

# El régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria

**LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ**

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Murcia

## Resumen

Hay momentos y situaciones en que las actividades de comunicación e información de los poderes públicos pueden sufrir restricciones legítimas por parte del ordenamiento jurídico; ello sucede cuando aparecen en escena otros derechos, bienes y valores de relevancia constitucional, como el honor e intimidad de las personas, la seguridad del Estado, la objetividad de la Administración o la igualdad de trato de las fuerzas políticas. Es en este terreno en donde se ubica el presente trabajo, que pretende examinar el régimen jurídico de la propaganda institucional ordinaria realizada durante el período electoral, esto es, las disposiciones que ordenan y limitan, durante este breve, delicado y singular período de tiempo, la comunicación e información con trascendencia pública que la Administración realiza de forma ordinaria.

No se analizan, sin embargo, todas las disposiciones y resoluciones que, de un modo u otro, integran este régimen, sino únicamente sus elementos fundamentales: la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional, y la legislación autonómica aplicable, formada por distintas normas. Se hace así por razones de espacio y también, y sobre todo, por la pretensión de primar una visión de conjunto sobre la materia, capaz de suscitar una crítica sistémica y reformadora, sobre otra meramente descriptiva y práctica. Tras ello, y como colofón, se recapitulan las principales consideraciones de *lege ferenda* realizadas en el trabajo.

## Resum

Hi ha moments i situacions en què les activitats de comunicació i informació dels poders públics poden patir restriccions legítimes per part de l'ordenament jurídic; això succeeix quan apareixen en escena altres drets, béns i valors de rellevància constitucional, com l'honor i la intimitat de les persones, la seguretat de l'Estat, l'objectivitat de l'administració

o la igualtat de tracte de les forces polítiques. És en aquest terreny on s'ubica el present treball, que pretén examinar el règim jurídic de la propaganda institucional ordinària realitzada durant el període electoral, és a dir, les disposicions que ordenen i limiten, durant aquest breu, delicat i singular període de temps, la comunicació i la informació amb transcendència pública que l'administració realitza de forma ordinària.

No s'analitzen, no obstant això, totes les disposicions i resolucions que, d'una manera o altra, integren aquest règim, sinó únicament els seus elements fonamentals: la Instrucció de la Junta Electoral Central de 13 de setembre de 1999, la Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional, i la legislació autonòmica aplicable, formada per diferents normes. Es fa així per raons d'espai i també, i sobretot, per la pretensió de donar prioritat a una visió de conjunt sobre la matèria, capaç de suscitar una crítica sistèmica i reformadora, sobre una altra merament descriptiva i pràctica. Després d'això, i com a colofó, es recapitulen les principals consideracions de *lege ferenda* realitzades en el treball.

#### Abstract

Sometimes the Spanish legal system may limit the communications activities of the governmental powers in a way that is legitimate. This is possible due to the presence of other rights, goods and values relevant for the Constitution as such as the right of familiar and personal intimacy, honour, the State Security and the objectivity towards the citizens from the State Administration and the governmental powers. This paper tries to examine the regulations of the institutional propaganda during election time, paying special attention to the dispositions about communication and information that the Administration gives to the general public during this very specific moment.

In the other hand, in order to offer a more specialized point of view, this paper is not going to deal with the other dispositions contained in the law. It will focus on the regulations of the Central Electoral Board, the Law of Institutional Publicity and Communication and the regional legislation that affects it. Therefore, this paper seeks a systematic and critical view more than a just descriptive or practical one. In addition, a briefing of the most important *lege ferenda* considerations is included.

#### Sumario

- I. Libertad de expresión, régimen electoral y campañas institucionales
- II. La Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999
  1. Origen
  2. Contenido
  3. Crítica
- III. La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional
  1. Aplicabilidad
  2. Incidencia
  3. Valoración
- IV. La legislación autonómica de publicidad institucional
  1. Leyes autonómicas de publicidad institucional
  2. Leyes electorales autonómicas
- V. Recapitulación de *lege ferenda*

## I. Libertad de expresión, régimen electoral y campañas institucionales<sup>1</sup>

La libertad de expresión, tanto de los pensamientos, ideas y opiniones, como de las informaciones de carácter veraz, es uno de los derechos más relevantes y significativos de la democracia. Se trata de un derecho fundamental en toda la plenitud de la expresión, aunque hay que reconocer que la misma, a fuerza de tanto uso, muchas veces inapropiado, se ha ido poco a poco desgastando y ha terminado por perder buena parte de su fuerza descriptiva e incluso simbólica.

La relevancia que tiene la libertad de expresión deriva de su alta misión institucional, pues su reconocimiento y protección resulta imprescindible para la existencia de una comunicación pública libre, sin la cual, como ha dicho el Tribunal Constitucional, no puede haber sociedad libre, ni soberanía popular.<sup>2</sup> El derecho a la libertad de expresión es el complemento imprescindible de otros derechos fundamentales, como el derecho de reunión, la libertad de conciencia o el derecho de sufragio, y, en su conjunto, hace posible la libre formación de la opinión pública en los asuntos que son de interés público y con ella la auténtica democracia.

Este derecho como los demás derechos fundamentales, se predica, ante todo, de los particulares, pero también es aplicable, aunque no de forma idéntica, a los poderes públicos. Es más, en pocas ocasiones como en el caso de los poderes públicos se puede observar con tanta claridad la estrecha relación existente entre las dimensiones activa y pasiva de la libertad de expresión y su conexión con la democracia: el poder explica sus políticas e informa de sus actividades, a fin de que los ciudadanos y los grupos en que se integran puedan tanto, de un lado, conocerla, enjuiciarla, criticarla y proponer alternativas, como, de otro lado, conocer sus derechos y obligaciones.

Hay momentos y situaciones, sin embargo, en que la actividad de comunicación e información de los poderes públicos –y esto ocurre igual con los particulares– puede sufrir restricciones legítimas por parte del ordenamiento. Ello sucede cuando aparecen en escena otros derechos, bienes y valores de relevancia constitucional, como el honor e intimidad de las personas, la seguridad del Estado, la objetividad de la Administración o la igualdad de trato de las fuerzas políticas.

En este terreno en donde se ubica el trabajo que pretendemos abordar en las páginas que siguen. Se trata de examinar el régimen jurídico de la propaganda institucional ordinaria realizada durante el período electoral, esto es, las disposiciones que ordenan y limitan, durante este breve, delicado y singular período de tiempo, las actividades de comunicación e información que, de forma directa o indirecta, las Administraciones dirigen ordinariamente a los ciudadanos.

Estas actividades son muy variadas y cualquier intento de clasificarlas resulta extremadamente complicado, amén de arriesgado. No obstante, a efectos meramen-

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación «El régimen jurídico de la jornada electoral» (Código DER2009-13249/JURI), subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

<sup>2</sup> *Vid.* las Sentencias del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de marzo, y 86/1982, de 23 de diciembre.

te ilustrativos, cabe hablar aquí de las campañas informativas de logros, realizaciones y proyectos; de las campañas informativas sobre obras, servicios, prestaciones y actuaciones concretas de los poderes públicos; y de los actos institucionales de trascendencia pública, como inauguración de obras, colocación de primeras piedras, puesta en servicio de obras, o festivales.

Es preciso puntualizar que quedan fuera de esta clasificación y, por tanto, de nuestro estudio, por no ser una actividad ordinaria en período electoral, sino una actividad destinada a desarrollarse específicamente en período electoral, determinadas campañas institucionales, de gran significación y tradición: las de carácter o contenido electoral, es decir de promoción o incentivación del voto y de información sobre los aspectos técnicos u objetivos del proceso electoral, como la fecha electoral o el procedimiento de votación. Éstas tienen una problemática específica que conviene examinar por separado.

Y hay que puntualizar también que no vamos a examinar, a continuación, todas las disposiciones y resoluciones que, de un modo u otro, afectan a la realización de campañas institucionales ordinarias durante el período electoral, sino que únicamente vamos a estudiar sus elementos fundamentales. Lo vamos a hacer así, no sólo por razones de espacio, sino también, y sobre todo, porque, en este momento, pretendemos primar una visión breve y de conjunto sobre la materia, capaz de suscitar una crítica sistémica y de *lege ferenda*, sobre otra meramente descriptiva y práctica.<sup>3</sup>

A este fin, responde el siguiente esquema. Vamos a examinar las tres grandes piezas en que el régimen que estudiamos es susceptible de articularse: la Instrucción de la Junta Electoral Central (en adelante JEC) de 13 de septiembre de 1999, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional (en adelante LPCI) y la legislación autonómica aplicable, formada por distintas normas. Tras ello, y como colofón, recapitularemos las principales consideraciones de *lege ferenda* sobre dicho régimen.

## **II. La instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999**

### **1. Origen**

La JEC dictó en septiembre de 1999 una Instrucción sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales que se realicen durante el proceso electoral. Aunque su destinatario directo eran las Juntas Electorales inferiores (Provinciales, de Zona y de Comunidad Autónoma), la Instrucción fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, a fin de darle el mayor alcance y relevancia posible.<sup>4</sup>

El origen de la Instrucción de la JEC sobre las campañas institucionales se encuentra en la conjunción de una doble circunstancia: de un lado, el silencio de la LOREG

<sup>3</sup> De esta otra visión ya nos hemos ocupado en otro trabajo. Vid. Gálvez Muñoz, L. A.: *Las campañas institucionales. Normas, doctrina de la JEC y jurisprudencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

<sup>4</sup> Vid. el *Boletín Oficial del Estado* núm. 122/1999, de 16 de septiembre, así como el 233/1999, de 29 de septiembre.

sobre las campañas institucionales de carácter ordinario; y, de otro, la atribución a la JEC de la función de velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. Veamos:

a) La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) contiene un artículo, el 50.1, dedicado específicamente a la realización de las campañas institucionales en el período electoral, pero que solo se refiere a las de carácter propiamente electoral, sin hacer referencia alguna a las de carácter ordinario. El texto de este precepto, en su redacción actual, procedente de la Ley Orgánica 13/1994, de reforma de la LOREG,<sup>5</sup> dice en la actualidad lo siguiente: «Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. 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.»<sup>6</sup>

El objeto de este artículo se deduce con facilidad de las palabras que se emplean en su redacción: es el de legitimar y regular la realización de determinadas campañas institucionales; en concreto las de carácter o contenido electoral y, más específicamente, las dirigidas a informar a los ciudadanos sobre los aspectos técnicos de las elecciones.<sup>7</sup> Se trata, por tanto, de un objeto bastante limitado, pues quedan fuera del mismo las demás campañas institucionales, las de carácter ordinario, en las que se centra el presente trabajo.

No voy a entrar, lógicamente, en su estudio, pero sí es preciso destacar que el silencio del artículo 50.1 de la LOREG sobre las demás campañas institucionales abre la posibilidad de la libre realización de éstas; y es que el hecho de legitimar expresamente un tipo de campañas institucionales –las de carácter electoral– no puede suponer, lógicamente, la paralela prohibición de realizar las demás, por entenderse «no legitimada» su realización. Ello, aparte de ser contrario a las reglas

5 Esta reforma tiene su origen en una enmienda conjunta de seis grupos parlamentarios (la núm. 35), presentada al Proyecto de modificación de la LOREG elaborado por el Gobierno, el cual no contemplaba ninguna modificación en materia de campañas institucionales.

6 Este artículo está situado en el pórtico de la Sección relativa a las «disposiciones generales sobre la campaña electoral» y carece de carácter básico, por lo que no es de aplicación directa en las elecciones autonómicas.

7 En contra *vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de noviembre de 2009, en la que se señala

que «el artículo 50.1 de la LOREG, además de los límites que impone a la campaña de carácter institucional que directamente menciona, incluye una terminante prohibición de no influir en la orientación de los votos que, por su directa relación con el mandato de objetividad del artículo 103.1 CE, ha de considerarse dirigida a cualquier Administración Pública» (fundamento jurídico cuarto). En el mismo sentido *vid.* las Sentencias del mismo órgano de 28 de mayo de 2008 y 18 de noviembre de 2009.

usuales del razonamiento jurídico, afectaría sin base legal alguna, a la libertad de expresión de los poderes públicos, con severas consecuencias sobre la actividad de difusión de las políticas públicas.

En palabras de Marc Carrillo: «La libre expresión reconocida a las personas jurídicas y, entre éstas, a los poderes públicos, permiten –salvo que existiera una prohibición más expresa– llevar a cabo campañas de orden institucional que no tenga la finalidad de influir en el voto. En caso contrario, el inicio del período electoral podría comportar una paralización absoluta de la actividad de los poderes públicos en lo que afecta –pongamos por caso– a la promoción de su actividad de promoción (por ejemplo, fomento de la política sanitaria mediante medidas cautelares sobre el consumo de determinados productos alimenticios; difusión de las ventajas de los préstamos hipotecarios de la banca pública, etc.)» (Carrillo, M., 1999, p. 217).

El artículo 50.1 de la LOREG no es obstáculo, por tanto, para la realización de campañas institucionales distintas de las de carácter electoral. Ahora bien, esta constatación tampoco impide que se pueda entender que la realización de éstas puede ser limitada en base a la aplicación de otras normas electorales, como vamos a comprobar.

- b) El artículo 8.1 de la LOREG, que es el primero de los dedicados a la Administración Electoral y que tiene carácter básico de conformidad con la disposición adicional primera 2 de la misma Ley, se ocupa de delimitar el ámbito de actuación de las Juntas Electorales en el proceso electoral desde una perspectiva finalista.<sup>8</sup> Su texto dice así: «La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.»

El alcance de este artículo no está del todo claro. No obstante, la mayoría de la doctrina considera que constituye una cláusula general habilitante de las Juntas Electorales en orden a garantizar la limpieza y pureza de las elecciones y el respeto de los principios básicos del sufragio y de la competición electoral.<sup>9</sup> De acuerdo con ello, la Administración Electoral estaría habilitada para adoptar las medidas administrativas que estimara precisas para el logro de este importante fin, incluido el dictado de una instrucción, haciendo uso para ello de la competencia prevista en el artículo 19.1.c) de la LOREG.

## 2. Contenido

En esta Instrucción, dictada tras las elecciones locales y autonómicas de mayo de 1999, en las que esta materia resultó muy polémica, la JEC llevó a cabo, por decirlo con sus propias palabras, «la fijación actualizada de los criterios aplicables a las campañas referidas». Esa actualización se producía con respecto al Acuerdo de 24 de febrero 1995 de la propia JEC, acuerdo que, por su carácter excesivamente tajante fue objeto de

<sup>8</sup> Vid. Arnaldo Alcubilla, E.: «La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, p. 179.

<sup>9</sup> En este sentido vid. Arnaldo Alcubilla, E.: «La interpretación...», *op. cit.*, pp. 179-180. En contra vid. Soler Sánchez, M.: «Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999, pp. 371-372 y 378; Carrillo, M.: «Información y período electoral», en Muñoz Machado, S., y Rospir, A. (ed.): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 218-219; y Delgado-Iribarren García-Campero, M.: «La Administración Electoral», en vv.AA., *Derecho Contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI-2001, pp. 92-93.

numerosas críticas y tuvo necesariamente que ser matizado por la Junta en Acuerdos posteriores y, finalmente, en esta Instrucción de 1999.<sup>10</sup>

La Junta lo explica así: «Mediante acuerdo de 24 de febrero de 1995, reiterado en sesiones de 15 y de 29 de marzo del mismo año, la Junta Electoral Central fijó unos criterios generales relativos a los límites y objetivos aplicables a las campañas que los organismos públicos desarrollen durante los procesos electorales, criterios que han sido luego objeto de aplicación, con las matizaciones necesarias en cada caso, en las distintas reclamaciones y recursos planteados ante esta Junta con ocasión de los distintos procesos electorales celebrados desde las fechas citadas.

La diversidad de actuaciones que han sido objeto de las reclamaciones y recursos aludidos y los acuerdos adoptados por la Junta en resolución de los mismos, aconsejan llevar de nuevo a cabo la fijación actualizada de los criterios aplicables a las campañas referidas.»

La JEC sienta una serie de criterios generales en relación con las campañas que los organismos públicos desarrollen durante los procesos electorales, a fin de que sirvan de guía de actuación. Son los tres siguientes:

- a) Los poderes públicos no pueden realizar «ninguna campaña durante el período electoral que atente contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales.»<sup>11</sup>

La JEC aclara que por período electoral debe entenderse «el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación». Y aclara también que se dicta «con el fin de hacer efectivos dichos principios» y «sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta JEC los supuestos concretos que se le planteen, en función de las circunstancias concurrentes».

- b) Hay dos tipos de campañas que se consideran admisibles durante el período electoral, «siempre que no violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores»:

<sup>10</sup> *Vid.*, por ejemplo, Fernández Segado, F.: «El régimen jurídico de las campañas institucionales», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999, pp. 237 y ss.

<sup>11</sup> La doctrina anterior de la Junta, sentada en el Acuerdo de 24 de febrero de 1995, era mucho más restrictiva, pues se establecía como regla general la prohibición de las campañas institucionales. En este sentido se decía que «sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta JEC los supuestos concretos que se le planteen, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral, es decir, el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, princi-

pios por los que debe velar la Administración Electoral, conforme dispone el artículo 8 LOREG en relación con lo establecido en el artículo 50 y concordantes del mismo texto legal.» Tan solo dejaba fuera dos excepciones: «En este criterio no se entienden incluidas, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el sentido del voto de los electores: 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; y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.»

- En primer lugar, 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 y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.
  - Y, en segundo término, las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.
- c) En ningún caso estas campañas, las aludidas en el apartado anterior, «podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la campaña ni imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.»<sup>12</sup> Ello supondría, evidentemente, la violación de los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, que son los límites infranqueables de estas campañas.

### 3. Crítica

El examen del contenido de esta importante Instrucción de la JEC nos suscita una serie de comentarios de carácter crítico. Los podemos sintetizar en los tres siguientes:

- a) La lectura de la Instrucción puede dejar un cierta sensación de indeterminación, pues es difícil advertir con exactitud qué campañas institucionales se permiten y cuáles no. Sería conveniente, por ello, a nuestro juicio, que la JEC, en su función de máximo intérprete de la normativa electoral, precisara el alcance del término «imprescindible» en relación con la salvaguarda del interés público y el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos y, asimismo, estableciera criterios para determinar qué campañas atentan contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales.
- b) Echamos en falta una referencia específica a los actos institucionales, como inauguraciones, colocación de primera piedras, galas o presentación de proyectos. Creemos que la JEC debería explicitar ciertos criterios de actuación en este terreno en pro, precisamente, de la garantía de los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales.
- c) La Instrucción es anterior a la aparición de la LPCI, lo que plantea ciertas discordancias y es, por tanto, susceptible de generar algunos problemas en su aplicación. Téngase en cuenta, como explicaremos luego, que la Instrucción tiene un ámbito de aplicación más amplio que la Ley, y, al propio tiempo, que es menos restrictiva que ésta con la realización de campañas institucionales. Es necesario, por ello, llevar a cabo una actuación aclaratoria en este terreno por parte de la Junta.

<sup>12</sup> La JEC aclara que «las anteriores limitaciones» sobre alusiones a logros de los poderes públicos y coincidencia con las campañas de los partidos «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». No obstante, esta parece una precisión totalmente innecesaria, a la vista del ámbito de actuación de la JEC y de los propios términos en que está redactada la Instrucción.



### III. La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional (LPCI)

#### 1. Aplicabilidad

a) El régimen jurídico de las campañas institucionales de carácter ordinario ha cambiado parcialmente en los últimos años. Ello ha sucedido, como ya hemos adelantado en el apartado anterior, como consecuencia de la aprobación de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional (en adelante LPCI).

Esta Ley regula de forma genérica, sin adscripción temporal alguna, la realización de las campañas institucionales, por lo que se aplica a todas ellas, cualquiera que sea la fecha de su realización. No obstante, no todos los artículos de la LPCI tienen el mismo interés para el tema que estamos estudiando.

b) Los preceptos más relevantes son los siguientes:

- El artículo 1 establece que la Ley regula únicamente «las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.» Quedan fuera, por tanto, las Administraciones autonómicas y locales; no obstante, hay que tener en cuenta que una de sus más relevantes disposiciones, con directa incidencia en el terreno electoral, tiene carácter básico (artículo 4).<sup>13</sup>
- El artículo 2 ha hecho una interpretación estricta de la expresión «campañas institucionales de publicidad y de comunicación», de tal forma que la Ley no se aplica a las campañas que utilizan formas de comunicación distintas de las publicitarias sin ser objeto de contratación por la Administración, como es el caso de una conferencia de prensa o una inauguración.<sup>14</sup>
- El artículo 4.1, declarado básico, establece que no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación «que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley», ni «que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias».
- El artículo 4.2, también de carácter básico, dispone que «los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.»

<sup>13</sup> Es así por aplicación de la disposición final segunda de la Ley: «El artículo 4 de esta Ley tiene el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española.»

<sup>14</sup> Por *campaña institucional de publicidad* se entiende «toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1»; y por *campaña institucional de comunicación* «la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios» (artículo 2).

- El artículo 10.1 establece la prevención de que «las campañas institucionales reguladas en esta Ley y realizadas durante un proceso electoral o de referéndum se sujetarán, además, a la normativa especial prevista en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.» Ello afecta, básicamente, a los artículos 8, 50.1, 50.3 y 66 de la LOREG.
  - El artículo 10.2 sienta el principio de que los poderes públicos estatales –entendiendo por tales la Administración General del Estado y las demás entidades integrantes del sector público estatal– no pueden realizar campañas institucionales en período electoral, aunque establece al mismo tiempo dos excepciones: 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 de la LOREG; y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.<sup>15</sup>
- c) Estos son los preceptos de la LPCI que mayor interés tienen en orden a la configuración de la configuración de las campañas institucionales que se desarrollan durante el período electoral, pero no, obviamente, los únicos aplicables. A este respecto cabe citar los siguientes artículos:
- Artículo 3.3: Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente en el ejercicio de competencias propias.
  - Artículo 3.4: Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.
  - Artículo 5: Se procurará el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad.
  - Artículo 6: Se otorgará preferencia a los soportes que, sin merma de la eficacia de la campaña, sean más respetuosos con el medio ambiente.
  - Artículo 8.1: Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios.<sup>16</sup>
  - Artículo 9: En las campañas institucionales se empleará el castellano y, además, atendiendo al ámbito territorial de difusión, las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas respetándose la legislación de la respectiva comunidad autónoma sobre uso de lenguas oficiales.
- d) Hay, finalmente, un artículo que carece de aplicación directa en este terreno, pero que conviene destacar aquí, pues puede tener cierta utilidad para garantizar la neutralidad de la Administración y la igualdad de las fuerzas políticas durante el

<sup>15</sup> Estas excepciones provienen de la doctrina de la JEC. *Vid.* su Acuerdo de 24 de febrero de 2005 y, actualmente, la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

<sup>16</sup> El artículo 8.1 de la LPCI añade que «estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación».

período inmediatamente anterior al electoral. Se trata del artículo 7 de la LPCI, que establece una Comisión de publicidad y comunicación institucional encargada de velar, a instancia de parte, por el cumplimiento de las prohibiciones establecidas en la Ley.<sup>17</sup>

Este artículo no es aplicable, ciertamente, a las campañas institucionales que se realicen durante el período electoral, pues durante este período, en virtud del principio de especialidad, el control de las prohibiciones corresponde a las Juntas Electorales. No obstante, la Comisión, como apuntaba, puede constituir un instrumento muy útil de cara a evitar comportamientos inadecuados y oportunistas de los poderes públicos durante los días anteriores a una convocatoria electoral previsible; ello repercutirá necesariamente, y de forma muy positiva, en el propio período electoral, dada la artificialidad de las fronteras en el terreno de la información y la propaganda.

## 2. Incidencia

Conocido, a grandes rasgos, el contenido de la LPCI, parece oportuno poner de relieve la incidencia que la aprobación de esta Ley ha tenido en el régimen de las campañas institucionales que tienen lugar durante el periodo electoral. Son dos las consideraciones que cabe realizar al respecto:

- a) La LPCI no ha derogado, en ninguno de sus puntos, a la regulación anterior. Sólo ha afectado parcialmente a la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999. Esta Instrucción tiene ciertas discordancias con la LPCI, pero sigue estando vigente, en la medida en que tiene un ámbito de aplicación más amplio que la Ley: afecta a todas las Administraciones Públicas y a todas las campañas institucionales, incluidos los actos institucionales, como inauguraciones y similares.

Se puede decir, por tanto, que las disposiciones de la LPCI se suman y complementan a las existentes con anterioridad. No hay derogación alguna de ninguna norma.

<sup>17</sup> El artículo 7 de la LPCI tiene el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de las vías de recurso previstas en el ordenamiento, cualquier persona física o jurídica afectada en sus derechos o intereses legítimos podrá solicitar la cesación inmediata o la rectificación de aquellas campañas que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en esta Ley.

Podrán además solicitarlo, sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo, aquellas entidades jurídicas que tengan por objeto o finalidad velar por el respeto de los valores y principios consagrados por esta Ley.

2. Los interesados podrán solicitar la cesación o rectificación ante la Comisión de publicidad y comunicación institucional por razón de la infracción de los artículos 3.2 y 4. La cesación podrá ser solicitada desde el comienzo hasta el fin de la actividad publicitaria. La rectificación podrá solicitarse desde el inicio de la actividad publicitaria hasta siete días después de finalizada la misma.

3. La Comisión de publicidad y comunicación institucional resolverá en un plazo máximo de seis días. Su resolución, que será ejecutiva, pondrá fin a la vía administrativa. Si la resolución estimara la solicitud de cesación, el órgano anunciante procederá inmediatamente a dicha cesación. Si la resolución estimara una solicitud de rectificación, el órgano anunciante deberá proceder a la rectificación dentro de los siete días siguientes de dictada dicha resolución.

4. Como medida cautelar, a petición del interesado, la Comisión podrá ordenar la suspensión provisional de la campaña, siempre que se aprecien indicios de infracción manifiesta de los artículos 3.2 y 4. El plazo máximo para resolver la suspensión provisional será de tres días.

5. Durante el curso del procedimiento, la Comisión de publicidad y comunicación institucional podrá recabar de las entidades afectadas cuanta información estime necesaria para su resolución.»

b) Los cambios fundamentales que la LPCI ha supuesto en el régimen de las campañas institucionales realizadas durante el período electoral son, básicamente, los tres siguientes:

- La LPCI es más restrictiva que la anterior regulación, constituida por la Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999. La LPCI sienta el principio de que los poderes públicos no pueden realizar campañas institucionales en período electoral, salvo en dos supuestos: las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información electoral a suministrar a los ciudadanos, y las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos; mientras tanto, la Instrucción de la JEC solo proscribía, de forma genérica, las que atentaran contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales y, de modo específico, las que contengan alusiones a los logros del poder público o que se puedan confundir de alguna forma con las campañas de los partidos.
- La LPCI ha introducido la prohibición específica de las llamadas campañas institucionales de combate: no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación «que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias». La Instrucción de la Junta, por su parte, no prohibía expresamente este tipo de campañas y, además, en sus acuerdos, la Junta se había mostrado bastante permisiva con ellas.<sup>18</sup>
- La LPCI ha reforzado la neutralidad de la Administración en el período inmediatamente anterior a la convocatoria de las elecciones; y ello por dos razones: de un lado, proscribía en todo tiempo, y no solo durante el período electoral, como hacía la Instrucción de la Junta, las campañas institucionales que tengan la finalidad de destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por el poder público (campañas de autopromoción o autobombo) o que induzcan a confusión con símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por los partidos políticos; y, de otro lado, ha establecido una Comisión de publicidad y comunicación institucional encargada de velar por el cumplimiento de las prohibiciones establecidas.

<sup>18</sup> La JEC había sido permisiva con las campañas de combate o de respuesta pública entre Administraciones. *Vid.*, al respecto, los Acuerdos de 1 de marzo de 2004 y de 1 de junio de 2004, sobre cuya vigencia en la actualidad tenemos serias dudas, a la vista de la aparición del artículo 4.1.b) de la LPCI.

### 3. Valoración

a) Estos tres cambios merecen, en su conjunto, un juicio netamente favorable, pues suponen un importante paso adelante en la dirección de neutralizar las campañas institucionales durante el período electoral. Estoy de acuerdo incluso con la decisión más polémica o discutible, que es la de establecer el principio o regla general

de prohibición de hacer campañas institucionales durante el período electoral, es decir, que los poderes públicos puedan llevar a cabo actividades publicitarias y de comunicación durante los días anteriores al de la votación.

Creo que ello contribuirá, sin duda, de manera efectiva, a conseguir un mayor respeto de los principios de neutralidad de los poderes públicos, de igualdad de las candidaturas y de adecuada formación de la opinión pública electoral, básicos en unas elecciones que pretendan ser auténticamente democráticas. Hay que tener en cuenta que nos hallamos en un período muy sensible en la lucha política, que cualquier actividad que se realice en este período es susceptible de incidir de manera directa o indirecta en la conformación del voto de los ciudadanos, que existe un riesgo evidente de identificación entre el poder público que realiza la campaña institucional y el partido político que lo dirige y, asimismo, que es muy difícil trazar los límites de lo admisible en este terreno. Es por ello por lo que parece una buena medida establecer como regla base la suspensión de la actividad publicitaria y de comunicación de la Administración durante el período electoral.<sup>19</sup>

Tan solo encuentro un punto de crítica. Considero que el legislador se ha quedado corto con las excepciones (campañas de «información electoral» y campañas «imprescindibles» para el interés público). Me explico.

La prohibición afecta a todas las campañas institucionales, salvo las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. Esto significa, haciendo una interpretación gramatical y finalista, que son muy pocas las campañas institucionales que se pueden realizar, pues el término *imprescindible* alude a que sea absolutamente necesario, para salvaguardar el interés público o el correcto funcionamiento del servicio público, hacer la campaña institucional en cuestión en ese momento, esto es, que la realización de la misma no se puede postergar sin afectar significativamente a estos valores.<sup>20</sup> Sería el caso, por ejemplo, de una campaña en relación con la vacunación de la gripe a principios de otoño o relativa la declaración de la renta en primavera.

Esta situación no me parece razonable, pues supone una excesiva paralización de la actividad comunicativa de los poderes públicos.<sup>21</sup> Hay campañas institucionales sobre servicios públicos o sobre prestaciones públicas que puede que no sean imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos, pero que sí resulte conveniente realizar, sin tener, por otra parte, atisbo alguno, por razón de su objeto, de contaminación política. Es el caso, por ejemplo, de una campaña para dejar de fumar.

Para solucionar este problema creo que sería conveniente introducir una nueva excepción a la prohibición de hacer campañas institucionales en período electoral. Estaría constituida por aquellas que carecen manifiestamente, por su objeto y sus pretensiones, de cualquier connotación política o partidista.<sup>22</sup>

19 En el mismo sentido vid. Orenes Ruiz, J.C.: «La publicidad institucional en el período electoral», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 735/2007, pp. 3-4.

20 Vid. Orenes Ruiz, J.C.: «La publicidad...», *op. cit.*, p. 4. La JEC también parece entenderlo así; vid., por ejemplo, los Acuerdos de 23 de febrero de 2006 y 6 de marzo de 2008.

21 Sobre la importancia que las campañas institucionales tienen en la sociedad actual vid. Sánchez Muñoz, Ó.: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 295-297.

22 Esta excepción está latente en la doctrina de la JEC y, en concreto, en su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

b) En lo que ya no estoy de acuerdo es en el alcance de la LPCI. Son tres las críticas a resaltar, que expongo muy brevemente:

- El limitado carácter básico de la Ley. Solo afecta al artículo 4, cuando, en mi opinión, lo adecuado hubiera sido que afectara también al artículo 10, que es el que establece la prohibición general de realizar campañas institucionales en período electoral, así como las excepciones.<sup>23</sup>
- La falta de referencia alguna a actos institucionales, como inauguraciones, colocación de primera piedras, galas o presentación de proyectos. Estas actividades han quedado excluidas de la Ley en función de la definición de las campañas institucionales que se hace en el artículo 2 de la misma.<sup>24</sup>
- El que la Ley solo afecte a la Administración del Estado y demás integrantes del sector público estatal, y no a todas las Administraciones Públicas.<sup>25</sup>

## IV. La legislación autonómica

### 1. Leyes autonómicas de publicidad institucional

Las Comunidades Autónomas tienen capacidad, al amparo de diversos títulos competenciales, para regular las campañas institucionales que realicen las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, incluyendo en este concepto las de las entidades locales de su territorio.<sup>26</sup> En algunas, incluso, se trata de un mandato estatutario.

De acuerdo con ello, algunas Comunidades Autónomas han aprobado ya leyes en este terreno;<sup>27</sup> en concreto:

- Cataluña (Ley 18/2000, de 29 de diciembre).

<sup>23</sup> Este problema no existía en los antecedentes parlamentarios del proyecto de ley que dio origen a la LPCI. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 4 de la proposición de ley de publicidad institucional, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-*Iniciativa per Catalunya* el 28 de mayo de 1997 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 103-1, de 9 de junio de 1992).

<sup>24</sup> Este fue el objeto de una proposición parlamentaria de modificación de la LOREG, presentada por el Parlamento de Navarra a la Mesa del Congreso de los Diputados en diciembre de 2004 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, núm. 144-1, de 23 de diciembre de 2004).

<sup>25</sup> Creemos que el artículo 148.1.18 de la Constitución constituye suficiente base para su extensión.

<sup>26</sup> La Exposición de Motivos de la Ley asturiana (Ley del Principado de Asturias 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales) es muy expresiva a este respecto: «El artículo 10.1.34 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, y el artículo

15.3 también del Estatuto de Autonomía habilita al Principado de Asturias para desarrollar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, reservadas al Estado por el artículo 149.1.18 de la Constitución y para, en particular, establecer el régimen jurídico-administrativo de las competencias asumidas y la regulación de los contratos administrativos. No pueden dejar tampoco de invocarse dentro siempre del Estatuto de Autonomía el artículo 10.1.1, que, confiando a la Comunidad Autónoma la organización de sus instituciones de autogobierno, da sustento a la regulación del modo en que éstas se comuniquen como parte de su autodisciplina normativa, y el artículo 11.10 que, relacionando el régimen local entre las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución, legitima igualmente la inclusión de las corporaciones locales y sus diferentes personificaciones en el ámbito de aplicación de la presente Ley, desde el respeto, en todo caso, a la autonomía local que garantiza el artículo 140 de la Constitución.»

<sup>27</sup> La primera de las Comunidades Autónomas que intervino en este terreno fue Andalucía, por medio de la Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional, ya derogada.

- Valencia (Ley 7/2003, de 20 de marzo).
- Aragón (Ley 16/2003, de 24 de marzo).
- Andalucía (Ley 6/2005, de 8 de abril).
- Asturias (Ley 6/2006, de 20 de junio).
- Canarias (Ley 7/2007, de 9 de febrero).<sup>28</sup>
- Castilla y León (Ley 4/2009, de 29 de mayo).

Todas estas leyes contienen referencias específicas a las campañas institucionales que se realicen en período electoral. No obstante, no es esto lo único que nos interesa conocer de su contenido, pues hay otros aspectos, como el objeto de la ley, su ámbito de aplicación o algunas prohibiciones de carácter general, que tienen una directa incidencia en la materia que estamos estudiando y que, por tanto, también deben ser objeto de nuestra atención.

No pretendemos, sin embargo, llevar a cabo en este momento un análisis particular de cada una de estas leyes, sino que nos vamos a limitar a hacer referencia a los criterios normativos más generales que se deduzcan de su examen conjunto. Son opciones que están presentes en todas o casi todas las leyes en cuestión. Desde este punto de vista, cabe decir que las decisiones legislativas básicas más habituales son las siguientes:

- Incluir en el ámbito de aplicación de la ley a las Administraciones locales y los entes de ellas dependientes.<sup>29</sup>
- No contemplar en el ámbito de aplicación a la Administración del Estado, ni contemplar medida alguna que limite su actividad.<sup>30</sup>
- Limitar el objeto de la ley a la «publicidad institucional» o a la «actividad publicitaria institucional», en vez de centrarlo en la comunicación institucional.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Hay que tener en cuenta, además, que hay una Comunidad –Extremadura– que ha derogado la ley que un día aprobó al respecto. Se trata de la Ley 6/1996, de 26 de septiembre, de publicidad institucional, que fue derogada por la Disposición adicional núm. 19 de la Ley 7/2003, de 19 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2004.

<sup>29</sup> Todas las leyes autonómicas, salvo la de Canarias.

<sup>30</sup> La excepción es la Ley andaluza, que extiende determinadas limitaciones vigentes durante el período electoral «al resto de las Administraciones Públicas y entes públicos, organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, que estén participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta y que no sean de carácter industrial o comercial, cuando desarrollen actividades publicitarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía» (Disposición adicional segunda).

<sup>31</sup> Asturias es la única Comunidad que opta por centrar la regulación en la comunicación institucional o pública, de la que la publicidad es una parte, sin duda la más relevante. El artículo 1 de su Ley reguladora, llamada significativamente de *comunicación y publicidad institucionales*, señala

que la misma «es de aplicación a la comunicación institucional promovida o contratada como campaña o fuera de ella, para difundir sistemáticamente un mensaje común a una pluralidad de destinatarios, a través de un soporte publicitario pagado o cedido, o de cualquier otra forma, por órganos de alguno de los siguientes sujetos...» Las leyes más restrictivas son las de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón y Andalucía, que llegan a decir que su objeto es regular la publicidad institucional a través de los «contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio». Muy cerca está también la Ley valenciana, cuyo objeto es, según su artículo 1, «la regulación de la publicidad institucional», precisando en el artículo 2 que quedan fuera de la misma «las comunicaciones puntuales de carácter estrictamente informativo». En un estadio intermedio se hallan la Ley de Canarias, que sigue muy de cerca a la estatal; y la de Castilla y León, que define como publicidad institucional, a los efectos de lo previsto en esta Ley, aquella forma de comunicación pública realizada por uno o varios de los sujetos previstos en el artículo anterior a través de cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades.

- No establecer medidas específicas tendentes a limitar los actos institucionales consistentes en inauguraciones, puesta en servicio de obras, presentación de proyectos o similares.<sup>32</sup>
- Regular de manera específica la realización de campañas institucionales durante el período electoral.<sup>33</sup>
- Prohibir, en los mismos términos que la Ley estatal, la realización de campañas institucionales en período electoral. Esto significa que se establece el principio general de realizar campañas institucionales en este período, con dos excepciones: las de carácter estrictamente electoral y las que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés general o para el correcto desarrollo de los servicios públicos.<sup>34</sup>

## 2. Leyes electorales autonómicas

Solo hay una ley electoral autonómica que haga referencia a las campañas institucionales de carácter general u ordinario que tienen lugar en período electoral. Se trata de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra y la materia afectada es la de las inauguraciones y colocación de primeras piedras.

La Ley electoral navarra se ocupa de esta cuestión en su artículo 21.3, añadido por la Ley Foral 4/2004, de junio, de reforma de la anterior. Su texto dice así: «Las Administraciones públicas de Navarra no podrán realizar inauguraciones, ni colocación de primeras piedras durante los treinta días naturales anteriores al día en que se celebren las elecciones.»

Nos encontramos ante una disposición muy relevante, pues hace referencia a un elemento que nunca suele ser objeto de regulación, ni siquiera por las leyes de publicidad institucional que dictan las Comunidades Autónomas, pero que suele dar muchos

32 Andalucía es, una vez más, la excepción. La disposición adicional primera de la Ley reguladora de la actividad publicitaria institucional dice así: «Durante el período establecido en el artículo 6.1 de la presente Ley, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6.2 de la misma, quedan prohibidos todos aquellos actos que supongan la manifestación pública de presentaciones, inauguraciones u otros eventos de similar naturaleza, de obras, edificaciones, servicios públicos, y en general de proyectos, realizaciones o resultados de las Administraciones, organismos, entidades y sociedades a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley.» Es importante advertir que esta disposición se extiende, en virtud de la Disposición adicional segunda, al resto de las Administraciones Públicas y entes públicos dependientes de ellas cuando desarrollen actividades publicitarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

33 Todas las leyes autonómicas, salvo la de Valencia, que se remite en bloque a lo que establezca la legislación electoral (Disposición adicional primera).

34 Así lo hacen todas las Comunidades Autónomas, salvo Andalucía (además de Valencia que, como hemos dicho, no regula de manera espe-

cífica la realización de campañas institucionales durante el período electoral). La Ley andaluza es una excepción a lo que decimos por tres razones: 1) añade una nueva excepción: la de «la comunicación pública que las administraciones lleven a cabo con carácter estrictamente informativo, en forma de convocatoria o aviso o relativa al funcionamiento de servicios» (artículo 6.2.b); 2) utiliza un término menos restrictivo que las otras leyes para referirse a las campañas institucionales relativas a la salvaguarda del interés general o el desarrollo correcto de los servicios públicos: que sean «necesarias» en vez de «imprescindibles» (artículo 6.2.c); y 3) extiende esta regulación a todas «las Administraciones Públicas y entes públicos, organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, que estén participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta y que no sean de carácter industrial o comercial, cuando desarrollen actividades publicitarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía», aunque esto parece un evidente exceso competencial (Disposición adicional segunda).



problemas durante las elecciones. En el ámbito estatal, como hemos tenido ocasión de comprobar, la LPCI no lo incluye en su ámbito de aplicación.<sup>35</sup>

## V. Recapitulación de *lege ferenda*

Concluido el estudio panorámico de las disposiciones que regulan la realización de las campañas institucionales de carácter ordinario en España, parece oportuno dar un paso más y realizar una breve recapitulación. Ello se va a concretar, fundamentalmente, en una serie de consideraciones de *lege ferenda*,<sup>36</sup> sin perjuicio de reconocer, como punto de partida, la positiva evolución experimentada por la regulación en esta materia: hemos pasado de no tener nada más que la doctrina dispersa y, a veces contradictoria, de la JEC, recaída en las resoluciones puntuales de casos concretos, a una Instrucción de este relevante órgano que cabe calificar de sensata y clarificadora, y de ahí a una ley estatal y varias autonómicas, que, sin perjuicio de ciertas deficiencias, han supuesto, en su conjunto, un paso adelante en la neutralización y profesionalización de estas actividades.

Veamos ahora esas consideraciones de *lege ferenda* que anunciaba, aunque lo vamos a hacer de forma muy resumida:

- Es preciso realizar una regulación más completa, coherente y homogénea de las campañas institucionales, incluyendo todas sus formas de realización y, en especial, la realización de actos institucionales, como inauguraciones, colocación de primeras piedras, puesta en servicio de obras, etc.
- El régimen jurídico estatal de las campañas institucionales debería concretarse en una sola norma, la LOREG, sin perjuicio de su complemento por la doctrina de la JEC en los casos concretos que se susciten.
- Sería conveniente dotar de carácter de norma básica a la regulación contenida actualmente en el artículo 10 de la LPCI.
- Habría que reformular el artículo 10 de la LPCI, de tal modo que las limitaciones allí establecidas a las campañas institucionales no fueran tan amplias. Se trata de lograr el adecuado equilibrio entre, por un lado, el legítimo interés por evitar el uso partidista de las campañas institucionales y, por otro, el de mantener el correcto funcionamiento de los servicios públicos.
- La Junta Electoral Central debería seguir esforzándose en la tarea de establecer reglas o criterios más claros y precisos sobre las campañas institucionales, de tal modo que éstos le permitan enfrentarse cómodamente a la tarea de decidir en cada supuesto concreto que se plantee si la campaña institucional en cuestión viola o no la neutralidad de los poderes públicos. Y esforzarse, igualmente, por mantener una doctrina coherente en la resolución de los múltiples conflictos que se le plantean.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> El Parlamento de Navarra, por otra parte, propuso en el Congreso de los Diputados la modificación de la LOREG para introducir una norma parecida a ésta. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, núm. 144-1, de 23 de diciembre de 2004.

<sup>36</sup> Vid. también la obra colectiva en la que he tenido participación: vv.AA., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009.

<sup>37</sup> Para un análisis crítico de la doctrina de la Junta Electoral Central en esta materia, con referencia a contradicciones concretas, vid. Sánchez Muñoz, Ó.: *La igualdad de...*, op. cit., en especial pp. 299-302.

## Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILA, E.: «La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997.
- CARRILLO, M.: «Información y período electoral», en Muñoz Machado, S., y Rospir, A. (ed.): *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona, 1999.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: «La Administración Electoral», en vv.AA., *Derecho Contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI-2001.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El régimen jurídico de las campañas institucionales», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L.A.: *Las campañas institucionales. Normas, doctrina de la JEC y jurisprudencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.
- ORENES RUIZ, J.C.: «La publicidad institucional en el período electoral», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 735/2007.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- SOLER SÁNCHEZ, M.: «Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral», *Corts*, núm. 8, extraordinario, 1999.
- vv.AA.: *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009.