

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

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

[121/000063]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 46. Julio 2025

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 22 de julio de 2025, acordó en relación con el **Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General**, encomendar Dictamen, conforme al artículo 109 del Reglamento, a la Comisión Constitucional.

Como se señala en la Exposición de Motivos, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales son los cimientos en los que se sustenta la Unión Europea.

En 2020, la Comisión Europea adoptó el **Plan de Acción para la Democracia Europea**, cuyo objetivo era construir democracias más resilientes en toda la UE mediante la promoción de elecciones libres y justas, el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación y la lucha contra la desinformación. Tres años más tarde la Comisión presentó un **paquete de medidas en defensa de la democracia** que vendría a profundizar en dichos objetivos. 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.

De conformidad con estas recomendaciones europeas, el Consejo de Ministros aprobó, en septiembre de 2024, el **Plan de Acción por la Democracia**. El Plan se desarrolla sobre la base tres ejes:

- ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental;
- fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo
- 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, se concretan en la reforma de la **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General**, para regular tanto la obligación de **celebrar debates electorales**¹ entre candidatos y candidatas, como la obligación de **publicar todos los microdatos de las encuestas electorales**, debidamente anonimizados.

Este Proyecto de Ley Orgánica, que se estructura en **una parte expositiva** y **una parte dispositiva** que consta de **un artículo único**, que modifica los artículos **66** (debates electorales) y **69.1** (encuestas) de la Ley Orgánica 5/1985, y **dos disposiciones finales**, tiene por objeto incorporar a la vigente legislación las dos medidas mencionadas.

¹ En España, algunas comunidades autónomas, contemplan la obligatoria celebración de debates dentro del periodo electoral. Se adjunta un **cuadro comparativo**, elaborado por el departamento de Documentación donde se recoge esta legislación autonómica.

El **Parlamento Europeo** ha demandado también en diversas ocasiones que los partidos europeos y nacionales, deben facilitar la visibilidad de sus candidatos en debates y campañas mediáticas². Actualmente esta visibilidad es fomentada a través del sistema *lead candidate* y del *Eurovision Debate*³.

El **sistema *lead candidate*** (también conocido como ***Spitzenkandidaten***) es un mecanismo informal creado por el Parlamento en el que antes de las elecciones europeas, cada grupo político europeo propone un candidato principal (*lead candidate* o *Spitzenkandidat*) para presidir la Comisión Europea. El objetivo de esta iniciativa es vincular más directamente las elecciones europeas con el liderazgo del ejecutivo de la Unión, buscando dar mayor legitimidad democrática a la Comisión y aumentar el interés ciudadano en las elecciones europeas.

El sistema *lead candidate* se aplicó por primera vez en 2014, resultando Jean-Claude Juncker el *Spitzenkandidat* ganador y el elegido como presidente de la Comisión. En 2019 el sistema fue ignorado, ya que el Consejo Europeo eligió presidenta a Ursula von der Leyen, que no había sido candidata de ningún grupo antes de las elecciones. Finalmente, el sistema sí se ha cumplido en las últimas elecciones europeas de 2024.

El Parlamento y la Comisión fomentan también que durante las elecciones europeas los *Spitzenkandidaten* realicen debates públicos en los que conecten con los ciudadanos⁴.

El ***Eurovision Debate*** es organizado por el Parlamento Europeo en colaboración con la Unión Europea de Radiodifusión, se celebra en el período previo a las elecciones de la Unión y su propósito es presentar a los *Spitzenkandidaten* de los principales partidos políticos europeos que aspiran a la presidencia de la Comisión. El debate se transmite en directo y se televisa en toda la UE, con interpretación simultánea a las veinticuatro lenguas oficiales y a la lengua de signos internacional⁵.

Aunque la celebración del Debate de Eurovisión no es obligatoria, se ha convertido en una práctica política consolidada desde el 15 de mayo de 2014, fecha en la que se celebró el primero como parte del proceso *Spitzenkandidaten*.

El **Eurobarómetro de la Unión Europea** publica **encuestas preelectorales** que registran el interés ciudadano, su intención de voto y los valores clave para decidir su sentido y **encuestas postelectorales** que analizan el comportamiento al votar, motivos y percepciones. Cada encuesta incluye un informe que resume la metodología empleada, el tamaño de la muestra, márgenes de error, diseño del muestreo y otros aspectos técnicos.

Como también recoge la Exposición de Motivos, en los **países de nuestro entorno** jurídico de referencia no se impone la obligatoriedad de celebrar debates

² Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2023, sobre las elecciones europeas de 2024.

³ Spitzenkandidaten or the lead candidate process. Ways to Europeanise elections to the European Parliament. European Parliament. Study. 2023.

⁴ Decisión del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

⁵ El último debate celebrado el 23 de mayo de 2024 se retransmitió en directo por satélite y en el sitio web del Parlamento, así como por la Unión Europea de Radiodifusión.

electorales. De hecho, los países europeos, salvo excepción⁶, establecen diversos criterios para garantizar el respeto de principios como el pluralismo político, la libertad de expresión y la igualdad de tratamiento de las candidaturas durante las campañas electorales, como ocurre en Francia, Italia y Portugal, pero no la obligatoriedad de celebrar los debates⁷.

El caso es diferente en algunos Estados americanos, como Argentina, Ecuador, México y Uruguay, donde se establece la obligatoriedad tanto de realizar debates, generalmente en elecciones presidenciales, como de asistir a los mismos y se prevén diversas consecuencias para los casos de ausencia o incomparecencia de los candidatos.

En **Francia**, como ya se ha adelantado, no se impone la obligatoriedad de los debates. Las reglas relativas a los principios de igualdad y de garantía de pluralismo político en el contexto de las campañas electorales están definidas por la *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (ARCOM) de acuerdo con lo dispuesto en el **art. 16** de la *Loi Léotard*⁸, de 1986⁸. Estas reglas se fijaron en la *Délibération n° 2011-1*⁹, completada con la **Recomendación** aprobada con motivo de la celebración de elecciones legislativas en 2022¹⁰.

Las obligaciones relativas a la publicación de las encuestas electorales y a la información que debe acompañarlas están fijadas en los arts. 2-5 de la *Loi n° 77-808*¹¹. Esta ley también regula la composición y funcionamiento de la *Commission des sondages*.

La normativa sobre los principios relativos a la comunicación política audiovisual en un contexto electoral en **Italia**, que tampoco incluye la obligatoriedad de celebrar debates, se encuentra recogida en la *Legge n. 28 del 2000*¹² y en el art. 1 del *Decreto legislativo n. 208 del 2021*¹³. Las reglas para su aplicación son establecidas por la

⁶ En el caso de Polonia, por ejemplo, la Televisión pública (*Telewizja Polska S.A.*) tiene la obligación de realizar debates entre los candidatos en las elecciones a la cámara baja (*Sejm*), al Parlamento Europeo y en las presidenciales (**art. 120** del Código electoral).

⁷ Puede obtenerse más información sobre las regulaciones y prácticas, a nivel internacional, en la web del *ACE Electoral Knowledge Network* (*Media and Elections – Television debates*) y, en el marco europeo, en el estudio *Debates Televisivos em Período Eleitoral: Enquadramento nacional e internacional* (2022). *Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar*

⁸ *Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* (Loi Léotard)

⁹ *Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale*

¹⁰ *Recommandation du 30 mars 2022 de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique aux services de radio et de télévision relative aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022.*

¹¹ *Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République*

¹² *Legge 22 febbraio 2000, n. 28. Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*

¹³ *Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208. Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al*

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi y por la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*.

La Ley del 2000 también regula, en su **art. 8**, los criterios, contenidos e informaciones que deben acompañar a las encuestas electorales. Los detalles sobre los criterios obligatorios han sido establecidos por la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* en el **Regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa** (Delibera 256/10/CSP), de 2010.

En **Portugal** el régimen respecto a los debates es similar al de los dos países ya mencionados. Los principios y garantías relativos a la campaña electoral y su comunicación en los medios audiovisuales se encuentran recogidos fundamentalmente en la **Lei 14/79**¹⁴, que expone y desarrolla las normas para las elecciones a la Asamblea de la República (tales como la igualdad de oportunidades entre candidaturas (**art. 56**), neutralidad e imparcialidad de entidades públicas (**art. 57**), libertad de expresión y de información (**art. 58**), etc.), y en la **Lei 72-A/2015**¹⁵, relativa a la cobertura periodística en período electoral. El **art. 7** de esta última norma afirma que los debates entre candidaturas obedecen al principio de libertad editorial y autonomía de programación y establece los criterios para la inclusión o invitación de las diferentes candidaturas a los debates.

Las reglas relativas a la información que debe incluirse y acompañar a las encuestas están recogidas en los arts. 7 y 8 de la **Lei 10/2000**¹⁶.

Como ya se ha indicado, a diferencia de lo que ocurre en Europa, en Iberoamérica varios países han reformado la normativa electoral en los últimos años con la finalidad de establecer la obligación de celebrar debates.

En **Argentina** se introdujeron los debates presidenciales obligatorios en 2016 a través de la reforma del **Código Electoral Nacional** (Ley 19.945) realizada por la **Ley 27.337**¹⁷. En los arts. 64 quinquies a 64 duodecies del Código se establece “la obligatoriedad de debates preelectorales públicos entre candidatos a presidente de la Nación, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas electorales de los partidos, frentes o agrupaciones políticas” (art. 64 quinquies) y se fijan los detalles relativos a los candidatos que deben ser invitados, temas a tratar, cantidad y fechas, etc. Además, se impone la obligación de asistir por parte de los candidatos y se prevé que su incumplimiento sea sancionado “con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual” (art. 64 septies).

coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato.

¹⁴ Lei n.º 14/79, de 16 de maio. Lei Eleitoral para a Assembleia da República

¹⁵ Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho. Estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial e revoga o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro

¹⁶ Lei n.º 10/2000, de 21 de junho. Regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião

¹⁷ Sobre esta regulación, además de la propia norma, también se puede consultar la nota sobre **debates presidenciales** del portal *La Ley simple*.

En 2020 **Ecuador** estableció la obligatoriedad de que, en las elecciones presidenciales, el Consejo Nacional Electoral realice un debate obligatorio en primera y segunda vuelta, y de que en las elecciones de prefectos y alcaldes, la Junta Electoral Regional, Provincial, Distrital y Especial del Exterior dentro de su jurisdicción organice debates obligatorios en aquellas jurisdicciones que cuenten con más de cien mil electores ([art. 202.2](#) del Código de la Democracia (Ley Orgánica Electoral)¹⁸). La consecuencia prevista para los casos de ausencia de los candidatos a los debates obligatorios es la siguiente: “el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de evidenciar su ausencia”.

Al igual que en los países anteriores, en **México** se impuso la obligatoriedad de celebrar dos debates presidenciales, en los que han de participar los candidatos al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la previsión de la reforma constitucional de 2014¹⁹. Tal y como se regula en el [art. 218](#) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en los arts. 303-314 del [Reglamento de Elecciones](#) del Instituto Nacional Electoral (INE), estos debates, organizados por el Consejo General del INE, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional.

En **Uruguay** se declaró la obligatoriedad de celebrar un debate entre candidatos a la Presidencia de la República por la [Ley n° 19827](#), promulgada el 18 de septiembre de 2019. Solo se considera como obligatorio el debate en la segunda vuelta de las presidenciales (art. 1 de la ley), que habrá de ser organizado por la Corte Electoral, en consulta con la organización más representativa de los periodistas de los medios de comunicación del país y el sistema de medios públicos del Uruguay (art. 3). Según establece el art. 5, la sanción prevista para los casos de incomparecencia afecta a la financiación electoral: los candidatos “que se nieguen a participar del debate no percibirán la contribución del Estado para los gastos de la segunda elección nacional prevista en el artículo 20 de la Ley n° 18.485”.

En el ámbito del **Consejo de Europa** resultan especialmente relevantes en esta materia el art. 10 del [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales](#)²⁰, en el que se consagra la libertad de

¹⁸ Este artículo fue agregado por artículo 84 de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada en [Registro Oficial Suplemento 134](#) de 3 de febrero del 2020

¹⁹ Así está previsto en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, de 2014 ([Transitorios, Segundo; II.d](#)).

²⁰ Ratificado por España en 1979 ([Instrumento de Ratificación](#) del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, publicado en BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

expresión, y el art. 3 del [Protocolo Adicional](#) (o Protocolo nº 1) al Convenio, hecho en París el 20 de marzo de 1952²¹, relativo al derecho a elecciones libres.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado diversas resoluciones en las que aborda la interpretación de estos preceptos en los contextos electorales, entre las cuales destaca la sentencia en el caso [Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hungría](#), de 20 de enero de 2020²². Además, ha desarrollado una amplia jurisprudencia en relación con la libertad de expresión, la pluralidad en los medios de comunicación y las elecciones, tal y como se recoge en la Guía relativa al art. 10 CEDH (apartado [Media pluralism and elections](#))²³, así como sobre la campaña electoral, según se expone en la [Guía](#) al art. 3 del Protocolo Adicional²⁴.

²¹ Ratificado por España en noviembre de 1990 ([Instrumento de Ratificación](#) del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 de marzo de 1952). Ver, para ambos casos, el texto consolidado de la [Resolución de 5 de abril de 1999](#), de la Secretaría General Técnica, por la que se hacen públicos los textos refundidos del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; el protocolo adicional al Convenio, hecho en París el 20 de marzo de 1952, y el protocolo número 6, relativo a la abolición de la pena de muerte, hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1983.

²² Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Gran Sala. [Caso Magyar Kétfarkú Kutya Párt c/ Hungría](#), de 20 de enero de 2020. [Traducción al español](#).

²³ [Párrafos 747-752](#) de la *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights: Freedom of expression*. Updated on 31 August 2024.

²⁴ [Párrafos 96-103](#) de la *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights: Right to free elections*. Updated on 28 February 2025.

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión Constitucional, en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Exposición de Motivos: documentación citada](#)
- [Documentos comparativos](#)
- [Estudios](#)
- [Jurisprudencia y doctrina de la Junta Electoral Central](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

DEBATES ELECTORALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA
Andalucía	Ley Orgánica 2/2007 , de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Art.105.2
Cantabria	Ley 2/2019 , de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Art. 129
Castilla-León	Ley 3/1987 , de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León. Art.. 31 bis ORDEN PRE/243/2019 , de 4 de marzo, por la que se regula la comisión de debates electorales.
País Vasco	Ley 5/1990 , de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. Arts. 81.6 y 85.2

**Cuadro elaborado por el Departamento de Documentación
Actualizado a 16/07/2025*

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA
Región de Murcia	Ley 2/1987 , de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia. Art. 26.2

**Cuadro elaborado por el Departamento de Documentación
Actualizado a 16/07/2025*