

El régimen jurídico de las campañas institucionales

Francisco Fernández Segado*

SUMARIO: 1. Génesis y evolución de la normación de las campañas institucionales, 2. Campaña institucional versus campaña electoral, 3. Sujetos habilitados para llevar a cabo una campaña institucional, 4. Periodo de desarrollo de la campaña institucional, 5. Finalidad de la campaña institucional, 6. Medios de canalización informativa de la publicidad institucional, 7. Las campañas informativas de los poderes públicos sobre su gestión: A. La doctrina primigenia de la JEC. B. El cambio de doctrina. El Acuerdo de 24 de febrero de 1995. C. La perversa dinámica desencadenada por la nueva doctrina. D. La instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999.

1. Génesis y evolución de la normación de las campañas institucionales

Las campañas institucionales iban a ser objeto de regulación por vez primera por el artículo 50.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Sin embargo, la génesis de esa norma no resultaría fácil.

El proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General nada preveía en relación con esta cuestión. Su artículo 49¹ procedía a definir, en su apartado primero, lo que había de entenderse por campaña electoral a los efectos de la propia Ley, proyectando en su apartado segundo las restricciones legalmente establecidas para la campaña electoral a las actividades que, con la finalidad de incidir sobre el voto del cuerpo electoral, pudieran desarrollar otras organizaciones distintas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, sujetos primigenios, en unión de los candidatos, de las actividades conformadoras de la campaña electoral.

Una enmienda del señor Bandrés Molet (enmienda número 7)² planteaba, al menos de modo implícito, la problemática subyacente a las campañas institucionales, al pretender impedir que la publicidad de la Administración llevada a cabo con fondos públicos pudiera favorecer al partido gobernante. A tal efecto postulaba la adición al artículo 49 de un nuevo apartado del siguiente tenor:

Queda prohibido realizar propaganda oficial por parte de la Administración tendente a influir en la intención del voto del electorado, haciendo referencia a las realizaciones del Gobierno, inauguraciones y similares.

La enmienda en cuestión sería desestimada por la Ponencia,³ que seguiría omitiendo en el texto del artículo 49 (y del Proyecto en general) toda referencia a la campaña institucional, a la par que procedía a alterar de modo sustancial la redacción del apartado segundo del precepto con la finalidad de impedir radicalmente que cualquier persona jurídica distinta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores pudiera realizar cualquier tipo de campaña o publicidad electoral a partir de la fecha de la convocatoria de los comicios.⁴

* Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid, España.

¹ Puede verse en Ramón Entrena Cuesta (director de la edición), *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios* Generales, tomo I, Madrid, 1986, p. 19.

² Puede verse en la obra *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios*, op. cit. como I, p. 142.

³ *Ibidem* p. 371.

⁴ Tras la modificación introducida por la Ponencia, el artículo 49.2 quedaba redactado como sigue: «Ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior (partidos, federaciones,

La introducción por la Ponencia de esta innovación en el texto del precepto tendrá mucho que ver con el planteamiento de una serie de propuestas de reforma del artículo en cuestión en el seno de la Comisión Constitucional,⁵ en el marco de cuya discusión se gestará la normación relativa a la campaña institucional.

En la dirección reformadora expuesta, el señor Sancho Rof, por el Grupo Parlamentario Centrista, planteaba una enmienda *in voce* con el fin de volver al texto del Proyecto, suprimiendo la modificación introducida por la Ponencia en el artículo 49.2. Con una finalidad análoga, el señor De la Vallina Velarde, del Grupo Parlamentario Popular, defendía un voto particular frente al texto del artículo 49.2 sobre la base de que «quizá no resulta muy correctamente expresado el sentido, la filosofía que a ese precepto se le quiere dar».

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, el señor Jover i Presa formulaba una propuesta transaccional consistente en la adición al precepto de un nuevo apartado con el que se pretendía regular lo que normalmente era conocido en los medios de comunicación como «campaña institucional». A tal efecto, se proponía añadir al artículo 49 un apartado, que se ubicaba como su norma de apertura, del siguiente tenor: «Las instituciones públicas pueden realizar, en período electoral, campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones sin influir en la orientación del voto de los electores».

Esta innovación suscitaría algunas dudas al diputado señor De la Vallina Velarde, quien se interrogaba ante la Comisión acerca de si la expresión «instituciones jurídicas» era utilizada en sentido jurídico o, por el contrario, en sentido más bien político, equivalente a los poderes públicos, significado que era, según entendía con buen criterio el diputado popular, el latente en las palabras del diputado socialista señor Jover. Este corroboraría las

apreciaciones del señor De la Vallina al proponer de inmediato la sustitución de la expresión «instituciones públicas» por la de «poderes públicos», que se incorporaba así al texto del que, tras su aprobación por la Comisión,⁶ había de convertirse en el apartado primero del artículo 50 del texto del Dictamen,⁷ texto que ya no sufriría modificación alguna en el *iter* legislativo, convirtiéndose en consecuencia en el artículo 50.1 LOREG.

La génesis de la norma reguladora de la campaña institucional, como fácilmente puede percibirse, deja inequívocamente claro que esta norma nace como contrapunto frente a la cláusula del apartado tercero del propio precepto, que al prohibir la realización de cualquier tipo de campaña electoral por una persona jurídica distinta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, podía obstaculizar la realización por los poderes públicos de las llamadas campañas institucionales.

El cambio de redacción que el Pleno del Congreso introduciría en el inciso inicial (y también en el final, adicionado en ese momento del debate) del artículo 50.3,⁸ respecto a la dicción dada al mismo por el Dictamen de la Comisión, cambio que a la postre sería definitivo, refuerza aún más si cabe la apreciación precedente. En efecto, la habilitación a los poderes públicos para llevar a cabo en período electoral una campaña de carácter institucional se conforma como una salvedad frente a la interdicción que acoge el apartado tercero del artículo 50, prohibición que, dicho sea al margen, sería duramente enjuiciada en el debate en el Pleno del Congreso del Proyecto de Ley Orgánica por los diputados señores Alzaga Villamil (Grupo Popular) y Sancho Rof (Grupo Centrista).⁹

Tras su aprobación por el Pleno de la Cámara baja el artículo 50 quedaría redactado en los térmi-

coaliciones o agrupaciones de electores) podrá realizar campaña o publicidad electoral orientada a promover o dirigir el voto de los ciudadanos en un determinado sentido, a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones».

⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante DSCD), Comisión Constitucional, II Legislatura, No. 286, 26 de marzo de 1985, p. 8927 y ss.; en concreto, p. 8948 y ss. Puede verse asimismo en la obra *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios*, op. cit. tomo I, p. 452 y ss.

⁶ El nuevo apartado del artículo 49 sería aprobado por una amplia mayoría de la Comisión: 20 votos a favor y 5 abstenciones.

⁷ Puede verse el Dictamen de la Comisión en *Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG)*, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, No. 120-II, 15 de abril de 1985.

⁸ Ese cambio de redacción es fruto de una enmienda presentada por el señor Martín Toval en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, enmienda que pretendía ser transaccional frente a los votos particulares de los Grupos Popular y Centrista.

⁹ DSCD, II Legislatura, No. 199, 18 de abril de 1985, en especial, p. 9144-9147.

nos que, a la postre, habrían de ser los definitivos. A su tenor:

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.

Digamos por último que en el Senado el precepto en cuestión ni tan siquiera sería objeto de enmienda alguna.¹⁰

II. La Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la LOREG, procedería a reformar, entre otros, el artículo 50.1 de la citada norma legal, con la finalidad de precisar qué poderes públicos se hallaban habilitados para realizar en período electoral una campaña de carácter institucional, disponiendo al efecto que tal campaña podía ser llevada a cabo por los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hubieran convocado un proceso electoral.

Conviene recordar que el origen de la Ley Orgánica 8/1991 se encuentra en la refundición en un solo texto legal de tres iniciativas legislativas de reforma de la LOREG,¹¹ acordada por la Comisión Constitucional a sugerencia de la Mesa de la Cámara.¹² De esas tres iniciativas sólo en una de ellas, la apoyada por varios Grupos Parlamentarios, se contemplaba la modificación del artículo 50.1 en los mismos términos que se habían de recoger en el texto final de la Ley. Quiere ello decir que la reforma que comentamos fue introducida, desde su mismo origen formal, con un amplio consenso parlamentario.

Con todo, no deja de ser significativo que, coetáneamente, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentara una Proposición de Ley de

modificación de la LOREG,¹³ en un momento ulterior retirada, en la que se acogía explícitamente la misma reforma del artículo 50.1 que se contemplaba en la Proposición consensuada por varios Grupos, circunstancia que parece apuntar hacia la que podríamos llamar «paternidad popular» de esta reforma.

Es innecesario decir que en la tramitación de este Proyecto por el procedimiento de urgencia, acordado por la Mesa de la Cámara,¹⁴ no se suscitaba debate alguno en torno a la cuestión que nos ocupa, bien que el consenso inicialmente logrado en torno a la totalidad del Proyecto se resquebrajara finalmente, como revela la votación de totalidad del mismo.¹⁵

En la alta Cámara se iban a presentar tres enmiendas frente al texto de reforma del artículo 50.1 aprobado por el Congreso:¹⁶ en una de ellas (enmienda No. 7), el Grupo Parlamentario Catalán de C i U proponía la supresión de la reforma que se introducía en la LOREG con el fin de no limitar los poderes públicos autorizados a realizar estas campañas institucionales; en otra (la No. 2), del Grupo Parlamentario Mixto, se proponía añadir un nuevo párrafo de acuerdo con el cual esta facultad que se atribuía a ciertos poderes públicos debía ejercerse siempre que en una misma fecha coincidieran las elecciones municipales y autonómicas; finalmente, la tercera enmienda (enmienda No. 61), del Grupo Popular, propugnaba la adición al artículo 50.1 de un nuevo párrafo del siguiente tenor: «La campaña institucional mencionada en el apartado anterior deberá ser llevada a cabo necesariamente, para fomentar el voto incentivando la participación en las elecciones, por Radiotelevisión Española, hasta el final de la campaña, incluido el día de reflexión».

Las tres enmiendas serían desestimadas por la Ponencia, al igual que todas las demás presenta-

¹⁰ Las enmiendas pueden verse en *BOCG* Senado, II Legislatura, Serie II, No. 244, b/, 14 de mayo de 1995, p. 59 y ss.

¹¹ Las tres iniciativas legislativas eran las siguientes:

- 1) Un Proyecto de Ley Orgánica *BOCG* Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie A, No. 46-1, 17 de diciembre de 1990);
- 2) Una Proposición de Ley Orgánica presentada por los Grupos Parlamentarios Socialistas del Congreso, Popular en el Congreso, Catalán (Convergència i Unió), CDS y Vasco (PNV) y el diputado don Luis Mardones Sevilla (del Grupo Mixto) (*BOCG* Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie B, No. 58-1, 24 de octubre de 1990);
- 3) Una Proposición de Ley Orgánica de reforma de los artículos 155.4, 157, 159, 160, 212 y 213 LOREG *BOCG* Congreso, IV Legislatura, Serie B, No. 61-1, 24 de octubre de 1990).

¹² *BOCG* Congreso de los Diputados, Serie A, No. 46-6 19 de febrero de 1991, p. 65.

¹³ *BOCG* Congreso de los Diputados, Serie B, No. 59-1, 24 de octubre de 1990, pp. 1-3.

¹⁴ Así se recogía en el *BOCG* Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie A, No. 50-1, 12 de febrero de 1991, p. 1.

¹⁵ De los 285 votos emitidos, 193 fueron a favor, 12 en contra y 80 abstenciones (DSCD, IV Legislatura, No. 88, 14 de febrero de 1991, p. 4375).

¹⁶ *BOCG* Senado, IV Legislatura, Serie II, No. 41, 28 de febrero de 1991, p. 19 y ss.

das.¹⁷ Aunque se mantendrían como votos particulares para su defensa en el Pleno, en éste serían ampliamente rechazadas las tres enmiendas.¹⁸

III. La última norma legal que ha incidido sobre el precepto que nos ocupa ha sido la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la LOREG, que procede a su reforma en un doble sentido: en primer término, en el de delimitar con mucha mayor concreción la finalidad de las campañas institucionales, que no ha de ser otra que la de informar a los ciudadanos, de modo específico, sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, y en segundo lugar, en el de precisar los medios de comunicación social a cuyo través se puede realizar esta publicidad institucional, esto es, los medios de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña, determinando la norma legal, complementariamente, la gratuidad de los respectivos espacios publicitarios, precisión esta última que no sólo no era marginal, sino que, por el contrario, apuntaba a la finalidad realmente perseguida por la norma: la limitación de los gastos electorales.

El Proyecto de reforma de la LOREG que desembocaría en la Ley Orgánica 13/1994,¹⁹ no contemplaba esta modificación, pues su pretensión se circunscribía a dar cumplimiento, en el ámbito del régimen jurídico electoral, a los compromisos asumidos por España al ratificar el Tratado de la Unión Europea y, más específicamente, a una serie de disposiciones comunitarias como la Directiva 93/109/CE, del Consejo, de 6 de diciembre de 1993.

En el trámite de enmienda iba, sin embargo, a suscitarse esta cuestión. La enmienda No. 25, del Grupo Popular, propugnaba la adición de un nuevo párrafo que había de integrarse en el actual artículo 210 bis de la Ley, de acuerdo con el cual: «El Estado informará en tiempo y en forma a los electores y elegibles comunitarios acerca de las

condiciones y modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en España». Aun cuando con un alcance no exactamente coincidente con el del artículo 50, el precepto que se trataba de introducir incidía indiscutiblemente sobre el tema que nos ocupa.

Sería, no obstante, la enmienda No. 35, suscrita por seis Grupos Parlamentarios, la que propugnaría una nueva redacción para el artículo 50.1 LOREG que, a la postre, habría de ser la definitiva, cambio que se fundamentaría en un doble motivo: de un lado, en la conveniencia de precisar con más detalle los fines que han de perseguir las campañas institucionales, y de otro, en la necesidad de limitar los gastos electorales mediante el acotamiento del ámbito donde se puede realizar la campaña institucional.

En el debate en trámite de lectura única del Proyecto de Ley Orgánica que nos ocupa, en el Pleno del Congreso, el diputado popular señor Vera Pro defendería la ya comentada enmienda de su Grupo en coherencia, según su argumentación,²⁰ con el mandato de la Directiva comunitaria número 93/109, de 6 de diciembre, que establece la obligación de los Estados miembros de la Unión Europea de informar en tiempo y forma a los electores y elegibles comunitarios acerca de las condiciones y modalidades del derecho de sufragio activo y pasivo en el propio Estado. Y tal obligación, a juicio del diputado popular, no podía entenderse subsumida en el artículo 50 LOREG que contemplaba la campaña institucional con un carácter meramente potestativo.

A nuestro juicio, el artículo 50.1 LOREG hacía innecesaria un cláusula normativa como la postulada por el Grupo Popular. La información demandada por nuestros compromisos comunitarios podía y debía tener perfecto encaje en la campaña institucional. En esta misma dirección se manifestaría el diputado socialista señor Izquierdo Collado.²¹ Y en último término, la enmienda No. 26, del Grupo Popular, sería rechazada bien que por escasa mayoría (158 votos en contra frente a 151 a favor). De esta forma, el texto aprobado por el Pleno de la

¹⁷ BOCG Senado, IV Legislatura, Serie II, No. 41 (d), 6 de marzo de 1991, p. 53.

¹⁸ Diario de Sesiones del Senado (DSS), IV Legislatura, No. 58, 13 de marzo de 1991, p. 3209 y ss.

¹⁹ Puede verse en BOCG Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A, No. 50-1, 25 de enero de 1994, pp. 1-3.

²⁰ DSCD, V Legislatura, No. 48, 17 de febrero de 1994, p. 2310 y 2316-2317.

²¹ *Ibidem* p. 2317.

Cámara baja²² acogía en su artículo 2º, relativo a la campaña institucional, la nueva redacción que había de darse al artículo 50.1 que, como antes señalamos, sería la definitiva.

En el Senado, el artículo 2º del texto remitido por el Congreso ya no sería objeto de enmienda alguna, si bien el Grupo Parlamentario Popular insistiría en su propuesta de adición al artículo 210 bis de la Ley de un nuevo párrafo de dicción idéntica a la postulada en su enmienda del Congreso número 26,²³ insistiendo en la necesidad de tal cláusula en orden a la conveniente adaptación de nuestra normativa electoral a la ya citada Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, en lo relativo a la obligación del Estado de informar a los ciudadanos de la Unión Europea no españoles residentes en España acerca de las condiciones y modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo. La enmienda en cuestión sería rechazada en el seno de la Comisión Constitucional del Senado,²⁴ manteniéndose, sin embargo, como voto particular para su defensa en el Pleno,²⁵ en donde nuevamente se produciría el rechazo a la misma.²⁶

De esta forma, tras la Ley Orgánica 13/1994, quedaba incorporada al texto del artículo 50.1 la redacción que ha llegado hasta hoy.

2. Campaña institucional *versus* campaña electoral

El artículo 50 LOREG, aunque ubicado en la sección relativa a las disposiciones generales sobre la campaña electoral, diferencia dos tipos de campañas: la campaña electoral propiamente dicha y la campaña institucional.

I. La campaña electoral se define por la conjunción de dos elementos convergentes:

- a) Un elemento subjetivo: los sujetos que realizan las actividades calificadas como campaña, que no pueden ser sino los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, por cuanto que el artículo 50.3, muy restrictivamente, veda a cualquier otra persona jurídica la realización de un acto de campaña electoral a partir de la fecha de convocatoria de las elecciones.
- b) Un elemento teleológico: la finalidad de los actos de campaña es la captación de sufragios, siendo éste su elemento más peculiar, si bien, como ha significado el Tribunal Supremo,²⁷ para que exista campaña electoral deben darse sus dos elementos constitutivos.

La LOREG, al definir la campaña electoral (artículo 50.2), alude a un «conjunto de actividades lícitas». De ello bien puede desprenderse que un solo acto concreto no puede ser considerado campaña si no se enlaza, vincula e integra en un conjunto de actos ligados por el mismo fin. Ahora bien, como la Junta Electoral Central (en adelante JEC), ha puesto de relieve,²⁸ esta sola consideración, aunque resulte relevante, no es por sí sola bastante para denegar la calificación de campaña a un acto aislado, siendo en todo caso preciso analizar el sentido de dicho acto.

II. La campaña institucional se diferencia con nitidez de la campaña electoral, y ello tanto si se atiende al elemento subjetivo como al teleológico, diferencia que se acentúa aún más si cabe si se atiende a sus límites materiales.

En efecto, la campaña institucional tiene una finalidad meramente informativa: informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo. Su ámbito es, pues, muy específico y se halla estrictamente delimitado, como ha reconocido la JEC.²⁹ Y por otro lado, sólo puede ser llevada a cabo por los poderes públicos que en

²² BOCG Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A, No. 50-4, 22 de febrero de 1994, pp. 29-33.

²³ Se trataba ahora de la enmienda No. 35, del Grupo Popular en el Senado. Puede verse en BOCG Senado, V Legislatura, Serie II, No. 17, b/, 2 de marzo de 1994, p. 17.

²⁴ DSS, Comisión Constitucional, V Legislatura, Comisiones, No. 75, 3 de marzo de 1994, pp. 13-14.

²⁵ BOCG Senado, V Legislatura, Serie II, No. 17, c/, 7 de marzo de 1994, p. 32.

²⁶ DSS, V Legislatura, No. 25, 9 de marzo de 1994, p. 1162.

²⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS), Sala Cuarta, de 14 de julio de 1982. Aranzadi, marginal No. 5411.

²⁸ Acuerdo de la Junta Electoral Central (en adelante AJEC) de 13 de mayo de 1999, por el que se desestima el recurso contra el Acuerdo de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana de 6 de mayo de 1999.

²⁹ AJEC de 1º de diciembre de 1994.

virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral. Y por si esta doble frontal divergencia no fuera suficiente, cabe apuntar un tercer aspecto de contraposición: la campaña institucional tiene un límite material insalvable, ya que a través de la misma no se puede influir, en ningún caso, en la orientación de voto de los electores, mientras que la campaña electoral se orienta precisamente a la captación de sufragios del cuerpo electoral.

Las profundas divergencias apuntadas conducen a que haya de considerarse que la campaña electoral nada tiene que ver con la campaña institucional. Se trata de realidades bien diferenciadas entre las que no cabe confusión. Es por ello mismo por lo que resulta incomprensible el origen del apartado primero del artículo 50 LOREG, que, como ya antes señalamos, nace como una suerte de contrapunto frente al apartado tercero, cuando es lo cierto que la campaña institucional de los poderes públicos, ya desde la redacción inicial del artículo 50.1, no admite confusión alguna con la campaña que en orden a la captación de votos llevan a cabo los partidos y demás actores políticos.

Por todo lo anterior, coincidimos plenamente con Ballarín³⁰ cuando afirma que debe considerarse un error el encabezamiento del apartado tercero del artículo 50, cuando excluye a los poderes públicos de las personas jurídicas a quienes prohíbe la realización de campaña electoral; no sólo esta salvedad era innecesaria, sino que genera una cierta confusión, al producir la impresión errónea de que el apartado primero sí permite a los poderes públicos llevar a cabo una campaña electoral. Bien es cierto que la confusión desaparece de inmediato si interpretamos, como obviamente ha de hacerse, sistemática y armónicamente los tres apartados del precepto del que venimos ocupándonos y, muy en especial, los dos primeros, tal y como, por lo demás, ya hemos significado. Ello no obstante, la crítica a la errónea construcción del precepto no puede ser soslayada.

III. La comprensión de algunas de las cláusulas del artículo 50, muy especialmente de su apartado

tercero, exige atender al inmediato pasado que antecede a la promulgación de la LOREG.

El Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, encomendaba en su artículo 37.1 a los partidos, federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores y candidatos la realización de actividades propias de la campaña de propaganda electoral en orden a la captación de sufragios; es decir, el referido precepto acogía una norma que tendría fiel reflejo en el artículo 50.2 LOREG. Sin embargo, el citado Decreto-Ley no contemplaba una específica prohibición del estilo de la acogida por el artículo 50.3

Un problema jurídico importante se planteó durante la vigencia del Decreto-Ley de Normas Electorales con ocasión de una serie de actos que bien podían calificarse como de propaganda electoral, llevados a cabo por la Confederación de Empresarios de Andalucía, que condujeron a la JEC, tras conocer del tema previo el oportuno recurso, a declarar «que la Confederación de Empresarios Andaluces no es una organización legitimada para hacer campaña electoral pidiendo el voto a favor o en contra de ninguna opción política en la presente campaña de elecciones al Parlamento Andaluz»,³¹ y en sintonía con ello, a requerir a la citada organización empresarial para que se abstuviera de ningún acto u operación de carácter propagandístico en los que se pidiera el voto para alguna opción política o en contra de cualquier partido político.

El posterior recurso ante la Audiencia Nacional propició la Sentencia de tal órgano jurisdiccional de 17 de junio de 1982, por la que se anulaba la resolución de la JEC al entenderla no conforme a derecho, declarando el derecho de la Confederación de Empresarios Andaluces de ejecutar los actos que le fueron prohibidos.

La Sentencia se fundamentaba en la improcedencia de otorgar la denominación legal de «campaña electoral» a las actividades organizadas por personas distintas de los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, y menos aún si en ellas la captación de sufragios no se produjese de modo inequívoco y en favor de una opción partidista en bloque, sino que viniese configurada como recomendación crítica a

³⁰ Javier Ballarín Iribarren: «Comentario al artículo 50», en Luis Ma. Cazorla Prieto (dir.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, p. 431 y ss.; en concreto, p. 434.

³¹ AJEC de 13 de junio de 1982.

favor o en contra de criterios, opiniones sociopolíticas de gobierno o de actuación que pueden hallarse en programas de más de un partido. Por ello mismo, el artículo 43 del Decreto-Ley de Normas Electorales precisaba que la realización de los actos y operaciones de propaganda electoral «no excluye la de cualesquiera otras actividades lícitas, del mismo o de distinto género, que se estime oportuno llevar a cabo, de acuerdo con las disposiciones vigentes». De este modo, la definición legal de «campaña electoral» sirve para determinar que sólo aquellas actividades que reúnan todos los requisitos legales puedan acceder a un ordenamiento especial, el del Título V del Decreto-Ley de Normas Electorales, con las singulares facilidades que en el uso de los medios públicos de todo tipo e incluso de utilización de otros que no lo son se prevén en dicho Título.

Finalmente, la Sentencia trataba de conciliar la interpretación que de la normativa electoral llevaba a cabo con los preceptos constitucionales, al recordar, en síntesis, que la Norma suprema concibe a los partidos como el instrumento fundamental, pero no el único, para la participación política, y que los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones y a comunicar y difundir libremente información veraz reconocidos por el artículo 20 CE no podían ser excluidos ni limitados y menos en relación con organizaciones sociales a las que el artículo 7º CE otorga responsabilidades públicas en defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.

Este criterio interpretativo sería confirmado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de julio de 1982,³² en la que el alto órgano jurisdiccional desestimaba el recurso de apelación promovido por el Abogado del Estado, confirmando la Sentencia apelada.

A partir de este precedente no resulta en exceso aventurado significar que el artículo 50.3 LOREG parece tener como finalidad impedir el mantenimiento del referido criterio hermenéutico,³³

al prohibir de modo específico la realización de actos de campaña electoral por personas jurídicas distintas de las enumeradas por el artículo 50.2.

El precepto, que no estaba previsto en el texto del Proyecto y que sería introducido con su significado actual por la Ponencia, suscitaría bastante controversia en la Comisión Constitucional, siendo objetado por los representantes del Grupo Parlamentario Centrista, señor Sancho Rof, y del Popular, señor De la Vallina Velarde,³⁴ al entender que entrañaba una limitación excesiva, pudiendo afectar incluso el derecho a la libertad de expresión constitucionalizado en el artículo 20.

Como ya tuvimos oportunidad de exponer, el Grupo Socialista respondió, a modo de propuesta transaccional, con la adición del texto que hoy incorpora el artículo 50.1. La adición de este nuevo apartado alusivo a la campaña institucional no acallaría las críticas frente a la cláusula restrictiva acogida por el artículo 50.3 del texto del Dictamen. Tales críticas quedan perfectamente sintetizadas en la consideración del diputado popular señor Alzaga: «la política —dirá— no es un ‘ghetto’ y, consiguientemente, el momento electoral no es un momento de monopolio de los partidos».³⁵ En muy similar dirección se pronunciaba el diputado centrista señor Sancho Rof, a cuyo juicio el artículo 50.3 era gravemente limitativo a lo que es la libertad de expresión en una sociedad plural, que no sólo está conformada por los partidos políticos, sino también por una pluralidad de organizaciones.³⁶

A paliar en alguna medida las fallas apuntadas se encaminaría, como ya tuvimos oportunidad de indicar, la presentación por el diputado señor Martín Toval, en nombre del Grupo Socialista, de una nueva enmienda transaccional frente a los votos particulares de populares y centristas,³⁷ que plasmaría en el que habría de ser el texto definitivo del artículo 50.3 LOREG. Si el inciso final del artículo 50.3 «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución» que ahora se adiciona,

El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1999, p. 287.

³⁴ DSCD, Comisión Constitucional, II Legislatura, No. 286, 26 de marzo de 1985, pp. 8948-8949.

³⁵ DSCD, II Legislatura, No. 199, 18 de abril de 1985, p. 9146.

³⁶ *Ibidemp.* 9147.

³⁷ *Ibidemp.* 9162.

³² STS (Sala Cuarta) de 14 de julio de 1982. Aranzadi, marginal No. 5411.

³³ En el mismo sentido, Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero *Código Electoral*³. ed., Editorial

encuentra pleno sentido como una vía con la que atenuar las críticas al precepto por parte de populares y centristas, la adición del inciso que encabeza el artículo 50.3 no parece encontrar ninguna lógica por todo lo ya expuesto hasta ahora. Ni tan siquiera una lógica política, pues la crítica de la oposición popular y centrista no postulaba ninguna modificación de este género.

En definitiva, la habilitación a los poderes públicos en general para llevar a cabo una campaña institucional, inicialmente contemplada por la ley, pareció ofrecerse como contrapunto o modulación frente a la prohibición acogida por el artículo 50.3, que a su vez respondía al intento de impedir a toda persona jurídica distinta de los partidos y demás actores políticos enumerados por el artículo 50.2, la realización de actos encuadrables dentro de la denominación legal de «campaña electoral». Bien es verdad que la problemática subyacente en todo ello, y de modo muy particular en el artículo 50.3, está lejos de haber sido resuelta definitiva e incontestablemente en cuanto que, en ocasiones, puede resultar muy dificultoso deslindar los actos de campaña electoral de aquellos otros que sean, lisa y llanamente, el fruto del ejercicio por personas jurídicas distintas de las contempladas por el artículo 50.2 del derecho a la libertad de expresión constitucionalmente garantizada.

3. Sujetos habilitados para llevar a cabo una campaña institucional

En su redacción inicial, el artículo 50.1 LOREG habilitaba genéricamente a los poderes públicos para la realización en período electoral de la campaña institucional.

El Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de definir la noción de «poderes públicos» que utiliza nuestra Constitución en muy diferentes preceptos (artículos 9º, 27, 29 a 31, 44 a 51, 53 y otros). A juicio del Alto Tribunal,³⁸ esta noción sirve como 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.

Aunque sea casi una obviedad, el Juez de la Constitución ha recordado la evidencia de que entre los poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas³⁹ y los ayuntamientos, órganos a los que, constitucionalmente, corresponde el gobierno y administración de los municipios.⁴⁰

Quiere ello decir que en su redacción inicial la LOREG habilitaba a un amplio conjunto de entes y órganos, estatales y territoriales, para la realización de las campañas institucionales, planteándose de esta forma la problemática de la determinación de en qué procesos electorales pueden realizar campaña institucional cada uno de ellos.

La búsqueda de un criterio competencial delimitador era empresa harto dificultosa, más aún a la vista de la finalidad perseguida con estas campañas, a tenor de la redacción original del precepto: informar e incentivar la participación en las elecciones. No parecía en modo alguno una extralimitación en sus competencias que en unas elecciones generales las Comunidades Autónomas, a través de sus Consejos de Gobierno, llevaran a cabo una campaña de esta naturaleza, como tampoco semejaba desproporcionado que los ayuntamientos, en las elecciones municipales, operasen de modo análogo. A este respecto, la JEC, en un Acuerdo del año 1987,⁴¹ consideraría ajustada a derecho la campaña institucional realizada por una entidad local que no tenga carácter electoral partidista, al referirse a deberes cívicos de alcance general coincidentes con los intereses de las Corporaciones locales.

A su vez, y desde otra perspectiva, en el ámbito de los poderes del Estado no dejaban, potencialmente al menos, de suscitarse algunos problemas. Ciertamente, el poder judicial debía quedar al margen de este tipo de campañas dada la exclusividad de su función jurisdiccional (artículo 117.4 CE), pero la exclusión del poder legislativo era, cuando menos, mucho más discutible. Indudablemente, el Gobierno parecía el órgano idóneo para diseñar y llevar a cabo, por intermedio de la

³⁹ STC 64/1982, de 4 de noviembre, fund. jur. 2º.

⁴⁰ Auto del TC (ATC) 13/1980, de 24 de septiembre, fund. jur. 2º.

⁴¹ AJEC de 11 de mayo de 1987.

³⁸ STC 35/1983, de 11 de mayo, fund. jur. 3º.

Administración del Estado, una campaña de estas características, pero no cabía descartar una cierta intervención del poder legislativo.

En definitiva, la falta de concreción legal posibilitaba que en un proceso electoral pudiesen, al unísono, realizar campañas institucionales una pluralidad de entes y órganos, y, como dice con cierta ironía Ballarín,⁴² esta concurrencia de muchos poderes públicos en la campaña institucional, queriendo cada uno de ellos dejar de influir a su manera en la orientación del voto, podía resultar cacofónica, además de muy costosa. Por lo demás, esta plural concurrencia de organizadores de campañas institucionales conducía, en la práctica, a la intervención de entes u órganos ajenos al proceso electoral tanto desde el punto de vista territorial como competencial, lo que no dejaba de ser una incongruencia con potenciales efectos disfuncionales.

Los problemas suscitados, dimanantes de la genérica habilitación a los poderes públicos para la realización de este tipo de campañas, conducirían al legislador a modificar la redacción del artículo 50.1. En efecto, como ya tuvimos oportunidad de exponer, la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, incidía sobre el precepto al precisar que quedaban habilitados para realizar una campaña institucional los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hubieran convocado un proceso electoral.

La reforma suponía que, salvo en el supuesto de elecciones autonómicas, fuese el Gobierno de la Nación el único poder público facultado para llevar a cabo la campaña institucional, ya que es al propio Gobierno a quien compete legalmente convocar elecciones generales (artículo 167 LOREG), municipales (artículo 185 LOREG) y europeas (artículo 218 LOREG).

Esta reforma ha supuesto una drástica reducción de los poderes públicos legalmente habilitados para llevar a cabo una campaña de esta naturaleza. Aunque algún sector de la doctrina⁴³ considera que esta reducción es especialmente discutible en el caso de las elecciones locales, al

haberse privado a los ayuntamientos de toda intervención al respecto, por nuestra parte, creemos que la reforma ha introducido un elemento de racionalidad en la concreción del sujeto activo de estas campañas, algo que aún se hará más patente tras la reforma del mismo precepto llevada a cabo en 1994. Ello es tanto como decir que se ha introducido un elemento de racionalidad en el propio proceso electoral.

4. Período de desarrollo de la campaña institucional

La campaña institucional puede realizarse durante el «período electoral», referencia que ha de entenderse que abarca un espacio de tiempo delimitado por la convocatoria electoral y por el momento de finalización de la campaña electoral, que, a tenor del artículo 51.3 LOREG, termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

En un primer momento, la doctrina⁴⁴ se inclinó por entender que, al margen ya de la mayor o menor conveniencia de que la campaña institucional pudiera prolongarse durante el día de reflexión, lo cierto es que nada autorizaba a establecer esta limitación temporal.

No ha sido ese el criterio seguido por el máximo órgano de la Administración Electoral, que, en una reiterada doctrina,⁴⁵ ha entendido que no cabe realizar campaña institucional el día anterior al de la celebración de las elecciones, el llamado «día de reflexión», de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51.3 y 53 LOREG.

Cabe recordar ahora algunas de las reflexiones vertidas por la JEC en su Acuerdo de 24 de junio de 1994, cuyo objeto era el recurso interpuesto por el representante general del Partido Popular, contra la resolución de la Junta Electoral de Andalucía, de 15 de junio de 1994, en relación con la emisión de propaganda institucional durante la jornada de reflexión. «El hecho de la difusión por la Junta de An-

⁴² Javier Ballarín Iribarren: «Comentario al artículo 50», *cit.* p. 436.

⁴³ Pablo Santolaya Machetti: Manual de Procedimiento Electoral, 4ª ed., Ministerio del Interior, Madrid, 1999, p. 122.

⁴⁴ Javier Ballarín Iribarren: «Comentario al artículo 50», *cit.* p. 437.

⁴⁵ AJEC de 15 de junio de 1989, 24 de junio y 1º de diciembre de 1994 y 10 de mayo de 1995.

dalucía de anuncios de la campaña. ‘Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo’, en distintos medios de comunicación el día de reflexión constituye —siempre según el Acuerdo de la Junta Electoral Central—, objetivamente considerado, vulneración de la normativa electoral 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 de voto de los electores».

En realidad, la reflexión de la JEC que antecede no sólo es válida para la jornada de reflexión y el día de la elección, sino que también lo es para cualquier otro día del período electoral, pues el artículo 50.1 veda de modo expreso toda campaña institucional que pueda influir en la orientación de voto de los electores. En cualquier caso, parece obvio que incidir sobre la orientación de voto cualquiera de los dos días antes citados es una violación de la previsión del artículo 50.1 de mucha mayor gravedad que si la incidencia se produce cualquier otro día anterior.

No nos cabe la menor duda de que, aunque de la literalidad del Acuerdo comentado no se deduzca expresamente, en el ánimo de la JEC, cuando adoptó tal Acuerdo por mayoría (siete votos a favor y cuatro en contra), estaba latente la idea de impedir «pro futuro» todo tipo de campaña institucional la jornada de reflexión y el día de los comicios.

La interdicción de los actos propios de la campaña institucional los días citados ha de considerarse, a nuestro entender, muy acertada por cuanto en el espíritu de la norma legal late la idea de que el elector disponga, en las veinticuatro horas inmediatamente anteriores a la votación, de un corto período de tiempo en el que, al margen ya de los múltiples mensajes electorales de la campaña, pueda decidir, si no lo hizo aún, con toda calma, tranquilidad y sosiego, cuál va a ser su opción de voto. Y aunque, ciertamente, la campaña institucional no persiga influir en tal opción de voto, entendemos muy conveniente que haya una sintonía en la delimitación temporal final de una y otra campaña. Además, y desde una óptica diferente, hay que presuponer que a esas alturas del proceso electoral, la campaña institucional debe de haber ya

surtido todos sus efectos, por lo que no se vislumbra la necesidad de prolongarla en la «jornada de reflexión».

En cuanto al día de los comicios, conviene para terminar recordar, en la línea de lo ya anteriormente expuesto, que es doctrina creemos que consolidada de la JEC⁴⁶ que no cabe realizar campaña institucional el día de la votación.

5. Finalidad de la campaña institucional

I. En su redacción inicial, el artículo 50.1 LOREG establecía una doble finalidad para toda campaña de carácter institucional: de un lado, informar, y de otro incentivar la participación en las elecciones. A modo de contrapunto, el precepto delimitaba negativamente el ámbito de la campaña al vedar que a través de ella pudiera influirse en la orientación del voto de los electores.

No nos cabe la menor duda de que los dos fines de una campaña de esta naturaleza se podían reconducir a un único fin: fomentar la participación de la ciudadanía en los comicios. La finalidad informativa, a nuestro juicio, no era sino un instrumento al servicio del fin primigenio: incentivar la participación. Se había de informar a los electores sobre aspectos tales como la fecha de la votación o el procedimiento de emisión del voto, a fin de promover la participación de aquéllos.

Esta finalidad no sólo era legítima y loable, sino que, además, resultaba perfectamente coherente con el mandato constitucional del artículo 9º.2, que encomienda a los poderes públicos, entre otras genéricas misiones, la de facilitar la participación de todos los ciudadanos en los muy diversos aspectos de la vida en colectividad, y entre ellos, en la vida política.

Algún sector de la doctrina acogió esta finalidad incentivadora del voto de modo bastante crítico. Es el caso, por ejemplo, de Ballarín,⁴⁷ para quien la actividad persuasiva que late en la incentivación de la participación en las elecciones, y

⁴⁶ Así, por ejemplo, AJEC de 26 de mayo de 1991.

⁴⁷ Javier Ballarín Iribarren: «Comentario al artículo 50», *cit.*, p. 438.

que supone que los poderes públicos representen a los electores los beneficios que han de seguirse de su participación, no parece que encuentre justificación en el citado artículo 9º.2 CE, pues una cosa es facilitar la participación y otra promoverla. Facilitar la participación entraña, siempre a juicio de Ballarín, la remoción de los obstáculos que impiden participar, pero no abarca la acción persuasiva, que incide sobre el contenido de esa voluntad.

No podemos concordar con estas reflexiones. Facilitar es, según la Real Academia Española,⁴⁸ hacer posible la consecución de un fin. Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política presupone adoptar aquellas medidas que se entiendan más idóneas para posibilitar que esa amplia participación ciudadana sea una realidad. El principio de legitimidad democrática que se encarna en el artículo 1º.2 CE acentúa aún más la relevancia de la participación ciudadana en los procesos electorales.

La finalidad de incentivar la participación, a nuestro entender, casa a la perfección con el mandato constitucional. Incentivar, nuevamente según la Real Academia,⁴⁹ significa «estimular para que algo se acreciente o aumente». Incentivar la participación es, pues, tanto como estimular a la ciudadanía para que se incremente su participación en los comicios, algo análogo, por no decir que plenamente coincidente, con lo que el mandato constitucional persigue.

Ciertamente, el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, se configura constitucionalmente como un derecho (artículo 23.1 CE) no como un deber. Por lo mismo, coincidimos con Ballarín⁵⁰ cuando señala que sería ilícito amenazar o coaccionar moralmente a los electores para que acudan a la urnas. Más aún, el artículo 5º LOREG prohíbe explícitamente tal conducta. Ahora bien, en modo alguno ha de presuponerse que la finalidad de incentivar la participación propia de una campaña institucional puede entrañar una suerte de

amenaza o coacción moral para el elector. Estimular la participación es algo bien diferente de coaccionar moralmente para que se participe. Es tan evidente para nosotros esta reflexión que no vale la pena insistir más en ella. Por lo demás, es obvia la legitimidad de la abstención.

La legitimidad de la conducta abstencionista no empece, sin embargo, una campaña dirigida a combatir la abstención, perfectamente legítima igualmente. Así lo entendió además la JEC ya en 1978,⁵¹ al considerar que la expresión «tu deber es votar» había de interpretarse como la válida y legítima alusión al deber cívico de ejercer el derecho de sufragio, deber inseparablemente unido por propia naturaleza a un derecho función como es el de voto, aunque no se trate de un deber cuyo incumplimiento comporte consecuencias jurídicas ni sanciones de ninguna clase, a las que por lo demás no se hacía en absoluto alusión en el referido eslogan.

La doctrina ha esgrimido un nuevo peligro ante este tipo de campañas. Así, Ballarín,⁵² una vez más, expone su temor ante el hecho de que una campaña con los fines previstos por el artículo 50.1 (en su inicial redacción en 1985) genere el peligro de que, insensiblemente, los poderes públicos orienten el voto, por cuanto, según sus palabras, «la organización pública del entusiasmo electoral habrá de recurrir a lemas, símbolos, conceptos, cuyo halo semántico escapa con facilidad al control de quienes los formulan». A nuestro entender, el peligro antes aludido no tiene fatalmente que convertirse en realidad, pero si así aconteciera habrá que estar a los mecanismos de reacción que la Ley acoge con vistas a reconducir una campaña institucional viciada y a sancionar a los poderes públicos que incumplan la normativa legal. Por otra parte, la modificación legal de las finalidades que ha de perseguir una campaña de esta naturaleza (como la que tuvo lugar en 1994) no soslaya totalmente el peligro reseñado.

Las consideraciones precedentes nos conducen a una conclusión obvia: no creemos en exceso acertada la reforma llevada a cabo por la Ley

⁴⁸ Real Academia Española *Diccionario de la Lengua Española* 2001 ed., Madrid, 1984, tomo I, p. 626.

⁴⁹ *Ibidem* tomo II, p. 762.

⁵⁰ Javier Ballarín Iribarren: «Comentario al artículo 50p, *cit.*», p. 439.

⁵¹ AJEC de 12 de septiembre de 1978.

⁵² Javier Ballarín Iribarren: «Comentario al artículo 50p, *cit.*», p. 439.

Orgánica 13/1994 de los posibles fines que ha de pretender una campaña institucional, y nuestro juicio crítico tiene mucho que ver con el hecho de que se haya prescindido de la finalidad incentivadora de la participación, telos que, y coincidimos plenamente con Santolaya,⁵³ constituía precisamente el sentido primordial de estas campañas antes de la reforma.

II. Tras la redacción dada al artículo 50.1 por la Ley Orgánica 13/1994, la campaña institucional se ha de encaminar tan sólo a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo.

Quiere ello decir que la doble finalidad de estas campañas inicialmente contemplada por el legislador ha cedido el paso ahora a una única finalidad: la meramente informativa, que además es estrictamente reglada, pues a los poderes públicos legitimados para llevar a cabo este tipo de campañas la Ley les precisa con exactitud milimétrica los contenidos de la información que ha de suministrar a la ciudadanía.

La reforma de 1994, al acotar y delimitar de modo muy estricto y cerrado el ámbito de la información, pretende acentuar la asepsia de este tipo de campañas, disminuyendo de esta forma el antes apuntado peligro de que las mismas amparen una información tendenciosa encaminada a influir, sibilinamente si se quiere, sobre la orientación de voto del cuerpo electoral.

La finalidad perseguida, objetivamente, es loable; ahora bien, no nos cabe duda de que esta información que se ha de facilitar al elector potencia, incentiva, la participación en los comicios. Con anterioridad, y en referencia al texto inicial del artículo 50.1 LOREG, ya advertíamos que la finalidad informativa había de considerarse como meramente instrumental de la finalidad incentivadora de la participación. Ahora, aunque esta última desaparezca de texto legal, es obvio que, en alguna medida, sigue presente en cuanto que, en pura lógica, la estricta información sobre una serie de datos objetivos relacionados con las elecciones que la reforma legal contempla, ha de estimular la participación en las mismas.

A la vista de todo lo anterior puede llegarse a la conclusión optimista de la bondad de la reforma que, en último término, sigue potenciando a través de las campañas institucionales la participación del cuerpo electoral, a la par que acentúa la asepsia de la información que se ha de transmitir al elector.

Sin embargo, tan optimista conclusión se difumina si se atiende a otros argumentos. En primer término, que con la reforma se ha ignorado, o por lo menos formalmente suprimido, el mandato constitucional del artículo 9º.2, al que ya aludimos con cierto detenimiento. En segundo término, que la supresión en el artículo 50.1 de ese estímulo incentivador de la participación electoral, como fin primigenio de toda campaña institucional, no garantiza de modo absoluto la asepsia de la información transmitida por los poderes públicos al hilo de estas campañas. Finalmente, que esta nueva redacción del precepto puede suscitar problemas e incongruencias notables en relación con las campañas de igual naturaleza que puedan llevar a cabo los ejecutivos autonómicos de determinadas Comunidades cuando coincidan las elecciones autonómicas con unos comicios de ámbito estatal, como ha de acontecer cuando se celebren elecciones municipales.

El planteamiento de este último problema exige ante todo poner de relieve que el artículo 50 LOREG no es de los preceptos de aplicación directa a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues no está expresamente contemplado, entre los que sí lo son, por la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la LOREG, siendo de aplicación en cada caso los preceptos análogos de las Leyes Electorales de cada Comunidad Autónoma.

Estas leyes autonómicas, en un primer momento, como pauta general, reproducían casi en su literalidad la redacción del artículo 50.1. Con posterioridad a la reforma de 1994, algunas de ellas han sido modificadas en este punto con el fin de acomodar sus previsiones en torno a la campaña institucional a las determinaciones de la Ley estatal. Pero ello no ha sucedido en todos los supuestos, lo que entraña que, caso de coincidencia de elecciones autonómicas con europeas, generales o municipales, puede darse la circunstancia de que la campaña

⁵³ Pablo Santolaya Machetti: «Manual de Procedimiento Electoral», *op. cit.* p. 123.

institucional desarrollada por los órganos ejecutivos autonómicos tenga fines diferentes de la que, al unísono, lleva a cabo el Gobierno de la Nación.

La posibilidad apuntada se materializa en algunas Comunidades Autónomas. Así, el artículo 23.3 de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, dispone que la campaña institucional ha de orientarse exclusivamente a fomentar la participación de los electores en la votación. Idéntica es, entre otras, la previsión del artículo 27.2 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía.

Otras Leyes Electorales autonómicas siguen previendo la doble finalidad informativa e incentiva-dora de la participación que contemplaba en su redacción inicial el artículo 50.1 LOREG. Es el caso, entre otras normas, de: el artículo 24.1 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias; el artículo 31 de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura; el artículo 25.3 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de Elecciones al Parlamento de Galicia; el artículo 29 de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, y el artículo 30 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

En definitiva, caso de conjunción de procesos electorales autonómicos con estatales, como acontece el día 13 de junio de 1999, puede darse la circunstancia un tanto absurda de que las distintas campañas institucionales que lleven a cabo órganos diferentes versen sobre fines diferenciados. A la vista de este hecho, creemos que disfuncional, sería positivo llevar a cabo un esfuerzo conjunto (del Estado y de las Comunidades Autónomas) orientado a homogeneizar el tratamiento de esta materia. Bien es verdad que el problema también se solventaría mediante la modificación de la Disposición Adicional primera de la LOREG en el sentido de incluir el artículo 50 de la Ley entre aquellos que la citada Disposición considera de aplicación directa a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

III. Quedaría incompleto este análisis de los fines que persigue una campaña institucional si no

aludiéramos al mandato legal que viene a delimitar negativamente el ámbito de la campaña institucional.

Ya en la redacción originaria del precepto (artículo 50.1 LOREG) se disponía de modo taxativo que los actos de la campaña institucional no podían influir en la orientación del voto de los electores. Tras la reforma de 1994 se adicionó la expresión «en ningún caso», con la que se trata de reforzar aún más la proscripción de esta influencia sobre el voto de los ciudadanos.

Esta exigencia legal entraña, según la doctrina de la JEC,⁵⁴ que hayan de distinguirse con nitidez los mensajes institucionales de los partidistas, por lo que no cabe la utilización de leyendas, eslóganes o elementos por una campaña institucional que coincidan sustancialmente con los utilizados por entidades políticas en su campaña electoral en cuanto ello induce a la confusión del electorado entre ambas campañas.

Presupone asimismo el mandato legal la exclusión de pronunciamientos políticos. A este respecto, la JEC consideró⁵⁵ ajustado a derecho el acuerdo sancionador adoptado por una Junta Electoral Provincial en relación a la campaña institucional emprendida por una entidad local —cuando ello, como es obvio, era legalmente posible— ya que la actuación de ésta consistió en «pronunciarse en forma rotunda» en contra de la decisión política sometida a referéndum, pues de un referéndum se trataba.⁵⁶

La exigencia legal a que venimos refiriéndonos se ha traducido asimismo en otras limitaciones. Así, la JEC⁵⁷ ha atisbado cierta posibilidad de influir en el voto de los ciudadanos en el hecho de la remisión de tarjetas y folletos por el Presidente de una entidad local a los ciudadanos que cumplen, el año de las elecciones, la mayoría de edad electoral, por lo que la citada Junta ordenaría la suspensión de tales envíos postales hasta tanto se celebrara el proceso

⁵⁴ AJEC de 8 de julio de 1989.

⁵⁵ AJEC de 22 de septiembre de 1986.

⁵⁶ En cuanto que, a tenor del artículo 11.1 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, el procedimiento de referéndum está sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la propia Ley, hay que concluir que en el referéndum pueden tener lugar campañas institucionales que se habrán de regir por las previsiones del artículo 50.º LOREG.

⁵⁷ AJEC de 24 de octubre de 1989.

electoral, aunque es obvio que esta actividad, en rigor, no podía ser calificada de campaña institucional. Por el contrario, el lema «no vuelva Ud. mañana», incluido en la campaña institucional de una Comunidad Autónoma, no se consideró por la JEC constitutivo de orientación de voto en un determinado sentido.⁵⁸

Digamos por último que si, instada a conocer del tema, la JEC aprecia contravención del apartado primero del artículo 50 LOREG por influir una campaña de este género en la orientación del voto de los electores, canalizándolo hacia la formación política con cuyos miembros, en exclusiva, está formado el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que lleva a cabo dicha campaña, deberá acordar de inmediato la suspensión de la misma al exceder la campaña del marco permitido a los poderes públicos por el artículo 50.1 LOREG.⁵⁹

6. Medios de canalización informativa de la publicidad institucional

En su redacción primigenia, el artículo 50.1 LOREG nada señalaba respecto de los medios de comunicación a través de los cuales podía llevarse a cabo la campaña institucional. Esta circunstancia propiciaba que el Gobierno canalizase tal campaña no sólo a través de los medios de comunicación de titularidad pública, sino también a través de medios de titularidad privada, lo que iba a desencadenar un conflicto jurídico en la campaña institucional llevada a cabo con ocasión del referéndum sobre la Alianza Atlántica.

En efecto, en Madrid, la publicidad institucional era contratada con un conjunto de diarios de información general de los que, sin embargo, quedaba excluido *El Alcázar*. La representación procesal de este diario deducía recurso ante la Sala Cuarta de la Audiencia de Madrid, que en Sentencia dictada el 9 de mayo de 1987, lo estimaba parcialmente. Interpuesto recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, éste confirmaba la Sentencia

apelada,⁶⁰ lo que, entre otras consideraciones, entrañaba la acreditación de que se había producido una discriminación proscrita por el artículo 14 de la Constitución, al no contratar con el diario *El Alcázar* anuncios de publicidad institucional, mientras se contrataba tal publicidad con diarios de información general de ámbito nacional de tirada similar a la que acreditaba tener el citado medio. La insuficiente justificación de la diferencia de trato establecida por la Administración entrañaba, según el Tribunal Supremo, la violación del artículo 14 de la Norma suprema.

Esta circunstancia no parece, sin embargo, que fuera la determinante de la normación llevada a cabo en 1994 de este punto. El artículo 50.1, como ya hemos visto, fue reformado por primera vez en 1991, no viéndose afectada la cuestión que ahora nos ocupa. La razón determinante de la adición del actual inciso final del artículo 50.1, llevada a cabo por la Ley Orgánica 13/1994, como también tuvimos oportunidad de señalar en un momento precedente, fue económica, o por lo menos ese fue el argumento reiterado en el debate parlamentario de la reforma legislativa de 1994.

Ello no obstante, la nueva determinación del inciso final del artículo 50.1 (a cuyo tenor: «Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña») iba a generar una serie de consecuencias, todas ellas loables a nuestro entender, en relación con la difusión de la campaña institucional y con los medios en que la misma debía llevarse a cabo. Nos referiremos a algunas de ellas:

1) En primer término, al disponer la nueva redacción del precepto que la publicidad institucional se había de llevar a cabo en los medios de comunicación social de titularidad pública, se soslayaba de raíz la problemática, siempre latente en anteriores procesos electorales, de la elección de los medios de comunicación privados en que debía llevarse a cabo la publicidad institucional. La neutralidad de la actuación administrativa quedaba

⁵⁸ AJEC de 29 de mayo de 1987.

⁵⁹ AJEC de 17 de octubre de 1989.

⁶⁰ STS (Sala Quinta) de 14 de enero de 1988. Aranzadi, marginal No. 274.

ahora debidamente salvaguardada, impidiéndose que se produjeran tratos discriminatorios como el anteriormente comentado.

2) En segundo lugar, la determinación legal de que la publicidad institucional se había de realizar en espacios gratuitos presuponía un notabilísimo ahorro para el erario público, lo que, además, casaba a la perfección con uno de los fines globalmente perseguidos por el legislador a través de la Ley Orgánica 13/1994: la reducción de los gastos electorales, como se explicitaba en la propia Exposición de Motivos de la Ley.

3) En tercer término, el nuevo texto del artículo 50.1 concreta el ámbito de difusión de los medios de comunicación en los que debe llevarse a cabo la publicidad institucional, medios que han de ser los del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate. En coherencia con ello, la JEC ha estimado⁶¹ que en las elecciones locales el Gobierno de la Nación ha de realizar la campaña institucional en medios de titularidad pública de ámbito nacional en su programación nacional. Otro tanto podría afirmarse respecto de las elecciones generales y de las europeas o en relación a la celebración de un referéndum a nivel nacional. Y en sintonía con esta pauta normativa, y aun a sabiendas de que, como ya se ha dicho, el artículo 50 no es una norma básica de aplicación a las elecciones autonómicas, parece claro que en este tipo de comicios la publicidad institucional debiera canalizarse a través de los medios de comunicación de titularidad pública autonómica o de los de ámbito nacional en su programación regional coincidente con el ámbito territorial que corresponda al proceso electoral autonómico.

4) Finalmente, el inciso final del artículo 50.1 precisa que los espacios gratuitos de publicidad institucional serán los «suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña». La obligada indeterminación de esta cláusula normativa no oculta el espíritu de la misma: la publicidad institucional debe ser la que se entienda adecuada al logro del objetivo perseguida por la misma (informar a la ciudadanía sobre las cuestiones mencionadas por el propio precepto). Es obvio que la ponderación de esa

suficiencia corresponde al poder público legalmente habilitado para realizar la campaña institucional.

7. Las campañas informativas de los poderes públicos sobre su gestión

A) La doctrina primigenia de la JEC

En estrecha conexión con la problemática suscitada por las campañas institucionales se ha de situar la que han venido a plantear las que bien podemos tildar de campañas informativas de los poderes públicos sobre su gestión.

Como es sabido, es común a casi todos los poderes públicos la realización, al término de su mandato, de todo tipo de actos y campañas informativas a cuyo través se trata de trasladar a los ciudadanos los logros alcanzados como consecuencia de su gestión.

Hasta el año 1993 este tipo de campañas no era encuadrable en el ámbito normativo del artículo 50 LOREG. La doctrina de la JEC era nítida al respecto, como revela de modo inequívoco su Acuerdo de 5 de junio de 1989. En él, la JEC consideró 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 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 políticas en orden a la captación de sufragios.

Esta doctrina no impediría a la JEC mantener la suspensión acordada por una Junta Electoral Provincial de la campaña institucional realizada por el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, al considerar que la citada campaña influía sesgadamente en la orientación de voto de los electores.⁶² Ciertamente, en este caso, no se

⁶¹ AJEC de 10 de mayo de 1995.

⁶² AJEC de 17 de octubre de 1989.

trataba de una campaña informativa sobre la gestión, sino de una campaña institucional que vulneraba el límite infranqueable del artículo 50.1: no influir en la orientación de voto de los electores. En cualquier caso, la frontera entre una campaña institucional y otra meramente informativa de la gestión realizada, podía presentar en ocasiones perfiles muy difusos, especialmente con anterioridad a la reforma de 1994.

Precisamente ese año 1994 la JEC iba a sentar las bases para una modulación de su doctrina en esta materia, que anticipaba el cambio radical de la misma formalizado el siguiente año.

Un recurso formulado por el representante del Partido Popular contra acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 27 de mayo por el que se rechazaba la solicitud de la citada entidad política de cese de las campañas llevadas a cabo por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía bajo diferentes lemas (y entre ellos, «Lo hecho en Andalucía: una garantía») propiciaba el pronunciamiento de la JEC,⁶³ que acordaba ordenar al referido órgano de gobierno andaluz la retirada de las vallas e instrumentos publicitarios de la referida campaña al entender que la misma excedía de los límites de las campañas que los poderes públicos pueden realizar durante el período electoral. Aunque no se recoja de modo específico en la resolución, no nos cabe duda alguna acerca de que el argumento decisivo para la adopción de este Acuerdo fue el entendimiento por la mayoría de los miembros de la JEC de que la campaña en cuestión influía sobre la orientación de voto del electorado andaluz. A ese respecto resultaría decisiva la similitud de esa campaña con la de uno de los partidos participantes en la lid electoral.

Este Acuerdo, aunque, a nuestro juicio, no venía a entrañar un cambio radical de doctrina, pues, como acabamos de decir, su *ratio decidendi* fue el entendimiento de que la campaña en cuestión no era neutral, sino que tenía un sesgo partidista, sí supuso una importante modulación respecto de la doctrina precedente, pues en el Acuerdo parece latir el principio de que los poderes públicos sólo pueden realizar en período electoral campañas institucionales, criterio que, de consagrarse, como acontecería

tras el Acuerdo de 24 de febrero de 1995, entrañaba una muy notable limitación frente a la actividad informativa de los poderes públicos sobre su gestión, anteriormente no encuadrable en el marco del artículo 50 LOREG.

Pocos días después, la Junta volvía a adoptar otro Acuerdo⁶⁴ en la línea del anterior, considerando que la difusión por la Junta de Andalucía de anuncios de campaña bajo el lema «Sólo en Andalucía: tanto en tan poco tiempo» en distintos medios de comunicación el día de reflexión, previo a los comicios, constituía, tal y como ya tuvimos oportunidad de señalar, vulneración de la normativa electoral; consecuentemente, ordenaba a la Junta Electoral de Andalucía la apertura de expediente sancionador contra la persona o personas que resultaran responsables de tal hecho.

Los criterios precedentes, en lo sustancial, eran ratificados mediante la Resolución de la JEC de 1 de diciembre de 1994.⁶⁵

⁶³ AJEC de 2 de junio de 1994.

⁶⁴ AJEC de 24 de junio de 1994.

⁶⁵ Resolución adoptada por la JEC en su reunión de 1º de diciembre de 1994 en el expediente 290/148. La ulterior impugnación de esta Resolución en la vía contencioso-administrativa sería desestimada por el Tribunal Supremo. STS de 15 de diciembre de 1997 (Sala Tercera, Sección 7ª). Aranzadi, marginal No. 713.

B) El cambio de doctrina.

El Acuerdo de 24 de febrero de 1995

La modulación del criterio tradicional de la JEC conducía al Ministerio de Justicia e Interior a formular a la propia Junta una consulta sobre los límites y objetos sobre los que podrían versar las campañas que los organismos públicos desarrollen durante el proceso electoral, respecto a las actividades, programas y servicios que lleven a cabo en su gestión ordinaria.

A efectos de la oportuna deliberación, previa a la adopción de un acuerdo, se articulaban por la Secretaría a partir de los precedentes en la materia un total de siete propuestas, a las que se añadía una octava durante el desarrollo de la sesión,⁶⁶ procediéndose finalmente a votar tan sólo las tres primeras, de entre las que la finalmente aprobada obtenía un total de seis votos, lo que da idea de la dispersión del criterio de la Junta.

Quedaba conformado así el importante Acuerdo de 24 de febrero de 1995 cuyas líneas maestras eran las que siguen:

1ª Como criterio general se sienta el principio de que no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral, 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.

2ª El principio precedente se establece «sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen».

3ª En el criterio anterior no han de entenderse incluidas, siempre que no se violen tampoco los principios precitados 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 LOREG.

b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

El criterio de la JEC es, desde luego, harto discutible y creemos que no excesivamente afortunado.

A la vista del artículo 50 LOREG se pueden hacer varias reflexiones. Su espíritu, en lo que ahora interesa, nos parece claro: se trata de evitar que quienes no son actores políticos, esto es, los partidos y demás personas jurídicas mencionadas por el artículo 50.2, puedan llevar a cabo actividades que incidan o influyan en la orientación del voto de los electores. Ello sitúa el problema interpretativo en la determinación de qué se entiende por incidir o influir en el voto. Es obvio que esta cuestión no admite una solución o respuesta omnivalente u omnicomprensiva. Bien al contrario, habrá de estarse a cada caso concreto, y el propio principio general fijado por la JEC así lo viene a reconocer. Ahora bien, lo que sí parece que debe admitirse como evidente es que el precepto no veda todo tipo de actividad pública o privada que pueda incidir de algún modo sobre la orientación del voto. Que ello es así puede formalmente entresacarse de la salvedad que establece el inciso final del artículo 50.3, respecto de las personas jurídicas privadas. Y en relación con las públicas, bástenos con advertir que el propio Acuerdo de la Junta Electoral Central que estamos comentando exceptúa del principio general que establece una serie de actuaciones de los poderes públicos (como las necesarias para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos). Entender lo contrario, no sólo no creemos que tenga fundamentación jurídica sólida, sino que, llevado a sus últimas consecuencias, conduciría al absurdo de paralizar buena parte de la actividad pública, pues no se puede ignorar que en período electoral una gran parte de las actuaciones de relevancia pública, tengan su origen en poderes públicos o en personas privadas, inciden de una u otra forma en la orientación del voto del cuerpo electoral.

Cuanto acabamos de exponer no significa en modo alguno que queramos vaciar de todo sentido la previsión del artículo 50.1. El legislador contempla en él un mandato que debe tener algún significado.

⁶⁶ Pueden verse en el Anejo al AJEC de 24 de febrero de 1995 (expediente No. 290/169).

Sus cautelas frente a las campañas institucionales de los poderes públicos a que el precepto se refiere quizá encuentren su razón de ser en el mayor peligro que las mismas presentan de incidir partidistamente en el voto, lo que, desde luego, sí supondría una grave quiebra del fundamental principio de igualdad entre los actores electorales. Ahora bien, este peligro de distorsión o desnaturalización de estas campañas no puede combatirse impidiendo una buena parte de las actuaciones de los poderes públicos, como hace el Acuerdo de 24 de febrero de 1995, sino más bien vedando aquellas actuaciones que, con flagrante violación del mandato fundamental del artículo 50.1 («sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores»), tengan un carácter sesgado o partidista al orientar el voto en una determinada dirección.

En la dirección inmediatamente precedente se situaba la propuesta que obtuvo el apoyo de tres de los miembros de la JEC, y que nos parece que era la más acertada.

Y en su espíritu, creemos, como ya tuvimos oportunidad de señalar, que esta era también la dirección seguida por el Acuerdo de la JEC de 2 de junio de 1994, que desencadenó la sucesión de Acuerdos ulteriores, Resolución que sería anulada por el Tribunal Constitucional⁶⁷ bien que por una razón marginal al fondo del asunto.

La Junta reiteraría su doctrina en sendos Acuerdos de 15 y 29 de marzo de 1995. Y en un nuevo Acuerdo de 9 de febrero de 1996, y en relación con el de 24 de febrero de 1995, la JEC interpretaba que las Sociedades Estatales y los Entes a los que se refiere el artículo 6º de la Ley General Presupuestaria aprobada por Real Decreto Legislativo ... /1988, de 23 de septiembre, están incluidas en lo establecido en el Acuerdo de 24 de febrero citado, salvo cuando se trate de campañas publicitarias dirigidas a informar y explicar sobre aspectos relativos a la concreta prestación de los bienes o servicios que correspondan, de acuerdo con su respectivo objeto, y resulte necesario realizar dichas campañas precisamente en período electoral, por razón de su posición concurrencial en el mercado.

C) La perversa dinámica desencadenada por la nueva doctrina

El cambio de doctrina que acabamos de exponer hacía augurar un incremento de la conflictividad en los procesos electorales. En un primer momento, ese incremento no se produjo. Ello no obstante, la JEC tuvo oportunidad de aplicar su doctrina en algunas ocasiones. Y así, en noviembre de 1995,⁶⁸ el órgano permanente de la Administración Electoral requería a una Comunidad Autónoma para que se abstuviera de difundir durante el proceso electoral un video por ella distribuido al entender que el mismo podía influir en la orientación del voto de los electores, acordando incoar expediente sancionador al Consejero de la Comunidad y a las personas que pudieran ser responsables de su difusión. Consecuencia de dicho expediente, la JEC imponía sanción de 100,000 pesetas al citado Consejero por infracción del artículo 153 en relación con el artículo 50 LOREG.⁶⁹

Los peligros antes expuestos han empezado a materializarse con ocasión de las elecciones del 13 de junio de 1999. Apuntemos algunos datos a título puramente ejemplificativo: en el período que media entre el 3 de mayo y el 3 de junio de 1999, la JEC ha conocido de una veintena de recursos relacionados directamente con la materia que nos ocupa. Sólo en la sesión celebrada el 13 de mayo, la Junta adoptó siete Acuerdos al respecto, y en la de 3 de junio, un total de seis.

Estos pronunciamientos de la JEC han respondido a las más plurales cuestiones: solicitud de retirada de carteles de propaganda de un Ayuntamiento en período de precampaña;⁷⁰ consulta sobre la posibilidad de realización de determinadas actividades conmemorativas del Día Mundial del Medio Ambiente en período electoral;⁷¹ celebración de una gala de entrega de premios;⁷² realización de una campaña televisiva organizada por el Instituto

⁶⁷ STC 46/1997, de 11 de marzo.

⁶⁸ AJEC de 6 de noviembre de 1995.

⁶⁹ AJEC de 14 de febrero de 1996.

⁷⁰ AJEC de 3 de mayo de 1999.

⁷¹ AJEC de 27 de abril de 1999.

⁷² AJEC de 20 de abril de 1999.

Municipal de Mercados de Barcelona;⁷³ inauguración de la sede de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, Oficina de la Unión Europea;⁷⁴ realización de una serie de actos deportivos programados para colectivos de la tercera edad;⁷⁵ exposición sobre los puentes realizados en el período 1996-99 por una Diputación Provincial;⁷⁶ realización de unas Jornadas de Inserción Laboral;⁷⁷ celebración por una Diputación Provincial de una campaña consistente en la emisión de cuñas radiofónicas en medios privados de radiodifusión;⁷⁸ inauguración de obras diversas⁷⁹ ... etc.

La mera enunciación del objeto de los recursos o consultas de que ha conocido la JEC es, a nuestro juicio, suficientemente ilustrativa de la dinámica un tanto perversa generada a raíz de la doctrina establecida por la JEC en febrero de 1995. Y la somera, y desde luego no exhaustiva, enumeración realizada se circunscribe a algunos de los asuntos que han llegado al más alto órgano de la Administración Electoral, por lo que hay que pensar que a las Juntas jerárquicamente inferiores han de llegar muchos más asuntos.

A nuestro entender, se trata de una dinámica que bien puede calificarse de «perversa» porque no sólo se está incrementando notablemente la conflictividad electoral en una materia, por lo demás, tradicionalmente no conflictiva, sino que, de modo progresivo, a través de los recursos ante los órganos de la Administración Electoral, se tiende a paralizar todo tipo de actuaciones de los poderes públicos de cierta relevancia o alcance público. Buena muestra de ello nos la dan los recursos de que ha conocido la JEC en su sesión del día 3 de junio de 1999 en relación con las inauguraciones de obras en período electoral, respecto de las cuales se pretendía genéricamente su prohibición. Se ha impugnado asimismo la inauguración de una Oficina de la Unión Europea, sita en Alicante, pese a estar prevista su inauguración para la misma fecha casi dos años antes. Y se ha recurrido de igual forma la

celebración de una gala destinada a la entrega de unos premios de carácter anual, pese a ser público y conocido que en los últimos tres años la entrega de esos mismos premios tenía lugar en fechas casi idénticas.

Por otra parte, aunque la aplicación de su propia doctrina por la JEC ha sido relativamente flexible, en la medida en que el Acuerdo de 24 de febrero de 1995 deja margen a tal flexibilidad, hay datos que avalan la idea de que otros órganos de la Administración Electoral vienen aplicando con mucha mayor rigidez la citada doctrina. Por poner algún ejemplo, la Junta Electoral Provincial de Burgos acordó que la Junta de Castilla y León, esto es, el órgano de gobierno de esa Comunidad Autónoma, se abstuviera de llevar a cabo dentro de la provincia actos de inauguraciones oficiales de todo tipo de obras, mientras no concluyera el período electoral, ya que, a juicio de esa Junta Electoral, tales actos podían influir en el voto.⁸⁰ Y la Junta Electoral, de la Comunidad, mediante Acuerdo de 14 de abril de 1999, tomaba la decisión de no autorizar la celebración de una gala de entrega de premios prevista para el 28 de abril, pese a la sustancial coincidencia de las fechas del acto público de entrega anual de estos premios en los tres últimos años, acuerdo que, sin embargo, sería revocado con muy buen criterio por la Junta Electoral Central.⁸¹

En aplicación de su doctrina, el órgano supremo de la Administración Electoral ha tratado de fijar unos criterios generales que no sólo objetiven en la mayor medida de lo posible su propia doctrina, sino que sirvan asimismo como pautas de unificación de los criterios interpretativos de las restantes Juntas Electorales. Destacaremos algunos de ellos:

1º Toda actividad administrativa ordinaria y periódica no parece que encaje en los criterios sentados por la JEC en sus Acuerdos de 24 de febrero, 15 de marzo y 29 de marzo de 1995,⁸² pues es obvio que la Administración Pública no puede ver

⁷³ AJEC de 13 de mayo de 1999.

⁷⁴ AJEC de 13 de mayo de 1999.

⁷⁵ AJEC de 13 de mayo de 1999.

⁷⁶ AJEC de 13 de mayo de 1999.

⁷⁷ AJEC de 13 de mayo de 1999.

⁷⁸ AJEC de 17 de mayo de 1999.

⁷⁹ AJEC de 3 de junio de 1999.

⁸⁰ Información publicada por el diario *ABC*, en su edición del sábado 29 de mayo de 1999, p. 23.

⁸¹ AJEC de 20 de abril de 1999.

⁸² *Ibidem*.

paralizadas sus actividades ordinarias durante el período electoral.

2º Las inauguraciones de edificios cuando éstos se hallan terminados en cuanto a su obra entran dentro de lo que son actividades habituales de los poderes públicos, circunstancia que concurre a descartar la intencionalidad electoral del acto y reconocer su carácter de mera actividad ordinaria de la Administración Pública convocante del mismo.⁸³ Además, como razonaría la Junta Electoral Provincial de Murcia en un pronunciamiento sobre esta materia, razonamiento que asumiría como propio la JEC,⁸⁴ sería perturbador para el desarrollo de los servicios públicos la suspensión de los actos de inauguraciones de obras.

3º Cuando en la celebración de una determinada actividad administrativa no calificable como actividad ordinaria o periódica de la Administración, se prevé la participación de personas incluidas como candidatos en la lista presentada por un partido político, hay que prever que tal actividad es potencialmente susceptible de inducir en alguna forma el sentido del voto de los asistentes a tal acto, sea o no esta la intención del poder público organizado.⁸⁵

4º Los mensajes de una campaña que tienen como finalidad dar a conocer los éxitos de una Administración o hacer ostentación de sus logros y realizaciones, no resulta discutible que caen de lleno en el criterio sentado por la JEC en sus Acuerdos de febrero y marzo de 1995,⁸⁶ como también caen de lleno dentro del tal criterio aquellos otros que ponderan y resaltan el buen servicio público prestado por una determinada Administración.⁸⁷

5º Ha sido considerado como un dato valorable, a los efectos de analizar el sentido del acto, el hecho de la lejanía de la fecha de celebración del mismo respecto de la fecha de la elección y aun del inicio de la campaña electoral, valorándose tal circunstancia como una más entre las que condujeron a la JEC a considerar que el acto en cuestión carecía de intencionalidad electoral, no obstante regir los

criterios fijados por la JEC en 1995 durante todo el período electoral, esto es, en el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación.⁸⁸

Estos criterios o pautas interpretativas orientadas a la más correcta valoración del sentido o significado de la actuación administrativa que sea impugnada ante la Administración Electoral por su supuesta contravención del mandato del artículo 50.1, entendido a la luz de la doctrina de la JEC, han introducido un elemento de cierta racionalidad, que, sin embargo, no nos parece suficiente como para poner coto a la dinámica generada por los Acuerdos tantas veces citados de febrero y marzo de 1995.

D) La instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999

Tres meses después de finalizar este trabajo la Junta Electoral Central ha aprobado la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 (*BOE* de 16 de septiembre), sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales, norma que lógicamente debe ser comentada siquiera sea de modo sumario.

La Instrucción responde a la finalidad de actualizar y sistematizar los criterios aplicables a las campañas institucionales, partiendo a tal efecto tanto de la diversidad de actuaciones objeto de reclamaciones y recursos como de los acuerdos adoptados por la Junta en resolución de los mismos.

El primero de los principios establecido por la Instrucción es el de la proscripción de la realización por los poderes públicos en período electoral, esto es, en el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, de toda campaña que atente contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales.

Aunque en una lectura superficial de la norma pudiera parecer idéntica a la establecida en el AJEC de 24 de febrero de 1995, ello no es realmente así, por lo menos en la literalidad del punto primero. Del párrafo segundo del citado punto de la Instrucción

⁸³ AJEC de 13 de mayo de 1999 (expediente 290/479).

⁸⁴ AJEC de 3 de junio de 1999 (expediente 290/574).

⁸⁵ AJEC de 13 de mayo de 1999 (expediente 290/487).

⁸⁶ AJEC de 17 de mayo de 1999 (expediente 290/499).

⁸⁷ AJEC de 13 de mayo de 1999 (expediente 283/235).

⁸⁸ AJEC de 20 de abril de 1999 (expediente 290/468).

se desprende, creemos que con claridad, que a los poderes públicos no queda vedada en período electoral la realización de cualquier campaña, sino tan sólo de aquella que sea atentatoria contra los principios de objetividad, transparencia e igualdad entre los actores electorales, principios que ha de salvaguardar la Administración Electoral.

Una cláusula normativa de este género sería mucho más lógica y razonable que una norma que prohíba de modo generalizado cualquier tipo de campaña, con independencia ya de que los principios que deben regir la lid electoral, anteriormente citados, se vean o no afectados, norma esta última por la que se decantó la JEC en su Acuerdo de 24 de febrero de 1995, tal y como ya vimos.

Bien es cierto que si se interpreta sistemáticamente, como por lo demás es obligado hacer, el conjunto de las normas de la Instrucción, y se conecta el punto primero con el punto segundo, se desvanece un tanto la interpretación esbozada, cobrando vigor un entendimiento de la cláusula en cuestión en el mismo sentido que se le diera en febrero de 1995, esto es, en el sentido de una proscripción radical de cualquier tipo de campaña.

En efecto, el punto segundo de la Instrucción precisa que en el criterio de la norma fijada por el punto primero no han de entenderse incluidas (siempre, obviamente, que no violen los principios anteriormente citados y no pretendan, directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, inducir el sentido del voto en los electores) las siguientes campañas:

- 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 LOREG y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.
- b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

A la vista de la redacción del citado punto segundo, parece claro que las únicas campañas que están excluyéndose de la regla general del punto primero son las expresamente mencionadas en él, lo

que nos conduce a una solución que no es sino la ya preexistente: absoluta proscripción de toda campaña por parte de los poderes públicos en período electoral, con las solas salvedades a que acabamos de aludir, ya previstas con anterioridad.

Quiere ello decir que el punto segundo cierra el resquicio que el punto primero abría en orden a que los poderes públicos, en período electoral, pudieran llevar a cabo otras campañas distintas de las que permite el punto segundo, siempre que no atentaran contra los principios que han de regir el proceso electoral y a los que ya hemos aludido, ni incidieran en forma alguna sobre la intención de voto del cuerpo electoral. Se vuelve a partir, pues, de la presuposición, hartamente discutible, de que toda campaña llevada a cabo por un poder público en período electoral vulnera aquellos principios o influye sobre la intención de voto de la ciudadanía.

Ya nos pronunciamos precedentemente y de modo crítico sobre una norma de esta naturaleza por lo que no creemos necesario insistir en nuestra posición.

Finalmente, el punto tercero de la Instrucción trata de normativizar lo que, como hemos tenido oportunidad de exponer ya, venía siendo doctrina reiterada de la JEC. A tenor del mismo, en ningún caso las campañas aludidas en el punto segundo, esto es, las previstas por la normativa electoral autonómica o estatal o las que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el funcionamiento de los servicios públicos, podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la campaña, ni tampoco imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.

Con esta previsión, la Junta no pretende tanto innovar cuanto normativizar una doctrina relativamente reiterada, doctrina que ahora queda claramente plasmada en una norma imperativa, lo que se traduce en una mayor claridad y, por tanto, redundante positivamente sobre el principio de seguridad jurídica.

El último párrafo del punto tercero precisa que las limitaciones expuestas se aplican también a las campañas de incentivación de la participación que

puedan realizarse, en su caso, de acuerdo con la legislación electoral autonómica aplicable.

La norma en cuestión cobra su pleno sentido si se recuerda que, como ya advertimos, ciertas leyes electorales autonómicas siguen contemplando

como finalidad de la campaña institucional la incentivación de la participación de la ciudadanía. La Junta ha entendido que el carácter genérico de este fin puede propiciar más fácilmente que los poderes públicos incidan sobre la intención de voto del cuerpo electoral. De ahí la razón de ser de esta última cláusula del punto tercero, que no deja margen a la duda acerca de la necesidad de que todos los poderes públicos que realicen una campaña institucional, independientemente de cuál pueda ser legalmente su finalidad, se ajusten a las reglas generales establecidas por la JEC.

Con la salvedad crítica ya reiteradamente expuesta, que hemos de remontar al Acuerdo de 24 de febrero de 1995, la Instrucción contribuye a racionalizar y a expandir el conocimiento de la doctrina de la Junta.