

Margarita Soler Sánchez  
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

# LAS PROBLEMÁTICAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES EN EL PERÍODO ELECTORAL

## SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.
- 3 LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES.
- 4 LAS RESOLUCIONES DE LA JEC Y LA JECV EN TORNO A LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES.
- 5 CONCLUSIONES.

## 1 INTRODUCCIÓN

La celebración de unas elecciones, cualquiera que sea la convocatoria — general, local, autonómica o europea— conlleva la organización de una campaña electoral en la que, si nos atenemos al tenor de la legislación al efecto, los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que concurren a aquéllas «realizan actividades lícitas» en orden a la captación de sufragios. Hay sin embargo otro tipo de campaña que es llevada a cabo por la Administración y que en muchos casos discurre paralela a la primera. Se trata de la «campaña institucional» que cuenta con no pocos problemas tal y como comicio tras comicio se constata y para la que el marco legal que a tal fin las normas electorales disponen, no siempre resulta del todo operativo por las consecuencias que éstas acarrearán tal y como trataremos de analizar a lo largo de este trabajo.

A poco que uno haya seguido el proceso electoral desarrollado durante la última convocatoria — las del pasado 13 de junio, en las que concurrían en una misma fecha elecciones municipales, autonómicas y europeas— se constata como una de las principales fuentes de conflicto, desde el momento mismo de la convocatoria, han sido las susodichas campañas de propaganda institucionales. Es así que estas campañas de difusión de las diferentes administraciones públicas acarrearán, durante el periodo electoral, no poco trabajo para las Juntas Electorales que tienen

que enfrentarse a las denuncias planteadas por las diferentes candidaturas (normalmente las de signo opuesto a las de las formaciones políticas que dirigen la Administración en cada momento) por las actuaciones de los poderes públicos, que – en ocasiones, lo concluyen las propias Juntas y en otras simplemente lo alegan quienes denuncian determinadas actuaciones– confunden campaña electoral, a pesar de las limitaciones formales que sobre ésta fija nuestro ordenamiento en cuanto a sujetos y contenidos, con la propaganda institucional, tanto la de los logros obtenidos<sup>1</sup>, como las de la incentivación de la participación. Dos modalidades de propaganda o campañas institucionales con problemáticas comunes en unos casos y particulares en otros.

Vamos por tanto a tratar en las siguientes líneas de delimitar qué son las campañas electorales propiamente dichas o cuanto menos qué son para nuestro ordenamiento jurídico para diferenciarlas de las campañas institucionales, durante o fuera del periodo electoral. Intentaremos analizar todo ello apoyándonos además de en el ordenamiento jurídico, tanto el estatal como el autonómico, en algunas de las resoluciones de la Junta Electoral Central (en adelante JEC) y de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma Valenciana (en adelante JECV). Con todo ello no pretendemos sino llegar a algunas conclusiones – prudentemente– sobre el papel que juegan las denominadas campañas institucionales y su funcionalidad dentro del sistema electoral desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico.

## 2 APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Formalmente, en nuestro ordenamiento jurídico la campaña es un periodo de tiempo, quince días, que comienza el trigésimo octavo posterior a la convocatoria de las elecciones y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Durante este tiempo los candi-

<sup>1</sup> Esta es la que se puede dar en cualquier momento pero que oportunamente nuestros gobernantes suelen hacer coincidir con el momento electoral.

datos, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores pueden llevar a cabo actividades en orden a la captación de votos para las elecciones convocadas tal y como prescriben los artículos 50.2 y 51 de la LOREG <sup>2</sup>.

Durante esos quince días van a operar una serie de garantías y de restricciones en determinados órdenes jurídicos que van a procurar la preservación de una efectiva competición entre los actores del proceso, y que en definitiva permita a los ciudadanos conocer las diversas opciones para poder expresar libremente su voluntad para la configuración de los órganos representativos que se eligen.

Las campañas electorales, tal y como son hoy gestadas y puestas en escena, son fruto de la necesidad de llegar a un gran número de electores, de dirigirse por tanto a un gran público consecuencia, entre otras cosas, de la universalización del sufragio, además de la aparición en escena de los medios de comunicación de masas que permiten dirigirse a un abanico amplio de potenciales electores.

La campaña electoral además de una realidad jurídica es una realidad política y social, o quizás con más atino se podría afirmar que es aquella porque es ésta. Más allá de lo que señala la legislación, las actividades de captación de votos y de propaganda de las opciones políticas que van a concurrir a unas elecciones abarcan en el tiempo algo más del espacio temporal que comprende la estricta campaña en términos jurídicos. Esto es, la campaña electoral en la práctica se inicia incluso con anterioridad al momento de la convocatoria misma de las elecciones <sup>3</sup>.

Los intentos del legislador por acotar el periodo, que progresivamente se ha ido acortando desde los 21 días que señalaba la LOREG en su primera redacción — al igual que antes ya lo hizo el Real DL 20/1977— a los quince días que dura formalmente hoy en día tras la reforma de la LOREG de 1994, no han evitado que naturalmente las fuerzas políticas desarrollen sus actividades propagandísticas bastante antes en lo que se conoce como *precampaña electoral*, hasta el punto que las diferencias entra campaña y precampaña en la práctica son insignificantes. Los concurrentes despliegan durante la precampaña la misma actividad promocional casi con la

<sup>2</sup> El artículo 30 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, es de casi idéntica redacción.

<sup>3</sup> Hasta el punto de que hoy por hoy, no sólo en nuestro ámbito sino también en el entorno europeo y, en general, de las democracias representativas, las fuerzas políticas viven una especie de campaña permanente.

única salvedad de que no solicitan expresamente el voto y algunas otras cuestiones en lo que se refiere al uso de los medios de comunicación y la realización de determinada propaganda.

Otro problema relacionado con esta delimitación de la campaña es la acotación de los sujetos que pueden llevarla a cabo. La ley determina que los sujetos legitimados son únicamente los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que van a presentarse a unas elecciones convocadas. El problema es que cualquier sujeto puede realizar una actividad de carácter propagandístico y que, además, nos vamos a tropezar con el difícil encaje constitucional de la prohibición de determinadas actuaciones de manera absoluta en virtud de lo dispuesto en algunos preceptos constitucionales como el artículo 20 — la libertad de expresión reconocida a todos los ciudadanos— al que el artículo 50.3 de la propia LOREG hace referencia como salvedad para la delimitación de los sujetos de campaña.

Una de las principales causas de la delimitación del periodo es la limitación en los gastos que las campañas comportan, gastos que progresivamente por los costes de las nuevas técnicas propagandísticas y el aumento de la competición se han ido elevando. La menor duración persigue un menor gasto referido sobre todo a los gastos públicos especialmente en lo que atañe a los medios de comunicación, a los espacios gratuitos que se ponen a disposición de las candidaturas. Pero en lo relativo a las propias candidaturas es más dudosa la efectividad de tal medida en relación al objetivo perseguido, pues a lo largo de lo que venimos denominando precampaña los dispendios ya se realizan con el mismo objeto y fin que en los quince días de la campaña formal. Hasta tal punto es así que la LOREG al establecer los límites de gastos que pueden llevar a cabo para unas elecciones las candidaturas concurrentes fija que se deben contabilizar aun los que se realizan antes de la campaña pero que tienen un fin electoral. Se produce por tanto, lo que Arnaldo Alcubilla califica de una ficción que genera inseguridad jurídica y confusión política <sup>4</sup>.

Se produce una ficción jurídica, la de que la campaña empieza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria de las elecciones, cuando sin embargo ésta empieza, cuanto menos, en realidad mucho antes, desde el momento mismo de la convocatoria y presentación de candidaturas,

<sup>4</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E., en VV.AA., *La reforma del régimen electoral*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 31 de enero de 1994, Madrid, C.E.C., 1994, p. 156.

cuando no con mucha más antelación, meses antes de una convocatoria electoral <sup>5</sup>.

La campaña se configura como una parte más del proceso electoral en el que determinados derechos y garantías van a tener un importante papel, o por decirlo de otro modo, van a estar especialmente expuestos a una posible vulneración.

Si entendemos por tanto la campaña como el conjunto de actividades que van a coadyuvar a la configuración del voto y en consecuencia a la conformación de los órganos representativos que se van a elegir, es cuando el papel del Estado y del legislador cobra una especial importancia. En ese momento electoral hay que compatibilizar la libertad de expresión de todos los actores que intervienen en ese proceso político, la igualdad de oportunidades de los concurrentes, lo que implica a su vez la neutralidad de los poderes públicos respecto al proceso convocado para lo cual en algunos supuestos va a tener que adoptar una actitud activa — disposición para las candidaturas de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública, subvenciones electorales...— y en otras va a tener que abstenerse de actuar precisamente para garantizar o, cuanto menos, intentar garantizar la neutralidad.

Entendemos que la propia legislación electoral si bien establece una específica limitación en cuanto a qué es campaña electoral y cuándo se produce ésta, las garantías que se acompañan durante tal periodo en ocasiones son requeridas para el período electoral haciendo extensivo de este modo a la precampaña determinadas cuestiones que no tienen otro objeto que la garantía del proceso y de la conformación del voto. Hay sin embargo algunas cuestiones que al no regularse para la precampaña, esto es, para el total del proceso electoral, han tenido que ser objeto de la interpretación que llevan a cabo las propias Juntas electorales para resolver los conflictos que se relacionan con las actividades señaladas de promoción de candidatos y programas en el periodo previo al inicio formal de la campaña.

La campaña electoral es básicamente un ejercicio de comunicación, un especial momento político-jurídico en que la importancia de la información, de la comunicación entre las partes im-

<sup>5</sup> A propósito de la abreviación de la duración de la campaña SOLOZÁBAL, J.J. ha señalado «el efecto perverso que se produce cuando (...) se reduce el tiempo de campaña con la consecuencia de que la precampaña, que a todos los efectos es casi campaña se extiende en duración» (VV.AA. *La reforma del régimen electoral*, op. cit. p. 168).

plicadas en el proceso electoral — partidos, candidatos y electores— es el elemento clave <sup>6</sup>. Como ha señalado Arnaldo Alcubilla en referencia a este momento, «es constitutivo del orden democrático garantizar la libre discusión de ideas e intereses, la libre formación de la opinión pública; en un marco pluralista, los grupos políticos y sociales más significativos participan en la formación de la opinión pública en un periodo jurídicamente delimitado, el de la campaña electoral» <sup>7</sup>.

### 3 LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES

Si libre debe ser — sobre lo que no cabe duda— la expresión en el momento de la elección, en el momento de efectuar el voto, la misma libertad debe ser requerida para la formación de la voluntad que se manifiesta en ese voto. La esfera de libertad del elector va por tanto más allá del momento electoral y se extiende al periodo anterior, al de la configuración de tal voto hasta el punto de que cualquier acción y actividad que pueda vulnerar la correcta conducción de la campaña y por tanto la autónoma formación de la elección debe ser afrontado por el ordenamiento <sup>8</sup>. La garantía de la libre expresión política garantiza la igualdad en la competición electoral.

El legislador orgánico ha optado por reconocer a los poderes públicos la posibilidad de realizar campañas de carácter institucional durante el periodo electoral «destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y los trámites del voto por correo» <sup>9</sup>. El planteamiento de esta posibilidad requiere algunas consideraciones que pasamos a exponer.

<sup>6</sup> DEL REY MORATO la describe como «ese festival de la comunicación, auténtico ritual de la democracia, que conocemos con el nombre de *campaña electoral*» (*Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación política*, Madrid, Tecnos, 1997. p. 17).

<sup>7</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E., «Procesos electorales y opinión pública», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 34, 1995. p. 174.

<sup>8</sup> ZANARO, F., «Profili sulla regolamentazione dei sondaggi preelettorali», en *Regione e governo locale*, nº 1 especial sobre La disciplina della campagna elettorale. Esperienze a confronto, anno XV, gennaio-febbraio, Maggioli Editore, 1994, p. 45.

<sup>9</sup> Artículo 50.1 de la LOREG, según la redacción aprobada por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo (BOE de 31 de marzo, núm. 77).

La primera es la del lugar de su ubicación en el esquema de la norma electoral. Sorprende su encuadre en las disposiciones generales sobre la campaña electoral, en el mismo artículo — el 50— que define qué es lo que a efectos de la ley se entiende por campaña electoral: «el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios», para luego añadir que ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas puede realizar campaña electoral, «salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo» (que es el apartado que contiene lo señalado en el párrafo anterior sobre los poderes públicos).

Se desprende de todo ello, a nuestro juicio, una cierta contradicción o, cuanto menos, una falta de armonía en la configuración de uno y otro concepto. Si, como queda claro, campaña electoral son las actividades para la captación de votos, y a los poderes públicos se les insta a no influir en ningún caso en la orientación del voto de los electores, nada tiene o debe tener que ver la campaña electoral con la campaña institucional, que es una campaña de tipo informativo sobre aspectos técnicos de la elección. Así pues, aunque la descripción de qué son las campañas institucionales queda bien determinada por el artículo 50.1 de la LOREG, de la ubicación de éste y de la propia dicción del apartado tercero del mismo artículo pueden originarse dudosas interpretaciones.

El texto del precepto al que hacemos referencia, ha sufrido algunas variaciones. En un principio, el Proyecto de Ley de Régimen Electoral General no contenía ninguna referencia a este tipo de actividades que llevan a cabo las instituciones públicas durante la campaña electoral<sup>10</sup>. La inclusión de éstas vino determinada por la necesidad de reformar el precepto para adecuarlo a la necesidad de delimitar cuáles eran los gastos que se podían contabilizar como gastos electorales. Al determinar que éstos eran los que realizan los sujetos arriba mencionados, la campaña electoral también quedaba limitada a las actividades por ellos realizadas<sup>11</sup>. Al establecer esta limitación, el legislador quiso sin embargo dejar a salvo la actividad de las campañas institucionales.

El texto de la LOREG de 1985 permitía a los poderes públicos, sin especificar más, la realización de estas campañas cuyo objeto era no sólo informar sino también incentivar al voto. La

<sup>10</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 120-I, de 15 de octubre de 1984.

<sup>11</sup> Véase DSCD, Comisión Constitucional, II Legislatura, n. 286, 1985, p. 8949 y ss.

redacción posterior, la de la LO de 1994, eliminaría el aspecto de la incentivación al voto y acortaría el contenido de la información que mediante tal campaña se pretenda realizar.

La ejecución de tales campañas puede ser entendida como parte de esa actividad positiva que el Estado puede llevar a cabo para hacer más factible el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el texto constitucional. En este sentido, se puede afirmar con Carrillo Salcedo que la llamada cláusula de transformación social del artículo 9.2 de la Constitución, cuando ordena a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», encuentra aquí una expresión práctica apropiada, en la medida en que mediante las campañas institucionales el legislador pretende proporcionar al electorado un conjunto de información sobre los aspectos técnicos del proceso electoral <sup>12</sup>.

Ahora bien, una cosa es pretender evitar los posibles equívocos sobre la formalización del voto y otra distinta es la de «incentivar la participación en las elecciones» tal y como fijaba el dictado de este artículo en su redacción anterior. En un sistema como el nuestro en el que la participación en las elecciones, el ejercicio del sufragio se configura como un derecho pero en ningún caso como un deber, una cosa es la remoción, a través de la información, de los obstáculos que impidan participar, pero cosa bien distinta es el persuadir a la participación, pues ello ya influye en el contenido de la voluntad. Tal actividad, como señala Ballarín Iribarren, «no allana lo que se alza contra el deseo, sino que quiere configurarlo» <sup>13</sup>. La no participación en las elecciones puede ser una opción más. No tiene sentido, como así lo ha entendido también el legislador tras la reforma de la Ley electoral de 1994, el promover la participación pues si los poderes públicos tienen una obligación de no influir en la configuración del voto, tal incentivación también puede ser una opción sobre la que nada en contra tienen que determinar éstos.

Otra de las cuestiones referentes a estas campañas institucionales es la determinación de quiénes son los sujetos legitimados para llevarlas a cabo en los términos señalados. Tanto la redacción anterior a 1994 de la LOREG como la posterior a esta fecha atribuyen tal capacidad a los poderes públicos. Pero mientras que aquella lo hacía en general, la reforma de 1994, mucho

<sup>12</sup> CARRILLO SALCEDO, M., «Información y periodo electoral», conferencia impartida en el curso *Las campañas electorales en la democracia mediática*, celebrado en la UIMP, Valencia, del 1 al 5 de diciembre de 1997, dactilografiado, p. 20.

<sup>13</sup> BALLARÍN IRIBARREN, J., «Artículo 50», en CAZORLA PRIETO, L.M. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas, 1986, p. 438.



más restrictiva, acota tal capacidad únicamente a los poderes públicos «que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral»<sup>14</sup>. Esta limitación si bien no tenía por qué desprenderse del texto originario de la LOREG, ya había sido interpretada en tal sentido por la Junta Electoral Central, antes incluso de la reforma del 94 cuando en su Acuerdo de 29 de abril de 1991 señaló que «sólo cabe realizar la campaña institucional a que se refiere el artículo 50.1 por el poder público que haya convocado el proceso electoral». Así que el legislador, al igual que hará en otras cuestiones relativas al proceso, adopta en su regulación de la materia el criterio que la JEC en su facultad de interpretación (artículo 19.1 de la LOREG) había previamente acotado.

El principal problema sigue en cualquier caso girando en torno a qué tipo de actividades pueden desarrollar los poderes públicos durante el periodo electoral. La ley les posibilita a hacer campañas informativas sobre aspectos técnicos de las elecciones. Pero nada se señala respecto a las campañas que de tipo informativo o promocional realizan tales poderes públicos. El abanico de éstas es infinito y en ellas están incluidas desde las de promoción de la marca de una institución al más puro estilo de marketing de un producto, hasta las que informan a los ciudadanos sobre cualquier tipo de actividad u obligación que nada tiene que ver con las elecciones, pero que pueden coincidir temporalmente con éstas y en ocasiones ser absolutamente inaplazables, y de las que se puede dar una infinidad de posibles modelos (como puede ser la campaña informativa del plazo para presentar la declaración del impuesto sobre la renta, o una campaña de vacunación, o una campaña sobre prevención de incendios, o simplemente los horarios de apertura de un servicio público, etc).

Del dictado del precepto de la LOREG no se puede deducir un carácter absolutamente limitativo respecto de estas campañas de los poderes públicos cuando se realizan en el periodo electoral. No se puede deducir que la prohibición afecte a las campañas de difusión de sus actividades habituales. No se produce una prohibición expresa que limite la libre expresión de los poderes públicos que no tenga, eso sí, la finalidad de influir en la orientación del voto. Si la restricción comportara una absoluta prohibición, ello podría suponer una paralización de ciertas actividades de prestación por parte de tales poderes públicos.

<sup>14</sup> Si bien el término poderes públicos abarca, tal y como ha definido el Tribunal Constitucional, “ «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» (STC 35/1983, de 11 de mayo), la limitación señalada restringe la actividad únicamente a los que convocan las elecciones.

Sin embargo, las infinitas variantes de tales campañas informativas de los poderes públicos en muchas ocasiones pueden suponer una más o menos velada actitud de promover una imagen positiva de la acción de gobierno con consecuencias electorales.

La JEC hasta la reforma, tantas veces reiterada, de la LOREG de 1994 había mantenido la doctrina de que

«la actividad habitual de los poderes públicos dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado no constituye actividad propagandística encuadrable en el artículo 50.1 LOREG por cuanto no es campaña institucional dirigida a informar e incentivar la participación en las elecciones convocadas, ni tampoco en lo que dispone el artículo 50.2 del citado texto legal porque no es campaña electoral realizada por candidatos o entidades política, en orden a la captación de sufragios»<sup>15</sup>.

Entendemos que la JEC lo que hacía era una interpretación acorde con la letra del precepto que no establece ningún tipo de prohibición en este sentido y en consecuencia a nada más obligaba.

Sin embargo, con posterioridad — también después de la nueva redacción del artículo 50.1— la JEC ha cambiado radicalmente su doctrina a partir de la resolución dictada el 24 de febrero de 1995 y ratificada posteriormente el 15 de marzo del mismo año. En ésta se afirmaba que:

«Sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por la Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el periodo electoral, es decir, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, pues ello vulnera los princi-

15 Acuerdo de la JEC de 5 de junio de 1989. Recogido en ARNALDO ALCUBILLA, E. «Procesos electorales y opinión pública», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 34, 1995, p. 180.

pios 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 de la 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 inmediateamente, 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 funcionamiento de los servicios públicos».

Acoge, por tanto, una concepción restrictiva de las campañas que pueden hacer estos poderes públicos desde la convocatoria de las elecciones hasta la celebración de éstas. El criterio adoptado no deja sin embargo de entrañar ciertas dudas y algunos problemas.

Nos planteamos, en primer lugar, si la JEC no se ha extralimitado en su labor de garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de los distintos actores de ésta. Del dictado de la ley únicamente se desprende, a nuestro modo de ver, la acotación del tipo de campañas de información electoral que realizan los poderes públicos. Nada se dice respecto del resto de las actividades más o menos habituales de esos mismos poderes. Si estas actividades, cualesquiera que sean, han de estar restringidas o limitadas durante tal periodo — en tanto que pueden perturbar su desarrollo dentro de los parámetros de igualdad entre los concurrentes, como tantas veces ha sucedido en la práctica— debiera ser la ley la que así lo estableciese, pues como apunta el profesor Carrillo Salcedo, «la solución arbitrada roza competencias que pertenecen al legislador orgánico»<sup>16</sup>.

16 CARRILLO SALCEDO, M. *op. cit.*, p. 29.

En todo caso, la imprecisión respecto a las campañas que se pueden o no realizar sigue quedando vigente pues la JEC deja abierto resquicio a ello en su resolución, con lo que las posibilidades, aunque reducidas, siguen abiertas a «... las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos quedando la precisión de esos indeterminados conceptos jurídicos a la resolución del órgano de la administración electoral, esto es, a la resolución en cada caso concreto para determinar si ha sido o no correcta una determinada campaña».

La imprecisión del legislador en este sentido deja por tanto en manos de las juntas electorales y de los órganos jurisdiccionales, en tanto que las resoluciones de aquéllas son objeto de control por éstos, la concreción de los casos en los que la actividad informativa de los poderes públicos contraviene el principio de imparcialidad de éste en sus actuaciones y concretamente su no influencia en la orientación del voto <sup>17</sup>.

Entendemos que el legislador únicamente ha determinado que las actividades de los poderes públicos durante el periodo electoral no pueden influir en la conformación del voto por parte de los electores, y es en ese sentido en el que las limitaciones que se determinen habrán de ir dirigidas, pero la dicción del precepto no hace vislumbrar ningún otro tipo de limitación a las actividades de aquéllas, situación a la que los abusos en ocasiones cometidos por los poderes públicos han conducido.

El otro problema que entendemos que se plantea es el de la duración de las campañas institucionales ya que, a pesar de que como decíamos son incluidas dentro de las disposiciones de la Ley electoral sobre campañas electorales — quizá no demasiado acertadamente—, su realización se produce durante el periodo electoral. En ello vemos una contradicción pues si la campaña electoral, a los efectos de la Ley, tiene una duración de quince días, el establecer que la institucional se desarrolla durante todo el periodo electoral es un motivo más para entender que nada tiene que ver o nada debiera tener al menos, la una con la otra. Caben, sin embargo, algunas limitaciones temporales aun dentro de este periodo tal y como ha señalado la JEC: «No

<sup>17</sup> Al respecto con CARRILLO SALCEDO, M., consideramos que los conflictos «deberían solventarse en el terreno político, y sólo en los supuestos previstos por la ley, debiera permitirse la intervención de los órganos de control administrativa y jurisdiccional» ( *Op. cit.*, p. 31).

cabe realizar campaña institucional el día anterior al de la celebración de las elecciones», de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51.1 y 53 de la LOREG<sup>18</sup>, «ni tampoco el día de la votación»<sup>19</sup>.

La cautela es por lo tanto extrema en tal sentido, pues se le están aplicando las limitaciones de la campaña electoral a las campañas institucionales, esto es, las de las campañas de los que van en busca del voto mediante actos propagandísticos se aplican a los que precisamente en su actividad lo que tienen prohibido es realizar actividades que puedan influir electoralmente. Sí es asumido por los poderes públicos en tanto que dictado normativo que las campañas institucionales no pueden ni deben influir en el voto, no tiene demasiado sentido la restricción en las jornadas indicadas, pues entendemos que la información técnica nada tiene que ver con la orientación del voto.

Alimenta además la confusión el hecho de que se haya introducido la condición de que tales campañas institucionales — informativas— sólo pueden realizarse en los espacios gratuitos de los medios de comunicación de titularidad pública. Tiene sentido desde la óptica de la disminución en los gastos<sup>20</sup>, pero genera confusión con la campaña electoral como tal en tanto que los espacios gratuitos en tales medios son los que se reservan para aquélla y además sólo son puestos a disposición de las candidaturas durante los quince días que dura la campaña.

Si como la práctica ha venido demostrando las campañas de los poderes públicos suponen en ocasiones un peligro para la igualdad de oportunidades entre los concurrentes a ellas y de ahí las cautelas que el legislador ha establecido, o bien la legislación electoral determina con claridad qué pueden o no hacer los poderes públicos en tal sentido durante este periodo, separando claramente estas actividades institucionales de la campaña electoral o bien, como señala Arnaldo Alcubilla, se suprimen las campañas institucionales así como las campañas públicas paralelas de presentación o evaluación de los logros alcanzados, que hoy resultan perfectamente prescindibles<sup>21</sup>.

18 Acuerdos de la JEC de 24 de junio y 1 de diciembre de 1994.

19 Acuerdo de la JEC de 26 de mayo de 1991.

20 Uno de los motivos expuestos en la «Exposición de Motivos» de la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

21 ARNALDO ALCUBILLA, E., en VV.AA., *La reforma del régimen electoral*. *Op. cit.*, p. 155.

## 4 LAS RESOLUCIONES DE LA JEC Y LA JECV EN TORNO A LAS CAMPAÑAS INSTITUCIONALES

Las campañas institucionales se han convertido, tal y como al principio de este trabajo exponíamos, en una fuente de trabajo para las Juntas electorales por las quejas que generan. A modo de muestra no hemos querido dejar pasar la ocasión de ejemplificar tal afirmación trayendo a estas líneas algunas de las resoluciones más recientes sobre esta cuestión en torno a conflictos planteados sobre los que la JECV y la JEC se han tenido que pronunciar.

En la convocatoria autonómica de 1995 hubo dos recursos ante la JECV referidos a actividades propagandísticas de la Administración en periodo electoral <sup>22</sup>.

Una reclamación contra campañas publicitarias en que las instituciones dan a conocer sus resultados y objetivos alcanzados fue planteada por la coalición UPV-BN. En la reclamación se solicitaba la prohibición de realización de encartes como el que había aparecido en la edición del diario El País del 10 de mayo referido al Instituto IMPIVA de la Generalitat Valenciana. En cumplimiento de la instrucción de la JEC, antes aludida, de 15 de marzo de 1995, la JECV se dirigió a la Generalitat Valenciana recordando la prohibición de realizar publicidad institucional en los términos señalados desde el momento de la convocatoria de elecciones hasta la celebración de éstas.

Mayores repercusiones tuvo la reclamación que sobre posible incumplimiento de la prohibición de realizar campañas institucionales interpuso el Partido Popular por el reportaje aparecido el 17 de abril en el semanario El Temps titulado «Benvingut Mister FEDER». En este reportaje, publicado como «publireportaje», aparecía el anagrama «Generalitat Valenciana-La Comunitat», grafismo utilizado en todas las campañas impulsadas — por el Gobierno Valenciano —, según alega el PP, para trasladar sus «logros políticos».

Sin embargo, la JECV concluyó, tras requerir información al semanario El Temps y a la Generalitat Valenciana, que no había existido ni encargo ni pago del reportaje y, por tanto, que no se había producido infracción del Acuerdo de la Junta Electoral Central de 15 de marzo de 1995.

<sup>22</sup> Al respecto se puede consultar un tratamiento más amplio en AGUILÓ i LUCIA, LL y VISIEDO MAZÓ N, J., «Actividad de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, NÚM. 2, 1996, P. 279 y ss.

Esta resolución de la JECV fue recurrida por el representante del Partido Popular ante la JEC el 8 de mayo.

Ésta, tras requerir sobre determinados aspectos a la Generalitat Valenciana y a la revista *El Temps*, en fecha 22 de junio adoptó el Acuerdo de «poner de manifiesto, para su examen en las dependencias de esta JEC, el expediente completo al recurrente por plazo de 8 días para que formule las alegaciones que tenga por procedentes», determinando finalmente la JEC su archivo.

Más recientemente, este año en el proceso electoral que culminó el pasado 13 de junio, también se contó con un cierto grado de conflictividad en torno a la cuestión de la propaganda institucional.

La primera de las resoluciones que dictó la JECV al respecto fue a raíz de una consulta que le dirigía el propio Conseller de Empleo, Industria y Comercio en relación a la celebración de la Gala de los premios NOVA que había de celebrarse en pleno periodo electoral.

En ejercicio de sus competencias — art. 20 de la LEV—, la JECV acordó «No autorizar la celebración de la Gala de los premios NOVA 1999. Para llegar a tal conclusión, la JECV se fundamentaba en el Acuerdo de 15 de marzo de 1995 de la JEC — al que más arriba ya hemos hecho expresa referencia—, en el que, recordamos una vez más, la JEC determinaba que durante el periodo electoral no pueden realizarse por los poderes públicos ninguna campaña salvo lo *imprescindible para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos*; la JECV consideró que no se daban tales circunstancias en la convocatoria de la Gala. La JEC, por el contrario revocaría tal acuerdo.

Para adoptar tal decisión, la JEC consideraba que «no se trata de un acto con intencionalidad ni incidencia directa ni mediata en el voto de los electores sino de una actividad administrativa ordinaria y periódica» no encajable en los criterios recogidos en Acuerdos como el reiteradamente aludido de 15 de marzo de 1995. Con ello parece que la JEC varía de algún modo el criterio que había mantenido con anterioridad, -pues si de la lectura de su acuerdo de 1995 se desprendía que las campañas institucionales no debían desarrollarse salvo cuando concurrieran las circunstancias ex -

cepcionales que señalaba, ahora el criterio que pasa a adoptar la JEC a nuestro juicio es diferente en el sentido de que ahora plantea que las campañas institucionales que se pueden celebrar no son únicamente las de carácter imprescindible (*las imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos*) sino que basta que se trate de lo que califica de *actividad administrativa ordinaria y periódica*. Lo que sucede al adoptar este criterio es que habrá que delimitar, por parte de las Juntas electorales, qué se entiende por actividad ordinaria y periódica y entonces la propia JEC tendrá que determinarlo. De esta forma o lo acota la ley electoral o se está a expensas de la calificación por parte de las Juntas electorales para cada uno de los supuestos que se denuncien, con la consecuente inseguridad jurídica que a nuestro juicio se puede generar.

Ya en plena campaña electoral, el 7 de junio pasado, la JECV recibió otra queja-reclamación por parte de la Coalición electoral PSOE-Progresistas contra la campaña institucional de incentivación del voto realizada por la Generalitat Valenciana. La JECV desestimó el recurso. Sin embargo al recurrir este acuerdo ante la JEC, ésta apreció «una cierta conexión entre algunas frases e imágenes de la campaña institucional y las contenidas en la campaña de propaganda electoral del Partido Popular», aunque desestimó la pretensión de que se instruya expediente sancionador por cuanto el artículo 30 de la Ley Electoral Valenciana permite que la campaña institucional procure incentivar el voto de los electores.

Efectivamente así es. La LEV permite la posibilidad de campañas de incentivación del voto por parte de los poderes públicos en el artículo citado <sup>23</sup>, de modo diferente a lo que expresa la LOREG. La LOREG, en el artículo 50.1 no prevé las campañas institucionales de incentivación del voto sino las de mera información del proceso sin influir en la orientación del voto. Sobre estas campañas de incentivación ya nos hemos pronunciado en un apartado anterior de este trabajo por lo que tan solo reiteramos el pronunciamiento de que entendemos que incentivar al voto en un sistema en el que éste no es de carácter obligatorio nos parece una ingerencia en la libertad del elector por parte de los poderes públicos, pues la abstención es una opción más sobre la que nada deben influir aquéllos y tan legítima desde el momento en que el sufragio es un derecho pero no un deber en el sentido de que su incumplimiento comporte consecuencias de índole jurídico.

23 El artículo 30 de la LEV en su segundo apartado expresamente dice: «Salvo los poderes públicos, que podrán realizar en periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar el voto de los electores (...)»



En el mismo Acuerdo de la JEC del día 13 de junio anuncia que con vistas a próximos procesos electorales elaborará «una Instrucción acerca de los límites de las campañas institucionales de incentivación del voto o de la participación de los electores».

## 5 CONCLUSIONES

Las campañas institucionales de los poderes públicos durante el periodo electoral generan toda una suerte de conflictos de grandes repercusiones mediáticas al cuestionarse con ocasión de los recursos pertinentes ante las Juntas electorales la limpieza que debe regir todo proceso electoral en una democracia representativa.

El problema, en definitiva, se centra fundamentalmente en la identificación de los sujetos que pueden realizar la propaganda electoral. Estos son únicamente los que participan en la campaña electoral como consecuencia de su concurrencia a las elecciones convocadas. Fuera de ellos nadie la puede realizar dado que la financiación de ésta y los controles establecidos son únicamente aplicables a estos concurrentes, pues de no ser así podría incurrirse en actividades de propaganda electoral, realizadas y financiadas por otras personas distintas, que constituyesen una suerte de campaña electoral oculta o una financiación indirecta para aquéllos y que escapase del control y los límites establecidos por la ley. Pero ello no empece la libre manifestación de opiniones por parte de cualquier persona física o jurídica en el marco del ejercicio de este derecho fijado por la Constitución. Tal cuestión entendemos que en todo caso no es de fácil delimitación por lo conflictivo que puede llegar a ser en determinadas ocasiones establecer hasta dónde llega el ejercicio de la libertad de expresión y dónde comienzan propiamente los actos de propaganda electoral. Esta cuestión afecta de lleno también a los poderes públicos en el uso que hacen del dinero público en especial con ocasión de las campañas institucionales.

Si bien las campañas institucionales destinadas a informar a los electores sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y los trámites del voto por correo son de utilidad y forman parte de la labor a desarrollar durante el proceso por parte de los poderes públicos, cosa bien distinta son las campañas de los poderes públicos de presentación de realizaciones que muchas veces con intenciones partidistas se llevan a cabo en el mismo periodo, con el consecuente quebrantamiento de los principios a los que antes aludíamos y con la perversión de la limitación que la legislación establece en cuanto a quienes son los sujetos que pueden demandar el voto y hacer por tanto campaña electoral.

La opción por la prohibición de estas campañas institucionales, en los términos que marcó el Acuerdo de la JEC en marzo de 1995, parece lo más sensato en términos de seguridad jurídica. Pero entendemos en cualquier caso que tales limitaciones debieran ser objeto de una legislación concreta sobre la materia, pues si la Constitución reserva la regulación electoral a una Ley orgánica, parece poco apropiado que tenga que ser la Administración electoral la que determine los límites de unas actuaciones que realizadas durante el periodo electoral acarrearán indudables consecuencias en este ámbito.