

ORGANISMOS DE SONDEOS, ENCUESTAS ELECTORALES Y DERECHO

Por LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

SUMARIO

1) INTRODUCCIÓN.—2) LA EXISTENCIA DE UN FUERTE RIESGO DE FALTA DE OBJETIVIDAD: A) *Fundamento*. B) *La desestimación de la tesis de la marginalidad*: a) La tesis de la marginalidad. b) Consideraciones críticas.—3) LA INSUFICIENCIA DE LA REGULACIÓN ACTUAL: A) *Las normas vigentes*: a) La obligación de publicar la ficha técnica. b) La prohibición de falsificaciones. B) *Sus límites*.—4) LA POSIBILIDAD DE INTRODUCIR NUEVOS ELEMENTOS NORMATIVOS: A) *La obligación de realizar las encuestas de conformidad con los principios metodológicos básicos*. B) *La creación de un Registro de organismos de sondeos*. C) *Otras posibles medidas*.

1) INTRODUCCIÓN

España, a pesar de haber vivido bajo un régimen político no democrático durante el periodo histórico en el que surgieron y se consolidaron las encuestas electorales, ha sido uno de los primeros países del mundo en proceder a la regulación de este importante instrumento de conocimiento de los humores electorales de la población (1).

(1) Las encuestas electorales de carácter científico, tal y como hoy las entendemos, surgieron en los Estados Unidos a comienzos de los años treinta, por obra del genial GEORGE GALLUP, y en muy poco tiempo se convirtieron en uno de los elementos informativos de mayor relevancia durante los procesos electorales en todas las democracias. Su acceso masivo a los medios de comunicación tuvo lugar muy poco después: en los Estados Unidos a partir de 1940, en el Reino Unido de 1950 y en el resto de los países democráticos (Francia, Alemania...) en los años sesenta. En España, en cambio, para hacer su aparición, tuvieron que esperar, naturalmente, a la restauración de la democracia en la segunda mitad de los años setenta.

Sobre el origen y desarrollo de las encuestas de opinión en materia electoral, *vid.* GEORGE GALLUP: *The Sophisticated Poll Watcher's Guide*, Princeton Opinion Press, 1972; ELIO BRUSATI: *I sondaggi elettorali e dell'opinione pubblica*, Doxa, Pavia, 1995, págs. 7-15; JEAN STOETZEL y ALAIN GIRARD: *Las encuestas de opinión pública*, traducción al español de Eloy Fuente Herrero, Instituto de Opinión Pública,

El 3 de mayo de 1979, nada más comenzar la Primera Legislatura de las Cortes Generales bajo la Constitución de 1978, el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, presidido por el profesor de Derecho Político Manuel Fraga Iribarne, presentó en el Registro del Congreso de los Diputados una *Proposición de Ley sobre Reglamentación de Encuestas Electorales* (2); proposición que, después de los necesarios trámites parlamentarios y tras sufrir numerosas modificaciones, terminaría por convertirse en la *Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales* (3).

La aparición de esta Ley no es fruto de la casualidad o del capricho de un grupo político determinado, sino de la presión ejercida por la situación que se vivió en las elecciones de 1 de marzo de 1979, en donde se produjo una auténtica avalancha de sondeos electorales, realizados y publicados, en su mayor parte, sin las mínimas ga-

Madrid, 1973, págs. 55-74 (edición original: *Les sondages d'opinion*, Presses Universitaires de France, París, 1973); LUIS LÓPEZ GUERRA: *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*, Fundación Juan March y Editorial Ariel, Madrid, 1977, págs. 167-168; DENNIS KAVANAGH: *Election campaigning. The new marketing politics*, Blackwell, Oxford y Cambridge, 1995, págs. 110-112; LOUIS HARRIS: «Polls and policies in the United States», *Public Opinion Quarterly*, vol. 27, 1963, págs. 3-18; TOM W. SMITH: «The first straw? A study of the origins of election polls», *Public Opinion Quarterly*, vol. 54, 1990, págs. 609-626; ALFRED MAX: *La république des sondages*, Gallimard, París, 1981, págs. 7-8 y 67-75; JEAN-JACQUES DROESHEKE, BERNARD FICHET y PHILIPPE TASSI (eds.): *Les sondages*, Économica, 1987, págs. 3-17; RENATO MANNHEIMER: «La stima della scelta di voto nei sondaggi politici: problemi metodologici», en RENATO MANNHEIMER (ed.): *I sondaggi elettorali e le scienze politiche. Problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 1989, págs. 7-9; GEORGE GALLUP y SAW RAE: *The pulse of democracy*, Simon and Shuster, New York, 1940; CLAUDE E. ROBINSON: *Straw votes: a study of political predicting*, Columbia University Press, New York, 1932; y CHARLES N. ROLL y ALBERT H. CANTRIL: *Polls: their use and misuse in politics*, Basic Books, New York, 1972. Específicamente sobre España, vid. RAFAEL LÓPEZ PINTOR: «Opinión pública y encuestas de opinión en España», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, págs. 118-119; JORGE O. FERNÁNDEZ SANTANA: *Diseño y utilidad de las encuestas preelectorales*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1994, págs. 24-25; y CÁNDIDO MONZÓN y JUAN I. ROSPIR: «Las encuestas electorales», en ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO y otros: *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, 1990, págs. 512-513.

(2) Vid. el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie B, núm. 31-I, de 30 de mayo de 1979, págs. 125-128.

(3) La Proposición de Coalición Democrática sufrió importantes modificaciones, en aras del consenso, durante su tramitación parlamentaria, sobre todo con ocasión del estudio y debate realizado por la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Presidencia del Congreso de los Diputados; modificaciones que llevaron a MANUEL FRAGA IRIBARNE, Presidente del Grupo proponente, a manifestar con cierto pesar en el Pleno del Congreso de los Diputados: «... El 30 de mayo se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes*: fue tomada en consideración, con anuencia general, en el Pleno del 27 de junio; la Ponencia la despachó el 20 de noviembre, *Boletín Oficial de las Cortes* del día 29; y la Comisión la dictaminó el 5 de diciembre, *Boletín Oficial de las Cortes* del día 14. En este largo proceso, la propuesta original, a pesar de su aceptación general, no sólo se ha ido dejando horas, días, semanas y meses, sino, a decir verdad, bastantes plumas y algunos de los dientes que, en mi opinión, la ley debía tener para su mejor eficacia. No quiero llevar las cosas hasta comparar este proceso con la famosa ceremonia de Ávila en la que a Enrique IV, por más de un concepto impotente, le fueron quitando los levantiscos nobles castellanos, sucesivamente, el trono, el cetro, la espada, etc...» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Pleno, núm. 62, de 13 de febrero de 1980, págs. 4197-4198).

rantías de seriedad y objetividad (4). La evidencia de estos abusos, en conjunción con la percepción generalizada de que las encuestas electorales habían tenido un relevante papel en la determinación de los resultados electorales y el deseo de proteger el correcto desarrollo de los procesos electorales de nuestra joven democracia, son los elementos que llevaron a todos los grupos políticos con representación parlamentaria a apoyar la aprobación de la iniciativa legislativa de Coalición Democrática (5).

La Ley 14/1980 impuso determinadas obligaciones limitaciones y controles en relación con las encuestas electorales que fueran objeto de publicación durante el período inmediatamente anterior a la celebración de las elecciones; obligaciones, limitaciones y controles que han sido asumidos, sin apenas modificaciones, por la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (en adelante, LOREG), que es la norma que actualmente se ocupa de la regulación de esta materia.

El régimen jurídico de las encuestas electorales, establecido en los artículos 69, 143 y 153 de esta Ley, y aplicable únicamente durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la conclusión de la votación, tiene como elementos fundamentales los ocho siguientes:

- Establece la obligación de divulgar la ficha técnica de las encuestas electorales que sean objeto de publicación (art. 69.1).
- Exige que «los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas» (art. 69.2).
- Prohíbe la publicación de encuestas electorales «durante los cinco días anteriores al de la votación» (art. 69.7).
- Obliga a las Administraciones Públicas a poner a disposición de las fuerzas políticas concurrentes a las elecciones los resultados de las encuestas de intención de voto que realicen o encarguen en período electoral (art. 69.8) (6).
- Atribuye a la Junta Electoral Central la tarea de velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones legales (art. 69.2 y 3).

(4) Vid. JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: «El desarrollo de la campaña», en JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA (directores): *Las elecciones legislativas de 1 de marzo de 1979*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979, págs. 243-244; y JOSÉ I. WERT ORTEGA: «Encuestas y derecho a la información», *El País*, 18 de diciembre de 1990, así como también su intervención en el debate sobre la reforma del régimen electoral que tuvo lugar en el Centro de Estudios Constitucionales el 31 de enero de 1994 (Apud JOSÉ R. MONTERO GIBERT y otros: *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 184).

(5) La Proposición de Ley de Coalición Democrática fue tomada en consideración por unanimidad del Congreso de los Diputados, incluyendo a los diputados de UCD, que era el Grupo político más reticente: obtuvo el voto favorable de los 263 diputados presentes (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Pleno, núm. 22, de 28 de junio de 1979, pág. 1135). El último trámite parlamentario, la aprobación por el Pleno del Senado, es también muy significativo: se hizo por asentimiento de la Cámara (*Diario de Sesiones del Senado*, I Legislatura, Pleno, núm. 49, 8 de abril de 1980, págs. 2196-2197).

(6) Esta disposición fue introducida en 1991, mediante la Ley 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

— Impone a los medios de comunicación que hubieran publicado un sondeo violando las disposiciones de la Ley la obligación de publicar en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta Electoral Central (art. 69.4 y 5).

— Configura un régimen sancionador tanto penal como administrativo, correspondiendo la aplicación del primero a los tribunales ordinarios y la del segundo a la Junta Electoral Central (arts. 145 y 153.2).

— Prevé que las resoluciones de la Junta Electoral Central en materia de encuestas electorales puedan ser objeto de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 69.6).

Esta regulación plantea muchas y muy diversas cuestiones, algunas de las cuales tienen una gran relevancia jurídico-política e incluso un indudable interés práctico. No obstante, no es nuestra intención examinar todas ellas en el presente trabajo; y ello no sólo porque de algunas ya nos hemos ocupado en ocasiones anteriores, sino también y sobre todo porque el limitado espacio de que disponemos en esta sede impediría abordar su estudio con el necesario rigor y detenimiento (7).

Nuestro objetivo es necesariamente, por tanto, mucho más modesto y limitado. Nos vamos a centrar en uno de los aspectos más relevantes y menos tratados por la doctrina, aunque también de los más espinosos y polémicos e incluso incómodos: el de la posibilidad o conveniencia de reforzar el control legal de los organismos de sondeos, con el fin de garantizar, de la forma más completa y acabada posible, el derecho de los electores a la información veraz, así como la libre formación de su voluntad electoral.

Puestos pues a esta tarea, y sin más preámbulos, parece oportuno comenzar por poner de manifiesto lo que consideramos el presupuesto fundamental del control legal sobre los realizadores de encuestas electorales: la existencia de un riesgo serio y grave de atentados a la objetividad de las encuestas electorales durante su fase de elaboración.

2) LA EXISTENCIA DE UN FUERTE RIESGO DE FALTA DE OBJETIVIDAD

Desde que las encuestas electorales se convirtieron en uno de los elementos habituales de la escena político-mediática en que se desarrollan las elecciones, tanto quienes las publican como quienes aparecen en ellas y quienes las consumen no han dejado de preguntarse por las consecuencias que la libre realización de las mismas puede tener sobre la objetividad de sus resultados, es decir, por los efectos que la ausencia de constricciones normativas externas en el proceso de elaboración de las encuestas puede producir sobre su nivel de calidad y rigor.

(7) Vid. LUIS GÁLVEZ MUÑOZ: «La influencia de las encuestas electorales sobre los electores», en *Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*, Universidad de Murcia, 1997, págs. 797-818; y «La prohibición de publicar encuestas electorales: ¿una norma inconstitucional?», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, págs. 45-89.

Las posturas están, obviamente, encontradas. No obstante, a nuestro juicio, el riesgo de falta de objetividad parece, en términos generales, poco dudoso; y a ponerlo de relieve se dedican, precisamente, las páginas siguientes.

A) *Fundamento*

¿Por qué defendemos esta posición? ¿Cuáles son los motivos que nos llevan a sostener que existe un riesgo serio y cierto de que en un régimen de libertad gran parte de las encuestas electorales que se publiquen no cumplan con los requisitos de calidad y seriedad necesarios para dar a los ciudadanos una imagen fiel, no distorsionada, de las intenciones electorales de la población, siempre, claro está, dentro de los límites que esta técnica de investigación puede ofrecer?

La respuesta se encuentra, ante todo, en la imperfecta naturaleza humana. No todos los que realizan encuestas electorales van a actuar necesariamente con el rigor y la honestidad deseables. En este ámbito, como en cualquier otro sector de actividad, existen empresas y profesionales serios y capaces y otros que no lo son tanto o que no lo son en modo alguno.

Y así lo ha señalado muy bien José L. Dader, profesor de Opinión Pública de la Universidad Complutense de Madrid:

«... como en cualquier grupo profesional, coexisten miembros brillantes y mediocres, rigurosos en su trabajo y frívolos, quienes han podido trabajar con todos los medios necesarios y quienes disponían de muy pobres recursos» (8).

Pero no se trata sólo de esto. Además, hay que tener en cuenta la existencia de otros dos factores coadyuvantes:

— Primero, los enormes intereses económicos en juego, habida cuenta el elevado precio que tienen los sondeos electorales y el gran número de los que se llevan a cabo, especialmente cuando se viven unas elecciones reñidas (9).

— Y segundo, los importantes rendimientos políticos que, como hemos visto en algún trabajo anterior, pueden derivarse de la publicación de encuestas electorales, dada la gran influencia que estas informaciones son susceptibles de ejercer sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos (10).

(8) Vid. CANDIDO MONZÓN y JOSÉ L. DADER: «Las encuestas y su tratamiento periodístico», en ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO y otros: *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, 1990, pág. 473.

(9) Vid. ALEXANDRE LAZAREFF: *Le droit des sondages politiques. Analyse de la réglementation française*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1983, pág. 66. La adquisición de un sondeo electoral supone un fuerte desembolso económico. No obstante, el precio es muy difícil de determinar con carácter general. Las tarifas de los diferentes organismos de sondeos son muy distintas y dependen de cuestiones como la dimensión de la muestra, el número de preguntas o el ámbito geográfico del estudio.

(10) Vid. LUIS GÁLVEZ MUÑOZ: «La influencia de...», *op. cit.*, págs. 801-815. Vid. también PIERRE BON: «Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 13, 1993, pág. 66.

La utilización de la palabra «sondeo» no debe bastar, por tanto, como señala la Comisión de Sondeos francesa, para conferir un carácter científico y riguroso a cualquier medición de las actitudes políticas de la población que se dé a conocer (11). Hoy día son muchas las organizaciones que realizan encuestas electorales, pero ni todas ellas disponen de los medios personales y materiales requeridos para llevarlas a cabo adecuadamente, ni todas las que sí los tienen se someten siempre con el rigor deseado a los irrenunciables y fundamentales principios de la independencia de criterio y de la excelencia científica en su trabajo.

Como dice la Asociación Europea para los Estudios de Opinión y de Marketing (ESOMAR):

«Hay encuestas y encuestas... Hoy día hay muchas personas y organizaciones que hacen encuestas por una u otra razón y de ningún modo están todos capacitados para hacerlas» (12).

Y así lo ha demostrado, además, la historia de los sondeos electorales desde sus comienzos en los años treinta del presente siglo. Incluso ha habido casos extremos de organismos que se constituyen para operar tan sólo durante el reducido espacio de un proceso electoral y «con el único objeto de arrojar datos que sembrarán la duda respecto a las cifras aportadas por institutos serios» (13).

B) *La desestimación de la tesis de la marginalidad*

Esta argumentación ha sido cuestionada, en sus líneas fundamentales, por parte de amplios sectores de la investigación social, pero, a nuestro juicio, de forma poco satisfactoria, como vamos a ver a continuación.

a) *La tesis de la marginalidad*

En el ámbito de la sociología y de la investigación social, fundamentalmente, aunque no sólo en él, está bastante extendida la opinión de que la libre realización de encuestas electorales durante el período previo a las elecciones no constituye un

(11) Vid. el *Communiqué* de la Comisión de Sondeos francesa de 24 de febrero de 1978, emitido con ocasión de las elecciones legislativas de ese año (*Apud* ALEXANDRE LAZAREFF: *Le droit des...*, *op. cit.*, pág. 110).

(12) Vid. EUROPEAN SOCIETY FOR OPINION AND MARKETING RESEARCH (ESOMAR): *Código Internacional de prácticas en materia de publicación de resultados de sondeos de opinión y normas para su interpretación*, Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión (ADEMO), Barcelona, 1989, pág. 43.

(13) Vid. JOSÉ L. DADER: «Aspectos deontológicos y legales de las encuestas», en ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO y otros: *Opinión pública y...*, *op. cit.*, pág. 543.

serio peligro para la objetividad de las mismas y, por tanto, para el derecho a la información veraz de los ciudadanos y la correcta formación de su voluntad electoral.

Esta teoría se apoya, aparte de en la genérica y habitual apelación a la ética profesional (14), en dos principios o consideraciones diferentes, aunque estrechamente unidos:

a') El primer elemento de la tesis que comentamos consiste en ponderar el propio interés comercial de los organismos de sondeos en realizar encuestas electorales serias y rigurosas. Estas entidades están interesadas en satisfacer un elevado estándar ético y técnico porque les va en ello el prestigio y, por tanto, la propia supervivencia. Los institutos viven de la fiabilidad de sus trabajos, por lo que ser deshonesto o demostrar impericia o negligencia en la realización de encuestas electorales sería completamente anticomercial (15).

José L. Dader ha retratado muy bien, aunque sin compartirlo, el significado de este argumento:

«Es cierto que durante mucho tiempo el mundo de las democracias liberales ha sostenido la necesidad de libertad de realización y difusión de encuestas sin ninguna restricción, considerando que la mera competitividad comercial haría que las empresas realizadoras de sondeos trabajaran con veracidad y honestidad por su propia conveniencia. El ciudadano acabaría fijándose en las empresas con mayor éxito y el prestigio de éstas sería la mejor garantía para campañas futuras» (16).

Sin embargo, nada mejor que las propias palabras de uno de los más genuinos mentores de este argumento, Alfred Max, para poner de manifiesto todo el sentido y alcance del mismo:

«... Es igualmente la pluralidad, la competencia entre los diferentes institutos de sondeos, la garantía más segura de su independencia y de la calidad de sus trabajos. Si un partido político o un grupo de interés tratara de apoderarse de uno de ellos o de crear uno nuevo con la intención de abusar de la opinión y dirigirla a sus propios fines, chocaría inmediatamente con los organismos rivales cuyos resultados, en contraposición con los suyos, revelarían con claridad su impostura. Esta lucha encarnizada que libran los organismos de sondeos les lleva a mejorar sus técnicas para marcar puntos a la competencia y condena al fracaso a todo aquel que quisiera desviar a los sondeos políticos de su vocación de instrumento de investigación y de exploración al servicio de las ciencias sociales. Un organismo de sondeos que falsificara sus resultados con fines políticos perdería todo crédito ante la clientela que le hace vivir: las empresas industriales y comerciales que le aseguran en estudios de mercado el 80 por 100 de su cifra de negocios» (17).

(14) Vid. MICHEL BRULÉ: *L'empire des sondages: transparence ou manipulation?*, Robert Laffont, París, 1988, págs. 175-176.

(15) Sobre los efectos socioeconómicos que para las empresas de sondeos tienen los estudios electorales que realicen, vid. JORGE O. FERNÁNDEZ SANTANA: *Diseño y utilidad...*, op. cit., págs. 30-31.

(16) Vid. JOSÉ L. DADER: «Aspectos deontológicos y...», op. cit., pág. 543.

(17) Vid. ALFRED MAX: *La république...*, op. cit., págs. 175-176. En el mismo sentido, vid. también

b') En segundo lugar, y frente al riesgo específico de planificación o deformación deliberada de las encuestas electorales con fines políticos determinados, que es, sin duda, lo que suscita los mayores temores, se alega por muchos autores lo que constituye un lugar común en el campo de la sociología y de la ciencia política: la imposibilidad de prever la dirección de la influencia de las encuestas electorales que se publiquen (18).

Hoy por hoy resulta imposible predecir, siquiera con cierto grado de aproximación, qué tipo de efectos puede desencadenar la publicación de un sondeo electoral determinado sobre el voto de los ciudadanos y, en consecuencia, el modo en que puede incidir sobre los resultados electorales. A pesar de la experiencia acumulada a lo largo de cientos, miles quizá, de procesos electorales en todo el mundo occidental, nadie hasta el momento ha sido capaz de determinar en qué dirección se va a ejercer la influencia de un sondeo dado sobre el voto que le sigue. Las ciencias sociales desconocen cuándo y por qué se produce un efecto determinado, por lo que hay que concluir que nadie está en condiciones de realizar, con un mínimo de seguridad, predicciones de comportamiento en este campo.

Ello no puede dejar de tener consecuencias, en opinión de cualificados especialistas, sobre los manipuladores potenciales, en el sentido de eliminar o reducir casi a la nada su interés partidista por planificar o *fabricar* sondeos o distorsionar sus resultados en el sentido que les parezca más favorable.

Y así lo han puesto expresamente de manifiesto los profesores F. Teer y J. D. Spencer en una de las primeras y más sugerentes obras que se han escrito sobre los sondeos de carácter político:

«Cualquiera que sea [la influencia de los sondeos electorales], es evidente que si los sondeos influyen el comportamiento electoral, esta influencia no es ni constante, ni

ELIO BRUSATI: *I sondaggi...*, *op. cit.*, pág. 19; y GUSTAVO GHIDINI: «La responsabilità dei mass-media nella diffusione dei sondaggi», en VINCENZO ZENO-ZENCOVICH (ed.): *I sondaggi di opinione ed elettorali. Profili giuridici e metodologici*, Centro di Iniziativa Giuridica Piero Calamandrei y Jovene Editore, Napoli, 1985, pág. 111.

(18) *Vid.* LUIS GÁLVEZ MUÑOZ: «La influencia de...», *op. cit.*, págs. 815-818. *Vid.* también las palabras de PIERRE HUET en PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE. COMMITTEE ON PARLIAMENTARY AND PUBLIC RELATIONS: *Information report public opinion polls, Rapporteur*: Sir John PAGE, Doc. 5549, de 29 de agosto de 1985, pág. 14 y en la Mesa Redonda «La réglementation et l'expérience française dans le domaine des sondages électoraux», *Annali del Istituto di studi Europei A. De Gasperi*, núm. 4, Roma 1982, pág. 448; JOSÉ L. RUIZ-NAVARRO PINAR: «Artículo 69», en LUIS M.^a CAZORLA PRIETO (director): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 641; JORGE O. FERNÁNDEZ SANTANA: *Diseño y...*, *op. cit.*, págs. 32 y 321; JOSÉ I. WERT ORTEGA: *Carta abierta a un incrédulo sobre las encuestas y su muy disputado crédito*, Península, Barcelona, 1996, págs. 128 y 147-148; JOSÉ A. SALGADO: «El mensaje es la encuesta», *Investigación y Marketing*, núm. 42, 1993, pág. 41; JEAN-FRANÇOIS DOUMIC y CLAUDE WEILL: «Faut-il croire aux sondages?», *Le Matin*, 5 de enero de 1981; y las declaraciones de JEAN-MARC LECH, en *Le Quotidien de París*, 3 de julio de 1977, y en *France Culture*, 29 de junio de 1977 (*Apud Sondages. Revue Française de L'Opinion Publique*, 1977, núms. 1-2, dossier sur la loi du 19 juillet du 1977, pág. 146).

predecible, y si esto es así, sería imposible utilizar los sondeos con la finalidad de manipulación del cuerpo electoral» (19).

Es imposible predecir, antes de publicar una encuesta electoral, el tipo y la intensidad de los efectos que puede ejercer sobre el electorado, por lo que la manipulación de las encuestas electorales con fines políticos deliberados constituiría un arma de doble filo. El falsificador doloso se expone a desencadenar un efecto contrario al pretendido, a semejanza de lo que puede sucederle a quien utilice un *boomerang* como arma arrojada.

Si manipular una encuesta electoral consiste en publicar datos que, sin responder a la realidad, tengan sobre los electores los efectos deseados y si resulta que es imposible determinar previamente el impacto que su publicación puede tener sobre los electores, ¿para qué manipular? ¿Por qué se arriesgaría alguien a distorsionar una encuesta electoral, si no sabe con seguridad si el movimiento de opinión que se desencadene le va a perjudicar o favorecer?

Lo han señalado de modo un tanto humorístico y, por tanto, muy expresivo los autores de «Voraces», en el anexo a esta tragedia política publicada con ocasión de las controvertidas elecciones presidenciales francesas de 1974:

«Supongamos que un candidato deshonesto tiene el poder necesario para trucar un sondeo. ¿Qué hará? ¿Deberá inflar su porcentaje a riesgo de desmovilizar a sus amigos ante la seguridad de su victoria? ¿O inflar el porcentaje de su adversario a fin de movilizar a sus partidarios, pero arriesgándose a favorecer a sus enemigos? ¿No sería lo más inteligente dejar el sondeo tal cual es?» (20).

El gran sociólogo francés Alfred Max también se ha pronunciado en este sentido y en parecidos términos. Aunque la cita sea larga merece la pena, por su elocuencia, traerla a colación:

«Imaginemos una maquinación urdida por un poderoso personaje, representante de importantes intereses extranjeros y con la determinación de que sea elegido *monsieur X*, quien cuenta con sus preferencias para favorecer sus maniobras inconfesables. Disponiendo de medios económicos considerables, ordenaría a un organismo creado para las necesidades de la causa un sondeo «inventado», cuyos resultados haría difundir por los medios de comunicación con suficiente detalle para que en ningún momento pudiera sospechar el público que se trata de una tentativa deliberada de intoxicación de la opinión. ¿Qué debería mostrar el sondeo? ¿Qué *monsieur X* encabeza las intenciones de voto para desencadenar el efecto *bandwagon*? ¿Pero no es, más bien, el efecto *desmovilizador* de sus partidarios el que entraría en juego? ¿Convendría entonces colocar a *monsieur X* en segunda posición para desencadenar el efecto *underdog*? ¿Pero no vamos a desencadenar, por el contrario, el efecto *bandwagon* en fa-

(19) Vid. F. TEER y J. D. SPENCER: *Political opinion polls*, Hutchinson University Library, Londres, 1970, pág. 136.

(20) Vid. FRÉDÉRIC BON, MICHEL-ANTOINE BURNIER y BERNARD KOUCINER: *Les Voraces*, Balland, París, 1974, anexo «Sujets de devoirs».

vor del candidato mejor colocado, quien se distanciaría de *monsieur X*? El manipulador maquiavélico se arriesga mucho, si hay una reacción de la opinión, a no parecer más que un aprendiz de brujo» (21).

Y concluimos la exposición de esta concepción con el desafío que plantea Michel Brulé, fundador de una de las empresas de sondeos más afamadas del país galo:

«A los reproches de manipulación, puesto que es el punto común al que conducen el conjunto de los ataques contra los sondeos, una respuesta de buen sentido es la siguiente: ¿Sabrían decirme cuál es el sondeo que convendría publicar para favorecer al candidato X en su campaña? Planteen la cuestión alrededor suyo y recibirán las respuestas más variadas. Inversamente, he podido constatar que una misma cifra, cuando sorprende, le ocasiona al instituto reproches simétricos pero contradictorios: A De Gaulle [el instituto] IFOT le atribuyó un 43 por 100 de los sufragios a veinticuatro horas de la primera vuelta de la elección presidencial de 1965, lo que constituyó para los gaullistas una puñalada por la espalda al general, mientras que para sus adversarios era una maniobra para asustar y remover a un electorado gaullista desfalleciente... El aprendiz de manipulador tendría muchas dificultades en encontrar las vías que le permitan obtener un efecto preciso a través de una publicación determinada» (22).

b) Consideraciones críticas

La tesis de la marginalidad del riesgo de atentados a la objetividad de las encuestas electorales por parte de los organismos de sondeos es, sin duda, sugestiva, pero no nos parece convincente. La posibilidad de que se cometan irregularidades, deliberadas o no, en el proceso de realización de las encuestas electorales que se publiquen durante el período preelectoral, no es, ciertamente, tan grave como sostienen algunos pero está muy lejos de ser irrelevante (23).

No se trata, por tanto, de sustituir una visión angelical de la libertad de las encuestas electorales, asentada en un optimismo antropológico que carece de escasas apoyaturas empíricas, por un cuadro apocalíptico, propio de las peores pesadillas de

(21) Vid. ALFRED MAX: *La république...*, op. cit., págs. 144-145. En el mismo sentido, vid. JEAN-CHRISTIAN BARBÉ: «De l'abus des sondages», *Bulletin d'Informations Générales du Centre d'Information Civique*, febrero de 1967; ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO: *Política y nueva comunicación. El impacto de los medios de comunicación de masas en la vida política*, Fundesco, 1989, pág. 103; y JAVIER PRADERA: «Sondeos electorales», *El País*, 10 de mayo de 1995.

(22) Vid. MICHEL BRULÉ, *L'empirc...*, op. cit., págs. 163-164. En parecidos términos, vid. EUROPEAN SOCIETY FOR OPINION AND MARKETING RESEARCH (ESOMAR): *Guía de los sondeos de opinión*, edición inglesa preparada por JOHN O'BRIEN, Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión (AEDEMO), Barcelona, 1993, pág. 7.

(23) Vid., por ejemplo, la intervención de MANUEL FRAGA en los debates parlamentarios que tuvieron lugar en las Cortes Generales durante la tramitación de la Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Pleno, núm. 22, de 28 de junio de 1979, págs. 1130-1133).

George Orwell. Se pretende, simplemente, poner las cosas en su justo lugar y demostrar la seriedad del riesgo real de deficiencias y manipulaciones en la elaboración de las encuestas electorales objeto de publicación y, por tanto, la necesidad de someter a control legal el trabajo de los organismos de sondeos.

Los argumentos utilizados para defender la marginalidad del riesgo de que hablamos, no son, por lo general, rechazables de plano y en su integridad, pero sí tienen los suficientes puntos débiles para relativizar su valor y negar las consecuencias tranquilizadoras que de la libertad de encuestas se quiere dar. Del examen crítico de los mismos nos ocupamos a continuación.

a') El argumento liberal de que la lógica del mercado o de la supervivencia elimina el riesgo de realización de encuestas de algún modo irregulares puede ser objeto, a pesar de su aparente solidez, de numerosas críticas.

Ante todo, debemos destacar la más relevante y directa: la de que no es tan fácil como parece poner al descubierto a las empresas que efectúan encuestas electorales sin la competencia técnica necesaria o con designios políticos determinados y, en consecuencia, en aplicación de la lógica comercial, producir su descrédito profesional y la consabida desaparición del mercado de sondeos.

La simple confrontación aritmética de los resultados de las encuestas electorales con los resultados de las elecciones efectivamente producidos no es, frente a lo que algunos consideran, un buen método de control de la objetividad de las encuestas electorales (24). Éste sería, desde luego, un sistema muy cómodo y sencillo de control, pero equivocado, y ello por la razón evidente de que los sondeos electorales no son una predicción o anticipación de los resultados de la consulta electoral, sino una simple fotografía o instantánea de las intenciones de voto de la población en un momento determinado.

Los sondeos electorales no son, como no se cansan de repetir los investigadores sociales, un estudio acabado, definitivo y válido para cualquier momento, sino una descripción temporalmente limitada. El estado de las opiniones que registran es, por definición, el de un momento dado. El sondeo es una mera fotografía de las opiniones, las cuales pueden variar y de hecho lo hacen, en mayor o menor grado, a cada instante. Los sondeos electorales se limitan, por tanto, a ofrecer una visión de las intenciones y actitudes políticas de la población en el momento en que se realizan, sin decir nada acerca de la evolución ulterior de las mismas (25).

Los sondeos no predicen, por tanto, nada; sólo informan de las preferencias electorales de la opinión pública en el instante en que se realizan. Entre la realiza-

(24) Sobre la extensión de esta creencia, *vid.* EUROPEAN SOCIETY FOR OPINION AND MARKETING RESEARCH (ESOMAR): *Cómo interpretar y publicar los resultados de las encuestas. Guía para profesionales de los medios de comunicación*, Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión (AEDEMO), Barcelona, 1989, págs. 34-36; y otra obra suya: *Guía de...*, *op. cit.*, págs. 27-28.

(25) *Vid.*, por ejemplo, ROLAND CAYROL: «Pour les sondages... quand même», *La Nef*, núm. 53, diciembre 1973-febrero 1974, monográfico titulado «Sondages d'opinion... et opinions sur les sondages», pág. 91.

ción de una encuesta electoral y la celebración de las elecciones se produce, necesariamente por efecto de la campaña electoral y de la reflexión de los electores, una evolución, más o menos acentuada, de las intenciones de voto de la población, que dicho sondeo, por ser anterior al día de la votación, no puede, lógicamente, reflejar.

El profesor norteamericano Charles E. Roll utiliza un simil deportivo muy gráfico para despejar alguna duda:

«Esperar que un sondeo preelectoral haga una predicción del ganador de una elección —incluso en la semana anterior a la misma— puede ser como fotografiar una carrera de caballos en el último tramo y esperar que la fotografía muestre cómo van a cruzar los caballos la línea de meta» (26).

Los profesionales de la investigación social no han dejado tampoco de ponerlo de manifiesto desde casi la misma aparición de las encuestas electorales. Recordemos un extracto del comunicado que los institutos franceses IFOP y SOFRES publicaron en 1967 como respuesta a las críticas que sufrían las encuestas cuyos datos no se *ajustaban* a los resultados electorales.

«El sondeo es una fotografía de las tendencias del cuerpo electoral en un instante dado: no describe más que el presente y debe, a este título, ser claramente distinguido de la previsión que, integrando un cierto número de hipótesis, se esfuerza en describir el futuro. Incluso cuando es realizado varios días antes de la elección, un sondeo no debe nunca ser considerado como una previsión electoral, puesto que no puede tener en cuenta las modificaciones de última hora en las intenciones de voto» (27).

El que las encuestas electorales y los resultados electorales no coincidan no es, por tanto, algo extraño o anómalo, que autorice, sin más, a levantar sospechas de impericia o manipulación deliberada. Así, es perfectamente posible, y ello ha ocurrido en más de una ocasión, que una encuesta inventada en todos sus puntos sea al final la que más se acerque a la realidad del día de las elecciones (28). Esta coincidencia puede ser bien fruto de la casualidad, bien demostración de una notable intuición política o bien, por último, resultado de la aplicación de la teoría de «las profecías que se autocumplen» de Robert K. Merton, conforme a la cual una definición falsa de la situación electoral puede generar una conducta nueva tal que haga verdadera la concepción originariamente falsa (29).

(26) Vid. CHARLES E. ROLL: «Straws in the wind: the record of the "Daily News" poll», *Public Opinion Quarterly*, núm. 32, 1966, pág. 259.

(27) Vid. el Comunicado de los institutos franceses IFOP y SOFRES de 29 de noviembre de 1967 en JEAN STOETZEL: «Faut-il brûler les sondages?», *Preuves*, núm. 13, 1973, pág. 9.

(28) Vid. JOSÉ I. WERT ORTEGA durante su intervención en el debate que sobre la reforma del régimen electoral tuvo lugar en el Centro de Estudios Constitucionales el 31 de enero de 1994 (*Apud* JOSÉ R. MONTERO GIBERT y otros: *La reforma...*, *op. cit.*, pág. 184).

(29) Vid. ROBERT K. MERTON: «La profecía que se cumple a sí misma», en *Teoría y estructuras so-*

El descubrimiento de los comportamientos inadecuados en la realización de las encuestas electorales requiere, por tanto, algo más. Algunas veces basta con el examen detenido por los periodistas especializados del informe técnico que el organismo de sondeos entrega al medio de comunicación que le ha encargado la realización de la encuesta, pero otras (parquedad de la ficha técnica, ambigüedad de la misma, desconfianza sobre su veracidad) es necesaria la realización de una pesada y difícil labor de investigación y comprobación de las condiciones de elaboración de la encuesta ante la empresa de sondeos, lo cual no es nada fácil de hacer.

Ésta es, a grandes rasgos, la crítica principal que cabe alegar contra la idea de que el instinto comercial de supervivencia por parte de los organismos de sondeos, debe conducir a un adecuado nivel de calidad y seriedad en la realización de encuestas electorales. Pero no es, desde luego, la única utilizable. Entre otras objeciones adicionales posibles pueden citarse las siguientes:

1. En primer lugar, hay que tener en cuenta un dato de la experiencia práctica que normalmente suele pasar desapercibido. Y es que nada impide que la empresa desacreditada por su actividad incompetente o partidista se disuelva pacíficamente y reaparezca al poco en el mercado con otro nombre, pero con idénticas o parecidas características. El argumento de la lógica comercial perdería, así, gran parte de su eficacia, aun en el caso de que se pudiera admitir que es fácil poner al descubierto a los sondeadores incompetentes y manipuladores.

2. En segundo término, no cabe olvidar en ningún momento tampoco que los periodistas encargados de la publicación de los sondeos electorales carecen, por lo general, de los conocimientos básicos imprescindibles para enjuiciar críticamente los trabajos de los medidores de opinión y poder distinguir, en consecuencia, los sondeos correctos de los incorrectos; y lo que es mucho peor, no tienen tampoco, se queja José L. Dader, interés alguno por adquirir en este terreno el nivel de especialización que sí demuestran, por el contrario, en otras áreas (información bursátil, deportes, etc.) (30).

La razón de esta actitud se halla, posiblemente, en una mezcla de respeto ancestral hacia el trabajo científico y de despreocupación profesional respecto de todo aquello que no es capaz de atraer la atención del público, pues, como dice Aníbal Gómez, «los sondeos constituyen noticia; en cambio, los problemas técnicos de la encuesta no son objeto de interés periodístico» (31).

José L. Dader se ha mostrado muy crítico con este lamentable y generalizado comportamiento de los integrantes de la profesión periodística:

ciales, 4.^a edición, traducción de Florentino M. Torner y Rufina Borques, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, págs. 505-520 (edición original: «The self-fulfilling prophecies», en *Theory and Social Structure*, The Free Press, Glencoe, 1949).

(30) Vid. CÁNDIDO MONZÓN y JOSÉ L. DADER: «Las encuestas y...», *op. cit.*, pág. 473.

(31) Vid. ANÍBAL GÓMEZ: *Opinión pública y medios de difusión*, Ciespal, Quito, 1983, pág. 153.

«Pero esa falta de atención al método de obtención de unos datos resulta crucial para poder diferenciar entre una medición solvente y rigurosa de un estado de opinión y la pura superchería disfrazada de apariencia científica. Revela además una actitud tremendamente paleta en los periodistas que la asumen: porque aceptan como sagrada e inapelable cualquier cuantificación presentada por un científico o por quien se autotitula como tal. Mientras el argumento dogmático ya no le es aceptado a ningún líder político, cultural o religioso, la afirmación del supuesto científico se convierte para los periodistas —y para la sociedad en general— en el nuevo dogma de fe. Olvidando, en cambio, que, como en cualquier grupo profesional, coexisten miembros brillantes y mediocres, rigurosos en su trabajo y frívolos, quienes han podido trabajar con todos los medios necesarios y quienes disponían de muy pobres recursos» (32).

3. Otra crítica posible, formulada desde una perspectiva diferente a las anteriores, consiste en advertir que no todas las entidades que realizan encuestas electorales se encuentran sometidas a la lógica del mercado. Además de las empresas de sondeos que viven de la venta de sus productos, cabe relacionar otros tres tipos de organismos dedicados a la realización de encuestas y estudios de opinión:

— El Centro de Investigaciones Sociológicas y otros centros públicos similares de carácter regional.

— Los partidos políticos y los grandes consorcios económicos, muchos de los cuales cuentan con departamentos de investigación social.

— Las empresas de sondeos que, aunque cuenten con personalidad jurídica propia, han sido constituidas o están controladas de hecho por cualquiera de los sujetos anteriores y dedicadas a su exclusivo o preferente servicio.

4. Por último, la lógica comercial, es necesario tenerlo también en cuenta, no siempre pasa por actuar bajo el fuego sagrado del rigor científico y ofrecer resultados fidedignos. En ocasiones, la viabilidad y el éxito económico de las empresas de sondeos puede depender de la realización de comportamientos más o menos irregulares.

La lógica comercial o de la supervivencia puede llevar, por ejemplo, a disminuir las garantías de calidad de las encuestas con el fin de reducir costes y no perder clientes ante las ofertas más baratas de la competencia (33); a planificar el diseño de la encuesta conforme a los deseos políticos de quien la encarga (34); o a falsificar sus resultados ante la necesidad de noticias espectaculares por parte de los medios

(32) Vid. CÁNDIDO MONZÓN y JOSÉ L. DADER, «Las encuestas y...», *op. cit.*, pág. 473.

(33) ROBERT WORCESTER, enemigo declarado del control de las encuestas mediante leyes, reconoce, no obstante, que uno de los peligros más asfixiantes de la validez científica de las encuestas es la presión de la *Ley de Gresham*, «que fuerza cada vez más a los institutos, por las ofertas más baratas de la competencia, a reducir los costes y desatender los estándares de profesionalidad» («Public opinion polling», *WAPOR Newsletter*, núm. 93, 1987, pág. 8).

(34) Vid. la opinión del profesor HENRY VALEN en PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE ON PARLIAMENTARY AND PUBLIC RELATIONS: *Information report...*, *op. cit.*, pág. 12. Vid. también JORGE O. FERNÁNDEZ SANTANA: *Diseño y...*, *op. cit.*, pág. 35; PIERRE BOURDIEU: «Remarques á propos de la veleur scientifique et des effects politiques des enquêtes d'opinion», *Pouvoirs. Revue*

de comunicación, sus clientes naturales tratándose de encuestas destinadas a la publicación (35).

b') El segundo argumento utilizado por los defensores de la tesis de la marginalidad del riesgo de falta de objetividad en la elaboración de las encuestas electorales, esto es, la imposibilidad de prever la dirección de la influencia de las encuestas electorales, tampoco nos parece que tenga la suficiente entidad como para descartar de plano, o reducir a límites tolerables, la posibilidad de manipulación de las encuestas, con propósitos políticos determinados, por parte de los organismos de sondeos.

Esta constatación sociológica, indudablemente cierta, reduce desde luego de forma significativa este riesgo, pero no lo elimina o margina a la mínima expresión, como la historia de los sondeos electorales ha demostrado a lo largo de los años. Las razones de ello pueden resumirse en las dos siguientes:

1. Una cosa es, como nos enseña el viejo Platón, *la realidad* y, otra muy distinta, *lo que la gente percibe que es la realidad*. Aunque es cierto que nadie está en condiciones de prever el tipo y la intensidad de los efectos que un sondeo electoral determinado puede desencadenar sobre el voto de los ciudadanos y, en consecuencia, el modo en que puede incidir sobre los resultados electorales, existe una opinión generalizada entre la población y los hombres políticos, compartida por muchos de quienes realizan y publican encuestas, de que ello no es así en modo alguno.

Y no cabe duda que mientras esta creencia exista la tentación de manipulación partidista de las encuestas electorales estará viva. Antes de que surgieran las encuestas electorales científicas, el gran sociólogo norteamericano William I. Thomas formuló un importante teorema de las ciencias sociales que confirma plenamente lo que decimos:

«Si los individuos definen las situaciones como reales, son reales en sus consecuencias» (36).

2. En segundo lugar, y a mayor abundamiento, no debe olvidarse que el ser humano no se caracteriza, precisamente, como presupone la tesis que criticamos,

Française D'études Constitutionnelles et Politiques, núm. 33, págs. 132-133; declaraciones de MADELEINE GRAWITZ en *Le Figaro*, de 14 de marzo de 1972; JOAQUÍN LEGUINA: «Encuestas y urnas», *El País*, de 30 de abril de 1995; RAMÓN COTARELO: «De encuestas y sondeos», *El País*, de 6 de diciembre de 1997; intervención del diputado MORILLO CRESPO, de Unión de Centro Democrático, durante el debate de toma en consideración de la *Proposición de Ley sobre Reglamentación de Encuestas Electorales* de Coalición Democrática de 1979 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Pleno, núm. 22, de 28 de junio de 1979, pág. 1134); y la Exposición de Motivos de la *Proposición de Ley relativa a la deontología de los sondeos de opinión de carácter político*, presentada por el diputado francés Guermeur en 1977 ante la Asamblea Nacional (núm. 2896).

(35) Sobre las relaciones entre encuestadores y periodistas y sus respectivas expectativas en materia de encuestas, en un plano general, *vid.* EUROPEAN SOCIETY FOR OPINION AND MARKETING RESEARCH (ESOMAR): *Cómo interpretar y publicar...*, *op. cit.*, págs. 10-14 y 42-46.

(36) *Vid.* WILLIAM I. THOMAS y DOROTHY SWAINE: *The child in America*, Knopf, New York, 1928, pág. 572.

por actuar siempre y en cualquier circunstancia conforme a la estricta lógica de la prudencia o del riesgo mínimo. En ocasiones, como la teoría de los juegos y la propia vida nos enseña, está dispuesto a asumir riesgos, más o menos elevados y graves, como medio para conseguir ciertas cosas (37).

El que nos encontremos en un período en el que los políticos y sus partidarios buscan, como dice Marc Lauriol, «todos los medios directos o indirectos de alcanzar la victoria» (38), en conexión con la gran capacidad de influencia de las encuestas electorales y el hecho de que las elecciones se decidan muchas veces por unos pocos miles de votos, puede llevar a muchos a practicar con las encuestas el antiguo deporte del «funambulismo sin red» en la confianza de que todo irá bien.

3) LA INSUFICIENCIA DE LA REGULACIÓN ACTUAL

El legislador español ha sido consciente de la seriedad y gravedad del riesgo de falta de objetividad por parte de los realizadores de encuestas electorales y se ha preocupado, en consecuencia, de establecer normas encaminadas a proteger el derecho de los electores a la información veraz y a la correcta formación de su sufragio. No obstante, se trata, a nuestro juicio, de una regulación insatisfactoria por ser claramente insuficiente. Vamos a verlo.

A) *Las normas vigentes*

La LOREG, a diferencia de otras legislaciones extranjeras —por ejemplo, la francesa—, no ha establecido ninguna obligación general de aseguramiento de la objetividad de las encuestas electorales públicas por parte de los organismos de sondeos, es decir, no contiene ninguna declaración genérica en el sentido de que la elaboración de tales encuestas deba ser efectuada de tal manera que se asegure su calidad, seriedad y rigor (39).

Nuestro legislador ha considerado, por el contrario, más oportuno garantizar la objetividad de las encuestas electorales públicas a través del establecimiento de una serie de reglas específicas, seguramente por entender que las obligaciones genéricas, aparte de su escasa utilidad en la práctica, dejan un amplio margen de apreciación a

(37) Sobre la teoría de los juegos, *vid.* MICHAEL D. RESNIK: *Elecciones. Una introducción a la teoría de la decisión*, traducción de Stella Villarrea y Blanca Rodríguez, Gedisa, Barcelona, 1998, págs. 203-291 (edición original: *Choices. An introduction to decision theory*, 1987).

(38) *Vid.* la Exposición de Motivos de la *Proposición de Ley tendente a regular la publicación de sondeos de opinión en período electoral*, presentada por el diputado francés MARC LAURIOL en 1977 ante la Asamblea Nacional (núm. 2791).

(39) En Francia, *vid.* el artículo I del *Decreto núm. 80-351, de 16 de mayo de 1980, para la aplicación del artículo 5 de la Ley núm. 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y a la difusión de ciertos sondeos de opinión*.

los órganos de control, atentando directamente, por tanto, a la seguridad jurídica, principio fundamental de nuestro Ordenamiento Jurídico según el artículo 9.3 de nuestra Constitución (40).

¿Cuáles son estas normas específicas que establece nuestro Derecho en garantía de la objetividad de las encuestas electorales? Son dos y de un tenor muy diferente: de un lado, la obligación de dar publicidad la ficha técnica de la encuesta; y de otro, la prueba de falsificaciones.

a) *La obligación de publicar la ficha técnica*

La primera garantía de la objetividad de las encuestas electorales públicas establecida en la LOREG consiste en la obligatoriedad de que todo sondeo que se publique vaya acompañado de una mínima información sobre sus condiciones de elaboración (quién lo ha efectuado, por encargo de quién, cuál es el tamaño de la muestra, etc.); información que usualmente recibe la denominación de «ficha técnica de la encuesta» y que constituye en cierto modo, como dice Vincenzo Zeno-Zencovich, «su carnet de identidad» (41).

La LOREG ha establecido esta obligación en el apartado primero del artículo 69. Sus términos son, en concreto, los siguientes:

«Los realizadores de todo sondeo o encuesta deben, bajo su responsabilidad, acompañarla de las siguientes especificaciones, que asimismo debe incluir toda publicación de las mismas:

a) Denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya encargado su realización.»

b) Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente los siguientes extremos: sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo.

c) Texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas.»

Esta disposición no constituye, en modo alguno, una peculiaridad de la LOREG, sino que se halla presente también en nuestras normas históricas sobre sondeos (42),

(40) Vid. GIUSEPPE CONTINI: «Profili giuridici della regolamentazione dei sondaggi elettorali e spunti comparatistici», en VINCENZO ZENO-ZENCOVICH (ed.): *I sondaggi di opinione...*, op. cit., pág. 15.

(41) Vid. VINCENZO ZENO-ZENCOVICH: «Sondaggi demoscopici e responsabilità civile», en la obra por él dirigida: *I sondaggi di opinione...*, op. cit., págs. 140-141.

(42) Vid. el artículo 6 del Decreto 2951/1975, de 31 de octubre, del Ministerio de Información y Turismo, sobre régimen de las empresas dedicadas a las encuestas de opinión (*Boletín Oficial del Estado* núm. 284, de 24 de noviembre de 1975); y el artículo 2 de la *Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales*.

en los diversos códigos deontológicos de que se han dotado los profesionales (43) y en la práctica totalidad de las legislaciones de sondeos existentes en el Derecho comparado que abordan la regulación de su objetividad, es decir, que no se han limitado a prohibir temporalmente la difusión de encuestas electorales (44).

La extensión y aceptación de esta norma da cuenta de su enorme valor. De un lado, ofrece a los electores la posibilidad de formarse una opinión propia sobre la validez y el alcance de las encuestas electorales que se publican durante el período preelectoral y, en consecuencia, poder decidir, por sí mismos, si están o no de acuerdo con sus resultados. Y, de otro lado, trata de asegurar un mínimo de calidad y solvencia profesional en el proceso de realización de las encuestas electorales en general, pues el comportamiento de los organismos de sondeos a la hora de elaborar encuestas y el de los medios de comunicación en el momento de contratar sus servicios, no puede ser el mismo si se tiene o no la obligación de dar cuenta a la opinión pública de los métodos utilizados para obtener los resultados de los sondeos que se publican, esto es, si se está o no obligado a poner públicamente de manifiesto las posibles debilidades técnicas de que adolecen los mismos.

b) *La prohibición de falsificaciones*

El segundo de los elementos sustantivos que tratan de asegurar la calidad y el rigor de las encuestas electorales objeto de publicación en nuestro Ordenamiento Jurídico consiste en la prohibición de «falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas» de sus datos e informaciones.

Esta disposición se encuentra recogida en el apartado segundo del artículo 69 de la LOREG, cuyo tenor literal, heredado casi palabra por palabra de la *Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales* (45), dice así:

(43) Vid. EUROPEAN SOCIETY FOR OPINION AND MARKETING RESEARCH (ESOMAR): *Código internacional de prácticas...*, op. cit., págs. 6-7. Ya en junio de 1903 el Instituto Internacional de Estadística publicó la primera declaración formal sobre encuestas por muestreo, en la que, entre otros aspectos, se recomendaba a los investigadores la necesidad de acompañar la exposición de los resultados obtenidos con una descripción completa del procedimiento utilizado (*Apud* CARLO ERMINERO: «Il sondaggio tra libertà e autodisciplina», en VINCENZO ZENO-ZENCOVICH (ed.): *I sondaggi...*, op. cit., pág. 201).

(44) Vid., en Francia, el artículo 2 de la *Ley 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y a la difusión de ciertos sondeos de opinión*; en Italia, el artículo 6.2 de la *Ley núm. 515, de 10 de diciembre 1993, sobre la regulación de las campañas electorales para la elección de la Cámara de Diputados y el Senado de la República*; en Bélgica, el artículo 2 de la *Ley de 18 de julio de 1985, sobre publicación de los sondeos de opinión y otorgamiento del título de «Instituto de sondeo de opinión»*, según el texto modificado por *Ley de 21 de junio de 1991*; y en Portugal, por último, por no alargar más la cita, el artículo 6, en relación con el 5, de la *Ley núm. 31/1991, de 20 de julio, sobre publicación y difusión de sondeos y encuestas de opinión*. La legislación brasileña constituye, sin embargo, la excepción a la generalizada extensión de la obligación de la publicación de la ficha en el Derecho comparado.

(45) Vid. el artículo 3 de la *Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales*.

«La Junta Electoral Central vela porque los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas, así como por el correcto cumplimiento de las especificaciones a que se refiere el párrafo anterior [la publicación de las características técnicas del sondeo] y por el respeto a la prohibición establecida en el apartado 7 de este artículo.»

No cabe duda de que nos encontramos ante una disposición imprescindible para asegurar la objetividad en la realización de las encuestas electorales. Su inexistencia daría libre curso a los manipuladores de encuestas y supondría una abdicación intolerable del legislador respecto de sus obligaciones en orden a la protección tanto de la información veraz como de la libre formación de la voluntad electoral de los ciudadanos. De nada serviría facilitar a la opinión pública la ficha técnica de una encuesta electoral, si los datos que ofrece tal encuesta han sido previamente adulterados.

Es precisamente esta relevancia lo que ha motivado que se trate de una norma generalizada en el Derecho comparado, a semejanza de lo que sucede con la obligatoriedad de la publicación de la ficha técnica, según acabamos de ver (46). No obstante, cada país le ha dado, como es lógico, una formulación propia y, por tanto, un alcance distinto a esta disposición. Así, por ejemplo, la legislación francesa habla de los que publiquen encuestas «alterando el alcance de los resultados obtenidos» y de la existencia de «indicaciones engañosas» (47); la belga de «error, deformación o manipulación» de los resultados de un sondeo (48), y la portuguesa de «la alteración del significado de los resultados obtenidos» (49).

(46) La legislación italiana constituye, sin embargo, una notable excepción a esta corriente general, aunque fruto, sin duda, de la precipitación con que fue redactada la Ley que regula las campañas electorales, que es la que recoge las normas relativas a las encuestas electorales. La *Ley núm. 515, de 10 de diciembre 1993, sobre la regulación de las campañas electorales para la elección de la Cámara de Diputados y el Senado de la República*, no contiene, por tanto, ninguna referencia a esta cuestión. Se limita, en el artículo 6.1, a establecer la prohibición de publicar encuestas electorales durante los quince días anteriores a la votación, así como durante el desarrollo de ésta; en el artículo 6.2, a enunciar la obligación de publicar la ficha técnica de la encuesta durante el resto del período preelectoral; y, en el artículo 15, a ordenar las sanciones por el incumplimiento de estas disposiciones. Esta deficiencia no ha sido solucionada por posteriores Decretos-Leyes que han afectado a las encuestas electorales, como el *Decreto-Legge núm. 83, de 20 de marzo de 1995*, o el *Decreto-Legge núm. 129, de 19 de marzo de 1996*. Sobre esta cuestión, *vid. GIANLUCA GARDINI: La disciplina delle campagne elettorali*, Cedam, Padova, 1996, pág. 158.

(47) *Vid.* el artículo 9.1 y el 12 de la *Ley 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y a la difusión de ciertos sondeos de opinión*.

(48) *Vid.* los artículos 3.3 y 4.2 b) de la *Ley de 18 de julio de 1985, sobre publicación de los sondeos de opinión y otorgamiento del título de «Instituto de sondeo de opinión»*.

(49) *Vid.* el artículo 13 de la *Ley núm. 31/1991, de 20 de julio, sobre publicación y difusión de sondeos y encuestas de opinión*.

B) *Sus límites*

La obligación de publicar la ficha técnica de los sondeos electorales públicos y la prohibición de manipulación de los datos e informaciones de los mismos son, por tanto, los dos únicos elementos de carácter sustantivo con que cuenta la legislación electoral española para garantizar la objetividad de tales sondeos. Estos dos instrumentos normativos tienen, como acabamos de ver, una gran trascendencia de cara a la preservación de la libertad de voto, pero no colman, sin embargo, las expectativas que despierta la intervención del Derecho en esta materia:

a) La publicación de la ficha técnica presenta numerosas limitaciones esenciales para poder cumplir adecuadamente su finalidad. La más evidente es el carácter necesariamente incompleto de la ficha, de tal forma que quedan fuera de ella cuestiones técnicas importantes que permitirían matizar seriamente la validez y representatividad de los resultados de los sondeos publicados (composición de la muestra, control del trabajo de los encuestadores, etc.). La ficha no lo puede recoger todo, pues el espacio con que cuentan los medios de comunicación y la capacidad de captar la atención del público son, en su propia esencia, limitados (50).

No es éste, sin embargo, el único factor que restringe la utilidad de la ficha técnica. Aunque lo anterior no fuera un obstáculo insalvable —que sí lo es— existen otros elementos que conducen al mismo resultado. Se trata, fundamentalmente, de los tres siguientes:

— La existencia de un amplio grupo de ciudadanos a quienes sólo les interesan los resultados de los sondeos y no su proceso de elaboración (51).

— La carencia, en gran parte de la población, de los conocimientos metodológicos necesarios para interpretar y comprender correctamente la información que contiene la ficha (52).

— La forma ininteligible y poco destacada con que la suelen presentar los medios de comunicación. Los elementos de la ficha suelen relatarse con un lenguaje incomprensible para la mayoría y aparecen, por lo general, en un cuadro situado en el último rincón de la información dedicada a la encuesta y con un tipo de letra considerablemente más reducido que el ordinario (53).

b) La segunda norma, la exigencia de que los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones de-

(50) Vid. CÁNDDIDO MONZÓN y JOSÉ L. DADER: «Las encuestas y...», *op. cit.*, pág. 476.

(51) Vid. MICHEL BRULÉ: *L'empire...*, *op. cit.*, págs. 163-164; y CÁNDDIDO MONZÓN y JOSÉ L. DADER: «Las encuestas y...», *op. cit.*, pág. 473.

(52) Algunos autores han propuesto la divulgación, siquiera sea de forma elemental, de los métodos del estudio de la opinión pública durante la edad escolar. Así, *vid.* ROLAND CAYROL: *La nouvelle communication politique*, Larousse, Paris, 1986 pág. 123; ALFRED GROSSER: «Science et démocratie», *Le Monde*, 22 de septiembre de 1972; y ALBERT PRIMO: «Pour une réglementation des sondages d'opinion», *Le Monde*, 5 de agosto de 1974.

(53) Sobre la conveniencia de hacer comprensible la ficha técnica, *vid.* CÁNDDIDO MONZÓN y JOSÉ L. DADER: «Las encuestas y...», *op. cit.*, pág. 474.

liberadas, tiene un ámbito muy concreto y determinado de actuación y, por tanto, bastante limitado. Con ella no se pretenden proscribir todas las posibles manipulaciones en el ámbito de las encuestas electorales, sino sólo las más evidentes y descaradas: las falsificaciones, ocultaciones y modificaciones deliberadas de sus datos e informaciones.

Quedan fuera de su órbita otros atentados a la objetividad de las encuestas electorales de análoga gravedad y que pueden aparecer en cualquiera de las fases del proceso de elaboración de las mismas y revestir gran importancia de cara a la validez de los resultados que se obtengan. Por ejemplo:

- Formulación de preguntas capciosas, encaminadas a predeterminedar la respuesta de los entrevistados en el sentido político deseado (54).
- Existencia de preguntas colaterales capaces de incidir decisivamente sobre el sentido de las respuestas dadas por los entrevistados a las preguntas principales que se formulan con posterioridad (55).
- Sobrerrepresentación muestral de determinados sectores sociales favorables a cierto partido político. Por ejemplo, los residentes en grandes poblaciones.
- Realización de la mayor parte de las entrevistas en determinados barrios de una ciudad y no en otros.

4) LA POSIBILIDAD DE INTRODUCIR NUEVOS ELEMENTOS NORMATIVOS

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto, de forma bastante clara a nuestro juicio, la necesidad de dar un paso más y reforzar el dispositivo legal de garantía de la objetividad de las encuestas electorales públicas con que contamos en la actualidad, con el fin de preservar, en la mayor medida en que sea posible hacerlo, el derecho de los electores a la información veraz y a la libre formación de su voluntad electoral.

Ahora bien, ¿cómo hacerlo? ¿Cómo se puede fortalecer el régimen de la objetividad de las encuestas electorales que son objeto de publicación? ¿De qué instrumentos normativos podemos valernos para conseguir esta loable y deseada finalidad?

A nuestro juicio, podría bastar con la introducción de dos medidas que afectan de forma directa al trabajo de los realizadores de encuestas electorales.

(54) Sobre los sesgos en la redacción de las preguntas, *vid.* CL. WILHOIT y D. WEAVER: *Newsroom guide to polls and surveys*, American Newspapers Public Association e Indiana University Press, Washington D.C., 1980, págs. 5 y ss.; CÁNDIDO MONZÓN y JOSÉ L. DADER: «Las encuestas y...», *op. cit.*, págs. 484-486; y JOSÉ I. WERT ORTEGA: *Carta abierta...*, *op. cit.*, págs 15-27 y 103-105.

(55) *Vid.* JOSÉ I. WERT ORTEGA: *Carta abierta...*, *op. cit.*, pág. 19.

A) *La obligación de realizar las encuestas de conformidad con los principios metodológicos básicos*

La primera medida consiste en el establecimiento de las reglas o principios metodológicos básicos, universalmente aceptados, que deben seguir los organismos de sondeos a la hora de efectuar encuestas electorales objeto de publicación (56). Entre otros, pueden citarse los siguientes:

— La muestra debe ser representativa del conjunto de la población a que se refiere.

— Las preguntas deben formularse con claridad y precisión y sin orientar, directa o indirectamente, el sentido de las respuestas.

— La duración de la encuesta debe ser corta, con el fin de hacer posible la homogeneidad de sus resultados.

— El trabajo de los encuestadores debe ser regularmente controlado, en orden a depurar las posibles falsificaciones de encuestas por los entrevistadores (57).

Esta disposición, presente en las legislaciones de muchos países de nuestro entorno (58), y esbozada sumariamente en la Proposición de Ley de Coalición Democrática origen de la *Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales* (59), no supone otra cosa, en cierto modo, que imponer legalmente a quienes realizan encuestas electorales públicas el cumplimiento de las reglas deontológicas elementales de la profesión (60).

El objetivo que se persigue con ello es evidente: de una parte, acabar con la publicación de sondeos que no reúnan las mínimas condiciones de calidad y rigor; y, de otra, proporcionar a la Junta Electoral Central un asidero legal para proceder con-

(56) A favor de esta medida, *vid.* MAURICE DUVERGER: «Le droit au miroir», *Le Monde*, 17 de junio de 1977.

(57) Existe un cierto grado de falsificación de encuestas por parte de los encuestadores, que se cifra, según diversos estudios, entre un 2 y un 6 por 100 de las encuestas efectuadas (*Vid.* JOSÉ I. WERT ORTEGA: *Carta abierta...*, *op. cit.*, pág. 48).

(58) *Vid.*, en Francia, los artículos 1 a 6 del *Decreto núm. 80-351, de 16 de mayo de 1980, para la aplicación del artículo 5 de la Ley núm. 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y a la difusión de ciertos sondeos de opinión*; en Portugal, el artículo 3 de la *Ley núm. 31/1991, de 20 de julio, sobre publicación y difusión de sondeos y encuestas de opinión*; y, en Bélgica, el artículo 2 de la *Ley de 18 de julio de 1985, sobre publicación de los sondeos de opinión y otorgamiento del título de «Instituto de sondeo de opinión»*.

(59) *Vid.* el artículo 5, apartados uno y dos, de la *Proposición de Ley sobre Reglamentación de Encuestas Electorales* de Coalición Democrática (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Serie B, núm. 31-I, de 30 de mayo de 1979, págs. 126-127).

(60) Sobre estas reglas, *vid.* EUROPEAN SOCIETY FOR OPINION AND MARKETING RESEARCH (ESOMAR): *Guía de...*, *op. cit.*, págs. 27-36. *Vid.* también otras dos obras de esta organización internacional: *Código internacional CCI/ESOMAR para la práctica de la investigación social y de mercados*, Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión (AEDEMO), Barcelona, 1996; y *Código internacional de prácticas...*, *op. cit.*

tra este tipo de encuestas, en el caso de que se publiquen, tanto por la vía sancionadora, como, sobre todo, mediante el ejercicio del derecho de rectificación (61).

Actualmente la Junta Electoral, como apunta muy bien José L. Ruiz-Navarro Pinar, se encuentra bastante inerte frente a ciertos atentados a la objetividad de las encuestas electorales:

«El control que la Junta Electoral Central realiza es puramente externo, ya que no entra a analizar las técnicas que se han utilizado para elaborar la encuesta. Es decir, que si, por ejemplo, se publicase un sondeo cuyo muestreo fuese tan pequeño que no resultase representativo, la Junta, si bien es verdad que puede recabar, de quien lo hubiere realizado, las informaciones técnicas complementarias que juzgase oportunas, sin embargo, más problemático sería si podría prohibir su publicación u obligar a rectificar, al medio informativo que lo hubiera publicado, si dicho sondeo cumple con los requisitos que establece este precepto» (62).

B) *La creación de un Registro de organismos de sondeos*

El segundo elemento normativo que cabría introducir en nuestro Ordenamiento es la creación de un Registro público de organismos que deseen efectuar encuestas electorales destinadas a la publicación, a semejanza de lo que hacía el *Decreto 2951/1975, de 31 de octubre, del Ministerio de Información y Turismo, sobre régimen de las empresas dedicadas a las encuestas de opinión* (63), o de lo que sucede actualmente en las legislaciones de sondeos de opinión de Portugal (64) y de Bélgica (65).

Para acceder a ese Registro el organismo en cuestión debería reunir los requisitos personales y materiales necesarios para poder efectuar las encuestas con rigor científico y seriedad profesional: titulación oficial por parte del director de la encuesta y otros especialistas, profesionalidad de los encuestadores, etc. Naturalmente, para mantener la inscripción no podrían alterarse *in peius* esas condiciones técnicas y, desde luego, debería cumplirse escrupulosamente con el resto de las normas que garantizan la objetividad de las encuestas electorales públicas.

(61) Vid. PIERRE AVRIL: «Le droit des sondages», en la obra colectiva *Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Éditions de L'Université et de L'Enseignement Moderne, París, 1981, pág. 695; y JOSÉ L. RUIZ-NAVARRO PINAR: «Artículo 69», *op. cit.*, pág. 645.

(62) Vid. JOSÉ L. RUIZ-NAVARRO PINAR: «Artículo 69», *op. cit.*, pág. 645. Vid. también PIERRE AVRIL: «Le droit...», *op. cit.*, pág. 695.

(63) Vid. los artículos 1 a 5 del *Decreto 2951/1975, de 31 de octubre, del Ministerio de Información y Turismo, sobre régimen de las empresas dedicadas a las encuestas de opinión* (*Boletín Oficial del Estado* núm. 284, de 24 de noviembre de 1975).

(64) Vid. el artículo 2 de la *Ley núm. 31/1991, de 20 de julio, sobre publicación y difusión de sondeos y encuestas de opinión*.

(65) Vid. el artículo 3 de la *Ley de 18 de julio de 1985, sobre publicación de los sondeos de opinión y otorgamiento del título de «Instituto de sondeo de opinión»*.

En cuanto a las consecuencias de la falta de inscripción en dicho Registro, caben dos posibilidades:

1.º Que la inscripción constituya un presupuesto habilitante para poder realizar encuestas electorales públicas, de tal modo que sólo puedan publicarse las encuestas realizadas por las entidades que se hayan inscrito en el Registro. Es el sistema que seguía el *Decreto 2951/1975* y el que rige en Portugal.

2.º Que la inscripción permita a quien se inscriba ostentar el título de «instituto, empresa u organismo de sondeo de opinión», informándose expresamente de tal circunstancia en la ficha técnica que acompaña a la publicación de las encuestas. Este sistema es el vigente, en parte, en el Reino de Bélgica.

Se trata de dos vías distintas de cerrar el paso a la publicación de encuestas electorales realizadas por entidades carentes de toda preparación para ello. La primera lo hace de forma directa, mientras que la segunda apela a las reglas del mercado, dado el disvalor que supondría ante los clientes y, sobre todo, ante la opinión pública, no estar inscrito en dicho Registro: las encuestas realizadas por estas entidades estarían sujetas, desde un principio, a la desconfianza y la sospecha general sobre su calidad.

¿Qué posición adoptar? Creemos que, en un principio, en una primera etapa, debería establecerse el segundo sistema, por ser mucho menos constrictivo e intervencionista. Sólo en el caso de que se demostrara su ineficacia se debería acudir al primero (66).

C) *Otras posibles medidas*

La regulación de la forma de elaborar las encuestas y la creación del Registro de empresas de sondeos son, pues, las dos medidas que proponemos para completar el marco jurídico de la objetividad de las encuestas electorales existente en la LOREG, en garantía de los derechos de los ciudadanos. No nos parece conveniente, en cambio, introducir otras adicionales, presentes en el Derecho comparado o ideadas por la doctrina, como la prohibición de publicar encuestas determinado número de días después de su realización, la obligación genérica de asegurar la objetividad en la realización de las encuestas electorales, el derecho de acceso de los partidos para es-

(66) La doctrina no se ha pronunciado directamente sobre esta cuestión, sino que se ha limitado a señalar, mayoritariamente, la oportunidad del establecimiento de un Registro de empresas de sondeos. A este respecto, *vid.* ERNESTO BETTINELLI: «Diritto di voto, libertà di propaganda e regolamentazione dei sondaggi elettorali», en VINCENZO ZENO-ZENCOVICH (ed.): *I sondaggi di opinione...*, *op. cit.*, pág. 64; CORRADO DE MARTINI: «Introduzione», en VINCENZO ZENO-ZENCOVICH (ed.): *I sondaggi di opinione...*, *op. cit.*, págs. 8-9; EMMANUEL DERIEUX: «Propagande électorale», *Les Petites Affiches*, núm. 48, 20 avril 1988, pág. 10; y PIERRE VIANSSON-PONTÉ: «Pour une déontologie», *Le Monde*, 6 de mayo de 1977. En contra, *vid.* la Exposición de Motivos de la *Proposición de Ley relativa a la deontología de los sondeos de opinión de carácter político* presentada por el diputado Guermeur y otros colegas en la Asamblea Nacional francesa en 1977 (número 2896).

tudiar y comprobar el proceso de elaboración de las encuestas, o la llamada «regla de la competencia».

La más importante de todas ellas es, sin duda, esta última, la obligación de no distorsionar la competencia en el ámbito de las encuestas. Esta regla está vigente en los Ordenamientos francés (67) y portugués (68); y fue propuesta sin éxito por Coalición Democrática en su Proposición de Ley de 1979, bajo la siguiente formulación:

«La Junta Electoral Central se asegurará convenientemente de que las personas o entidades que realicen sondeos destinados a ser publicados o difundidos no procedan mediante acción concertada, convenciones, pactos expresos o tácitos o coaliciones, en cualquier forma que sea, con la finalidad, o pudiendo tener por efecto, impedir o restringir la misma actividad de otras personas o entidades» (69).

Esta disposición, que trata de asegurar las virtudes de la libre competencia en el ámbito de las empresas de sondeos que se dedican a la publicación de encuestas electorales (70), nos parece, sin embargo, como a la mayoría de la doctrina, innecesaria e incluso perturbadora (71). Ello se debe a las siguientes razones:

— Los institutos de sondeos, como cualquier empresa comercial, están ya sujetos a la obligación de respetar las reglas de la concurrencia. Esta norma no añadiría, pues, nada a lo ya previsto con carácter general en el Derecho mercantil.

— La Junta Electoral Central, en cuanto órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la regulación electoral y, por tanto, de las diferentes normas sobre los sondeos electorales, está mucho menos preparada que el Tribunal de la Competencia para detectar y sancionar las actuaciones contrarias al libre mercado.

— Por último, no existe, hoy día, ningún riesgo real de restricción de la competencia en materia de encuestas electorales. El problema es, más bien, el contrario: el excesivo número de entidades que efectúan encuestas, gran parte de las cuales carecen de toda solvencia técnica (72).

(67) Vid. el artículo 5 de la Ley núm. 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y a la difusión de ciertos sondeos de opinión.

(68) Vid. el artículo 10 de la Ley núm. 31/1991, de 20 de julio, sobre publicación y difusión de sondeos y encuestas de opinión.

(69) Vid. el artículo 5.3 de la Proposición de Ley sobre Reglamentación de Encuestas Electorales de Coalición Democrática (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie B, núm. 31-I, de 30 de mayo de 1979, págs. 126-127).

(70) Sobre la finalidad e interpretación de esta norma, vid. ALEXANDRE LAZAREFF: *Le droit des...*, op. cit., pág. 58; y PIERRE AVRIL: «Le droit...», op. cit., pág. 696.

(71) Muy críticos con esta medida se muestran ALEXANDRE LAZAREFF: *Le droit des...*, op. cit., pág. 59; y PIERRE HUET en la Mesa Redonda: «La réglementation et...», op. cit., págs. 439-440.

(72) En Francia, por ejemplo, llegaron a operar, en los años setenta y ochenta, entre trescientos y quinientos organismos de sondeos (Apud PIERRE HUET en la Mesa Redonda: «La réglementation et...», op. cit., pág. 433).

