

INFORME SOBRE ELS LÍMITS DE L'ACTUACIÓ DELS PODERS PÚBLICS I ELS SEUS REPRESENTANTS AMB MOTIU DE LES ELECCIONS DEL 27-S

Antecedents

Aquest informe té per objecte analitzar els límits de l'actuació dels poders públics i de la realització de campanyes de caràcter institucional amb motiu de les eleccions municipals, ja sigui durant el període anterior a la convocatòria com durant el període electoral pròpiament i, en particular, la possibilitat de fer campanyes de foment, promoció o incentivació de la participació en qualsevol mitjà de comunicació, incloent-hi els mitjans audiovisuals. Amb caràcter previ, s'ha d'indicar que la reforma de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general, realitzada per la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, va suposar un canvi significatiu en els aspectes que s'indicaran.

Consideracions jurídiques

1. Marc jurídic:

- Article 50 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general (en endavant, LOREG), modificat per la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener.
- Article 109 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de comunicació audiovisual de Catalunya (en endavant, Llei 22/2005, de 29 de desembre).
- Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional (en endavant, Llei 18/2000, de 29 de desembre).

2. Definicions:

a) Període electoral: període de temps comprès entre:

- el dia de publicació de la convocatòria de les eleccions; i,
- el dia de la votació, ambdós inclusius.

Les actuacions que els poders públics realitzen durant el període electoral estan afectades en general per la proscripció de realitzar campanyes o actuacions que atemptin contra els principis d'objectivitat i de transparència del procés electoral i el principi d'igualtat entre els actors electorals, com a expressió del pluralisme polític.

b) Campanya electoral: conjunt d'activitats lícites que porten a terme els candidats, els partits, les federacions, les coalicions o les agrupacions per a la captació del vot en els termes previstos a l'article 51 i següents de la LOREG:

- comença el dia 38è posterior a la convocatòria;
- dura 15 dies; i,
- acaba a les 0 hores del dia immediatament anterior a la votació.

c) Campanya institucional: conjunt d'activitats que poden realitzar els poders públics que en virtut de la seva competència legal hagin convocat un procés electoral, durant el període electoral, destinades a informar la ciutadania sobre la data de votació, el procediment per votar i els requisits i els tràmits del vot per correu, sense influir en l'orientació del vot dels electors (article 50 de la LOREG). La campanya institucional té una durada equivalent al període electoral, és a dir, 54 dies:

- comença el dia de publicació de la convocatòria de les eleccions; i,
- acaba el dia de la votació.

d) Publicitat institucional: conjunt d'activitats que duen a terme les institucions públiques per promoure i defensar els valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut, la prevenció o la seguretat.

Aquesta publicitat ha de respectar les disposicions vigents en matèria de publicitat, sobre tot en relació amb la publicitat enganyosa, deslleial, subliminar i encoberta i, a més, ha de respectar el codi de conducta publicitària previst a l'article 4 de la Llei 18/2000, de 29 de desembre:

- La utilització no partidista de la publicitat institucional: cap comunicació publicitària institucional no ha d'ésser partidista, ni tenir punts de similitud amb la publicitat que dugui a terme cap partit polític, és a dir, no ha de provocar confusió amb la publicitat realitzada pels partits polítics.
- S'ha d'evitar la confusió i la coincidència de la publicitat institucional amb les campanyes electorals, amb l'excepció de les campanyes institucionals referides al mateix procés electoral (excepció que s'analitzarà més endavant).

3. **Campanyes institucionals:**

3.1. Abans de la convocatòria d'eleccions.

Les campanyes institucionals fetes en el període anterior a la publicació de la convocatòria de les eleccions estan regulades específicament a la Llei 18/2000, de 29 de novembre, i a la Llei 22/2005, de 29 de novembre, i tenen els límits següents:

Campanyes institucionals abans del període electoral	
Respectar un codi de conducta publicitària:	<ul style="list-style-type: none"> • Utilització no partidista de la publicitat. • No tenir punts de similitud amb la publicitat que duguin a terme els partits polítics per a la seva pròpia imatge o la captació d'afiliats. • Evitar la confusió i la coincidència amb campanyes electorals. • Han de ser clarament identificables: han de tenir elements d'identificació suficientment clars. • Han de respectar la legalitat vigent i els valors, els drets i els principis que inspiren l'ordenament constitucional. • Interdicció de la denigració d'altri i de la discriminació. • Veracitat: els anuncis institucionals han de ser clars i complets i no han de conduir a conclusions errònies, ni per ambigüïtat, ni per inexactitud de dades, per omissió o per altres circumstàncies. • Els missatges han d'ésser fàcilment comprensibles per al nivell mitjà del públic al qual van dirigits.
Prohibicions:	<ul style="list-style-type: none"> • No poden tenir com a finalitat destacar els èxits de gestió o els objectius ja aconseguits pel poder públic. • No poden menyscabar, obstaculitzar o pertorbar les polítiques públiques o altra actuació legítima realitzada per un altre poder públic en l'exercici de les seves competències.
Límits especials en campanyes fetes per mitjans audiovisuals (ràdio i TV):	<ul style="list-style-type: none"> • Només poden tenir com a objecte la informació sobre els serveis públics. • No poden promoure ni desenvolupar campanyes que tinguin com a finalitat destacar la gestió o els objectius assolits pels poders públics. • No poden induir a confusió, directa o indirecta, amb relació als elements identificatius de partits polítics o de les campanyes de propaganda electoral.

3.2. En període electoral

Les campanyes institucionals fetes a partir de la publicació de la convocatòria de les eleccions (és a dir, durant el període electoral) tenen uns límits específics establerts amb la finalitat d'evitar que tinguin una influència decisiva en l'orientació del vot de la ciutadania:

Campanyes institucionals durant el període electoral	
Campanyes permesses:	Les destinades a informar a la ciutadania sobre la inscripció en les llistes del cens electoral, la data de votació, el procediment per votar i els requisits i els tràmits del vot per correu. Es tracta d'informació relativa a l'organització i el desenvolupament del procés electoral. Les imprescindibles per a la salvaguarda de l'interès general o per al desenvolupament correcte dels serveis públics.
Límits i prohibicions especials:	<ul style="list-style-type: none"> • Han ser fetes pels poders públics que realitzen la convocatòria electoral. • No poden influir en cap cas en l'orientació, la intenció o el sentit del vot dels electors. Per tant, mai poden suggerir, directament o indirectament, opcions de vot. • No poden contenir eslògans, simbologia o elements publicitaris clarament identificables amb un partit polític. • No es poden fer durant el dia de reflexió, ni durant el dia de la votació. • NOVETAT: La Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, ha modificat l'article 50 de la LOREG (<u>ha afegit un nou apartat segon</u>). Mitjançant aquesta modificació es prohibeix que durant el període electoral es realitzi qualsevol acte que sigui organitzat o que estigui finançat, directa o indirectament, pels poders públics que contingui al·lusions a les realitzacions o als resultats obtinguts, o que utilitzi imatges o expressions coincidents o similars a les utilitzades en les seves pròpies campanyes per alguna de les entitats polítiques concurrents a les eleccions. • NOVETAT: La Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, ha modificat l'article 50 de la LOREG (<u>ha afegit un nou apartat tercer</u>). Mitjançant aquesta modificació es prohibeix que durant el període electoral es realitzi qualsevol acte d'inauguració d'obres o de serveis públics o projectes d'aquests, qualsevol que sigui la denominació emprada, sens perjudici que les obres o els serveis puguin entrar en funcionament en aquest període.
Límits especials en campanyes fetes per mitjans audiovisuals (ràdio i TV):	<ul style="list-style-type: none"> • No es poden promoure ni desenvolupar campanyes que tinguin com a finalitat destacar la gestió o els objectius assolits pels poders públics.

Sobre la publicitat institucional s'han de tenir en compte els següents límits i prohibicions:

Publicitat institucional	
Límits:	<ul style="list-style-type: none"> No podrà provocar confusió amb la publicitat realitzada pels partits polítics. No utilització partidista. Cal desmarcar clarament la publicitat institucional de la propaganda política. Evitar la confusió i la coincidència de les campanyes institucionals amb les campanyes electorals, amb l'excepció de les campanyes institucionals referides al mateix procés electoral.
Prohibicions:	<ul style="list-style-type: none"> No es pot dur a terme publicitat institucional durant el període electoral (des del dia de la publicació de la convocatòria fins al dia en què se celebren les eleccions). Excepció: activitats publicitàries relacionades amb l'organització i el desenvolupament dels corresponents processos electorals i les activitats publicitàries imprescindibles per a la salvaguarda de l'interès general o per al desenvolupament correcte dels serveis públics, així com la promoció o intervenció de la participació.

4. **Atribucions del Govern, dels consellers/eres i dels alts càrrecs a partir de la convocatòria d'eleccions:**

Durant el període electoral les actuacions del Govern, dels consellers/eres i dels alts càrrecs admeses són les següents (d'acord amb les competències de cada òrgan):

Tipus d'actuacions	Admissibilitat (SÍ/NO)	Observacions
Potestat reglamentària: aprovar decrets i ordres.	SÍ	No existeix cap limitació a aquesta potestat pel fet d'estar convocades unes eleccions al Parlament.
Convocar rodes de premsa o actes d'informació.	SÍ	Les que siguin necessàries com a resultat de l'activitat ordinària o habitual de l'Administració. No poden tenir intencionalitat electoral, com ara destacar els èxits de la gestió pública realitzada o en curs.

Dur a terme inauguracions oficials (d'edificis, infraestructures)	NO	Es prohibeix que els poders públics, durant el període electoral (des de la convocatòria i fins la celebració de les eleccions), realitzin qualsevol acte d'inauguració d'obres o de serveis públics o projectes d'aquests, qualsevol que sigui la denominació emprada, sens perjudici que les obres o serveis puguin entrar en funcionament en aquest període.
Dur a terme inauguracions d'esdeveniments de caràcter comercial, industrial, professional, econòmic, cultural, esportiu o lúdic, o atorgament de premis (Fires, exposicions...)	SÍ	Sempre que es celebrin de manera regular i periòdica en dates coincidents amb el període electoral No es faci al·lusió als èxits o realitzacions de les autoritats intervinents, ni induir directament o indirectament en el sentit del vot
Enviar fullets, revistes o altres impresos.	SÍ	Les que siguin necessàries com a resultat de l'activitat ordinària o habitual de l'Administració. No poden tenir intencionalitat electoral, com ara destacar els èxits de la gestió pública realitzada o en curs.
Aprovar plans i programes plurianuals.	SÍ	No existeix cap limitació a aquesta potestat pel fet d'estar convocades unes eleccions autonòmiques.
Desenvolupament d'activitats particulars alienes a l'exercici del càrrec (entrevistes en mitjans, actes públics, actes de partits polítics).	SÍ	Sempre en concepte diferent a alt càrrec, en l'exercici del dret fonamental de llibertat d'expressió (quan es realitzen a nivell personal o com a representants de grups polítics).

5. **Doctrina de la Junta Electoral Central**

Amb posterioritat a la reforma operada per la LOREG al 2011, s'han dictat diferents instruccions i resolucions per part de la Junta Electoral Central que, en relació amb els articles 50 i 53 de la LOREG, interpreten aquests i fixen exemples que faciliten l'aplicació dels criteris legalment establerts als casos en concret.

5.1. Instrucció 2/2011, de 24 de març, de la Junta Electoral Central, sobre interpretació de **l'article 50 de la LOREG**, en relació amb l'objecte i els límits de les campanyes electorals i els actes d'inauguració realitzats pels poders públics en període electoral, la qual indica:

5.1.1. Prohibició de campanyes d'èxits o fites i campanyes amb determinades imatges o expressions.

En relació amb la prohibició de campanyes de èxits o fites i campanyes amb determinades imatges o expressions, prevista a l'article 50.2 LOREG, manifesta que *"Deben entenderse comprendidas en dicha prohibición, entre otras actividades, la edición y reparto durante el periodo electoral con financiación directa o indirecta de los poderes públicos, de libros, revistas, folletos, cuadernos, catálogos, trípticos, soportes electrónicos (cd, dvd, memorias usb, etc...); el envío de correos electrónicos o de mensajes sms; la distribución de contenidos por radiofrecuencia (bluetooth), o la inserción de anuncios en los medios de comunicación, que contengan alusiones a los logros obtenidos por cualquier poder público, o que utilicen imágenes, sintonías o expresiones coincidentes o similares a las empleadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones"*.

5.1.2. Prohibició d'inauguracions

En relació amb la prohibició d'inauguracions de l'article 50.3 de la LOREG, l'apartat 3 de la Instrucció indica, *"No se consideran incluidas en la prohibición establecida en el artículo 50.3 de la LOREG, las inauguraciones institucionales por autoridades de eventos de carácter comercial, industrial, profesional, económico, cultural, deportivo o lúdico, tales como congresos, ferias de muestras, festivales o fiestas populares, que se celebren de forma regular y periódica en fechas coincidentes con un periodo electoral, siempre que ni en la organización del evento ni en las intervenciones se contengan alusiones a las realizaciones o a los logros de las autoridades intervinientes, ni tampoco se induzca, directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, el sentido del voto de los electores"*.

5.1.3. Campanyes institucionals

Finalment, l'apartat 4 parla de les campanyes institucionals permeses, les quals es permeten sempre que no es violin els principis d'objectivitat i transparència del procés electoral i d'igualtat entre els actors electorals i no s'adrecin directament o indirectament, de manera mediata o immediata, a induir el sentit del vot dels electors. Les permeses serien les següents:

“a) Las realizadas exclusivamente por los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral y que están 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 destinadas a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, en los términos previstos en el artículo 50.1 de la LOREG. Esta publicidad institucional deberá realizarse en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate.

(...)

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

5.2. Instrucció 3/2011, de 24 de març, de la Junta Electoral Central, sobre interpretació de la prohibició de realització de **campanya electoral** inclosa en **l'article 53 de la LOREG.**

Aquesta Instrucció, després de recollir la prohibició de difusió de propaganda electoral entre la convocatòria de les eleccions i l'inici de la campanya electoral de l'article 53 de la LOREG, indica a l'apartat 2 que no incorren en la prohibició de difusió de propaganda electoral, sempre que no incloguin una petició expressa de vot, els actes següents:

“1.º La realización o participación en mítines y actos destinados a presentar las candidaturas o el programa electoral. Para ello, las formaciones políticas y los candidatos podrán dar a conocer estos actos por cualquier medio de difusión.

2.º La intervención de los candidatos y de los representantes de las formaciones políticas que concurran a las elecciones en entrevistas o debates en los medios de comunicación de titularidad pública o privada.

3.º La realización y distribución de folletos, cartas o panfletos, o el reparto de soportes electrónicos (cd, dvd, memorias usb, etc.), en los que se den a conocer los candidatos o el programa electoral.

4.º La utilización de vehículos particulares con fotos de los candidatos o la denominación, siglas o símbolos de una formación política, para dar a conocer a los candidatos o informar sobre los actos públicos de presentación de éstos o del programa electoral, siempre que no suponga contratación alguna para su realización.

5.º La exhibición de fotos de los candidatos o de la denominación, siglas o símbolos de una formación política en la fachada exterior de los lugares en que radiquen las sedes y locales de ésta.

6.º El envío de correos electrónicos o de mensajes sms, o la distribución de contenidos por radiofrecuencia (bluetooth) para dar a conocer a los candidatos o el programa electoral, siempre que no implique la contratación de un tercero para su realización.

7.º La creación o utilización de páginas web o sitios web de recopilación de textos o artículos (blogs) de las formaciones políticas o de los candidatos, o la participación en redes sociales (Facebook, Twitter, Tuenti, etc.), siempre que no suponga ningún tipo de contratación comercial para su realización”.

5.3. Acord de la Junta Electoral Central de 27 de febrer de 2014, el qual no fa sinó reiterar tot allò exposat amb anterioritat:

*“Como ya declaró la Junta Electoral Central en su Acuerdo de 12 de septiembre de 2013, a partir de la convocatoria de un proceso electoral, conforme a lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), ningún poder público puede realizar una campaña, tanto en medios públicos como privados, de incentivación al voto, al entender que la abstención es una opción tan legítima como el ejercicio del derecho de sufragio (Acuerdo de la JEC de 25 de febrero de 2008). Desde la fecha de la convocatoria electoral únicamente cabe realizar 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 (art. 50.1 de la LOREG).
Barcelona, 25 de setembre de 2012”.*

5.4. Acord de 19/05/2014 en relació amb la consulta de La Izquierda Plural relativa a la participació de candidats de forma continuada en programes de tertúlia política en radio i televisió durant la campanya electoral.

“1.- La legislación electoral no prohíbe que los candidatos puedan participar de forma continuada durante la campaña electoral en programas de tertulia política en diversos medios de radio y televisión. Únicamente el artículo 66 de la LOREG exige a las emisoras de radio de titularidad privada que durante los períodos electorales respeten los principios pluralismo político e igualdad; a las televisiones privadas que, además, respeten los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates, entrevistas electorales e información relativa a la campaña electoral; y a las emisoras de radio y televisión de titularidad pública que garanticen el respeto a los principios de pluralismo político y social, igualdad, neutralidad informativa y proporcionalidad en toda su programación.

2.- Los representantes de las candidaturas pueden plantear quejas, reclamaciones y recursos contra las actuaciones concretas de estos medios que consideren que puedan vulnerar alguno de los principios anteriormente indicados, debiendo hacerlo en los plazos y según el procedimiento establecido en la Instrucción de la Junta Electoral Central 4/2011”.

5.5. Acord de 10/04/2014, en relació amb la consulta sobre la conformitat a Dret de realitzar, en període electoral, una campanya de comunicació sobre el procés de liberalització del Cànon Digital.

“La Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central sobre interpretación del artículo 50 de la LOREG, establece que no deben entenderse incluidas en las prohibiciones establecidas en el artículo 50 de la LOREG las campañas informativas de los poderes públicos que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. En el presente caso, esta Junta entiende que la campaña sometida a la consideración de la Junta por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información no es posible estimarla incluida en ese supuesto. Según se desprende de la documentación remitida por dicha Secretaría de Estado, la liberación del dividendo digital en España, que constituye el objeto de la campaña informativa que pretende realizar dicha Secretaría de Estado, debía haberse realizado antes del 1 de enero de 2013 pero que, sin embargo, España se ha acogido a una excepción que le permite hacerlo antes del 1 de enero de 2015. La circunstancia de que Francia y Portugal hayan realizado esta operación y la siempre conveniente cooperación que debe existir en esta materia no son motivos suficientes, a juicio de esta Junta, como para considerar que, no habiéndose realizado esta campaña antes de la convocatoria electoral, no pueda posponerse hasta el próximo 26 de mayo, una vez concluido el proceso electoral. Por ello, esta Junta estima que no se ha acreditado de forma suficiente que la referida campaña informativa pueda considerarse imprescindible para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.”

5.6. Acord de la Junta Electoral Central de 6 de maig de 2015, en relació amb la comunicació de la previsió de realitzar una campanya de publicitat per part del Ministeri d'Indústria per a la posada en valor dels productes industrials de Espanya en el mes d'octubre, i aprovada pel Consell de Ministres d'11 de juliol de 2014, en període electoral:

“1.- Con carácter general, es doctrina reiterada de la Junta Electoral Central que no le corresponde la autorización previa de actos institucionales. En el caso de que alguna formación política impugne las actuaciones de determinada Administración pública durante el período electoral, la Junta electoral competente podrá, a la vista de las alegaciones, adoptar las medidas que estime oportunas con vistas a proteger la integridad del proceso electoral (por todos, Acuerdo de 7 de abril de 2011).”

2.- Una vez convocado un proceso electoral de cualquier ámbito, la actuación de los poderes públicos -sea directamente, sea en colaboración con entes privados- está sujeta a los límites y a las prohibiciones que respecto de las campañas institucionales y de las inauguraciones de obras y servicios públicos establece el artículo 50 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”.

6. **Conclusions:**

1. **En el període anterior a la publicació de la convocatòria de les eleccions:**

- Les administracions públiques poden desenvolupar campanyes de publicitat o de comunicació institucional, per qualsevol mitjà de comunicació, incloent-t'hi els audiovisuals, amb l'objecte de promoure la participació en les eleccions.
- Aquestes campanyes tindran els límits que es deriven de la legislació sobre publicitat institucional o comunicació audiovisual: aquests límits han de respectar un estricte codi de conducta publicitària, i no poden tenir com a finalitat destacar els èxits de gestió o els objectius ja aconseguits pels poders públics.

2. **En el període electoral:**

- Els poders públics que realitzen la convocatòria electoral poden desenvolupar campanyes institucionals, per qualsevol mitjà de comunicació, incloent-hi els audiovisuals, amb la finalitat d'informar sobre la inscripció en les llistes del cens electoral, la data de votació, el procediment per votar i els requisits i els tràmits del vot per correu; les que puguin resultar imprescindibles per a la salvaguarda de l'interès públic, per al desenvolupament correcte dels serveis públics.
- Aquestes campanyes tenen un seguit de límits: no poden influir en cap cas en l'orientació, la intenció o el sentit del vot dels electors, no poden contenir presentacions ni al·lusions als èxits o als resultats assolits durant el mandat pel poders públics, no poden contenir eslògans, imatges o expressions coincidents o similars amb les utilitzades pels partits polítics i no es poden fer durant el dia de reflexió, ni durant el dia de la votació.
- Com a novetat incorporada per la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, a l'article 50 de la LOREG, es prohibeix la realització de qualsevol acte organitzat o finançat, directa o indirectament, pels poders públics que contingui al·lusions a les realitzacions o als resultats obtinguts, o que utilitzi imatges o expressions coincidents o similars a les utilitzades en les seves pròpies campanyes per alguna de les entitats polítiques concurrents a les eleccions, així com la realització de qualsevol acte d'inauguració d'obres o de serveis públics o projectes d'aquests, qualsevol que sigui la denominació emprada, sens perjudici que les obres o els serveis puguin entrar en funcionament en aquest període. Aquesta modificació ha entrat en vigor el dia 30 de gener de 2011.
- En aquest sentit, són rellevants els exemples establerts a les Instruccions 2/2011 i 3/2011, de la Junta Electoral Central, mitjançant les quals s'interpreten els articles 50 i 53 de la LOREG, relatius als límits de les campanyes institucionals i la difusió de propaganda electoral.

Barcelona, 4 d'agost de 2015