer ‘de facto’ la importancia del concepto de ‘igualdad’ en el proceso electoral para difundir ideas) y un reparto equilibrado de los tiempos de emisión para que los partidos que cuentan con amplia mayoría en el Congreso no dispongan siempre de los momentos de más audiencia, y los minoritarios sean postergados a altas horas de la madrugada en las que la audiencia es, evidentemente, muy

<sup>37</sup> Ley Orgánica, 13/1994, de 30 de marzo.

escasa. Por otra parte, creemos que se debería permitir la contratación de publicidad electoral en las televisiones privadas, en las televisiones locales y en los operadores de cable, permitiendo de esa manera que, aun con todas las limitaciones que establece la ley de financiación, los partidos puedan utilizar sus recursos económicos como consideren oportuno, y si prefieren invertir más en publicidad en televisión que en carteles o vallas, pongamos por caso, lo puedan hacer.

Como hemos visto, la legislación española en materia de propaganda electoral en televisión es sumamente restrictiva. La ley prohíbe terminantemente la posibilidad de poder contratar espacios propagandísticos no solamente en la cadena pública de televisión sino también en las privadas, igual que en la mayor parte de los países europeos (a excepción de Finlandia) amparándose en una pretendida necesidad de velar por la igualdad de oportunidades de todos los partidos y evitar las desigualdades que por causas económicas pudieran producirse entre los partidos, repercutiendo negativamente sobre los electores al verse mermado su derecho a tener igual acceso a todas las candidaturas y a todos los programas. Si se comparan el tipo de financiación, el tipo de cadena (pública y/o privada) utilizada para la difusión, el método de adjudicación de tiempos, el número de spots permitidos y la longitud media de cada uno, el sistema español es idéntico al israelí (Holtz-Bacha y Kaid, 1995:12-17).

## ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LOS ANUNCIOS TELEVISIVOS DEL PSOE Y DEL PP EN LAS ELECCIONES DE 2000

### *Antecedentes: 1977-1996*

Desde las elecciones del año 1977, la publicidad electoral ha ido evolucionando de forma considerable. Se ha pasado, afortunadamente, de unos espacios propagandísticos de diez y quince minutos en donde predominaba fundamentalmente el elemento discursivo, sostenido por regla general en un plano medio del candidato que hablaba a cámara y explicaba su programa o propuesta política, a unos espacios más planificados con una extensión que va desde los 30 segundos en los días intermedios de campaña a los tres o cuatro minutos cuando se trata del día que abre y del que cierra la campaña.

Se ha producido también un perfeccionamiento extraordinario en la elaboración del spot, con realizaciones más arriesgadas, que imprimen mayor ritmo a la imagen y haciendo un uso más inteligente de los recursos audiovisuales para conseguir un producto, cuando menos, llamativo. Se han acortado las intervenciones a cámara del candidato. Incluso en las elecciones de 2000 el candidato del PSOE no hablaba a la cámara, lo que, desde nuestro punto de vista, resta contundencia al spot e impide al electorado conocer realmente las intenciones y aptitudes retóricas del político.

Antes de las elecciones de 1996, el PSOE había innovado en la realización de los spots con la elaboración en las generales de 1989 de un anuncio electoral de cinco minutos, de los cuales uno, mediante una sucesión trepidante de planos hacía un resumen de los acontecimientos más des-

tacados en sus siete años de gobierno<sup>38</sup>. Este spot guarda importantes similitudes con el realizado para François Mitterrand en las elecciones de 1988. En ese caso, el Partido Socialista hacía en el anuncio un repaso a los principales acontecimientos acaecidos en Francia desde la Revolución. La idea y la técnica empleadas por el PSOE son muy similares a la experiencia francesa.

### **Metodología del análisis de contenido**

**Muestra.** Los anuncios analizados en este estudio representan un censo de todos los producidos por los principales partidos políticos de ámbito nacional, el Partido Popular y el Partido Socialista, durante la campaña del año 2000, que tuvo lugar entre el 25 de Febrero y el 10 de Marzo. La muestra del Partido Popular incluye 24 anuncios separados, cuya duración oscila entre los diez segundos y los tres y hasta cuatro minutos. La mayoría de los anuncios de este partido estaban formados por bloques de dos, independientes, con módulos temáticos de un minuto que eran combinados durante la campaña. Los autores de este artículo han decidido analizar cada uno de estos módulos separadamente a fin de poder extraer toda la información aportada en cada uno. Por tanto, la unidad de análisis para los anuncios del Partido Popular será el anuncio en sí o el módulo.

Por otra parte, los autores solamente han localizado los anuncios de dos minutos producidos por el PSOE durante el periodo de campaña. Desgraciadamente, la notable falta de equilibrio en el número relativo de anuncios realizados por los dos partidos limita el análisis estadístico.

**Variables y procedimiento de descodificación.** El procedimiento empleado en el análisis está basado en el método aportado por los profesores Kaid y Johnston (1991), así como otros estudios transversales posteriores (Holtz-Bacha y Kaid, 1995). Estos procedimientos incluyen tanto el análisis de las categorías verbales como de las no verbales. Las primeras se refieren a las estrategias del candidato y las apelaciones, el tipo de anuncio (positivo, negativo), asuntos abordados y los valores representados. Las categorías no verbales incluyen la escenografía, las técnicas de producción, y elementos adicionales como los símbolos de partido o simbología institucional, entre otros.

El método para la descodificación precisa de un primer visionado del anuncio para medir la longitud y, a continuación, la repetición del visionado tantas veces como sea necesario para resolver las 136 variables que establece el método.

### **Resultados**

**Categorías verbales.** Un aspecto llamativo sobre la propaganda televisiva de la campaña electoral del año 2000 es que todos los anuncios estuvieron centrados en el PP. Es decir, el 100%

<sup>38</sup> Este spot desató una polémica en mitad de la campaña ya que algunas de las personas que aparecían en el vídeo no habían sido consultadas por el PSOE para poder hacer uso de su imagen ligada a los méritos del partido. El PSOE se vio obligado a eliminar a esos personajes y a elaborar otra versión del vídeo con quienes o bien estaban conformes o no les importaba aparecer en el anuncio.

de los anuncios del Partido Popular estuvieron centrados positivamente en el candidato de este partido, mientras que el 100% de los producidos por el PSOE se centraron negativamente en el candidato del PP. Así, en términos de mensajes esgrimidos en la propaganda, esta campaña podría ser vista como una suerte de referéndum sobre la actuación del Partido Popular durante sus primeros cuatro años de gobierno.

La misma dicotomía surge cuando se analiza la presencia o ausencia de ataques. Ninguno de los anuncios del PP contenía ataques al candidato del PSOE, Joaquín Almunia. Sin embargo, el 100% de los spots del PSOE atacaba de forma más o menos explícita a José María Aznar. De hecho, Aznar es la figura central en uno de los anuncios del PSOE, en el que aparece el mismo tiempo que el propio candidato socialista. En términos del tipo de ataque utilizado por el PSOE, el 100% de los anuncios se centraron tanto en la figura del oponente como en los temas propuestos por el PP, mientras que el 50% atacaban a Aznar con base a sus características personales.

Las apelaciones de carácter lógico fueron las más utilizadas por ambos partidos, con un 95,7% por parte del PP, y un 100% por parte del PSOE. La campaña del año 2000 estuvo, claramente, centrada en los temas.

Las apelaciones de carácter emocional fueron igualmente utilizadas con un 82,6% por parte del PP y un 100% en los anuncios del PSOE. Las apelaciones a los valores, basadas en las características personales de los candidatos, fueron menos generalizadas en el caso del PP (26,1%) que en el del PSOE (100%). Esto puede ser explicado por el hecho de que, mientras que la propaganda del PP estuvo centrada en cuestiones económicas referidas a los cuatro años de gobierno (1996-2000), los spots del PSOE hicieron hincapié en las diferencias personales entre los dos candidatos a La Moncloa.

También la apelación al miedo fue utilizada por ambos partidos, si bien de forma muy distinta. Sólo el 5% de los anuncios del PP contenían apelaciones al miedo, con el mensaje 'no pongas tu futuro en riesgo' al votar al PSOE. Todos los anuncios del PSOE contenían algún tipo de apelación al miedo.

El contenido de las apelaciones también fue variado. Todos los spots contenían apelaciones de 'partido', a diferencia de los del PP, con sólo un 13%. También se han detectado notables diferencias en las referencias a políticas concretas. Así, el 100% de los anuncios del Partido Socialista subrayaba la referencia a políticas concretas; el 56,5%, en los del Partido Popular. Todos los anuncios del PSOE intentaron alinear el partido a un grupo social específico, mientras que solamente un 30,4% de los spots del PP contenían una apelación directa a un segmento demográfico concreto.

En su totalidad, hemos comprobado que ambos partidos enfatizaron los 'asuntos' más que la imagen, con un 78,3% de los anuncios del PP y un 50% del PSOE. El tema predominante fue la economía, con un 82,6% en los spots del PP y un 100% en los del PSOE que hacían referencia de alguna manera a este asunto. La economía fue el tema dominante en el 30,4% de los anuncios del PP. Ninguno de los anuncios del PSOE centró su atención exclusivamente en este asunto.

Otro de los temas recurrentes en la propaganda televisiva del PP fue las pensiones (34,8%), las políticas sociales, incluyendo también asuntos relativos a los derechos de la mujer –principalmente referidos al acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones– (34,8%), la educación (30,4%), los impuestos (26,1%), aspectos relativos a la infancia (21,7%) e infraestructuras (17,4%). El PSOE también se ocupó, en cierta medida, de las pensiones, las políticas sociales y de los impuestos. Otro de los temas a los que el PSOE hizo referencia fue el ‘clasicismo’ del Partido Popular en la aplicación de determinadas políticas, fundamentalmente de carácter económico.

Las estrategias de los candidatos han sido descodificadas siguiendo el modelo propuesto por Trent y Friedenbergh y están divididas en dos apartados: las relativas a quien ya está en el Gobierno y busca renovar la confianza del electorado, y las referentes al candidato de la oposición. Según Kaid un candidato que esté ocupando la presidencia y quiera renovar el mandato cuenta con ciertas ventajas para lanzar sus mensajes, mientras que el candidato opositor depende de la habilidad para enfatizar la necesidad de un cambio (Kaid, 2001:189). Entre las estrategias más utilizadas por el PP se encuentra la ‘competencia’ (100%), la legitimidad para ocupar la presidencia (95,7%) y el énfasis en los logros alcanzados (87%). En todo caso, el PP también hizo uso de algunas estrategias más propias de la oposición, como el optimismo (95,7%) y el uso de una posición ofensiva (50,7%).

La propaganda televisiva del PSOE contenía una mezcla de estrategias propias no sólo de quien pretende el Gobierno sino también de quien quiere renovar la confianza. Entre estas últimas destacan la llamada al cambio, el énfasis en el optimismo y el ataque frontal a los objetivos del oponente. El carisma, normalmente utilizado por los políticos que quieren renovar la confianza, también fue utilizado por el PSOE.

Algunos de los valores evocados en la propaganda de ambos partidos fueron muy similares. Todos los spots representaron de alguna manera la idea de una vida más confortable. Ambos destacaron también la idea de seguridad familiar (82,6% en el caso del PP y el 100% en los spots socialistas). Los logros alcanzados en los cuatro años de gobierno fue una constante en el 82,6% de los anuncios del PP.

La propaganda exhibida por el PSOE estuvo más centrada que la del PP en mostrar las ideas de igualdad (100% en el PSOE en contraste con el 30,4% del PP), de orgullo –referido al hecho de simpatizar con valores progresistas– (100% del PSOE en contraste con el 17,4%). En todo caso, la igualdad fue el valor más destacado en el 100% de la propaganda socialista.

La ‘competencia’ para el cargo fue la característica destacada con más frecuencia por ambos partidos –95,7% el PP y el 100% el PSOE–. El hecho de que el PP estuviera en el gobierno le permitió enfatizar la idea de logros conseguidos (87% de los spots). Más del 20% de los anuncios del Partido Popular destacaron la constancia, a diferencia de la propaganda del PSOE que no hizo referencia a esta característica.

Finalmente, el PSOE prefirió centrarse más en las ideas de 'honestidad' (100% de los anuncios del PSOE en contraste con el 13% de los del PP), 'cualificación del candidato' (100% en contraste con el 13%) y simpatía (100% en contraposición al 52,2%).

*Categorías no verbales.* Considerando la disparidad notable en el número de anuncios producidos por los dos partidos, no sorprende que los spots del PP muestren una mayor explotación de las técnicas de producción. Por ejemplo, mientras que el 100% de los anuncios del PSOE utilizaron una voz 'anónima' para narrar los spots, la propaganda televisiva del PP combinó la voz 'anónima' (30,4%) con otras voces (60,9%). Una característica interesante de los anuncios y módulos del PP es que emplearon tanto las voces en off, como testimonios de ciudadanos e intervenciones del candidato, José María Aznar, en las narraciones. Quizá la ausencia de un discurso directo a la audiencia por parte del candidato socialista, Joaquín Almunia, en contraste con las intervenciones a cámara del candidato popular, hayan sido percibidas negativamente por el electorado.

También en el formato difirieron considerablemente los anuncios producidos por ambas formaciones políticas. El PP utilizó tanto exposiciones sobre temas concretos (34,8%), dramatizaciones (8,7%) y la combinación de ambos formatos (56,5%).

Todos los anuncios utilizaron música: la mayoría, más texto que música (69,6% en el PP y 100% en el PSOE). El PP utilizó la misma música instrumental en todos los anuncios. El PSOE combinó la música instrumental con sonidos disonantes y amenazadores acompañados de imágenes de la oposición.

Los anuncios de ambos partidos hicieron poco uso de la simbología. Las banderas del partido aparecieron en todos los anuncios del PSOE y en cuatro (17,4%) de los del PP. La bandera de España se pudo ver en sólo dos anuncios del PP (7%) y en ninguno del Partido Socialista. Quizá esta notable ausencia de simbología, fundamentalmente la relativa a la bandera nacional, guarde relación con el hecho de dejar abierta la posibilidad de pactar con los partidos nacionalistas (PNV y CiU) cuya sensibilidad respecto al uso de estos símbolos por parte de las formaciones de carácter estatal podría limitar las posibilidades de negociación.

El lenguaje corporal de los candidatos también ofrece notables contrastes. Aznar se mostró serio y correcto en un 78,2% de los anuncios; Almunia apareció sonriente en el 100% de los spots. Mientras Aznar optó por mirar a cámara (en un intento de contacto directo y cercano con el votante) en un 65,2% de los anuncios, Almunia no lo hizo en ninguno de los spots. Los anuncios del PSOE se caracterizaron por un movimiento constante del candidato, mientras que Aznar permaneció quieto en un 56,5% de los spots. La indumentaria formal caracterizó a ambos candidatos: traje y corbata.

*Técnicas de producción.* El 100% de los anuncios de ambos partidos utilizaron efectos gráficos informáticos. Otros efectos utilizados fueron: cámara lenta (78,3% en el PP, 50% en el PSOE), cámara rápida (13% en el PP y 50% en el PSOE) y foto fija (17,4% en el PP).

## CONCLUSIONES

Este artículo representa un análisis de contenido cuantitativo de la propaganda política realizada por los dos principales partidos políticos de ámbito nacional en las elecciones generales de 2000. Como hemos observado anteriormente, la ley de partidos políticos impone que las listas electorales sean cerradas y bloqueadas. Es decir, los ciudadanos dan su voto al partido, no al candidato (aunque la intención del votante no sea necesariamente esa). Nuestro análisis de contenido indica que desde el punto de vista de la propaganda política, los candidatos a la presidencia –especialmente José María Aznar– fueron más el centro de atención de los partidos en el momento de realizar los vídeos. De hecho, menos de un 15% de los anuncios incluyeron apelaciones al partido. Ello constata la radical trascendencia en la elección del candidato.

El estudio indica también que los temas, más que la imagen, son dominantes en la propaganda política. El PP decidió apostar sólidamente por sacar partido a los objetivos alcanzados en los primeros cuatro años de gobierno: bajada de impuestos, reducción del desempleo, mejora de las infraestructuras, mejoras en las condiciones de trabajo para las mujeres con hijos.

Sin embargo, a pesar de centrar la propaganda en los temas, la personalidad de los candidatos también fue un elemento central de la campaña. La propaganda del Partido Popular mostró a José María Aznar como un político serio, competente, optimista, hablando directamente a la cámara sobre diversos temas. Los anuncios del PSOE ofrecieron, sin embargo, una imagen de Aznar como un político mentiroso, clasista, en contraposición a un sonriente, activo, afectuoso y más igualitario Almunia. Aunque resulta muy complicado conocer los efectos de estas imágenes en los electores, sí es cierto que esta dicotomía en torno a la figura de Aznar ha hecho del líder del PP la figura central de la campaña de 2000.

Si bien este estudio es un primer paso importante para el entendimiento de la evolución y el estado actual de la propaganda política en España, aún queda mucho trabajo por hacer. Las investigaciones futuras deberían incluir un mayor número de partidos políticos analizados que tengan representación en el Congreso de los Diputados, y no solamente las dos principales formaciones. Además, los estudios deberían incluir también los cambios experimentados en la propaganda electoral en España a lo largo de las diferentes campañas electorales desde la Transición. Finalmente, el análisis de contenido debería verse completado con la inclusión de los datos que arrojen los experimentos encaminados a medir los efectos de la propaganda electoral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berrocal, Salomé (coord.) (2003): *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Barcelona: Ariel Comunicación.
- BOE, 23 de marzo de 1977.
- BOE, 20 de junio de 1985.

- BOE, n.º 108, de 5 de mayo de 1988.
- BOE n.º 309, de 27 de diciembre de 1995.
- Canel, María José (1999): *Comunicación política*, Madrid: Tecnos.
- Cazorla Prieto, Luis M.º (dir.) (1996): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid: Civitas.
- Constitución Española (1999), Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 1999, 233 pp.
- Contreras, José Miguel (1990): *Vida política y televisión*, Madrid: Espasa.
- Cotarelo, Ramón (1996): *El alarido ronco del ganador*, Barcelona: Grijalbo.
- Cruz Bermejo, Ángel de la, (1993): *Comunicación política y elecciones en España (1975-1991)*, Madrid: tesis doctoral, UCM.
- Estatuto de RTVE, Ley 4/1980, de 10 de enero.
- Holtz-Bacha, Christina y Kaid, Lynda Lee (1995): *Political advertising in Western Democracies*, EEUU: Sage.
- Huertas, Fernando (coord.) (1994): *Televisión y Política*, Madrid: Editorial Complutense.
- Kaid, Lynda Lee (2000): "Videostyle and political advertising effects in the 2000 presidential campaign", en Denton, R.E: *The 2000 presidential campaign*, Westport: Praeger.
- Montabes, Juan (ed.) (1998): *El sistema electoral a debate*, Madrid: CIS.
- Muñoz Alonso, Alejandro (1984): *Las elecciones del cambio*, Barcelona: Argos.
- Muñoz Alonso, Alejandro y Rospir, Juan Ignacio (dir) (1995): *Comunicación Política*, Madrid: Universitas.
- Pericot, Jordi y Capdevila, Arantxa: *La evolución del discurso persuasivo electoral en televisión*, *Formats*, n.º 3 [www.iva.upf.es/formats/formats3/prc\\_e.htm](http://www.iva.upf.es/formats/formats3/prc_e.htm)
- Sánchez Aranda, José Javier; Canel, María José; Llamas, Juan Pablo (1997): 'Framming effects of Negative Political Advertising', Congreso regional de la WAPOR, Pamplona, Mayo, 1997.
- Soler, Margarita (2001): *Campañas electorales y democracia en España*, Alicante: Universitat Jaume I, Col.lecció 'Estudis jurídics', n.º 5.
- Timoteo Álvarez, Jesús (et alt.) (1989): *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1990-1990)*, Barcelona: Ariel.
- Trent, J.S. y Friedenber, R.V. (1983): *Political campaign communication: Principles and practiques*, EEUU: Praeger.
- VV.AA. (1997): *Reflexiones sobre el régimen electoral*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Vidal Prado, Carlos, (1995): *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Granada: Método Ediciones.