



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

24 de julio de 2025

Núm. 63-1

Pág. 1

PROYECTO DE LEY

121/000063 Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(121) Proyecto de ley.

Autor: Gobierno

Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Acuerdo:

Encomendar Dictamen, conforme al artículo 109 del Reglamento, a la Comisión Constitucional. Asimismo, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, estableciendo plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles, que finaliza el día 17 de septiembre de 2025.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 22 de julio de 2025.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY
ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

Exposición de motivos

I

La democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales son los cimientos en los que se sustenta la Unión Europea. Consciente de ello, la Comisión Europea adoptó en 2020 un Plan de Acción para la Democracia Europea, con el objetivo de reforzar la resiliencia de las democracias de la Unión frente a los desafíos actuales, abordando los ámbitos considerados más vulnerables. Los tres objetivos de esa estrategia se correspondían con la promoción de elecciones libres y justas, el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación y la lucha contra la desinformación. Para profundizar en estos objetivos, la Comisión presentó en 2023 un paquete de medidas en defensa de la democracia. Estas iniciativas planteaban soluciones a las principales amenazas a la democracia identificadas por la ciudadanía de la Unión, entre ellas, la información falsa y engañosa, y la creciente desconfianza o escepticismo de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas.

La democracia en España es, sin duda, un sistema sólido y consolidado. Sin embargo, para preservarla se requieren salvaguardias e instituciones que cumplan sus cometidos y hagan respetar las normas del debate democrático pluralista. La democracia solo puede prosperar en un clima en el que la libertad de información y la libertad de expresión sean respetadas, en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales.

El 17 de septiembre de 2024, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción por la Democracia (en adelante, el Plan), instrumento con el que se persigue reforzar la transparencia de nuestra democracia de conformidad con las recomendaciones adoptadas por la Comisión Europea en 2020 y 2023. El Plan se desarrolla sobre la base tres ejes de actuación: ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental; fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo, y reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral. Contempla, a estos efectos, once líneas de actuación y treinta y una medidas, con un horizonte temporal que abarca desde 2024 a 2027.

Dos de las medidas incluidas en el tercer eje, dirigido al refuerzo de la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral, se concretan en la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para regular la obligación de celebrar debates electorales entre candidatos y candidatas, y asimismo la obligación de publicar todos los microdatos de las encuestas electorales, debidamente anonimizados.

Esta ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, tiene por objeto incorporar a la norma cabecera de la legislación electoral española las dos medidas mencionadas, pero, sobre todo, ofrecer respuesta a un sentir general de la ciudadanía y de la doctrina científica, que viene pronunciándose a favor de una reforma legislativa en el sentido expuesto.

II

En el desarrollo de las campañas electorales, los debates se configuran como una herramienta indispensable para dar a conocer opciones partidistas, presentar a los candidatos y candidatas, y explicar programas e ideas. Son un instrumento que proporciona información al electorado y es complementario de otros, como la propaganda electoral o la labor de los medios de comunicación. Por ello es importante llevar la obligatoria celebración de estos debates a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

El artículo 66 de la ley orgánica se limita a establecer los principios de pluralismo político y social, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa, a los que deben sujetarse los medios de comunicación de titularidad pública en su programación en período electoral. Igualmente se impone a los medios de titularidad privada la observancia de los principios de pluralismo e igualdad dentro del período electoral, y únicamente respecto de estos se dice que deberán asimismo respetar los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en caso de que celebren debates o entrevistas, así como en la información sobre la campaña electoral.

La situación no es muy diferente en Estados de nuestro entorno jurídico de referencia, como Francia, Italia, Portugal o Alemania, en contraste con algunos países iberoamericanos, como Argentina o México. En España, algunas comunidades autónomas, como la de Castilla y León, el País Vasco o Murcia, respetando las previsiones del artículo 66, han contemplado la obligatoria celebración de debates dentro del período electoral. Esta escasa regulación de ámbito estatal solo se ha visto completada por instrucciones y acuerdos de la Junta Electoral Central.

Varias son las cuestiones que, teniendo en cuenta la experiencia de los procesos electorales y las aportaciones doctrinales, se considera que debe abordar una reforma del artículo 66. En primer lugar, la obligatoriedad de celebrar, al menos, un debate electoral durante la campaña electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, así como la consecuencia de la incomparecencia injustificada de los candidatos llamados a participar.

La celebración obligatoria de debates electorales en los medios de titularidad pública está amparada en un amplio apoyo doctrinal, siendo numerosos los expertos que vinculan esta obligación ya no solo con el principio de transparencia y refuerzo del sistema democrático, sino con un básico principio de hacer llegar el ideario y propuestas políticas al electorado de la manera más eficaz posible, contribuyendo con ello a una mayor implicación también de la ciudadanía en el proceso electoral.

En un contexto complejo como el actual, en el que las campañas de desinformación están protagonizando un incremento exponencial, habilitar canales específicos y reforzados que permitan a los candidatos comunicar sus propuestas y a la ciudadanía llegar a estas de manera directa, es una necesidad. Los debates electorales consiguen unos niveles de audiencia muy superiores a cualquier otra herramienta de propaganda electoral, constatando que consiguen hacer llegar los mensajes de las formaciones políticas a amplios sectores de la población.

La obligación de asistencia a los debates electorales no afecta a la libertad ideológica en su vertiente negativa, que reconoce el artículo 16 de la Constitución Española. Los partidos políticos son asociaciones con una determinada orientación ideológica, patente en sus estatutos y en los programas con los que concurren a los procesos electorales, y lo mismo cabe decir de otras formaciones políticas.

Por otra parte, la difusión de la falta de asistencia de una determinada formación política a un debate no es una sanción en sentido propio, sino que se limita a dar publicidad y transparencia a dicha ausencia, siendo el electorado el que libremente puede o no extraer consecuencias de ello.

La obligatoria organización de, al menos, un debate electoral a los medios de comunicación de titularidad pública resulta justificado, puesto que estos y los medios de titularidad privada no se encuentran en el mismo plano, al cumplir los primeros una obligación legal de servicio público. Por tanto, esta obligatoriedad no puede imponerse en el caso de los medios de titularidad privada. No obstante, en el caso de que decidan organizarlos es preciso que respeten los mismos principios que los medios públicos, como ya prevé actualmente el artículo 66: pluralismo político, neutralidad informativa, igualdad y proporcionalidad.

La reforma legal aborda igualmente la cuestión de la participación en los debates de todos los candidatos de las formaciones políticas que obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes. En este punto se ha planteado la posible participación de los que la Junta Electoral Central denomina «grupos políticos

significativos», que ha definido como aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5 por 100 de los votos válidos emitidos.

Por último, no se considera necesario incluir en una norma con rango de ley orgánica más que una previsión general sobre la celebración de estos debates. Otros aspectos de su organización, como quién debe asistir por cada formación política, su estructura interna o el papel del moderador, son cuestiones que, por su variabilidad, no deben regularse en una norma de rango legal.

III

De igual modo se considera necesario completar la regulación contenida en la mencionada ley orgánica en relación con las encuestas electorales, pues, si bien el artículo 69 ya establece que todas las encuestas que se realicen entre el día de la convocatoria y la celebración de unas elecciones deben ir acompañadas de una ficha que especifique la entidad que la ha realizado, las características técnicas del sondeo, el texto íntegro de las cuestiones planteadas y el número de personas que no han contestado a cada una de ellas, es preciso completar los datos técnicos del sondeo que, en beneficio de la transparencia y la objetividad, deben publicarse.

Las encuestas desempeñan un papel importante a efectos de conocer las tendencias del electorado, y cobran especial relevancia en los períodos electorales, porque pueden incidir en el ánimo de los votantes y en la tendencia de voto. De ahí la necesidad de garantizar legalmente la observancia de los principios de objetividad, igualdad y transparencia por parte de quienes las realicen, a fin de fortalecer la confianza de la ciudadanía en ellas y de evitar las de escaso rigor científico o que puedan fomentar la desinformación. Y una de las herramientas esenciales para ello, junto con los requisitos que ya exige el artículo 69 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, es la publicidad de los microdatos. Uno de los métodos para garantizar la fiabilidad de una encuesta reside en la posibilidad de acceder en abierto a los datos individuales. El acceso a estos microdatos, convenientemente anonimizados, puede permitir que la ciudadanía y las entidades, públicas o privadas, comprueben los resultados del sondeo y extraigan sus propias estimaciones.

IV

En la elaboración de esta norma se han observado los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En relación con los principios de necesidad y eficacia, de lo expuesto en los apartados precedentes se deduce la necesidad de las medidas que se adoptan, que contribuirán eficazmente a la consolidación y el respaldo de la democracia y el Estado de Derecho. Por otra parte, la norma tiene carácter de ley orgánica, conforme a lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución Española.

En virtud del principio de proporcionalidad, contempla las garantías necesarias para que las posibles afectaciones a los derechos que pudieran verse implicados resulten proporcionales, oportunas, mínimas y suficientes, a fin de cumplir con los objetivos que se persiguen.

Esta ley orgánica atiende, asimismo, a las exigencias propias de la seguridad jurídica, pues es coherente con la normativa en la materia y su integración en el ordenamiento jurídico goza de las garantías que amparan las normas de esta naturaleza.

En virtud del principio de transparencia, en el procedimiento de elaboración de la norma se ha posibilitado la participación de sus potenciales destinatarios. Asimismo, es importante resaltar que con esta norma se refuerza la transparencia de nuestra

democracia, en concreto, fortalece la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo, así como la del poder legislativo y el sistema electoral.

Y, finalmente en aplicación del principio de eficiencia, no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias.

Artículo único. *Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el artículo 66, que queda redactado como sigue:

«Artículo 66. *Garantía del 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 período 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. Los órganos de dirección de los medios de comunicación de titularidad pública remitirán a las Juntas Electorales competentes sus planes de cobertura informativa de la campaña electoral, en los que incluirán los debates, entrevistas y programas específicos de naturaleza electoral que pretendan realizar, e informarán, antes del inicio de la campaña electoral y, en todo caso, con una antelación mínima de cinco días a las formaciones políticas de los debates que vayan a celebrar en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

3. Durante la campaña electoral, los medios de comunicación de titularidad pública celebrarán, al menos, un debate entre formaciones políticas que concurren a las elecciones.

En la organización de los debates se tendrán particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes, así como la eventual concurrencia en el proceso electoral de grupos políticos significativos. A estos efectos, se entiende por grupo político significativo aquella formación política que, pese a no haberse presentado a las anteriores elecciones equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, en procesos electorales posteriores y en el ámbito territorial del medio de difusión haya obtenido un número de votos igual o superior al 5 por 100 de los válidamente emitidos.

La celebración de los debates respetará los principios a los que se refiere el apartado 1.

La asistencia a los debates será obligatoria, salvo causa justificada que la impida, apreciada por la Junta Electoral competente de acuerdo con el artículo sesenta y cinco. Los medios organizadores de los debates darán difusión, en su caso, al carácter injustificado de las ausencias al informar sobre la campaña electoral.

En el supuesto de que se celebren elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, la obligación prevista en este artículo para los medios de titularidad pública se entenderá limitada al ámbito territorial de dicha comunidad autónoma.

4. 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 los principios de proporcionalidad y

neutralidad informativa en los debates y las entrevistas electorales que, en su caso, organicen, así como en la información relativa a la campaña electoral, de acuerdo con las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente.

Corresponde a los medios de comunicación de titularidad privada decidir sobre la oportunidad de celebrar debates electorales. Su celebración se regirá por los principios a los que se refiere el apartado 1. En su organización se tendrán particularmente en cuenta los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes, así como la eventual concurrencia en el proceso electoral de grupos políticos significativos.»

Dos. Se modifica el párrafo b) del artículo 69.1, que queda redactado como sigue:

«b) Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente los siguientes extremos: sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de esta, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados, ficheros de los microdatos utilizados que contengan los datos individuales anonimizados, y fecha de realización del trabajo de campo».

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta ley orgánica se dicta al amparo del artículo 149.1.1.^a de la Constitución Española, que atribuye competencia exclusiva al Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Esta ley orgánica entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».