

José Ramón Cólera Leirado
OFICIAL MAYOR DEL PARLAMENTO DE GALICIA

LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL PERÍODO ELECTORAL

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL. 1 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN LA LOREG. 2 DESARROLLO DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ELECTORAL. 3 DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL.
- III LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE REALIZACIONES Y LOGROS DE UN MANDATO O LEGISLATURA.
- IV LA INFORMACIÓN PERIÓDICA INSTITUCIONAL.
- V OBSERVACIONES FINALES.

I INTRODUCCIÓN

El título provisional de mi colaboración en este número extraordinario era *«la publicidad institucional en el régimen electoral»*. A medida que leí el conjunto de normas jurídicas existentes en esta materia, que analicé la complejidad de los temas que se suscitan, que verifique la multiplicidad de acuerdos de la Junta Electoral Central y de las Juntas electorales de las comunidades autónomas en la resolución de las consultas elevadas y de los conflictos planteados, y dada la existencia de una respuesta jurisprudencial limitada sobre el ámbito material propuesto, tuve que traspasar mi esquema inicial.

Fui consciente en ese momento de la necesidad de revisar el título y limitar mi discurso en función de tres ideas centrales.

La primera es que el precepto estatal contenido en el artículo 50.1 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General – en lo sucesivo LOREG–, en concordancia con lo establecido en la Disposición Adicional Primera.1, no es *básico*. La consecuencia, con vi-

sión prospectiva, se pone de manifiesto por Santaolaya Machetti ¹ con las siguientes palabras: «... por lo que la modificación por la LO 13/1994 no afecta por sí misma a las leyes electorales autonómicas. Si bien es cierto que alguna de estas han sido enmendadas recientemente en el mismo sentido, el hecho es que en las próximas elecciones locales y autonómicas nos encontraremos con poderes públicos — el Estado y las comunidades autónomas que hayan modificado sus leyes electorales— que sólo podrán destinarlas a informar, frente a otros poderes públicos — las comunidades que no hayan procedido a la reforma— que además podrán incentivar el voto, lo cual puede evidentemente hacer surgir problemas».

La segunda reside en la carencia de límites definidos en su configuración. Bajo el epígrafe de actividad institucional de los poderes públicos se da cobertura a tres realidades distintas y con -catenadas.

- La campaña institucional.
- La publicidad institucional de realizaciones y logros de una legislatura o mandato.
- Y la información periódica institucional.

La tercera la resume, con una claridad pausable, el miembro de la Junta Electoral Central Marc Carrillo López, en su voto particular al acuerdo de la Junta Electoral Central, adoptado en la reunión de 18 de octubre de 1994 del tenor literal siguiente: «La indeterminación manifestada por la LOREG (arts. 50, 53, 141 y 153) en relación al objeto que define el ámbito material de las campañas institucionales que pueden llevar a cabo los poderes públicos, genera una notable inseguridad jurídica, especialmente en lo que concierne a los tipos y modalidades que el ordenamiento excluye de su marco de protección.

Más concretamente, ello es así puesto que a mi juicio resulta harto difícil que de las previsiones normativas contenidas en la LOREG puede afirmarse que queda excluida cualquier campaña de promoción llevada a cabo por los poderes públicos en relación a la actividad que realizan en los diversos ámbitos de actuación de la Administración Pública».

Trataré de ser consecuente con este tratamiento inicial.

1 SANTAOLAYA MACHETTI: «Manual de procedimiento electoral». 3.ª Edición, pág. 91.

II LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL

A la vista de los diferentes contenidos materiales que la legislación estatal y autonómica atribuyen al concepto campaña institucional, y con el ánimo de establecer un criterio superador, podríamos configurarla como aquella organizada por los poderes públicos, competentes en cada proceso electoral, para informar a los ciudadanos sobre el ejercicio del derecho del sufragio activo sin influir en la orientación del voto de los electores.

Este concepto inicial es la síntesis de una evolución que se ha producido tanto en el aspecto legislativo como doctrinal, y a ella nos referiremos en los apartados subsiguientes.

1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN LA LOREG

El artículo 50.1 vigente de la LOREG es fruto de un proceso de decantación que acusa las vicisitudes sufridas durante su aplicación.

En su versión primigenia del año 1985 decía lo siguiente:

«Los poderes públicos pueden realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores».

Dada la vis expansiva del apoderamiento legal, los poderes públicos autonómicos y locales entendieron que estaban legitimados para tomar parte – o partido– en la campaña institucional de cualquier proceso electoral. Los ejemplos cundieron y frente a estas incipientes pautas de comportamiento, la Junta Electoral Central tuvo que reaccionar a través de distintos acuerdos entre los que destacan el de 22 de septiembre de 1986, declarando sancionable la campaña institucional emprendida por una entidad local cuya actuación consistió en «... pronunciarse de forma rotunda» en contra de la decisión política sometida a referendun; o el acuerdo de 17 de octubre de 1989 por el que se suspendía la campaña institucional realizada por el Consejo de

Gobierno de una Comunidad Autónoma, incentivando la participación del ciudadano en el proceso electoral. Se vio así en la obligación de impulsar una revisión del texto legal.

La ocasión propicia se produjo con la Ley orgánica 8/1991, del 13 de marzo, que abordó una profunda modificación del régimen electoral general, introduciendo, entre otras novedades, una nueva redacción del artículo 50.1 de la LOREG, con un párrafo que determinaba qué poderes públicos estaban legitimados para realizar la campaña institucional, aquellos *«... que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral ...»*.

Con esta fórmula reduccionista – no recogida en la legislación autonómica electoral de Galicia, Extremadura y Valencia– sólo los ejecutivos, estatal o autonómicos, tienen reconocida la facultad de promover una campaña institucional.

Se había así resuelto, a nivel general, el problema de la titularidad, pero pronto se multiplicaron otros derivados del objeto y límites de la campaña institucional. Límites indefinidos, a veces contradictorios, que exigieron una nueva modificación de la ley bien acogida porque la *«... conformación limitativa de las campañas institucionales en la penúltima reforma de la LOREG, la de 30 de marzo de 1994, está en la línea de la restricción de las campañas de información de los poderes públicos durante el proceso electoral por su posible incidencia electoral; en efecto, tras la redacción dada por la Ley orgánica 13/1994, de 30 de marzo, el artículo 50.1 limita el objeto de la campaña institucional, que puede realizar el poder público convocante de la elección, a informar a los ciudadanos ...»*².

Como consecuencia de la redacción actual del artículo 50.1 de la LOREG se veta como uno de los fines de la campaña institucional, «incentivar la participación en las elecciones» y se fija el contenido material de la función institucional consistente en informar a los ciudadanos, sobre *«... la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores ...»*.

² ARNALDO ALCUBILLA, E.: «La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central». Revista de las Cortes Generales núm. 41/1997, página 196.

2. DESARROLLO DE LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ELECTORAL.

La doctrina dominante distingue en la campaña institucional cuatro elementos que enumera el vigente artículo 50.1 de la LOREG y que las comunidades autónomas han desarrollado en su legislación de una forma sistemática.

En primer lugar se encuentra el *sujeto titular* de la campaña institucional. En este punto existen dos posiciones bien definidas. Con excepción de las comunidades autónomas de Galicia, Extremadura y Valencia, las restantes vinculan la titularidad de la campaña a los Gobiernos autonómicos respectivos, concretando de esta forma el concepto genérico de *poderes públicos* que se mantiene en el artículo 50.1 de la LOREG. Como contraste, los artículos 25.3 de la Ley autonómica electoral de Galicia 8/1985, de 13 de agosto; 31 de la Ley de Extremadura 2/1987, de 16 de marzo; y 30.2 de la Ley de Valencia 1/1987, de 31 de marzo, atribuyen la titularidad a los poderes públicos en general «... *concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo*» (F. J. 3, párrafo 3º de la STC 35/1983, del 11 de mayo).

Para determinar su titular en estas comunidades hay que acudir, por tanto, a su respectivo estatuto de autonomía que, como en el caso de Galicia identifica a los poderes públicos de la Comunidad con los titulares de sus instituciones de autogobierno: el Parlamento, la Xunta y su Presidente (artículo 9.1 de la Ley orgánica 1/1981, del 6 de abril).

Profundizando en esta línea de análisis, nada impide que los parlamentos de las comunidades citadas, como complemento o como alternativa, puedan asumir la titularidad de la campaña institucional del proceso electoral que se celebre en su territorio. Con este planteamiento de partida, adquiere sentido la participación de las diputaciones permanentes en el proceso electoral, ya que al estar representadas en su seno las distintas fuerzas políticas de la última contienda electoral, se generaría una situación de equilibrio que contribuiría a garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y a mantener el principio de igualdad de oportunidades en función de su representación proporcional. A esta finalidad responde por ejemplo, el artículo 24.2 de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, del 26 de diciembre, que establece como requisito, en relación con la programación de la campaña institucional, que ésta sea informada por la Diputación Permanente de la Junta General antes de ser aprobada por su Consejo de

Gobierno. Distinta es, en cambio, nuestra posición respecto al denominado poder local, que ha tratado de participar en las campañas institucionales a través de bandos de alcaldía y videos en emisoras locales recordando el deber cívico de votar y retransmitiendo coloquios y entrevistas electorales. De esta forma se abre un marco de referencia institucional con mensajes políticos que, directa o indirectamente, influyen en el ciudadano de su municipio. Frente a estos comportamientos deben reaccionar las juntas electorales de las comunidades autónomas prohibiendo tal participación, como en su día tuvo que hacer la de Galicia, en sus acuerdos de 15 de diciembre de 1989 y 24 de mayo de 1994³.

En segundo lugar hay que considerar el momento procesal oportuno para *el inicio y término de la campaña institucional*.

En este punto la diversidad es la nota concordante. La LOREG enmarca la campaña institucional «durante el período electoral» o sea, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día anterior al de su celebración, y esta pauta de comportamiento la observan las leyes autonómicas electorales de Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, País Vasco, La Rioja y Valencia. Pero se separan del modelo las nueve comunidades autónomas restantes, que establecen la misma duración para la campaña institucional que para la campaña electoral, o sea, los quince días anteriores al día de la reflexión.

Esta última modalidad tiene ventajas e inconvenientes. Entre las primeras citaríamos que la limitación es bien recibida por la opinión pública, que sufre durante esos días el mensaje político generalizado tanto de los partidos políticos como de las instituciones públicas, y, además, se contribuiría a reducir los gastos electorales. Por contrapartida, se perfilan dos inconvenientes que pasamos a considerar:

- No se cumple, con la antelación suficiente, con la finalidad de informar al ciudadano sobre los requisitos y trámites del voto por correo, ya que cuando recibe el mensaje institucional ha transcurrido un tiempo apreciable para instar su formulación. No obstante, el inconveniente

³ Bando publicado en el periódico «La Voz de Galicia» el lunes día 11 de diciembre de 1989 como publicidad política y video emitido por una emisora local en las elecciones autonómicas de 25 de agosto de 1993.

niente puede paliarse si esa función institucional la asumiera la Oficina del Censo Electoral, con importantes cometidos en esta parcela electoral.

- Y que, al simultanearse el inicio de ambas campañas, cabe que se utilicen «... leyendas, slogans o elementos por una campaña institucional que coincidan substancialmente con los utilizados por entidades políticas en su campaña electoral, en cuanto que ello induce a la confusión del electorado entre ambas campañas» (acuerdos de la JEC de 4 de junio de 1993 y 12 de junio de 1994). Ello es cierto, pero ya existen soluciones legales para evitar esa confusión en el sentido de obligar a los ejecutivos autonómicos a informar — a las fuerzas políticas concurrentes y antes del inicio de la campaña electoral— sobre los elementos identificativos de la campaña institucional ⁴.

En tercer lugar hay que analizar *la finalidad* de la campaña institucional. Un estudio contrastado de la legislación orgánica estatal y de las leyes autonómicas nos ponen de manifiesto una serie de hechos indicadores:

- Sólo el artículo 50.1 de la LOREG establece que el fin de la campaña institucional sea informar a los ciudadanos sobre aspectos objetivos de la votación.
- En once comunidades autonómicas correspondientes a Galicia, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia, la finalidad es doble: informar y fomentar (en algún caso incentivar) la participación de los electores en la votación sin influir en la orientación del voto.
- En las restantes comunidades autónomas (con exclusión de Cataluña que carece de legislación específica) la campaña institucional está orientada exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación ⁵.

Lo expuesto explica, en parte, que al acentuarse la finalidad de fomentar la participación de los electores frente a la fórmula limitada de informarles, los ejecutivos autonómicos vienen desa-

⁴ A esta finalidad responde el artículo 25.3 de la ley electoral de Galicia y el artículo 27.3 de la Ley electoral de Castilla La Mancha.

⁵ Andalucía, artículo 27.2; Baleares, artículo 20.2; Castilla-León, artículo 31; Madrid, artículo 11.3; Murcia, artículo 23.3.

rollando en el proceso electoral una intensa campaña que eleva los gastos electorales sin necesidad y ponen a prueba o en difícil equilibrio los principios de transparencia y objetividad del proceso electoral y el de igualdad de oportunidades.

En cuarto lugar hay que hacer referencia a *los medios o instrumentos* que se utilizan para la publicidad institucional.

De nuevo nos encontramos con un divorcio entre la norma estatal y las autonómicas electorales.

Después de la reforma acometida por la LO 13/1994, del 30 de marzo, el Ejecutivo estatal sólo puede difundir la campaña institucional «en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral que se trate ...».

Dicho de otra forma, en Radio Nacional y en Televisión española, teniendo presente el ámbito territorial de la consulta electoral. La citada limitación, por contrapartida, no se establece con la misma claridad en las comunidades autónomas porque, al no tener el artículo 50.1 de la LO-REG la consideración de norma básica, su aplicación en cada proceso electoral autonómico depende de la legislación específica de las comunidades autónomas respectivas.

Algunas como Aragón (artículo 22.2, modificado por la Ley 3/1995, del 29 de marzo) y País vasco (art. 68.3 modificado por la Ley 15/1998, del 19 de junio) han limitado la publicidad de las campañas institucionales a los espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública dependientes de su Comunidad autónoma o de titularidad estatal dentro del ámbito territorial de dicha comunidad. Pero las restantes comunidades autónomas no han llevado a cabo la transposición de esa norma a sus ordenamientos y admiten que la publicidad institucional se realice:

- en medios de comunicación social de titularidad privada.
- en lugares especiales gratuitos o en espacios comerciales autorizados para la colocación de la publicidad exterior mediante carteles, pancartas y banderolas.

- en Internet o en otros medios audiovisuales informáticos.

Respecto a esta segunda modalidad de publicidad institucional debo señalar que en las últimas elecciones autonómicas gallegas celebradas en 1997 se formuló una reclamación contra la colocación masiva de banderolas de publicidad institucional instaladas por la Administración electoral del Ejecutivo gallego en espacios públicos o autorizados. La Junta Electoral, después de la tramitación del correspondiente expediente administrativo, por acuerdo de 13 de octubre de 1997 y por mayoría, desestimó la reclamación en base a tres consideraciones:

- *Primera.*— Que los artículos 50.1 y 55.1 de la LOREG no son básicos y, por lo tanto, es aplicable el artículo 25.3 de la Ley autonómica que no prohíbe la realización de dicha publicidad en otros medios.
- *Segunda.*— Que la colocación de la publicidad institucional en los lugares especiales gratuitos fijados por los ayuntamientos fueron, en unas ocasiones, reservados y concedidos por las juntas electorales de zona — después de distribuir los espacios disponibles entre los partidos solicitantes— , y en otras, concedidos por los ayuntamientos a las agencias de publicidad como espacios comerciales autorizados.
- *Tercera.*— El artículo 25.4 de la Ley autonómica gallega sólo somete la propaganda y los actos de campaña electoral a la LOREG, pero no los referidos a la campaña institucional, norma de reenvío que se reitera en la mayoría de la legislaciones autonómicas electorales, vinculando esta publicidad institucional a lo dispuesto en la norma específica de su comunidad ⁶.

3 DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

La Junta Electoral Central ha tratado de perfilar, a través de múltiples acuerdos, las diferencias existentes entre la campaña electoral, la campaña institucional y las denominadas campañas de información de logros o resultados. Trataré de referenciar aquellas posiciones consolidadas en sus acuerdos, en concordancia con los elementos estructurales del artículo 50.1 de la LOREG.

⁶ El artículo 25.4 fue modificado por la Ley 15/1992, de 30 de diciembre.

En relación con los *sujetos* facultados para la programación y ejecución de la campaña institucional — después de la última reforma del artículo 50.1 de la LOREG— está atribuida a los poderes públicos, estatal o autonómicos, que hayan convocado el correspondiente proceso electoral. Es la tendencia afirmada en los últimos acuerdos de 8 de octubre de 1998 y 4 de febrero de 1999, sin que, de momento, se haya pronunciado sobre la posibilidad de que los parlamentos de Galicia, Extremadura y Valencia puedan realizar una campaña institucional paralela a la de su Gobierno autonómico al amparo de sus respectivas legislaciones electorales, cuestión que, al parecer, hasta el día de la fecha no le ha sido planteada por vía de consulta.

Sobre el *límite temporal*, el acta de la Junta Electoral Central de 6 de febrero de 1995 incorpora una nota de la secretaría en la que se reseña lo siguiente:

1. Existe un criterio consolidado de la Junta Electoral Central sobre la prohibición de realizar toda actividad de campaña publicitaria pública el día de la reflexión, por lo que podría comunicarse que «el día anterior al de la votación no cabe la realización de ninguna actividad de campaña electoral ni de campaña institucional, ni actividad publicitaria alguna de los poderes públicos que, directa o indirectamente, pueda influir en la orientación del voto de los electores».

En sintonía con el criterio precedente hemos de mencionar el acuerdo de 24 de junio de 1994 en el mismo sentido «... por cuanto ni durante la jornada de reflexión ni durante el propio día de la elección pueden los poderes públicos realizar actividad publicitaria alguna que, directa o indirectamente, pueda influir en la orientación del voto de los electores».

En cuanto al *contenido material de la campaña*, después de la reforma del artículo 50.1 por la LO 13/1994, el objeto de la campaña institucional se circunscribe a informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo...

El mandato de este precepto estatal no se refleja en la legislación electoral de las comunidades autónomas, que establecen un doble destino para la campaña, informar y fomentar la participación, y este contenido del mensaje institucional habilita al legislador autonómico para superar al legislador estatal, en la medida que respete el requisito adicional consistente en que la cam -

paña no traspase los límites establecidos en los acuerdos de la Junta Electoral Central de 24 de febrero y 15 de marzo de 1995.

Por último, y con referencia a *los medios utilizados* para la difusión de la publicidad institucional, de nuevo hay que hacer constar la divergencia existente en la normativa electoral. El Gobierno Central y las comunidades de Aragón y el País Vasco, cuando convoquen sus correspondientes procesos electorales, difundirán la publicidad institucional en los espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública en los términos previstos en el acuerdo de la Junta Electoral de 10 de mayo de 1995.

Pero esta limitación no es predicable para las restantes comunidades autónomas, como reconocen los acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 de abril y 10 de mayo de 1995 que, al pronunciarse sobre la utilización de los medios de publicidad institucional del artículo 50.1 de la LOREG, señala que «por lo que se refiere a la campaña institucional de las elecciones autonómicas ha de estarse a lo establecido en la ley electoral propia de la comunidad autónoma»⁷.

III LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE REALIZACIONES Y LOGROS DE UN MANDATO O LEGISLATURA

Esta modalidad de publicidad podemos entenderla como conjunto de actividades desarrolladas por las administraciones públicas y organismos públicos dependientes dirigidas a una pluralidad de destinatarios para hacer presentes las realizaciones conseguidas y la actividad desarrollada, los programas ejecutados y los servicios prestados durante la gestión ordinaria de los poderes públicos dentro de su mandato o legislatura.

⁷ Estos acuerdos dieron respuesta a una consulta formulada por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de Murcia sobre si eran aplicables las limitaciones del artículo 50.1 en relación con los medios de difusión de la publicidad institucional en su comunidad.

La complejidad de esta modalidad de campaña la enmarca, en sus justos límites, el letrado de la Junta Electoral Central, Sr. Arnaldo Alcubilla al señalar que «... *la problemática de las campañas de información de los logros o resultados de la legislatura (campañas de promoción o autobombo) es tan rica como de frontera dificultosa con las de carácter institucional (artículo 50.1 LOREG), siendo conveniente que el legislador fije un criterio definitivo sobre la cuestión, con el fin de evitar interpretaciones faltas de uniformidad de la Administración Electoral como garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de los distintos actores del proceso electoral*»⁸.

Si reflexionamos sobre el texto transcrito y lo ponemos en contacto con la realidad política y social que aflora en cada período electoral, llegamos a la conclusión de que esta problemática hay que afrontarla a partir de dos hechos relevantes:

- El legislador no ha fijado un criterio normativo que resuelva, con carácter general, los múltiples conflictos que se originan en el desarrollo de esta publicidad institucional.
- La Junta Electoral Central ha tratado de salvar la laguna normativa a través de una doctrina, en revisión y puntual, que ha buscado con ahínco el proporcionar «... *elementos de seguridad jurídica en orden a delimitar para el futuro que es aquello que los órganos públicos y sus agentes pueden llevar a cabo sin lesionar lo preceptuado en la legislación electoral hoy vigente*»⁹.

Sobre estos hechos parece oportuno pronunciarse.

1. La carencia de un texto legislativo que regule la publicidad institucional de las administraciones públicas tiene su excepción en Andalucía que ha tratado de dar respuesta a las cuestiones señaladas, primero en la Ley 5/1995, de 6 de noviembre – hoy derogada–, y con posterioridad en la reciente Ley 4/1999, de 11 de mayo.

Hay que reconocer que ha abierto un camino interesante en la consecución de una norma que fije un criterio definitivo sobre la publicidad institucional en período electoral.

⁸ ARNALDO ALCUBILLA, E.: «La interpretación de la normativa electoral ...» (Estudio citado anteriormente, página 193).

⁹ Voto particular del Vocal Mar Carrillo de la Junta Electoral Central al acuerdo del 24 de enero de 1995.

En este sentido hay que significar que:

- El artículo 3.b) de la referida ley define la publicidad institucional como aquellas actividades cuyo objeto es informar, con carácter general, sobre los proyectos, las realizaciones o logros en la gestión pública.
- El artículo 6.2 de la referida ley establece que esa publicidad institucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza «... no podrá realizarse durante el período comprendido entre el día de la publicación de la convocatoria de elecciones y el día de la votación». Se completa el texto con una única excepción respecto a la campaña institucional que se configura como «*las actividades publicitarias relacionadas con la organización y desarrollo de los correspondientes procesos electorales*».

2. En este punto es necesario invocar la doctrina de la Junta Electoral Central poniendo de manifiesto la evolución sufrida en la regulación de estas campañas de realizaciones.

De una actitud inicial permisiva se ha decantado por una conformación restrictiva que se evidencia con la lectura de varios acuerdos de la Junta Electoral Central seleccionados por su relación con la problemática sometida a consideración.

El inicio de este proceso, a nuestro juicio, se remonta al acuerdo de 29 de mayo de 1987, que desestimó el recurso interpuesto contra la campaña institucional del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears titulada «no vuelva Vd. mañana» porque «*no incurre en la orientación del voto en un determinado sentido*».

La afirmación de este criterio se refleja en una serie de acuerdos posteriores de:

- 5 de junio de 1989, respecto de la campaña de realizaciones de la Diputación Regional de Cantabria que «*no constituye actividad propagandística relativa al proceso electoral en curso sino actividad habitual de los poderes públicos dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado, por lo que el conocimiento de la referida actividad no corresponde a la administración electoral*».

- 27 de enero de 1992 por el que se desestima la petición de retirada de una determinada campaña institucional impulsada por la Generalidad de Cataluña declarando que *«no ha lugar a lo solicitado por no haberse apreciado en los espacios denunciados y en el momento presente enlace con la campaña que pueda llevar a cabo alguna entidad política una vez iniciada la campaña electoral; ni constituir actos de campaña institucional dirigidos a informar e incentivar la participación en las elecciones»*
- 8 de septiembre de 1993 que revoca un acuerdo de la Junta Electoral de Galicia de 2 de septiembre que prohibía la emisión de un vídeo de la Xunta de Galicia en la Televisión Gallega con el lema *Galicia, un país para vivir, un país para invertir*. «... por cuanto, en el momento presente, no se aprecia que el espacio televisivo entrañe orientación del voto en favor de alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones».

La doctrina, hasta ese momento acuñada, entra en fase de *reconsideración* en el año 1994 y tiene su punto de inflexión en las elecciones autonómicas andaluzas celebradas el 12 de junio del mismo año. Durante el período de campaña electoral, la Junta de Andalucía difundió varias campañas institucionales bajo los lemas *Lo hecho en Andalucía: una garantía* y *Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo*. En virtud de las reclamaciones formuladas y revocando acuerdos de la Junta Electoral de Andalucía, la Junta Electoral Central dictó dos acuerdos:

- El primero de 2 de junio de 1994 que prohíbe la campaña *Lo hecho en Andalucía: una garantía* porque *«...excede de los límites de las campañas que los poderes públicos pueden realizar durante el período electoral ordenando al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía que proceda a la retirada de las vallas y demás instrumentos publicitarios de la citada campaña que aún permanezcan»*.
- Y el segundo de 24 de junio de 1994 que abre expediente sancionador al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía por difundir, el día de la reflexión, la campaña institucional *Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo*.

Los referidos acuerdos fueron anulados por el Tribunal Constitucional en sendas sentencias de 11 de marzo de 1997 por falta de audiencia en el procedimiento especial de control electoral,

ya que los acuerdos de la Junta Electoral se adoptaron con omisión de este trámite, que se considera esencial y vinculado al artículo 24.1 de la Constitución. Pero no se pronunció sobre el fondo del asunto y respecto de su trascendencia en la vía contencioso administrativa.

La última fase de este proceso supone la *rectificación* de la doctrina permisiva que en materia de campañas de realizaciones hasta entonces se había mantenido. Los acuerdos de la Junta Electoral Central de 20 de enero de 1995 ratificados por otros de 24 de febrero, 15 y 29 de marzo vienen a establecer la siguiente doctrina: «... *sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral, es decir, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, principios por los que debe velar la Administración Electoral conforme dispone el artículo 8 LOREG en relación con lo establecido en el artículo 50 y concordantes del mismo texto legal.*

En este criterio no se entienden incluidas, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores:

- a) *las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG.*
- b) *Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos».*

La doctrina transcrita ha influido de manera favorable en la actuación de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas ya que se han corregido abusos que se venían denunciando y se les ha dotado de un criterio básico para decidir sobre la prohibición de esta modalidad de campaña. Pero sigue abierta la polémica respecto de cómo hay que entender aplicable la segunda de las excepciones establecidas porque concurren diversos criterios interpretativos — y en

parte discordantes— que se actualizan cuando se somete a consulta de las Juntas Electorales autonómicas la pertinencia de autorizar o no determinada campaña, programada o en ejecución.

3. Ya conocemos la posición del legislador autonómico y de la Junta Electoral Central sobre las campañas de realizaciones. Ha llegado el momento de conocer la doctrina del Tribunal Supremo en esta materia.

Dos sentencias merecen ser anotadas y las dos se pronuncian sobre las sanciones impuestas a altos cargos de comunidades autónomas por infracciones electorales.

La primera, de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, del 15 de abril de 1997, cuyo fundamento jurídico séptimo traza la frontera entre las tres modalidades de campaña: «... y tal campaña, ni es sólo como se pretende y como podía ser la anterior de “Sólo Andalucía”, una propaganda dirigida a fomentar el turismo, o a promocionar el nombre de Andalucía, o a destacar el indiscutible encanto de sus gentes, ciudades, paisajes, sierras y costas, ni integra la clase de campaña que ostenta “carácter institucional” cuando está dirigida, como quiere el art. 50.1 de la Ley Orgánica 5/1985, en su redacción por Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo (RCL 1994/963), a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir en ningún caso en la orientación del voto de los electores, puesto que se destinaba, en vista de su contexto, a hacer ostentación de logros y realizaciones del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, e influía, al menos de modo indirecto, en el voto de dichos electores, al aludir a la gestión realizada por el Gobierno de aquella Comunidad que ejercía un determinado Partido Político».

La segunda, de la misma Sala del Tribunal Supremo, del 27 de marzo de 1998, declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo 313/96 contra el acuerdo de la Junta Electoral Central del 14 de febrero de 1996 que impuso, al consejero de trabajo de la Generalitat de Cataluña, una sanción de cien mil pesetas por distribuir un video juntamente con el diario AVUI en período electoral, traspasando los límites del acuerdo de la Junta Electoral Central de 24 de febrero de 1995. Tal inadmisibilidad se fundamenta en la « doctrina no por reiterada menos aplicable al presente caso que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981 de 8 de junio, que menciona una muy reiterada jurisprudencia

del Tribunal Supremo). Un principio fundamental del Derecho sancionador, como del Derecho penal, lo constituye el de la personalidad de las sanciones, según el cual éstas no pueden producir efectos perjudiciales respecto a las personas que no han sido sancionadas. La sanción representa el reproche de haber incurrido en una conducta ilícita, reproche que sólo es posible predicar del sujeto sancionado y que únicamente respecto a él ha de producir efecto. Desde este punto de vista es evidente que la sanción impuesta por la Junta Electoral Central a don Ignasi F. i B. no afecta ni genera eficacia alguna respecto a la Generalidad de Cataluña, como persona jurídica de Derecho público en la que se integra, como un órgano administrativo, la Consejería de Trabajo».

IV LA INFORMACIÓN PERIÓDICA INSTITUCIONAL

Para marcar su diferencia en relación con las anteriormente expuestas, la configuramos como aquella que realizan las administraciones públicas, los organismos públicos y las entidades dependientes, con carácter habitual y vinculada al funcionamiento normal de los servicios públicos que tienen encomendados, o que resultan imprescindibles para la salvaguarda del interés público tutelado a través de su gestión ordinaria.

1. Esta modalidad de información ha sido analizada, debatida y autorizada o prohibida en múltiples acuerdos de la Junta Electoral Central y de las correspondientes de las Comunidades Autónomas, las cuales con frecuencia tienen que pronunciarse sobre las denuncias formuladas, en período electoral, contra folletos informativos, cuadernillos especiales -publicados como artículos periodísticos- informaciones gráficas y escritas en los medios de titularidad privada que recogen inauguraciones de obras o servicios públicos, videos informativos y cualquier otro instrumento o soporte de trascendencia para la opinión pública.

Ejemplos de esta diversidad de medios los encontramos si rastreamos algunos de los acuerdos

adoptados por la Junta Electoral Central en los últimos años. Entre ellos seleccionamos:

- El acuerdo de 4 de junio de 1993 sobre la información institucional del día de Canarias que coincidía con el período de campaña electoral y con la campaña institucional de gobierno autonómico de las islas, dentro del período electoral.
- El acuerdo de 29 de enero de 1996 sobre la distribución de una cinta de vídeo por la Consejería de Trabajo de la Generalidad de Cataluña dando a conocer las previsiones del servicio catalán de colocación
- El acuerdo de 9 de febrero de 1996 atinente a las campañas institucionales de AENA *avance y prosperidad* y de TENEIO *creando futuro*, acuerdo por el que se dispone la retirada inmediata de estas campañas hasta la finalización del período electoral.
- Acuerdo de 23 de febrero de 1996 sobre la distribución de un vídeo publicitario de la dirección general de turismo para su promoción en el extranjero, que se realiza todos los años con el mismo contenido y calendario, alegación que la Junta Electoral Central admite y dispone el archivo de la denuncia formulada.
- El acuerdo de 3 de marzo de 1996 sobre actos de inauguración en Castellón y Alicante de locales afectos al orden jurisdiccional y que la Junta Electoral autoriza, revocando los acuerdos desestimatorios de las juntas electorales provinciales por estimar *«que el acto previsto no es constitutivo de campaña electoral»*.
- Y por último citaríamos el acuerdo de la Junta Electoral de Galicia de 15 de septiembre de 1997 por el que se pronuncia sobre la retirada o no de folletos informativos anteriores y durante el proceso electoral.

2. El estudio del contenido de los acuerdos referenciados y su contraste con lo que hay que entender como gestión ordinaria de las administraciones públicas y con las prestaciones funcionales de entidades y empresas — públicas o privadas—, que se difunden en período electoral, aconseja acometer la elaboración de unos criterios delimitadores de esa difícil vertiente entre lo que es la información institucional y lo que es la propaganda institucional, encubierta o

distorsionada, criterios que serán, como señala la Junta electoral Central, aplicables a cada uno de los supuestos concretos que se sometan a decisión de las juntas electorales de la comunidad autónoma respectiva.

El primer criterio es subjetivo y nace de la relación existente entre el responsable de la información y su destinatario.

En origen, el sujeto titular de la campaña institucional son los poderes públicos convocantes del proceso electoral; en las campañas de realizaciones los gobiernos y las administraciones públicas dependientes; pero en el caso de la información periódica institucional el titular se difumina. Son las administraciones públicas autonómicas y locales, los organismos públicos dependientes, las empresas participadas, los concesionarios de servicios públicos, los adjudicatarios de contratos públicos ...

Y también su destinatario es plural. No es necesariamente el elector cuya opinión hay que contribuir a formar dentro del proceso electoral, es el ciudadano que accede a los servicios públicos, que utiliza instalaciones públicas o que se beneficia como consumidor de determinados bienes y servicios. Esa dualidad obliga a la Junta Electoral, en cada caso, a deslindar lo que es orientación del voto de lo que es información institucional admisible en cualquier período.

El segundo es material, y exige que la información escrita, gráfica o audiovisual, reúna unas características especiales:

a) *Habitual*. Quiere ello decir que es una actividad publicitaria que las administraciones públicas despliegan a lo largo del año, como parte integrante de su gestión ordinaria y sin connotaciones específicas con los procesos electorales.

Son las campañas de promoción del turismo que se realizan principalmente durante el primer semestre de cada año y en los meses de septiembre, octubre y noviembre. Son las informaciones sobre inauguraciones de obras o sobre la entrada en funcionamiento de servicios que costean las empresas privadas que han participado en su ejecución. Son, en definitiva, las informaciones sobre la regularidad y el correcto funcionamiento de determinados servicios públicos.

b) *Puntual y no global.* No estamos en presencia de un balance de proyectos ejecutados o de realizaciones y logros conseguidos, que se acumulan para justificar la acción de un gobierno o de su administración, sino ante la información de algo concreto, detallado, que se produce como resultado de la conclusión de un proceso. Es la obra terminada que se recibe, el servicio de abastecimiento de agua a una población que entra en funcionamiento, el tramo de carretera o autopista abierto al público. Estamos, por tanto, en presencia de una información de interés general que se actualiza para un determinado grupo social beneficiado por su prestación.

c) *Periódica.* Es decir, conectada con la realidad de los hechos. Es algo que acontece en ese momento temporal y que pone de manifiesto la actividad diaria de un organismo público o de un concesionario de un servicio público y como tales actividades forman parte del ámbito de su gestión ordinaria temporal.

d) *No es susceptible de suspensión sin causar perjuicio al interés general.*

«... Se trata de campañas publicitarias dirigidas a informar y explicar sobre los aspectos relativos a la concreta prestación de los bienes o servicios que correspondan, de acuerdo con su respectivo objeto, y resulta necesario realizar dichas campañas precisamente en período electoral, por razón de su posición concurrencial en el mercado ...» (acuerdo JEC del 29 de enero de 1996).

Y el tercer criterio es finalista. Hay que determinar, en cada supuesto y a la vista de su contexto, si prima la información sobre la propaganda, si lo que se difunde salvaguarda el interés público -permanente y atemporal- o se vincula necesariamente *al correcto desenvolvimiento de los servicios públicos* o obedece a fines electoralistas del Gobierno o de los partidos políticos en contienda.

En resumen, que esa información se constituya en el complemento necesario de un funcionamiento normal de los servicios encomendados a las administraciones públicas.

V OBSERVACIONES FINALES

Las ideas expuestas con anterioridad pretenden que, a partir de su reflexión, se considere la necesidad o procedencia de reformar la actividad institucional de los poderes públicos en el periodo electoral.

Consecuente con este propósito se formulan tres conclusiones.

Primera.– La regulación actual de la *campana institucional* debe modificarse y varias son las alternativas posibles.

Una sería acometer *su supresión*. Voces tan autorizadas como las del Arnaldo Alcubilla ¹⁰ o Arias Salgado ¹¹ postulan esta medida, en parte justificada por la consolidación del sistema democrático y por la madurez política del pueblo español y, en otra, por la conveniencia de reducir el gasto público y de evitar los conflictos permanentes que surgen en el periodo electoral por su programación o ejecución.

Otra sería su *modificación*. Con la finalidad de mantenerla en sus justos límites porque «... *me parece que ciertos aspectos de las campañas institucionales, los que tienen que ver con el conocimiento o el recuerdo de la mecánica del voto siguen siendo necesarios ...*»¹².

De tener que pronunciarme sobre estas dos alternativas, me inclinaría por una tercera que consistiría en su *revisión* en función del titular de la convocatoria del proceso electoral.

Si el *Gobierno estatal* convoca elecciones generales, locales o europeas, la campaña institucional debería ser programada y dirigida por la Oficina del Censo Electoral, con el destino y los medios de difusión establecidos en el artículo 50.1 de la LOREG. Su profesionalidad, objetividad y neutralidad contribuirían a que la campaña institucional se mantuviera circunscrita a los límites legales señalados.

¹⁰ La reforma del Régimen Electoral». cuadernos y debates del Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994. Pág. 155.

¹¹ Idem, pág. 182.

¹² Idem. JOSÉ IGNACIO WERT. Pág. 182.

Si los *gobiernos de las comunidades autónomas* convocan elecciones para constituir sus parlamentos y asambleas legislativas, los artículos correspondientes de sus respectivas legislaciones electorales deberían ser revisados para lograr un común denominador jurídico en la titularidad, duración, destino y medios de la campaña institucional.

La *titularidad* de la programación y ejecución de la campaña en esta opción corresponde al gobierno autonómico, pero en su diseño y en la conformación del mensaje institucional deben participar las diputaciones permanentes de los poderes legislativos autonómicos, para controlar la neutralidad informativa, correspondiendo a la junta electoral de cada comunidad cerrar el proceso velando por el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 8 de la LOREG.

La *duración*, a mi juicio, debe ser la correspondiente al período electoral. Los costes social y económico de su alargamiento estarían compensados por la simplicidad del mensaje institucional y por su necesaria difusión a través de los medios de comunicación de titularidad públicas en espacios gratuitos.

El *destino* de la campaña hay que limitarlo a informar al elector sobre los aspectos objetivos de la votación con unos contenidos similares a los preceptuados en el artículo 50.1 de la LOREG que no es norma de carácter básico.

Y por último, en relación con los *instrumentos* de la publicidad institucional, me inclino por su limitación a los espacios gratuitos de los medios de comunicación de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente y, por contrapartida, a su extensión a Internet y a otros medios audiovisuales e informáticos que configuran la denominada democracia virtual.

Segunda.– La campaña institucional de realizaciones y logros de un mandato o legislatura debe prohibirse por precepto legal.

La Junta Electoral Central dio un paso decidido en ese sentido mediante sus acuerdos de 20 de enero, 24 de febrero y 15 de marzo de 1995; el legislador autonómico andaluz ha dado el siguiente de especial importancia a promulgar su Ley 4/1999, de 11 de mayo; falta, pues, que cunda el ejemplo y se apueste por esta solución traumática que garantiza los principios de

transparencia y objetividad del proceso electoral y el de igualdad de oportunidad dentro de la proporcionalidad representada.

Tercera.— La información periódica institucional es inevitable pero hay que reconducirla.

Su fuerza radica en la libertad de expresión y en el derecho a comunicar o a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión en los términos previstos en el artículo 20 del texto constitucional.

Las empresas, los medios de comunicación, los ciudadanos en general, hacen uso periódica - mente de estos derechos. Pero deben establecerse unos límites cuando su ejercicio se produce dentro del período electoral para no crear confusión en el electorado, que tiene derecho a poder distinguir, con claridad, entre los mensajes institucionales y de interés general — vinculados a la gestión ordinaria de las administración públicas y al tráfico comercial de las entidades privadas— de otros de naturaleza partidista.

Su regulación exige la fijación de unos criterios limitadores, que genere seguridad jurídica en el responsable de la información y que facilite la labor interpretativa de las juntas electorales, las cuales no efectúan pronunciamientos previos sobre el contenido de la información periódica institucional, pero tienen que resolver los supuestos concretos que se les planteen.

Como resumen de estas observaciones hay que concluir defendiendo la necesidad de impulsar *«el interés del legislador por el tema de la publicidad institucional porque su programación y ejecución con violación de la neutralidad en su impulso y de la igualdad en su aplicación puede alterar el principio democrático que configura e informa un sistema democrático y, en definitiva, un estado de derecho»*¹³.

Santiago de Compostela, 21 de junio de 1999.

13 CANO MATA, A. A.: Juridificación de las campañas electorales. «Las previsiones de la Ley orgánica del Régimen Electoral» (Revista de Derecho Público núm. 115/89).