

# LA LEY DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN EN PERÍODO ELECTORAL

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ESTADO DE LA LEGISLACIÓN EN EL MOMENTO DE APROBACIÓN DE LA LEY: 1. *La Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. 2. *La Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999*.—III. CONTENIDO Y PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA LEY: 1. *Las líneas fundamentales de la Ley*. 2. *Sus principales innovaciones*.—IV. ELEMENTOS POSITIVOS MÁS DESTACABLES: 1. *Plano general*. 2. *Plano electoral*.—V. ALGUNOS ASPECTOS A RECONSIDERAR: 1. *La amplitud de la prohibición*. 2. *Otros aspectos*.—POST SCRIPTUM.—BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN (1)

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional (en adelante, LPCI) es una ley de carácter general, no adscrita al terreno específicamente electoral, pero que tiene una gran incidencia en el mismo. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, algo obvio, y es que esta Ley, que se ocupa de regular de forma pormenorizada la realización de campañas institucionales, cualquiera que sea la fecha de su realización, es también de aplicación en período electoral; y, en segundo término, que la misma contiene una disposición específica sobre las campañas que se realizan en el período electoral (art. 10), así como que una de sus más relevantes disposiciones generales, pero con directa incidencia en el terreno electoral, tiene carácter básico (art. 4).

---

(1) 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.

Es esta situación de partida la que está detrás del presente trabajo, que pretende examinar de forma crítica lo que ha supuesto la aprobación de esta Ley en el régimen de las campañas institucionales que se desarrollan durante el período electoral, hasta ahora integrado, a nivel estatal, por normas específicamente electorales. Se analizan para ello, paso a paso, las cuestiones más relevantes de la Ley: el estado que presentaba la legislación en el momento de su aprobación, los principios o líneas fundamentales de su contenido, las principales innovaciones que ha supuesto su aplicación, los elementos positivos más destacables del conjunto de la Ley y, finalmente, los aspectos de la misma que, a nuestro entender, deberían ser reconsiderados por el legislador.

## II. EL ESTADO DE LA LEGISLACIÓN EN EL MOMENTO DE APROBACIÓN DE LA LEY

En la fecha en que tuvo lugar la aprobación de la LPCI el régimen jurídico susceptible de aplicación a las campañas institucionales realizadas en período electoral estaba integrado por una pluralidad de normas, de muy diversa naturaleza. Limitándonos a las de ámbito nacional y, dentro de ello, a las de más directa relevancia, cabe singularizar a dos: la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) y la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999 (2).

### 1. *La Ley Orgánica del Régimen Electoral General*

La LOREG ha sido durante muchos años la única norma estatal que ha regulado la realización de campañas institucionales durante el período electoral, bien de forma directa, bien indirecta; durante más de veinte años no ha habido, a nivel estatal, ninguna otra norma legal o reglamentaria de carácter electoral que se refiriera a esta específica cuestión, como tampoco ha habido ninguna ley o reglamento *ordinario* que regulara las campañas institucionales en general.

Esta Ley no hacía, sin embargo, un tratamiento adecuado —ni en extensión, ni en intensidad— de la actividad institucional realizada en período electoral. Más bien lo contrario. Dedicaba un solo artículo (el 50.1) a esta materia, el cual,

---

(2) Dejamos fuera de examen la legislación autonómica, tanto electoral como ordinaria. *Vid.* GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2010a): 74 y sigs.

además, carecía de carácter básico, por lo que no era de aplicación directa en las elecciones autonómicas (3).

Este artículo 50.1 está situado en el pórtico de la Sección relativa a las «disposiciones generales sobre la campaña electoral» y, hasta el momento, ha sido objeto de dos polémicas reformas: una en 1991 y otra en 1994. Su redacción actual es la 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» (4).

El objeto de este artículo no es difícil de trazar, pues 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. Se trata, por tanto, de un objeto bastante limitado, pues quedan fuera del mismo las demás campañas institucionales (5).

El silencio del artículo 50.1 de la LOREG sobre las demás campañas institucionales abría la posibilidad de la libre realización de éstas. El hecho de legitimar expresamente un tipo de campañas institucionales —las de carácter electoral— no podía suponer, lógicamente, la paralela prohibición de realizar

---

(3) Así, de conformidad con el artículo 1 de la LOREG y la disposición adicional primera, núm. 2 de la misma, según el texto entonces vigente, el artículo 50.1 no era de aplicación directa en las elecciones autonómicas. Se aplicaba a todas las elecciones por sufragio universal directo, salvo las autonómicas; las Comunidades Autónomas podían, en consecuencia, legislar en materia de campañas institucionales de carácter electoral como les pareciera oportuno, sin sujetarse a la regulación del artículo 50.1, aunque ello sin perjuicio, lógicamente, de tener que respetar cualquier otra disposición estatal básica, electoral o no, que pudiera resultar de aplicación en la materia.

(4) El texto de este artículo, procedente de la Ley Orgánica 13/1994, de reforma de la LOREG, 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.

(5) Sobre los distintos tipos de campañas institucionales *vid.*, entre otros, GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2009): 565, y CÓLERA LEIRADO, J. R. (1999): 188.

las demás, por entenderse «no legitimada» su realización. Ello, aparte de ser contrario a las reglas 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 (6).

El artículo 50.1 de la LOREG no era obstáculo, por tanto, para la realización de campañas institucionales distintas de las de carácter electoral. Ahora bien, esta constatación tampoco impedía que se pudiera entender que la realización de éstas podía ser limitada en base a la aplicación de otras normas de la LOREG de carácter general. Y esto es, efectivamente, lo que sucedía. La LOREG contenía dos disposiciones que, de forma indirecta, limitaban la libre realización de campañas institucionales. Se trata de los artículos 8.1 y 50.3 [p. s.: hoy 50.5 (7)] (8).

a) En primer lugar, está el artículo 8.1 de la LOREG. Este artículo, que es el primero de los dedicados a la Administración Electoral y que tiene carácter básico de conformidad con la disposición adicional primera.<sup>2</sup> de la misma Ley, se ocupa de delimitar el ámbito de actuación de las Juntas Electorales en el proceso electoral desde una perspectiva finalista (9). 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. De acuerdo con ello, la Administración Electoral estaría habilitada para adoptar las medidas administrativas que estimara precisas para el logro de este importante fin (10).

Por otra parte, y sin perjuicio de ello, este artículo está reconociendo una obligación implícita por parte de los poderes públicos, manifestación del principio de objetividad de la Administración Pública proclamado en el artículo 103.1

---

(6) En el mismo sentido *vid.* CARRILLO, M. (1999): 217.

(7) P. s.: El artículo 50.3 ha pasado a ser el 50.5, tras la reforma de la LOREG efectuada por la LO 2/2011, de 28 de enero.

(8) También tienen interés otros artículos de la LOREG; fundamentalmente el 60.1, el 66 y el 153.1.

(9) *Vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E. (1997): 179.

(10) En este sentido *vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E. (1997): 179-180. En contra *vid.* SOLER SÁNCHEZ, M. (1999): 371-372 y 378; CARRILLO, M. (1999): 218-219, y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2001): 92-93.

de la Constitución: la de no vulnerar la transparencia y objetividad del proceso electoral y la igualdad de los contendientes en el proceso electoral.

b) En segundo lugar, nos encontramos con el artículo 50.3 de la LOREG [p. s.: hoy 50.5], ubicado en el ámbito de las campañas electorales, y que no goza de carácter básico. Establece una prohibición general de hacer campaña electoral por las personas jurídicas distintas de las que contienen en el proceso electoral. Lo hace con una fórmula, sin embargo, poco feliz (11):

«Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.»

El sentido de este precepto es, sin embargo, claro: evitar que las personas jurídicas, en especial las privadas, puedan hacer campaña electoral y distorsionar con ello el régimen de limitaciones y prohibiciones en materia de propaganda y de financiación electoral que establece la Ley para las fuerzas políticas contendientes en las elecciones. El alcance de la prohibición es, sin embargo, distinto para las personas jurídico-públicas y las privadas, pues es mucho más estricto para las primeras que para las segundas, vedándoseles cualquier manifestación pública susceptible de influir en la formación de la voluntad electoral de los ciudadanos (12).

## 2. *La Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999*

La Administración Electoral y, en particular, la Junta Electoral Central, como cabeza de la misma, debe velar por el debido respeto de las normas que acabamos de examinar. De lo que se trata es que las Juntas aseguren la neutralidad de la información pública en período electoral, sin que ninguna fuerza política pueda obtener ventaja política alguna, por su proximidad al poder, con la realización de estas actividades institucionales.

---

(11) Decimos que es una fórmula poco feliz, porque parece que deja las campañas institucionales de carácter electoral a salvo de la prohibición de que ninguna persona jurídica pueda hacer campaña electoral. Es, sin duda, un error de redacción, pues las campañas institucionales y las campañas electorales no tienen nada que ver y si algo caracteriza a las campañas institucionales, como se indica en el número 1 del artículo 50, es la imposibilidad de que puedan orientar el voto. *Vid.* BALLARÍN IRIBARREN, J. (1986): 443 y sigs., y FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1999): 211 y sigs.

(12) *Vid.* al respecto SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2007a): 284, y (2007b): 3.

Es ésta una tarea verdaderamente complicada, dada la multiplicidad de actividades de información y comunicación emanadas de los poderes públicos y la generalidad del bien a salvaguardar. Es por ello por lo que la Junta Electoral Central, tras pasar casi un decenio resolviendo los casos concretos que se le iban planteando (13), dictó el 24 de febrero de 1995 un Acuerdo en el que establecía unos criterios generales aplicables a las campañas que los poderes públicos desarrollaran durante el período electoral (14). Posteriormente, de acuerdo con su misión institucional de defensa de los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales (art. 8.1 LOREG) y haciendo uso de las competencias instructoras previstas en el artículo 19 de la LOREG, llevó a cabo una fijación actualizada y más ponderada de estos criterios en la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales. 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 (15).

La Junta Electoral Central sentó en esta Instrucción varios criterios generales en relación con las campañas que los organismos públicos desarrollen durante los procesos electorales. Son los siguientes:

1. No puede realizarse por los poderes públicos 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 (16).

---

(13) Sobre la doctrina de la Junta Electoral Central, tanto anterior como posterior a esta fecha, *vid.* GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2010b): 45-71.

(14) Este Acuerdo de 24 de febrero de 1995 fue reiterado por la Junta Electoral Central en sus sesiones de 15 y 29 de marzo del mismo año.

(15) *Vid.* el Boletín Oficial del Estado núm. 122/1999, de 16 de septiembre, así como el 233/1999, de 29 de septiembre.

(16) 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, principios por los que debe velar la Administración Electoral, conforme dispone el artículo 8 LOREG en relación con lo establecido en el artículo 50 y concordantes del mismo texto legal». Tan sólo 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

2. 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: 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.

3. En cualquier caso, las campañas aludidas en el apartado anterior no 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.

Además de establecer estos criterios generales sobre el ámbito de las campañas institucionales, a modo de guía de actuación dirigida a los poderes públicos, la Junta Electoral Central precisa 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 puntualización parece totalmente innecesaria, a la vista del ámbito de actuación de la Junta Electoral Central, del carácter básico del artículo 8.1 de la LOREG que le sirve de base y de los propios términos en que está redactada la Instrucción.

### III. CONTENIDO Y PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA LEY

#### 1. *Las líneas fundamentales de la Ley*

La LPCI contiene numerosos artículos de gran interés para cualquier jurista que pretenda abordar el estudio de las campañas institucionales, desde la perspectiva que en cada caso se utilice. A nosotros en este momento sólo nos interesan, lógicamente, las disposiciones que puedan ser de directa aplicación a

---

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.»

las campañas institucionales que se desarrollen durante el período electoral, y que son, por cierto, bastantes.

No obstante, no todos los artículos de la LPCI tienen el mismo interés para el tema que estamos estudiando. 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» (17). 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 (art. 4) (18).

- 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

---

(17) El concepto de entidades integrantes del sector público estatal viene desarrollado en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Su texto dice así:

«A los efectos de esta Ley forman parte del sector público estatal:

1. La Administración General del Estado.
2. Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
3. Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
4. Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
5. Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
6. Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
7. Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos *b)* y *c)* de este apartado.
8. Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.»

(18) 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.»



las publicitarias sin ser objeto de contratación por la Administración, como es el caso de una conferencia de prensa o una inauguración (19).

- 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.

- 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 (20).

---

(19) 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» (art. 2).

(20) Estas excepciones provienen de la doctrina de la JEC. *Vid.* su Acuerdo de 24 de febrero de 2005 y, posteriormente, la Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

Éstos son los preceptos de la LPCI que mayor interés tienen en orden a la configuración de la configuración de las campañas institucionales que se desarrollen 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 4.3: no se podrán difundir campañas institucionales de publicidad que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante.

— 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 (21).

— 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.

No es nuestra intención examinar estas disposiciones una a una, dados los límites espaciales de que disponemos en este trabajo. Consideramos, además, mucho más útil —y menos pesado para el lector— extraer los principios o reglas generales que derivan del conjunto, destacando cuáles son en concreto los poderes públicos destinatarios de las normas. De acuerdo con ello cabe trazar el siguiente cuadro normativo:

a) *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, sal-

---

(21) El artículo 8.1 de la LPCI añade que «estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación».

vo las dos siguientes: 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 (art. 10, párrafo segundo) (22).

b) *Ningún poder público*, y no sólo el estatal, puede promover o contratar las siguientes campañas institucionales de publicidad y de comunicación: las que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley; y las que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias [art. 4.1, apartados a) y b)].

c) Las campañas institucionales que puedan realizar *los poderes públicos estatales* durante el período electoral se sujetan en su desarrollo, no sólo a la legislación especial constituida por la LOREG, sino también a las disposiciones de la LPCI que les puedan resultar de aplicación (art. 10, párrafo primero). Esto se concreta en las obligaciones previstas en los artículos 3.3, 3.4, 5, 6, 8.1 y 9 ya vistos.

d) *Todos los poderes públicos*, y no sólo los estatales, están sujetos a las obligaciones formales establecidas en los artículos 4.2 y 4.3 antes reseñados. Esto significa que las campañas institucionales no pueden inducir a confusión con las ideas, expresiones o diseños empleados por partidos u organizaciones sociales, y que deben identificarse como tales, así como a quienes las promuevan.

## 2. *Sus principales innovaciones*

Conocido, a grandes rasgos, el contenido de la LPCI, así como la legislación vigente en el momento de su aprobación, parece oportuno poner de relieve la incidencia que esta Ley ha tenido en el régimen de las campañas instituciona-

---

(22) En este punto conviene tener presente que, conforme a los apartados 1 y 2 de la Ley, la misma no es aplicable ni a «las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil» que desarrollen los sujetos mencionados anteriormente «en el cumplimiento de los fines que les son propios», ni a «las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal». Todas éstas son actividades cotidianas de la Administración, muy alejadas, en principio, de cualquier intencionalidad política y reguladas por otras leyes.

les que se realizan durante el período electoral. Son varias las consideraciones que cabe realizar al respecto.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que la LPCI no ha derogado, en ninguno de sus puntos, a la LOREG. Recordemos, por un lado, que el artículo 10.1 de la LPCI declara expresamente la aplicabilidad «de la normativa especial prevista en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General»; y, por otro lado, que el artículo 10.2 legitima, también expresamente, la realización de las campañas 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.

Lo que sí ha resultado afectado, en cambio, por la LPCI es el régimen previsto en la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales, dirigida a las Juntas Electorales inferiores. Las novedades que presenta la LPCI respecto a esta Instrucción son, básicamente, las tres siguientes:

- La LPCI es materialmente más restrictiva que la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999. La LPCI sienta el principio de que los poderes públicos estatales 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 Junta Electoral Central sólo 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 contuvieran alusiones a los logros del poder público o que se pudieran 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 (23).

---

(23) La Junta Electoral Central 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

- 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, proscribió en todo tiempo, y no sólo 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 encargada de velar por el cumplimiento de las prohibiciones establecidas.

Estos cambios son importantes, pero no permiten considerar, en modo alguno, que la Instrucción de la Junta Electoral Central de 1999 haya sido superada o derogada por la LPCI, quedando sin efectos. Nada más lejos de la realidad. La Instrucción presenta, ciertamente, como hemos visto, relevantes discordancias con la LPCI, pero conserva —y hasta tanto no se produzca un cambio normativo más ambicioso— buena parte de su valor y operatividad, en la medida en que tiene un ámbito de aplicación más amplio que la LPCI: afecta a todas las Administraciones Públicas y a todas las campañas institucionales, incluyendo aquí los actos institucionales, como inauguraciones y similares (24).

La clave está en el artículo 8.1 de la LOREG en que se ampara la Instrucción, que tiene carácter básico y que sienta los principios de transparencia y objetividad del proceso electoral y de igualdad de las candidaturas, atribuyendo a la Administración Electoral su garantía. Por efecto de este artículo cualquier campaña institucional, y no sólo la de la Administración del Estado o las de carácter publicitario u objeto de contratación por la Administración, debe mantener una estricta neutralidad política, debiendo ser prohibida por las Juntas Electorales en caso contrario.

Se puede decir, por tanto, que las disposiciones de la LPCI se suman y complementan a las existentes con anterioridad, tanto en la LOREG, como en la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999. No hay, pues, derogación alguna de ninguna norma.

---

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.

(24) P. s.: Esta Instrucción ha sido derogada y sustituida por la Instrucción 2/2011, dictada tras la reforma de la LOREG, operada por la LO 2/2011, de 28 de enero.

#### IV. ELEMENTOS POSITIVOS MÁS DESTACABLES

##### 1. *Plano general*

Entrando en el plano de la estricta valoración de la norma, hay que comenzar por señalar que la LPCI merece, en un plano general, esto es, que trascienda su aplicación durante el período electoral, objeto de atención específica en este trabajo, un juicio netamente favorable. Creemos que esta Ley, a pesar de todas sus limitaciones, a las cuales nos hemos referido con anterioridad, ha supuesto un importante paso adelante a la hora de *neutralizar* las campañas institucionales. Piénsese que hasta el momento de su aprobación la regulación de esta materia era escasa e incompleta, pues, aparte de la regulación de carácter estrictamente electoral, relativa a las campañas institucionales que se realizan en este concreto período y que se recoge en la LOREG, la doctrina de la Junta Electoral Central y las leyes electorales autonómicas, sólo contábamos con algunas resoluciones de tribunales de justicia y algunas leyes autonómicas sobre publicidad institucional (25).

Su aparición demuestra un cambio significativo en la concepción del papel de la información sobre las políticas públicas y hasta en la forma de concebir el acceso al poder por parte de las fuerzas políticas. Pone de relieve una voluntad real de dejar atrás una visión paternalista de las instituciones públicas, propia de otras épocas históricas felizmente superadas, y de pasar a una Administración profesional y democrática, imbuida de vocación de servicio público (26).

---

(25) Así lo puso de manifiesto la Vicepresidenta del Gobierno, M.<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega, durante el debate de la Ley en el Pleno del Congreso de los Diputados. *Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Pleno, núm. 122, de 20 de octubre de 2005, págs. 6.073-6.074.

(26) En este sentido hay que destacar el amplio respaldo parlamentario que obtuvo la Ley. Recibió nada menos que el voto favorable de toda la Cámara en la votación de totalidad que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados, antes de su envío al Senado, y en donde quedó fijado su texto final. La única discrepancia entre los grupos surgió en torno al carácter básico que se había otorgado durante la tramitación parlamentaria al artículo 4, aunque no hubo, como cabía esperar, una división entre nacionalistas y no nacionalistas: fue una iniciativa de Izquierda Unida, respaldada por el Grupo Socialista, mayoritario entonces, frente al Partido Popular y el Partido Nacionalista Vasco. *Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Pleno, núm. 122, de 20 de octubre de 2005, pág. 6073 y sigs. *Vid. también Diario de Sesiones del Senado*, VIII Legislatura, Pleno, núm. 67, de 14 de diciembre de 2005, págs. 3810 y sigs., y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Pleno, núm. 141 de 22 de diciembre de 2005, págs. 171 y sigs. *Vid. también SANZ BAOS*, P. (2007): 2.

La Exposición de Motivos de la Ley es muy reveladora de este cambio de postura. De ella extraemos dos párrafos de hondo sentido democrático:

«La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.»

«La utilidad pública como objetivo de estas campañas implica la erradicación de aquellas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno. Se garantiza así que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve.»

## 2. *Plano electoral*

En lo que hace al ámbito propiamente electoral, y más próximo al objeto de este trabajo, la valoración no puede ser la misma, pues, junto a elementos claramente positivos, hay otros con los que nos estamos en absoluto de acuerdo y que nos merecen, por tanto, un juicio negativo. Se podría decir, en pocas palabras, que nuestra opinión sobre esta Ley, en este concreto terreno, es de «moderada insatisfacción».

Vaya por delante que, compartimos en líneas generales, y con las matizaciones que luego señalaremos, la decisión legal de establecer el principio o regla general de prohibición de hacer campañas institucionales durante el período electoral, es decir, de que los poderes públicos puedan llevar a cabo actividades publicitarias y de comunicación durante los días anteriores al de la votación. 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 (27).

También nos parecen muy positivos otros aspectos de la LPCI; especialmente los tres siguientes:

— Las dos excepciones que se han introducido a la prohibición de hacer campañas institucionales durante el período electoral (campañas de *carácter electoral* y campañas *imprescindibles* para el interés público).

— La proscripción, con rango de norma básica, de 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*).

— Y la prohibición, también como norma básica, de las que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias (campañas de *combate* entre Administraciones).

Las dos primeras medidas ya habían sido introducidas por la Junta Electoral Central en su labor de garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad (art. 8.1 LOREG), pero ahora, al tener el respaldo del legislador, se produce un aumento considerable de su valor, sólo empañado por el hecho de que la primera norma sólo se aplica a la Administración del Estado. Además, en el caso concreto de las campañas institucionales de logros y realizaciones, que hemos calificado como de *autopromoción* o *autobombo*, se produce la ventaja añadida respecto a su reconocimiento por la Junta Electoral Central de que como la limitación es general y no circunscrita al período electoral, no cabrá realizar estas campañas en las cercanías de la convocatoria electoral, algo a lo que antes eran muy proclives, lamentablemente, algunos poderes públicos. Con la tercera medida por su parte, se pone fin, en aras de los principios de lealtad institucional y de racionalidad del gasto público, a las campañas de combate entre Administraciones.

---

(27) En el mismo sentido *vid.* ORENES RUIZ, J. C. (2007): 3-4.



## V. ALGUNOS ASPECTOS A RECONSIDERAR

### 1. *La amplitud de la prohibición*

No todo es, sin embargo, positivo, como ya hemos adelantado; más bien lo contrario. La principal objeción que tenemos contra la regulación de la LPCI de más directa incidencia en el proceso electoral, es la de la notable amplitud que tiene la limitación de efectuar campañas institucionales en período electoral.

La limitación es, objetivamente, muy amplia. No creemos que esto se pueda poner en duda. Ello se constata si advertimos sus elementos integrantes:

— La prohibición afecta a todo el período electoral. Y este período, que va desde la convocatoria de las elecciones a la votación, es bastante largo, pues abarca cerca de dos meses, en concreto cincuenta y cuatro días (28).

— La prohibición afecta a la actividad pública estatal desarrollada en todos los procesos electorales. Y son muchos los que se hacen en España; prácticamente hay todos los años. Se trataría, fundamentalmente, de las elecciones a Cortes Generales, del grueso de las autonómicas y locales, y de las europeas, aparte de las autonómicas que aisladamente se pueda celebrar y de los referendos.

— La prohibición afecta a todas las campañas institucionales estatales, 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 (29). Sería el caso, por ejemplo, de una campaña en relación con la vacunación de la gripe a principios de otoño o relativa a la declaración de la renta en primavera.

Esta situación no nos parece adecuada, pues supone una excesiva paralización de la actividad comunicativa de los poderes públicos estatales, estrechamente relacionada con el derecho a información de los ciudadanos, clave

---

(28) *Vid.* el artículo 42 de la LOREG.

(29) *Vid.* ORENES RUIZ, J. C. (2007): 4. La Junta Electoral Central también parece entenderlo así; *vid.*, por ejemplo, los Acuerdos de 23 de febrero de 2006 y 6 de marzo de 2008.

en un Estado democrático (30). 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.

Ahora bien, apuntada la crítica, lo que procede es situarnos, responsablemente, en el terreno *de lege ferenda* y apuntar alguna solución, pues la crítica sin alternativa es poco útil. Se trata de encontrar alguna fórmula que logre el adecuado equilibrio entre el legítimo interés por evitar el uso partidista o *ventajista* de las campañas institucionales y, por otro, el de mantener el correcto funcionamiento de los servicios públicos y el derecho a la información de los ciudadanos (31).

Vaya por delante la advertencia de que no estamos muy seguros de cómo solucionar este problema. No obstante, a título meramente provisional y a falta de evaluaciones posteriores, creemos que lo primero que habría que hacer es 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 (32).

Además, consideramos que sería conveniente establecer diferenciaciones en el régimen jurídico de las campañas institucionales según el momento del período electoral en que tengan lugar. Así cabría ser más permisivo con las campañas institucionales que se realicen durante la primera etapa del período electoral, esto es, la que va desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio de la campaña electoral, al estilo de la Instrucción de la Junta Electoral Central de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales; y a partir de esta fecha, es decir, durante la campaña electoral y los días de reflexión y votación, operaría la prohibición tal y como hoy está formulada, pero con el añadido de la nueva excepción que hemos propuesto, esto es, las que manifiestamente estén exentas de contaminación política alguna.

---

(30) Sobre la importancia que las campañas institucionales tienen en la sociedad actual *vid.* SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2007): 295-297.

(31) *Vid.* CARRILLO, M. (1999): 219, y STERN, K. (1987): 559-560, quien resume la posición del Tribunal Constitucional Federal alemán.

(32) Esta excepción está ya latente en la doctrina de la Junta Electoral Central y, en concreto, en su Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

## 2. Otros aspectos

No es ésta nuestra única discrepancia con la LPCI. Encontramos también otras deficiencias, que, por razones de espacio, vamos, en este momento, simplemente a enumerar. Son cinco:

— El limitado carácter básico de la Ley. Sólo afecta al artículo 4, cuando, en nuestra opinión, lo procedente 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 (33). Creemos que el artículo 148.1.18 de la Constitución constituye suficiente base para su extensión a todas las Administraciones Públicas.

— El hecho de que la regulación específica sobre las campañas institucionales en período electoral esté en esta Ley y no en la LOREG. Lo más adecuado, a nuestro juicio, es que la LPCI se hubiera limitado a hacer una remisión a la Ley electoral, por ser ésta la norma constitucionalmente llamada a ocuparse del régimen electoral general (art. 81.1 de la Constitución). Sería conveniente, incluso, que la LOREG recogiera las prohibiciones previstas en los apartados 1.a) y b) y 2 del artículo 4 de la LPCI (34), aunque sin desaparecer de ésta; se trataría de establecerla expresamente en el terreno electoral con un ámbito más amplio (35).

— 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

---

(33) Este problema no existía en los antecedentes parlamentarios del proyecto de ley que dio origen a la LPCI. *Id.*, 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).

(34) Así sucede en Francia. El *Code* electoral recoge en su articulado la prohibición de hacer campañas sobre la gestión o los logros de los poderes públicos estatales. El artículo L 52-1 dice en su segundo párrafo: «A partir del primer día del sexto mes precedente al mes en el curso del cual deba procederse a la celebración de elecciones generales, no podrá organizarse en el territorio de las colectividades afectadas por los comicios ninguna campaña de promoción publicitaria acerca de las realizaciones o de la gestión en esas colectividades.»

(35) Así, por ejemplo, como hemos apuntado antes, la prohibición del apartado a) del artículo 4 debería contemplar no sólo los logros de gestión y los objetivos alcanzados, sino también los proyectos diseñados o aprobados.

campañas institucionales que se hace en el artículo 2 de la misma. Tampoco lo hace, incomprensiblemente, la LOREG (36).

— El silencio del artículo 4.1.a) de la Ley sobre los proyectos de los poderes públicos. Se prohíbe hacer campañas institucionales sobre logros de gestión y objetivos alcanzados, pero no sobre proyectos en marcha (37).

Finalmente, queremos aclarar que no nos parecen una deficiencia de la Ley las dificultades interpretativas que entrañan algunos de sus preceptos, como el artículo 4.1.b) (prohibición de campañas manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias) o el párrafo segundo, apartado b) del artículo 10 (posibilidad de realizar las campañas que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos). Se trata de conceptos jurídicos indeterminados que inevitablemente hay que utilizar y cuya aclaración, por medio de criterios generales y objetivos, corresponde a la Junta Electoral Central, con el auxilio, lógicamente, de todos los operadores jurídicos.

#### POST SCRIPTUM

Estando en fase de pruebas el presente trabajo se han producido ciertas modificaciones en la normativa electoral, algunas con incidencia en la materia objeto de estudio. Nos vamos a referir a ellas de forma muy breve; en la medida imprescindible para completar la comprensión del artículo.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que se ha aprobado la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la LOREG. De ella interesa destacar las siguientes novedades:

1. Se extiende la aplicación del artículo 50.1 de la LOREG (campañas institucionales de información electoral) a las elecciones autonómicas, mediante la modificación de la disposición adicional primera, núm. 2. Es ésta una opción

---

(36) Éste 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).

(37) En cualquier caso, seguiría siendo aplicable el artículo 1.3 de la LPCI, según el cual: «Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley todas las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal.»

que no compartimos, como hemos puesto de relieve en un trabajo anterior, por estimarla poco respetuosa con el ámbito autonómico de competencias (38). Además, supone ampliar una medida que consideramos negativa, como es la proscripción de las campañas de incentivación del voto (39).

2. Se incorporan a la LOREG (art. 50.2) determinadas prohibiciones contempladas en la LPCI en relación a las campañas o actividades de los poderes públicos, en concreto, la de destacar sus logros de gestión [art. 4.1.a) LPCI] y la de utilizar imágenes o expresiones coincidentes con las de los partidos políticos (art. 4.2). Nuestra opinión no puede ser más favorable a esta incorporación, como ha quedado puesto de relieve en el presente trabajo (40).

3. Se introduce en la LOREG la prohibición de inauguraciones en período electoral, medida también propugnada en el presente trabajo (41).

4. Se cambia la numeración del artículo 50.3 (prohibición de que las personas físicas y jurídicas distintas de los partidos y candidaturas hagan campaña electoral), que pasa a ser el 50.5 (42).

La segunda modificación normativa de la que hay que dar cuenta afecta a la labor instructora de la Junta Electoral Central. Hay que advertir, ante todo, que la *Instrucción de 13 de septiembre de 1999 sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales* ha sido sustituida, quedando sin efecto, por la *Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en período electoral*.

Además, es preciso destacar el estimable esfuerzo realizado por la Junta Electoral Central para adaptar la Instrucción de 1999 a la reciente modificación de la LOREG. Se ha conseguido no solo actualizar, sino también, en buena medida, clarificar la regulación de las campañas institucionales en período electoral. Lo único que echamos en falta, en una primera aproximación, es la falta de plasmación de la prohibición general, prevista en el artículo 10 de la LPCI para los poderes públicos estatales, de realizar campañas institucionales en período electoral, salvo las excepciones legalmente establecidas.

---

(38) *Vid.* GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2009): 615.

(39) *Ibidem.*

(40) *Vid.*, con anterioridad, GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2009): 615, y (2010): 79.

(41) *Ibidem.*

(42) Así ocurre también con el artículo 50.2 de la LOREG (concepto de campaña electoral), que pasa a ser el 50.4.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1997): «La interpretación de la normativa electoral por la JEC (1977-1997)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41.
- BALLARÍN IRIBARREN, J. (1986): «Artículo 50», en L. M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas.
- CARRILLO, M. (1999): «Información y período electoral», en S. MUÑOZ MACHADO y A. ROSPIR (ed.), *Democracia mediática y campañas electorales*, Barcelona, Ariel.
- CÓLERA LEIRADO, J. R. (1999): «La actividad institucional de los poderes públicos en el período electoral», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, extraordinario, 1999.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2001): «La Administración Electoral», en AA.VV., *Derecho Contencioso electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI-2001.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1999): «El régimen jurídico de las campañas institucionales», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8 extraordinario.
- GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS A. (2009): «Los límites de la campaña institucional y la incentivación de la participación», en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- (2010a): «El régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. extraordinario dedicado a «25 años de la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General: balance y perspectivas», núm. 24.
- (2010b): *Las campañas institucionales. Normas, doctrina de la Junta Electoral Central y jurisprudencia*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- ORENES RUIZ, J. C. (2007): «La publicidad institucional en el período electoral», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 735.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2007a): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2007b): «Las campañas institucionales de información previas a los referendos», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, abril de 2007 (accesible en <http://www.iustel.com>).
- SANZ BAOS, P. (2007): «La ley Estatal de Publicidad y Comunicación Institucional: análisis de algunos aspectos interesantes», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 27.
- SOLER SÁNCHEZ, M. (1999) «Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8 extraordinario.
- STERN, K. (1987): *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales (título original: *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*; traducción de J. Pérez Royo y P. Cruz Villalón).

*RESUMEN*

En el presente trabajo se examina de forma crítica lo que ha supuesto la aprobación de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional en el régimen de las campañas institucionales que se desarrollan durante el período electoral. Se analizan para ello, paso a paso, las cuestiones más relevantes de la Ley: el estado que presentaba la legislación en el momento de su aprobación, los principios o líneas fundamentales de su contenido, las principales innovaciones que ha supuesto su aplicación, los elementos positivos más destacables del conjunto de la Ley y, finalmente, los aspectos de la misma que, a juicio del autor, deberían ser reconsiderados por el legislador.

*PALABRAS CLAVE:* campaña institucional; publicidad institucional; campaña electoral; régimen electoral; elecciones.

*ABSTRACT*

This paper expects to critically examine what the passing of the Law of Publicity and Institutional Communication 29/2005 set on December 29th has meant and how it affects electoral campaigns during elections. So that, the most relevant aspects of this law are analyzed step by step: The relationship with the Electoral Regulations law; its main ideas and principles; its positive elements and all those aspects that would be take into consideration by the lawmaker.

*KEY WORDS:* institutional campaign; institutional publicity; electoral campaign; electoral regulation; elections.

