Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES ANTE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL ESPAÑOLA

Ramón ENTRENA CUESTA*

SUMARIO: I. Misión de la Administración Electoral y competencias generales de la Junta Electoral Central. II. La campaña electoral propiamente dicha. III. Las campañas institucionales. IV. Información a través de medios de comunicación de titularidad pública y otros asimilados, en período electoral.

I. MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y COMPETENCIAS GENERALES DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en lo sucesivo, LOREG), vigente en España desde 1.985, aunque ha sido objeto de diversas modificaciones posteriores, asigna a la Administración Electoral, en su artículo 8º.1, la finalidad de "garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad".

Sin perjuicio de la indudable fuerza expansiva de esos principios en orden a la habilitación de potestades de la Junta Electoral Central (en adelante, JEC) la enumeración general de las competencias de la JEC, con independencia de las demás reconocidas en la Ley, se contiene en el artículo 19.1 de la LOREG con nutrida enumeración que llega hasta la letra l), de la que, por su incidencia en la materia objeto del presente estudio, conviene destacar las siguientes:

* Director de Asistencia Técnico-Jurídica de la Junta Electoral Central de España.

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

"c) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.

d) Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma.

e) Revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada, dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de esta Ley, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la JEC.

f) Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral.
... .

h) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.
... .

j) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.

k) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley.
... ".

II. La campaña electoral propiamente dicha

1. Concepto

La LOREG define la campaña electoral como "el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios".

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

Esta definición, unida a lo previsto en el artículo 50.3, 51 a 53, y 54 y siguientes, plantea los siguientes problemas: sujetos de la campaña electoral; límite temporal de la campaña y medios de campaña electoral, temas que procede examinar a continuación.

2. Sujetos de la campaña electoral

De la propia definición de campaña electoral, se desprende que solamente los candidatos y las entidades políticas con legitimación para la presentación de candidaturas ostentan el derecho a realizar actos de campaña electoral; sin embargo, la prohibición de realizar ese tipo de actos o actuaciones sólo se predica en la Ley respecto de las personas jurídicas distintas de las mencionadas en el artículo 50.2 (y ello "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución") y de los miembros en activo de las Fuerzas Armadas, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas o Municipales, de los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo y de los miembros de las Juntas Electorales (artículo 52). Estas previsiones legales obligan a examinar las siguientes cuestiones:

Por lo que se refiere a las personas jurídicas distintas de las mencionadas en el artículo 50.2, la Junta Electoral Central, con ocasión de una campaña propagandística difundida por una organización empresarial con motivo de determinadas elecciones, adoptó el acuerdo de prohibir la citada campaña, con base en el precepto, similar al artículo 50.3 de la LOREG, del Real Decreto-Ley 20/1.977, que rigió los procesos electorales celebrados en España durante la transición hasta la entrada en vigor de la L.OR.E.G.; sin embargo, el aludido acuerdo de la JEC fue anulado por sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de marzo de 1.983, basada esencialmente en la libertad de expresión reconocida a todos por el artículo 20 CE.

En relación con la prohibición a determinadas personas físicas, que se formula en el artículo 52 de la LOREG cuya vulneración se tipifica como delito en el artículo 144.2 de la LOREG, entiendo que la posible sanción penal podría ser considerada compatible con la que procediera en el ámbito estatutario funcionarial, en el marco de la doctrina del TC en relación con el principio non bis in idem, dada la atenuación de dicho principio, que se admite en el campo de las relaciones de sujeción especial y teniendo en cuenta el distinto bien jurídico protegido, en un caso, la libertad de actuación de los electores, que pudieran sentirse coaccionados por actos de cam-

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

paña realizados por las personas incluídas en el repetido artículo 52, y, en el otro, las exigencias de independencia e imparcialidad impuestas por su respectivo estatuto a las citadas personas.

Finalmente, respecto de cualesquiera otras personas físicas no incluídas en las prohibiciones del artículo 52, no cabe considerar que tengan limitada en período electoral su libertad de expresión.

3. Límites temporales de la campaña

A tenor del artículo 51 de la LOREG la campaña comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria, dura quince días y termina a las cero horas del día anterior a la votación; precepto que se complementa con lo previsto en el artículo 53, que insiste en la prohibición de difundir propaganda electoral o realizar acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado y también durante el período comprendido entre la convocatoria electoral y la iniciación legal de la campaña, si bien, en cuanto a este último período, el propio precepto exceptúa de la prohibición "las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución"; siendo de tener en cuenta también que el artículo 144.1.a) de la LOREG tipifica como delito "realizar actos de propaganda una vez finalizado el plazo de la campaña electoral."

Respecto del período anterior a la fecha de inicio legal de la campaña, denominado usualmente "precampaña", la salvedad relativa a las actividades habituales de las entidades políticas, en particular, al amparo del artículo 20 CE, ha dado lugar a un criterio flexible de la JEC, en el sentido de admitir todas aquellas actuaciones que, aunque sea, como es obvio, con intensidad sensiblemente mayor que fuera de período electoral, no contengan petición expresa y directa del voto.

Mayor rigidez se advierte en la actuación de la JEC en relación con actuaciones de campaña en el día inmediato anterior al de la elección, denominado "día de reflexión", o el mismo día de la elección, a pesar de lo cual, consolidadamente admite la Junta que cualesquiera medios de comunicación difundan en dicho día no propaganda electoral pero sí información relativa a los actos realizados por las entidades políticas a lo largo del último día legal de campaña; en cambio, se han dictado en ocasio-

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

nes por la JEC instrucciones a las Juntas inferiores en el sentido de que extremen el celo en evitar que el día de reflexión o el mismo de la votación se realicen actos de campaña y también, en alguna ocasión, teniendo en cuenta la tipificación como delito de la realización de actos de propaganda una vez finalizado el plazo legal, ha pasado la JEC al Ministerio Fiscal los antecedentes relativos a actuaciones de este carácter.

4. Medios de campaña electoral

4.1 Medios lícitos

El examen de los medios que las entidades políticas y candidaturas pueden, en España, utilizar en la campaña electoral, aconseja separar un estudio general de los medios que lícitamente pueden utilizarse en la campaña, del examen de los medios públicos que se ponen a disposición de las candidaturas.

Abordando la primera cuestión, la LOREG no contiene una enumeración taxativa de los medios que lícitamente se pueden utilizar "en orden a la captación de sufragios" sino que, a raíz del concepto legal de campaña (artículo 50.2) como "el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios", cabe considerar lícitos cualesquiera medios amparados por las libertades públicas reconocidas en general en la Constitución y, en particular, por las libertades de expresión y de reunión.

No obstante, sí contiene la Ley alusión específica a algunos medios y actividades concretas: así, cuando el artículo 54, en sus apartados 1 y 2, alude a la celebración de actos públicos, remitiéndose a la legislación reguladora del derecho de reunión, con la salvedad de que las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por las Juntas Electorales Provinciales, si bien se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público, con cuyo fin, "las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada"; por su parte, el artículo 58.1 contempla el derecho de las candidaturas "a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada", sentando, además, el principio (apartado 2 del mismo artículo) de que "las tarifas para esta publicidad electoral no serán superiores a las vigentes

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

para la publicidad comercial y no podrá producirse discriminación alguna entre las candidaturas en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que deberá constar expresamente su condición"; la mención, como medios susceptibles de contratación de esta publicidad, de las emisoras de radio de titularidad privada se completa con la prohibición (artículo 60.1 de la LOREG) de contratación de estos espacios en los medios de comunicación de titularidad pública, prohibición que se reitera en la Ley Orgánica 10/1.991, de 8 de abril, en cuanto a las emisoras municipales de radiodifusión sonora y que se extiende por la Ley Orgánica 2/1.988, de 3 de mayo, a las emisoras de Televisión privada y por la Ley Orgánica 14/1.995, de 22 de diciembre, a las emisoras de Televisión local por ondas terrestres.

Desde otro punto de vista, el desarrollo de actos y actuaciones de campaña electoral al amparo de las libertades públicas y derechos fundamentales no deja de estar sujeto a límites, que la Junta Electoral Central ha fijado en relación con distintos supuestos concretos: así, ha considerado ilícita la Junta la utilización partidista de la figura del Rey, por entender que se encuentra por encima de las opciones políticas y es patrimonio de la Nación, no susceptible de apropiación por cualquiera de las entidades políticas concurrentes a una elección; también ha declarado la Junta ilícita la utilización de un folleto similar a la cartilla militar, por inducir a confusión con instituciones del Estado. En cuanto a folletos, grabaciones o publicaciones supuestamente delictivos, la Junta se ha abstenido de acordar su secuestro, en acatamiento al artículo 20.5 de la Constitución ("sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial"), limitándose a poner los hechos en conocimiento de la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal, a los efectos pertinentes.

Finalmente, el ejercicio del derecho a realizar actuaciones lícitas de campaña, queda sujeto a los límites de gastos previstos en la Ley, límite contemplado con carácter general en el artículo 131 de la LOREG y concretado en relación con cada clase de elecciones en las correspondientes disposiciones específicas y que, por otra parte, cuenta con una limitación concreta en el artículo 58.1 (de aplicación a toda clase de elecciones), en el sentido de que la cantidad destinada por las candidaturas a publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada no podrá superar el 20 por ciento del límite total de gastos aplicable a la clase de elección de que se trate y, por otra parte, (artículo 55.3) el gasto en colocación de carteles y otras

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

formas de propaganda electoral en espacios comerciales autorizados no podrá superar el 25 por ciento de dicho límite total; la superación de esos límites, aparte del efecto de que los correspondientes gastos se consideren no justificados, en orden a las subvenciones electorales a las que luego se aludirá, podría ser constitutivo de infracción administrativa electoral (artículo 153 de la LOREG) sancionable por las Juntas Electorales.

4.2 Medios públicos de campaña electoral

Aparte de las actuaciones lícitas realizadas por las entidades políticas y candidaturas con sus propios medios, la LOREG contempla una actividad de prestación pública a favor de las candidaturas concurrentes a las elecciones, que se concreta en los siguientes extremos:

En primer lugar, el artículo 59 contempla la fijación por Orden Ministerial de tarifas especiales para los envíos de propaganda electoral; en aplicación del artículo 12.1 del Real Decreto 605/1.999, de 16 de abril, de Regulación Complementaria de los Procesos Electorales ("respecto al envío de propaganda electoral, en los procesos que se desarrollen de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 5/1.985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, serán de aplicación las tarifas postales que se encuentren vigentes en el momento de la convocatoria de las correspondientes elecciones"), la Junta Electoral Central ha declarado inaplicables a un proceso electoral concreto las tarifas especiales fijadas por Orden Ministerial posterior a la convocatoria electoral, entendiendo que debían aplicarse las fijadas por Orden Ministerial anterior a la convocatoria y que fueron de aplicación en el equivalente proceso electoral anterior.

El segundo aspecto en el orden de los medios públicos a disposición de las candidaturas es el relativo a los locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito (artículo 54.3 de la LOREG) y lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas (artículo 55.1), que los Ayuntamientos tienen la obligación de reservar, poniendo la relación de los correspondientes espacios en conocimiento de la Junta Electoral de Zona, que los distribuye entre las candidaturas en función de las solicitudes, conforme al criterio del número total de votos obtenido por cada partido, federación o coalición en las anteriores

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

elecciones equivalentes en la correspondiente circunscripción (artículos 56.2 y 57.3) sin perjuicio del criterio de igualdad de oportunidades, pero atendiendo a las preferencias de las entidades políticas con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción. La JEC se ha cuidado de proclamar la ineludible obligación que recae sobre los Ayuntamientos de ofrecer los locales, lugares o soportes previstos en la Ley y ha señalado también que no existe plazo preclusivo para la solicitud por las candidaturas de estos medios públicos si bien las solicitudes que se formulen después de la asignación acordada por las Juntas a las distintas candidaturas, sólo podrán ser atendidas en la medida en que queden espacios disponibles. Por otra parte, la puesta a disposición por los Ayuntamientos de los lugares especiales para carteles, pancartas y banderolas no impide (artículo 55.2) la colocación de carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados, a cuyo respecto, la JEC ha declarado que, en el caso de soportes de titularidad municipal, los Ayuntamientos que los exploten comercialmente deberán atenerse al principio de igualdad de las candidaturas.

El tercer aspecto dentro de los medios públicos a disposición de las candidaturas, es el relativo al derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública. Ese derecho se establece como principio en el artículo 60.2 de la LOREG, que se remite, en cuanto a su efectividad, a lo dispuesto en los artículos siguientes. En esos preceptos se sientan los principios de distribución de los espacios en atención al número total de votos que obtuvo cada entidad política en las anteriores elecciones equivalente, bien en general, o, si el ámbito territorial del medio o de la programación fueran más limitados que el de la elección convocada, en atención al número total de votos obtenidos en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación (artículo 61 y 62); y (artículo 67) el de sujeción a las preferencias de las entidades políticas en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes, para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios a que cada entidad política tenga derecho; por otra parte, el derecho no es incondicionado a favor de todas las candidaturas concurrentes sino que (artículo 64.2) para tener ese derecho es preciso presentar candidaturas en más del 75 por ciento de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente, si bien las entidades políticas que no cumplan ese requisito

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

tienen derecho (artículo 64.3) si hubieran obtenido en las anteriores elecciones equivalentes el 20 por ciento de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma, a 15 minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales pero circunscribiéndose la emisión al ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma; dado que cada candidatura presentada no por partidos, federaciones o coaliciones sino por agrupaciones de electores se considera jurídicamente distinta de cualquier otra candidatura, la Ley (artículo 64.4) reconoce a las agrupaciones de electores la posibilidad de federarse para realizar propaganda en los medios de comunicación de titularidad pública, en cuyo caso tendrán derecho a 10 minutos de emisión, siempre que el conjunto de candidaturas de las agrupaciones de electores federadas cumpla el requisito de presentarse en más del 75 por ciento de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión, o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Sin perjuicio de algunos datos que ya se han ido adelantando, la duración de los espacios en cada medio de titularidad pública y programación es de 10, 15, 30 o 45 minutos, según los resultados obtenidos por cada formación política en las anteriores elecciones equivalentes. La distribución de los espacios se encomienda a la Junta Electoral Central, a propuesta de una Comisión constituída bajo su dirección e integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurriendo a las elecciones convocadas cuente con representación en el Congreso de los Diputados, votando dichos representantes ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara; la JEC puede delegar en las Juntas Provinciales la competencia para la distribución de espacios en las programaciones regionales y locales de los medios de titularidad estatal y en los medios de ámbito similar. Finalmente, la Ley (artículo 63, apartados 2 y siguientes) fija reglas especiales en cuanto a los resultados a tener en cuenta para la asignación de espacios, en el caso de coincidencia de distintas elecciones; así como en relación con las elecciones municipales, únicas en las que emiten espacios gratuitos las emisoras de titularidad municipal.

En relación con esta asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública, quizás las cuestiones de mayor interés que ha abordado la Junta Electoral son, por una parte, las relativas a la atribución o "conservación de su haber" por cada entidad política en caso de concurrir a una convocatoria electoral de forma distinta a como lo hizo en las anteriores elecciones equivalentes (individualmente en un caso y en coalición en otro, por ejemplo) y a la distribución de dicho "haber" en caso

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

de concurrencia de entidades políticas resultantes de la ruptura de anteriores federaciones o coaliciones; y, de otro lado, la cuestión de la consideración de los espacios gratuitos como espacios de campaña electoral, esto es, dirigidos a la captación de sufragios, con la consecuencia de haberse negado espacios a una entidad política que concurrió a unas elecciones para proponer la abstención, basándose en que aunque ésta sea una opción libre de los electores, por razón de esa consideración de espacios de campaña electoral, han de dirigirse a la captación de sufragios y, sobre todo, porque esta actividad prestacional costosa contemplada en la Ley no se vincula con la libertad de la expresión sino que se justifica por la necesidad de garantizar a las actividades políticas un mínimo de oportunidades en orden a la efectividad del derecho (artículo 23 CE)) a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes; ese criterio de la JEC, aplicado en un caso concreto en las elecciones generales de marzo de 2.000, está pendiente de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, si bien la Sala competente denegó la suspensión instada como medida cautelar por la entidad política recurrente.

El último aspecto de la aportación de medios públicos para las campañas electorales es el relativo a las subvenciones electorales, que consisten en un tanto por escaño o puesto obtenido y otro tanto por cada voto útil para la obtención de escaños, fijándose el importe concreto en cada caso en las normas especiales sobre cada clase de elección; con independencia de esa subvención general, se subvencionan específicamente los gastos originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales y publicidad electoral, subvención ésta específicamente condicionada a la justificación de la realización efectiva de la actividad y a que la candidatura de referencia haya obtenido el número de Diputados o Senadores o de votos preciso para constituir Grupo Parlamentario en una u otra Cámara (artículo 175.3). La Ley prevé (artículo 127.2) la concesión de adelantos de subvención por hasta el 30 por ciento de la percibida por cada entidad política en las anteriores elecciones equivalentes.

III. Las campañas institucionales

Es innegable que, convocado un proceso electoral, resulta necesario informar a los electores de la fecha de la elección, de la forma de ejercer el sufragio, el procedimiento para votar por correo ... .

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

A ello responde el artículo 50.1 de la LOREG, que establece que "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 o titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña."

En la aplicación de este precepto en relación con elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, ha declarado la Junta Electoral Central que, dado el carácter estatal de las competencias y titularidad de los servicios de Correos y, teniendo en cuenta, además, que la mayoría o, al menos, buena parte de los electores que deseen votar por correo se encuentran fuera de la Comunidad Autónoma correspondiente, es lícito al Estado realizar campaña institucional en esas elecciones aunque no sea el Estado el poder público convocante y, por la consideración expuesta de la situación de los electores, realizarla incluso en medios y programaciones de ámbito de difusión estatal.

Pero, sin duda, la cuestión más delicada en este campo, con riesgo de incidencia grave en el principio de transparencia y objetividad del proceso electoral y de igualdad de las fuerzas concurrentes a las elecciones, es la relativa al debido acantonamiento de estas campañas en los límites objetivos y asépticos que les marca la Ley, sin incurrir en aprovechamiento de las mismas -y de fondos públicos, en definitiva- a favor de las candidaturas cuya formación política ostente el Gobierno que realiza la campaña, riesgo que se agrava en el caso de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas en las que, al no ser el más arriba citado artículo 50.1 de la LOREG de aplicación directa a estas elecciones (disposición adicional primera.2) las Leyes electorales de algunas de dichas Comunidades permiten, como una de las finalidades de las campañas institucionales, la incentivación de la participación de los electores, en contra del criterio del citado artículo 50.1 ("... sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores") y en contra del criterio reconocedor de la licitud de la abstención.

Estas campañas han sido, por ello, motivo de constante preocupación de la Junta Electoral Central con ocasión de distintos procesos electorales, adoptando determinados criterios, prohibiendo determinadas campañas y

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

sancionando en algunos casos a los titulares de determinados órganos administrativos; con posterioridad a las elecciones municipales, autonómicas y de Diputados al Parlamento Europeo de 1.999, la Junta Electoral Central decidió aprobar y publicar una Instrucción de 13 de septiembre de 1.999 (B.O.E. del 16 siguiente), recopilando y perfilando los criterios anteriormente sentados por la Junta. La Instrucción empieza por proclamar la finalidad de la Administración electoral de garantizar los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, disponiendo que "con el fin de hacer efectivos dichos principios y sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen, en función de las circunstancias concurrentes, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral que atente contra los citados principios", entendiéndose "por período electoral el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el mismo día de la elección" (apartado 1º de la Instrucción); añade la Instrucción (apartado 2º) que "en el criterio fijado en la norma anterior, no se entienden incluídas, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir el voto de los electores: a) Las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas. b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos." Incluso en relación con estas campañas exceptuadas de la prohibición y con las de incentivación de la participación que puedan realizarse, en su caso, de acuerdo con la legislación electoral autonómica aplicable, la norma o apartado 3º de la Instrucción impone taxativamente que esas campañas "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."

A mi juicio, con todo acierto y justificación, la Junta Electoral Central ha extremado el rigor cuando ha tenido conocimiento de este tipo de campañas de los poderes públicos, llegando a pronunciarse sobre esas coincidencias subliminales aludidas en el apartado 3º de la Instrucción.

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

IV. Información a través de medios de comunicación de titularidad pública y otros asimilados, en período electoral

El artículo 66 de la LOREG establece que "El respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga".

Ese mandato dirigido a la JEC fue inicialmente cumplido por ella mediante una Instrucción de 4 de noviembre de 1.985; la experiencia y los precedentes sentados en los distintos procesos electorales celebrados desde entonces, aconsejaron a la Junta la aprobación y publicación de otra Instrucción de 13 de septiembre de 1.999, que, por una parte, regula la tramitación y sustanciación de los recursos contra las decisiones y actuaciones de los órganos de administración de los medios y, de otro lado (apartado 6º de la Instrucción) establece lo siguiente: "Los medios de comunicación de titularidad pública que, durante los períodos electorales, decidan emitir debates o entrevistas con representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones, deberán ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral competente, según el ámbito de difusión del medio de que se trate, con cinco días de antelación al inicio de la emisión de los debates o entrevistas, con indicación de la fecha y hora de emisión, de las entidades políticas invitadas y aceptación por las mismas, en su caso, y de la duración de los debates o entrevistas. La Junta Electoral competente anunciará inmediatamente en el Boletín Oficial que corresponda, haber recibido la comunicación aludida en el párrafo anterior, con el fin de que en el plazo preclusivo de un día desde la publicación, las entidades políticas afectadas puedan examinar la comunicación remitida por el medio y formular los recursos que estimen pertinentes".

Es de señalar que, en virtud de lo previsto en las ya citadas Leyes Orgánicas 2/1.988, de 3 de mayo, 10/1.991, de 8 de abril y 14/1.995, de 22 de diciembre, esas normas son también de aplicación a las emisoras de televisión privada, a las emisoras de radiodifusión sonora municipales y a las emisoras de televisión local por ondas terrestres.

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/qso4xsx

Y, por otra parte, ha de ponerse de relieve también que el apartado 6º de la Instrucción más arriba transcrito no supone ningún intento de censura previa sino que lo que pretende es que mediante el anuncio por la Junta Electoral en el Boletín Oficial correspondiente, de la decisión de emitir espacios con trascendencia electoral, las entidades políticas afectadas puedan formular los recursos o reclamaciones pertinentes y, en su caso, obtener de las Juntas Electorales la reparación que pudiera corresponder, bien mediante el requerimiento a los medios de que faciliten información proporcionada, relativa a las entidades políticas lesionadas, bien mediante el reconocimiento del derecho a participar en entrevistas o debates, o, en su caso, requiriendo que se respete la proporcionalidad debida, en tiempo y en audiencia de los programas, en cuanto a los espacios destinados a facilitar información acerca de las campañas y actos de las entidades políticas; pero cuidándose siempre la Junta Electoral Central de salvaguardar la libertad de información y la libertad de los profesionales de los medios.

DR © 2002.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/