



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Acuerdos de la Junta Electoral Central

Sesión JEC: 19/05/2011

Núm. Acuerdo: 349/2011

Núm. Expediente: 293/200

Objeto:

Solicitud de que la Junta Electoral Central establezca un **criterio uniforme, respecto a las diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones promovidas por particulares, en particular en la jornada de reflexión**, atendiendo a la existencia de acuerdos contrapuestos por parte de las Juntas Electorales Provinciales.

Acuerdo:

La Junta Electoral Central, en su reunión del día 19 de mayo de 2011, a la vista de las consultas efectuadas por la Junta Provincial Electoral de Salamanca y por el Abogado General del Estado,

CONSIDERANDO

1º.- Que esta Junta Electoral Central es competente para resolver esta consulta en función de lo previsto en el artículo 19 d) y f) de la LOREG, así como especialmente en el presente supuesto al amparo de lo previsto en el artículo 54.1 de dicha Ley en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/2011.

2º.- Que en el presente caso nos encontramos ante una cuestión relativa al ejercicio por parte de un grupo de ciudadanos del derecho fundamental de reunión contemplado en el artículo 21 de la Constitución. Que por ello mismo es necesario, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, proceder a una interpretación extensiva y favorable al ejercicio de dicho derecho fundamental por parte de los ciudadanos y que en todo caso las restricciones o limitaciones a su libre desarrollo o a su libre disfrute deben ser especialmente relevantes y estar fundamentadas en criterios jurídicamente fundados. Que como en cualquier otro caso y aun tratándose de un derecho fundamental, no se está en presencia de un derecho irrestricto y sin límites, debiendo someterse a las prescripciones de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

3º.- Que el supuesto específico que la Junta debe tener en cuenta para la resolución de la presente consulta no es otro que el desarrollo de una campaña electoral en el curso de un proceso que concluirá con el día de votación que tendrá lugar el próximo



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

domingo 22 de mayo. Este supuesto adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que de otro modo ni la Junta Electoral sería competente para resolver la presente consulta ni se estaría planteando en los mismos términos la cuestión del límite del ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho de reunión.

4º.- Que a la Junta Electoral Central le corresponde especialmente velar por la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tarea relevante y exigible en un Estado Social y Democrático de Derecho. Además, como máxima expresión de la administración electoral tiene como cometido específico en el artículo 8 de la LOREG "garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad". Esta y no otra es la razón del elenco de facultades y competencias atribuidas a esta Junta.

5º.- La competencia en relación a las manifestaciones en periodo electoral es de la autoridad gubernativa salvo en el caso de los actos públicos de campaña electoral, en que dicha competencia es atribuida por el artículo 54.1 de la LOREG a las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos.

6º.- Que en los supuestos que son objeto de consulta ante esta Junta, el ejercicio del derecho fundamental de reunión se ve modulado durante el desarrollo de la campaña electoral por una serie de disposiciones de rango legal cuyo propósito es compatibilizar su pleno disfrute con la celebración de un proceso electoral limpio, transparente, objetivo y en condiciones de igualdad para todos los que participan en él. A estos efectos, la LOREG limita temporalmente los actos vinculados con la campaña electoral en su artículo 53, a la finalización de la misma.

La existencia de este límite y de sus correlativas restricciones ha sido recordada reiteradamente por esta Junta Electoral Central a lo largo de muchos años y a través de numerosos acuerdos. Por ello, extender el ejercicio del derecho fundamental de reunión más allá de lo solicitado -en este punto, literalmente, se hace referencia por los solicitantes a que "mientras dure la campaña electoral"- resultaría, no sólo incongruente sino contrario a la propia legalidad vigente.

7º.- En los días de reflexión y votación nuestra legislación electoral prohíbe realizar acto alguno de propaganda o de campaña electoral (artículos 53 y 144.1.a) de la LOREG). Asimismo, el día de la votación prohíbe formar grupos susceptibles de entorpecer, de cualquier manera que sea, el acceso a los locales electorales, así como la presencia en sus proximidades de quienes puedan dificultar o coaccionar el libre ejercicio del derecho del voto (artículo 93 de la LOREG). Todas estas medidas legales están destinadas a garantizar el ejercicio con plena libertad del derecho fundamental de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución, como se declara en reiterada jurisprudencia constitucional. En el presente caso, esta Junta estima que, con independencia de la calidad de los sujetos, la petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

voto, es un comportamiento no acorde a las previsiones de la LOREG y que excede del derecho de manifestación garantizado constitucionalmente.

Por todo lo anterior, esta Junta Electoral Central

ACUERDA

Comunicar a todas las Juntas Electorales así como al Abogado General del Estado que las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta son contrarias a la legislación electoral desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 y en consecuencia no podrán celebrarse.

VOTOS PARTICULARES

VOTO CONCURRENTE DE MIEMBROS DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL EXCMO. SR. D. ANTONIO MARTÍN VALVERDE, EXCMO. SR. D. JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS Y EXCMO. SR. D. PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ.

Los firmantes del presente voto particular concurrente expresaron su posición favorable al acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo pasado en el expediente 293/200, suscribiendo la decisión adoptada en el mismo y las razones de procedimiento y de fondo en que tal decisión se ha sustentado. Ratificamos, por tanto, en su integridad tanto el acuerdo aprobado, que declaró contrarias a la legislación electoral las concentraciones previstas para la jornada de reflexión y para el día de la votación, así como los distintos aspectos de su motivación, que podemos resumir como sigue:

- a) afirmación de la competencia de esta Junta Electoral Central para resolver las consultas planteadas en ejercicio de sus atribuciones de unificación de criterios en la materia sometida a consulta (considerando 1º);
- b) constatación de que, siguiendo la jurisprudencia constitucional, las limitaciones del derecho de reunión reconocido en el artículo 21 CE deben ser objeto de una interpretación restrictiva (considerando 2º);
- c) advertencia de que, en el período electoral, el ejercicio de tal derecho debe tener en cuenta no sólo las prescripciones de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, sino también las prescripciones de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) (considerando 3º);
- d) afirmación de las atribuciones generales de la Administración Electoral, expresamente previstas en el artículo 8.1 LOREG, de garantizar la igualdad, transparencia y objetividad del proceso electoral considerando 4º);



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

e) constatación de que la autoridad gubernativa es la competente para la salvaguarda del orden público en las manifestaciones celebradas en periodo electoral (artículo 54.2 LOREG), con la salvedad de los actos públicos de campaña electoral, en los que la competencia es asumida por las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la mencionada potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos (artículo 54.1 LOREG) (considerando 5°);

f) en lo que concierne a los hechos concretos que han suscitado la consulta de la Abogacía General del Estado y de la Junta Electoral Provincial de Salamanca, apreciación de que, con independencia de la calidad de los sujetos, la petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto, es un comportamiento no acorde a las previsiones de la LOREG, que excede del derecho de manifestación garantizado en la Constitución (considerandos 6° y 7°).

La finalidad de este voto concurrente es ampliar la motivación del acuerdo de referencia con una serie de razones expuestas en la deliberación, sobre las que existía concordancia de pareceres en los abajo firmantes, pero que no figuraron en el texto finalmente sometido a votación en aras a la búsqueda de una mayoría más amplia que finalmente no pudo alcanzarse. Estas razones adicionales deben ser entendidas como un suplemento argumental, a mayor abundamiento, de la motivación de la decisión adoptada, suficiente por sí misma en los términos en que fue formulada. Tal motivación adicional se refiere a tres puntos: 1°) el objeto o propósito de las concentraciones comunicadas a Juntas Electorales Provinciales; 2°) la inobservancia por parte de los promotores de las prescripciones sobre plazos de la Ley Orgánica 911983, de 15 de julio, del derecho de reunión; y 3°) la compatibilidad de nuestra decisión con la jurisprudencia constitucional en la materia.

En el escrito de los promotores, el objeto o propósito de la concentración convocada en la Puerta del Sol de Madrid se expresa en los siguientes términos: "tratar por parte de los ciudadanos los problemas de corrupción de la clase política, la reivindicación de una democracia real y la denuncia del bipartidismo imperante con su consecuente desafección de la ciudadanía con la clase política". Exactamente los mismos términos son los empleados en las peticiones a las Juntas Electorales de Salamanca y Valencia que figuran en el expediente. Los firmantes de este voto concurrente no albergan ninguna duda de que, fuera de la jornada de reflexión y del día de la votación, una manifestación con tal propósito, de cumplirse los restantes requisitos legales, hubiera estado amparada por el derecho constitucional de reunión. Pero afirman al mismo tiempo: 1) que en los días indicados la LOREG impone una limitación ocasional de la libertad de expresión respecto de los procesos electorales en curso; 2) que tal limitación alcanza no sólo a las organizaciones políticas participantes en las elecciones sino también a los medios de comunicación y a quienes contribuyen a la formación de la opinión pública; y 3) que, *a fortiori*, debe regir asimismo para aquellos manifestantes o concentrados que han declarado expresamente su propósito de influir en el resultado de las elecciones en la víspera y en el mismo día de la votación.



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Tanto en la concentración de Madrid como en la de las restantes ciudades en que según el expediente hubo concentración con el objeto señalado en lugares de tránsito público, la convocatoria fue comunicada a las Juntas Electorales Provinciales en la misma fecha del 18 de mayo prevista para la reunión. El ejercicio del derecho de reunión no se atuvo, por tanto, como han destacado varias de las Juntas Electorales Provinciales afectadas al mandato del artículo 8 de la Ley Orgánica 9/1983, que exige un plazo mínimo de diez días para la comunicación a la autoridad competente. Es cierto que el propio artículo 8 de la misma Ley prevé, por excepción, la reducción del plazo a 24 horas cuando existan "causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración" de la reunión en cuestión. Pero, a juicio de los firmantes de este voto concurrente, tales causas extraordinarias no concurren en reuniones con el objeto señalado, referido a un determinado diagnóstico de la situación política en España, que, incluso para quienes lo compartan en su totalidad, no es un fenómeno sobrevenido en los últimos días del proceso electoral de 22 de mayo de 2011. A ello hay que añadir que, como también destacan algunas Juntas Electorales Provinciales, el plazo mínimo de 24 horas para circunstancias excepcionales sobrevenidas tampoco se puede entender observado en las concentraciones llevadas a cabo el 18 de mayo, que fueron convocadas el mismo día de su celebración.

La jurisprudencia constitucional en materia de derecho de reunión ha afirmado reiteradamente, a partir de STC 85/1988, que los elementos configuradores del derecho de reunión son cuatro: el subjetivo — una agrupación de personas —, el temporal — su duración transitoria —, el finalístico — licitud de la finalidad — y el real u objetivo — lugar de celebración —. No cabe ninguna duda de que, dejando a salvo lo dicho sobre la jornada de reflexión y el día de la votación, tres de los cuatro elementos configuradores del derecho de reunión concurren en las concentraciones convocadas el 18 de mayo pasado a las que se refiere el presente voto concurrente. Pero no sucede lo mismo con el elemento temporal, habida cuenta de que los promotores de las concentraciones no fijaron un momento final de la concentración, afirmando en unos casos que se trataba de una "asamblea permanente" y en otros de una reunión de duración "indefinida".

El intento de procurar una mayoría más amplia y las circunstancias de apremio de tiempo que condicionaron nuestra reunión de Junta Electoral Central del día 19 de mayo no hicieron posible la mención expresa de otro aspecto de la jurisprudencia relativa a las limitaciones del derecho de reunión en el período electoral al que conviene referirse en este voto concurrente. Es cierto que la más reciente jurisprudencia constitucional en la materia tiene un claro signo de favorecimiento del ejercicio del derecho, incluidas las manifestaciones promovidas en la jornada de reflexión. Pero no es menos verdad que en ninguna de las reuniones sobre las que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional han concurrido las singulares circunstancias de las concentraciones del pasado 18 de mayo; ni en lo que se refiere a la duración por tiempo indefinido de la reunión convocada; ni tampoco en lo que respecta al propósito expreso y exclusivo de influencia directa sobre los electores en la jornada de reflexión y en el día de la votación; propósito de influencia directa que



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

se refleja con claridad en los escritos de solicitud de las concentraciones de distintas ciudades, y en los propios lemas de las reuniones celebradas.

Madrid, 6 de junio de 2011.

Antonio Martín Valverde

Juan José González Rivas

Pedro José González-Trevijano Sánchez

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. D. LUCIANO VARELA CASTRO

Emito este voto particular desde el mayor de los respetos a mis compañeros de la Junta Electoral Central, pero también desde la más profunda de las discrepancias.

Hemos sido emplazados por la Abogacía del Estado a establecer un criterio que, según su expresión "permita actuar, de acuerdo con sus instrucciones, a las Autoridades Públicas", y por la Junta Electoral Provincial de Salamanca, que nos solicita "directrices a tener en cuenta para la concesión de autorización" respecto a una previa solicitud, amparada por el artículo 8 de la LO 9/1983 reguladora del derecho de reunión.

Ambas interpelaciones indican que se han producido resoluciones diferentes por diversas Juntas Electorales Provinciales, denegando unas la autorización, por diversos motivos, dándose otras por enteradas y, finalmente, alguna (JEP de Valencia), considerando que ninguna competencia tenía al respecto.

Comparto con mis compañeros que la JEC es competente para "unificar los criterios de las Juntas Electorales Provinciales" y que la competencia en relación a la celebración de manifestaciones en periodo electoral es de la Autoridad Gubernativa "salvo en el caso de los actos de campaña electoral".

Pero precisamente la primera cuestión que debíamos resolver, para dar la exigible respuesta que reclama la Abogacía del Estado, al comunicamos lo resuelto por la JEP de Valencia, es si "*las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta*" (JEC), merecen la calificación jurídica de actos de campaña electoral.

Mi discrepancia con la mayoría deriva de que no se da una respuesta expresa a tal cuestión, con la consecuencia de omitir la obligada motivación. Y resulta cuestionable la equiparación y consideración —implícita en el acuerdo de la mayoría— de tales concentraciones con actos de campaña, dado el concepto legal de ésta (artículo. 50.4 de la LOREG) que requiere que el sujeto activo lo sean, precisa y exclusivamente, los *candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones* y



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

que los lleven a cabo con el fin específico de la captación de sufragios. Y no los ciudadanos libres que no protagonizan el procedimiento electoral.

Mi discrepancia deriva de esa falta de respuesta expresa a la petición de la Abogacía del Estado que, al indicar que una JEP resolvió de manera diversa a otras, requería uniformidad de criterio sobre cual sea la Administración competente para establecer las eventuales consecuencias jurídicas de la notificación del ejercicio del derecho de reunión a que se refiere el artículo 10 de la LO 9/1983. Es decir, para la eventual no autorización o modulación de la forma de ejercitar el derecho de reunión en un caso concreto.

En segundo lugar, estimo que la declaración de que las reuniones y concentraciones a las que se refieren las consultas elevadas a la Junta (Electoral Central) no podrán celebrarse desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 ***"las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta se aparta de las pautas a las que remite la constante doctrina del Tribunal Constitucional y caracterizan nuestra sociedad democrática."***

Del examen de los escritos presentados en las Delegaciones del Gobierno de Valencia, Madrid y Salamanca, se deriva que los que los presentaron anuncian la pretensión de convalidar "un pacífico y espontáneo ejercicio del derecho de reunión" que tiene por objeto principal "hacer una llamada al ejercicio del voto responsable".

De tales antecedentes, únicos de los que la JEC tiene exacta comunicación y, por ello, única premisa lícitamente admisible de su conclusión, no puede derivarse la consideración de que aquellas concentraciones constituyan un acto de propaganda propio de campaña electoral en el sentido con el que la LOREG define dicho concepto.

La invocación, que hace el acuerdo de la mayoría, de la prohibición legal de actos coactivos contra la libertad del elector o de la petición de voto a favor de determinadas candidaturas o de su negación a otras, implica una previsión de hechos futuros que, además de no venir apoyada en dato objetivo alguno son, cuando menos, de venturado pronóstico y que, por ello, no pueden justificar por sí solos una negación tan grave del ejercicio de un derecho fundamental.

Precisamente el carácter esencial de tal derecho para la consideración de la articulación política de una sociedad como realmente democrática, obliga a los poderes públicos a no ampararse en la "lábil línea divisoria entre los mensajes amenazantes y los que no lo son" pues es a los ciudadanos a los que compete el poder político de decidir cuales mensajes quieren recibir y qué valor quieren dar a cada uno de ellos "sin tutelas de ningún género" (STC 136/1999 f.j. 16).

El artículo 21.2 de la Constitución solamente legitima una causa de prohibición: cuando existan **razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes**. La protección del orden público es de competencia



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

excluyente de la autoridad gubernativa. Incluso durante el periodo electoral (Artículo 54.2 de la LOREG).

La prohibición legal de realizar actos de propaganda electoral, o cualquier acto de campaña electoral, durante la jornada previa a la celebración de elecciones no implica proscripción de manifestaciones con el objeto de dar lugar a debates políticos, cualquiera que sea la influencia que éstos puedan tener sobre las decisiones de los electores (STC 96/2010).

Es obvio que la exposición de ideas, de manera pública y colectiva, puede trascender a las decisiones de los electores. Pero cabe decir que, lejos de coartarlas, las enriquece porque las abastece de argumentos.

Si del debate se pasara, mediante actos concretos, a la conminación del elector, tales comportamientos, una vez individualizados, tienen específicas consecuencias jurídicas respecto de las personas a las que se les puedan imputar. Incluso de orden penal, conforme al artículo 144 de la LOREG.

La consideración de *"las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta"* como actos de campaña electoral, y la prohibición de su realización en la jornada previa a la de votación, tiene como consecuencia la ilegítima limitación del ejercicio colectivo de un derecho — el de reunión- que es básico y corresponde a todo ciudadano libre en una sociedad democrática. Su injustificada limitación rompe con el principio de responsabilidad personal, que también caracteriza a las sociedades democráticas, trasladando la prohibición a quienes, al no realizar personalmente el acto prohibido, no pueden considerarse incurso en el presupuesto legal de la limitación del derecho.

Aunque es de esperar que, por sentido común, no derive en la pretensión de criminalizar, por ese solo hecho, a todos los que, participando en aquellas, enriquecen el debate político.

Luciano Varela Castro

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA, AL AMPARO DEL ART. 24.C) DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, EL MIEMBRO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL EXCMO. SR. D. JOSÉ MANUEL MAZA MARTÍN.

En explicación de mi voto negativo a la propuesta de la Presidencia de esta Junta Electoral Central, aprobada en sesión celebrada el día 19 de Mayo del presente año, relativa a la solicitud formulada por el Ilmo. Sr. Abogado General del Estado en orden al establecimiento de un criterio uniforme a aplicar por las diferentes Juntas Electorales Provinciales, respecto de las diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones, promovidas por particulares, en particular en la "jornada de reflexión" previa a la celebración de las elecciones, de ámbito municipal y



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

autonómico, convocadas para el próximo día 22, dada la grave trascendencia que a mi juicio tiene esa decisión adoptada por la mayoría y con la anticipada expresión de mi más absoluto respeto hacia quienes comparten ese criterio mayoritario, paso no obstante a exponer las siguientes razones en discrepancia con él:

1.- En primer lugar, coincido con el parecer mayoritario al considerar plenamente acorde con la Ley (art. 19 d) y f) LOREG) la asunción de competencia por esta Junta para *"Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales..."*, así como para *"Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral"*.

2.- A partir de lo cual la primera cuestión que hemos de plantearnos, dentro de esas facultades genéricas, no es otra que la de la competencia de la Administración Electoral, en su conjunto, para pronunciarse *"...respecto de las diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones, promovidas por particulares, en particular en la Jornada de reflexión previa a la celebración de las elecciones..."*.

3.- Y, en este sentido, se ha de comenzar recordando que nos hallamos ante el ejercicio del derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE) por parte de unos ciudadanos *"particulares"* (calificación atribuida por el propio solicitante de la unificación de criterios), que ostentan rango constitucional y tienen, en nuestro ordenamiento, un régimen específico para su tutela y control cuya competencia se atribuye a las Autoridades gubernativas con posible Recurso posterior ante los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (arts. 8 a 11 de la LO 9/1983, de 15 de Julio).

4.- El hecho de la sustracción de esta materia a ese régimen general y la atribución de tales competencias a la Administración Electoral depende, por consiguiente, de la existencia de previsión legal habilitante en ese sentido.

Y con relación a ello cumple afirmar:

a) que, según el art. 54.1 LOREG, *"La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. Las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos."*

b) que por "campaña electoral", de acuerdo con el art. 50. LOREG ha de entenderse *"...el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios."*

c) que la recta interpretación del apartado 4 del mismo art. 50, en mi opinión, cuando dice que *"Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo (poderes públicos), 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,*



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución" no supone, en modo alguno, el reconocimiento de que exista la posibilidad de participación en la "campaña electoral" de otros actores diferentes de los expresados en el apartado anterior, sino más bien lo contrario.

Y que, en cualquier caso, la referencia a actos realizados por "persona jurídica" tampoco resultaría aplicable a este supuesto en el que se trata, según consta en la propia consulta al menos, de actuaciones realizadas por personas "individuales".

5.- Por lo que no me parece correcto sostener que *"...las diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones, promovidas por particulares..."* a las que nos referimos aquí formen parte realmente de la "campaña electoral", única materia en la que ostenta competencia, por disposición legal expresa contenida en las normas transcritas, esta Junta y los restantes órganos de la Administración Electoral, coincidiendo así con uno de los criterios de las Juntas Provinciales discrepantes y cuya unificación se nos solicita, en concreto el de la Junta de Valencia cuando rechaza pronunciarse autorizando o desautorizando los referidos actos públicos por entender que carece de competencia para ello.

6.- Es decir:

a) que las concentraciones, reuniones y manifestaciones de referencia constituyen el ejercicio por "particulares", en tanto que no nos consta otra cosa, de los derechos constitucionalmente reconocidos a todos los ciudadanos por nuestro Texto constitucional.

b) que, siendo ello así, no se pueden considerar los mismos como integrantes de la "campaña electoral".

c) que, como consecuencia de lo anterior, esta Junta no está habilitada legalmente para pronunciarse acerca de la procedencia, licitud o ilicitud de las referidas convocatorias, debiendo ser tenidos como competentes para ello, de forma exclusiva y excluyente, los respectivos órganos, tanto administrativos como jurisdiccionales, a los que la legislación atribuye, con carácter general y ordinario, semejante competencia. Y no la Administración Electoral.

7.- Por otro lado, resultando lo anterior de plena aplicación en cuanto a lo acontecido en coincidencia temporal con el período de "campaña electoral", idéntica conclusión ha de alcanzarse, a mi juicio, ante la posibilidad de intervención de esta Junta en relación con actos convocados durante la "jornada de reflexión", toda vez que tampoco en ese día existe causa legal expresa para la suspensión o limitación genérica, por el hecho de hallarnos en "período electoral", del ejercicio por parte de la ciudadanía, en forma legítima y respetuosa con los derechos de terceros y del orden público por supuesto, de los derechos constitucionales referidos (vid. al respecto por ej. la STC 96/2010).



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Y toda vez que, de otra parte, los actos llevados a cabo por los ciudadanos a título particular tampoco pueden calificarse propiamente como de "propaganda electoral", cuya realización en dicha "jornada" resulta expresamente prohibida a los diferentes "actores electorales", tales como candidatos, partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones (arts. 55.2, 56.2, 58.1, 60.2, etc., en relación con el 144.1 a) todos ellos de la LOREG).

8.- Mientras que, por el contrario y en referencia al día mismo de la convocatoria a las urnas, si que podría apelarse a la obligación y finalidad de la actuación de la Administración Electoral, a las que se refiere el art. 8.1 LOREG, en el sentido de *"...garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad"*, si bien a los solos efectos de proclamar y anunciar expresamente su obligación de vigilancia para que no se produzcan, con las correspondientes graves consecuencias en gran parte posteriormente insubsanables, acciones que pudieran llegar a ser constitutivas de las diversas infracciones previstas en la Ley (arts. 472 y 559 CP y 144 a) y 146 b) LOREG) en aras de la salvaguarda del adecuado ejercicio del derecho de sufragio activo por la ciudadanía, y, con carácter general, el que *"Ni en los locales de las Secciones ni en las inmediaciones de los mismos se podrá realizar propaganda electoral de ningún género. Tampoco podrán formarse grupos susceptibles de entorpecer, de cualquier manera que sea, el acceso a los locales, ni se admitirá la presencia en las proximidades de quien o quienes puedan dificultar o coaccionar el libre ejercicio del derecho de voto..."* (art. 93 LOREG), en tanto que, en ese día, sí que puede producirse un concreto conflicto entre los principios rectores del proceso electoral y las actuaciones que vienen llevando a cabo las personas participantes, inicialmente en el ejercicio de sus derechos constitucionales en las concentraciones, reuniones y manifestaciones de referencia.

9.- En conclusión, a mi juicio y en virtud de la facultad de unificación de los criterios aplicados por las correspondientes Juntas Provinciales en esta materia, el Acuerdo de esta Junta debería contener los siguientes pronunciamientos:

a) la ausencia de competencia de la Administración Electoral en relación con el ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales de reunión y manifestación en el transcurso del tiempo coincidente con la "campana electoral" y la "jornada de reflexión" ulterior.

b) la atribución de dicha competencia a los órganos de la Administración a quienes la Ley otorga ésta, con carácter ordinario, que son quienes deberían pronunciarse al respecto, aplicando los criterios legales e interpretativos procedentes con carácter general en esta materia, bajo el ulterior control de los órganos jurisdiccionales correspondientes.

c) la proclamación expresa y el recordatorio a todas las Juntas Provinciales de la obligación de la Administración Electoral de velar escrupulosamente por el correcto desarrollo de la votación el día señalado para ella, previendo y evitando, en la medida de lo posible, las actuaciones o comportamientos individuales o de grupo que,



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

eventualmente, pudieran constituir infracciones que afecten al libre ejercicio del derecho de sufragio por los ciudadanos convocados al efecto.

d) y, finalmente, manifestar también que, a lo largo y en relación con los actos mentados durante las sucesivas fases del "proceso", la actuación y manifestaciones que, en relación con el ejercicio de los derechos constitucionales por los ciudadanos, pudieran ser realizadas por los aludidos "actores electorales" (partidos políticos, federaciones, coaliciones, agrupaciones o candidatos) sí que quedan obviamente sometidas tanto a los preceptos que regulan el régimen electoral de forma específica como al ejercicio de sus competencias de interpretación de la norma y facultades de control por parte de la Administración Electoral.

En Madrid, a diecinueve de Mayo de 2011.

José Manuel Maza Martín

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA EXCMA. SRA. D.^a SILVIA DÍAZ ALABART.

Silvia Díaz Alabart, Vocal de esta JEC formula explicación de su voto coincidente con el de la mayoría:

Primero.

Como es sabido conforme a lo dispuesto en el art. 8.1 LOREG, la Administración electoral, y por ende la JEC "tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad". Entre las competencias de la JEC está la de interpretar la LOREG (art. 19, apartados c), d), e) y f)).

Segundo.

Sobre la competencia de esta Junta Electoral Central para resolver la consulta planteada por el abogado del Estado sobre las concentraciones, reuniones y manifestaciones promovidas por organizaciones de particulares, en especial en la jornada de reflexión hay que responder afirmativamente.

A tenor del art. 54, 1 LOREG en su vigente redacción: "La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. Las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la JEC de unificación de criterios interpretativos".

Lo primero que hay que señalar es que por actos de campaña electoral ha de entenderse no sólo aquéllos organizados por entidades que participan en la elección convocada presentando candidatos, sino que ha de incluir los que organicen otros



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

colectivos con ánimo de incidir en dicha elección, aun cuando no presenten candidatos.

Por lo demás la competencia general de la JEC interpretando la LOREG (art. 19) y la repetida en el 54,1 de unificar criterios, justifica el acuerdo de la JEC de 19 mayo 2011.

Ciertamente, que dicha competencia también podría predicarse de toda la campaña electoral, pero lo cierto es que la JEC se planteó la cuestión referida expresamente a los días - especialmente importantes- de reflexión y votación, sin entrar a valorar los días previos de campaña, por lo inesperado y la celeridad con que los hechos se produjeron, sin que siquiera se informara de las concentraciones sino después de que las mismas hubieran comenzado ya. Pese a todo ello la JEC pudo resolver una cuestión que nunca antes se había presentado ni estaba regulada expresamente en la LOREG. Visto que tal resolución se producía el día 19 de mayo, pareció que lo esencial en ese momento, no era debatir sobre un periodo de tiempo (el de campaña electoral) que estaba finalizando, sino entrar en los dos días de reflexión y votación, que era con respecto a los que la JEC podía decidir con efectos prácticos. El ejecutivo es quien debe llevar a efecto las decisiones de la Junta en uso de sus competencias, y aún tenía tiempo suficiente para impedir la continuación de una situación contraria a lo dispuesto en la LOREG.

Tercero.

Respecto al ejercicio del derecho fundamental de reunión y manifestación demandado por la plataforma "Democracia real ya" corresponde examinar varios aspectos.

1º Si realmente lo demandado es el ejercicio del derecho fundamental de reunión.

Para ser tenido por tal derecho fundamental deberá reunir los requisitos que establece para ello la LO 9/1983, de 15 de julio, que en su art. 1 define la reunión como: "la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada".

Del examen de la documentación aportada se sigue que, la comunicación de la reunión que se hace a las distintas Juntas Provinciales, además de no respetar siquiera el plazo legal mínimo de urgencia de 24 horas previas, en ningún caso especifica cuando se prevé el fin de la concentración, alegando que no es posible calcularlo, ya que tampoco se sabe cuantas personas acudirán a la misma. Cosa que supone la falta de cumplimiento del requisito de temporalidad. Fuera ya de la comunicación estricta, dentro del escrito (todos los presentados ante las Juntas provinciales son iguales) argumentando a favor de su licitud se dice que, "los ciudadanos tienen derecho a constituirse en asamblea permanente mientras dure la campaña electoral". A la vista de estos datos no está nada claro que el demandado sea un verdadero derecho de reunión, cuando éste, por su propia naturaleza y para cohonestarlo con los derechos de otros ciudadanos, ha de programarse con una duración razonable siquiera



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

aproximada, sin que sea posible que la reunión pueda prolongarse al libre arbitrio de los reunidos.

En cuanto a la finalidad determinada que exige también la Ley, en el caso que nos ocupa se dice que es discutir la falta de referencia en las distintas campañas electorales, de dos de los principales problemas del país, la corrupción y desafección de los ciudadanos con la clase política y la denuncia del bipartidismo. A ello se suma la llamada al ejercicio de un voto responsable. Sería discutible entender que aquí existe la determinación exigida por la ley, puesto que son cuestiones muy amplias y muy poco concretadas.

En conclusión no sería admisible el ejercicio del derecho por no haber cubierto el mínimo requisito de comunicación en plazo, y por no prefijar siquiera aproximadamente la temporalidad de la reunión. Súmese a ello el que en la comunicación se manifestaba que se instalarían tenderetes, mesas para escribir y mostrar documentación, paneles informativos y equipos removibles para guarecerse del sol. En realidad lo que se montó fue un campamento con todas las estructuras para poder permanecer acampados "sine die", con tiendas de campaña, sacos de dormir, bombonas de butano, generadores eléctricos, puestos de comida, etc.

2º Si se considera —pese a lo expuesto anteriormente- que estamos hablando del derecho fundamental de reunión, si el ejercicio solicitado del mismo es lícito tratándose del día de reflexión y el de votación.

Aun cuando se considerase que el ejercicio de lo solicitado se corresponde con el derecho de reunión y manifestación, conviene recordar que es doctrina consolidada del TC respecto de ese derecho que, "no es absoluto e ilimitado, sino que al igual que los demás derechos fundamentales tiene límites, incluyendo entre ellos que su ejercicio extralimitado pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales".

Si bien puede compartirse que -como dice el MF en la STC 38/2009, de 9 de febrero-, "la protección de la pureza en la campaña electoral no puede llevar a excluir de ella otras entidades que no participan en la convocatoria electoral, pues tal cosa supondría limitar su derecho fundamental de participación y libertad de expresión", y que por tanto las plataformas de ciudadanos pueden intervenir en la campaña electoral, aunque no participen en ella. La consecuencia lógica inmediata es que dichas plataformas están tan obligadas como las entidades que sí participan en la convocatoria a respetar las reglas esenciales que regulan los procesos electorales y, cuya vulneración supone quebrar la objetividad y transparencia democrática de los mismos. Entre esas reglas esenciales está la de abstenerse de cualquier actuación de contenido electoral una vez finalizada la campaña, tanto el día de reflexión, como el de la votación (arts. 53 en relación con el 51.3 y el 144, todos ellos de la LOREG). No entenderlo así llevaría a la consecuencia absurda de que en los procesos electorales podrían intervenir partidos políticos independientemente o en coalición, agrupaciones electorales, y, también plataformas de ciudadanos, estando los primeros sometidos a la LOREG, mientras que los últimos no se verían afectados por ella pudiendo contravenir impunemente todos sus preceptos.



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Una vez fijado que las plataformas de ciudadanos han de respetar, al igual que la entidades que participan en la convocatoria electoral, la prohibición de realizar actos que puedan entenderse de contenido electoral, corresponde determinar si la actuación de la "plataforma democracia real ya" tiene o no tal contenido. Para ello considero que es esencial la referencia a las últimas sentencias del TC que ayudarán a determinar cuando se da dicho contenido y consecuentemente es ilícita la reunión o manifestación de que se trate.

3º La jurisprudencia del TC más reciente.

En los escritos presentados por la plataforma en apoyo de la licitud del ejercicio de su derecho de reunión se citan tres sentencias: 170/2008, 37/2009 y 38/2009. Es cierto que el TC -como no podía ser menos- parte del favorecimiento del derecho de reunión, pero lo dicho en ellas afirmando su licitud del derecho no sería aplicable a este caso porque las tres se refieren a una manifestación bien determinada, tanto en su objeto como en su duración estimada. Todas ellas se pretendían celebrar durante la campaña electoral, y no una vez terminada ésta. Además, si bien todas ellas tenían un cierto contenido político, éste no incidía realmente en el voto.

Posteriormente otra STC no mencionada en los repetidos escritos, la 096/2010 se ocupa de una manifestación convocada para el día internacional de la mujer trabajadora que coincidió con el día de reflexión. El TC declara la licitud de la celebración de la misma. Los motivos son varios, la continuidad de la celebración anualmente en la misma fecha, y que, aun tratándose del día de reflexión puede llevarse a cabo, porque aunque su objeto tenga algo que ver con el debate político no se puede concluir que incida directa ni indirectamente en las decisiones de los electores.

Aquí también se trataba de una manifestación que cumplía los requisitos exigidos en el art. 1, LO 9/1983.

En el caso que nos ocupa las cosas son muy distintas. El objeto de las concentraciones es precisamente incidir en la campaña electoral, haciéndolo en un momento en que los demás intervinientes en la convocatoria electoral no lo han hecho, atendiendo así la absoluta prohibición legal, y rompiendo así la neutralidad del proceso. El que el objetivo de la plataforma era precisamente influir, como luego se dirá, en el sentido del voto, se sigue de lo que los convocantes alegan en sus escritos de comunicación, en particular la denuncia del bipartidismo y la petición del voto responsable, lo que ha de entenderse, tal y como se venía produciendo en la acampada, en la recomendación de no votar a los dos partidos mayoritarios. Ciertamente que, como posteriormente han declarado ante los medios de comunicación social, ello no es pedir el voto para ninguna formación concreta, pero el desaconsejar el voto a dos de ellas es evidente que incide directamente en el sufragio. Constituye un acto de campaña electoral, aunque no lo lleve a cabo un partido, y como tal está radicalmente prohibido por la LOREG tanto el día de reflexión como el de las votaciones.



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Además, también se dice que precisamente por estar abogando por el voto responsable no tendría sentido reunirse en otras fechas.

Así pues, aquí no estamos ante posibles sospechas de que una manifestación pudiera afectar indirecta o subliminalmente al derecho al voto, sino que queda claro que es ese, y no otro uno de los objetos de las concentraciones. En cuanto a que esas concentraciones puedan tener influencia real en el electorado, estaba claro desde el inicio de las mismas. Tanto por el número de participantes, como por lo céntrico y concurrido de los lugares elegidos para la acampada, así como por tratarse justamente de unos días en que la campaña había ya finalizado y había cesado la propaganda electoral. Ello ha dado lugar a que los medios de comunicación social ofrezcan una amplísima cobertura tanto al hecho de las concentraciones como a los temas que allí se iban tratando.

En base a los argumentos que he ido desggranando entiendo que dichas concentraciones fuera de la campaña electoral eran contrarias a lo dispuesto en la LOREG y que su prohibición no supone ataque alguno al derecho fundamental de reunión y manifestación.

Silvia Díaz Alabart

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. D. JOAN MANUEL TRAYTER.

Joan Manuel Trayter, Vocal de esta Junta Electoral Central, al amparo de lo dispuesto en el art. 27.3 de la ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común formula voto particular, al parecer mayoritario de la Junta, en base a los siguientes motivos:

Primero.- Quiero manifestar en primer término mi acuerdo absoluto con la preocupación de los miembros de la Junta por cumplir con la misión fundamental que nos encomienda la vigente legislación electoral que no es otra que la de velar por "la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad" (artículo 8 LOREG). Pero, dicho esto, no puedo compartir el parecer mayoritario de la resolución ni tampoco alguno de sus considerandos.

Segundo.- A nivel formal, la resolución parte de una indebida restricción de las competencias de la Administración Electoral (Juntas de Zona, Juntas Provinciales y Junta Electoral Central). En síntesis sostiene que la Administración electoral no es competente para conocer de las cuestiones relacionadas con el ejercicio de reunión y manifestación durante todo el proceso electoral. Únicamente sería competente, de acuerdo con la literalidad del artículo 54 de la LOREG, para conocer de "la celebración de actos públicos de campaña electoral" que se atribuirían a las Juntas Electorales y no a la autoridad gubernativa. Esa interpretación restrictiva (que insisto excluye del conocimiento de la Administración electoral los actos que no sean de pura "campaña electoral") es, mi juicio, contraria al ordenamiento jurídico vigente y



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

produce, en este caso, indeseables consecuencias que tratare de explicar someramente.

El derecho de reunión y manifestación está recogido en la Ley 9/1983, de 15 de julio. Esta Ley, garantista y favorable al ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 21 de la Constitución, rompe con el sistema jurídico preconstitucional al declarar taxativamente que "*ninguna reunión está sometida al régimen de previa autorización*" (artículo 3.1 de la Ley). Además, y en esa línea, quien quiera ejercer dicho derecho debe comunicarlo a la autoridad gubernativa y esta únicamente podrá prohibirlo o suspenderlo de conformidad con las razones tasadas y restrictivas previstas en el art. 5 de la Ley (entre ellas la alteración del orden público con peligro para las personas y los bienes).

Esta legislación debe de ser aplicada de acuerdo con el principio *favor rei* o *favor libertatis*, es decir, de conformidad con la regla general de libertad que preside nuestro ordenamiento jurídico.

Esa idea general garantista del Derecho de los ciudadanos en la que se sustenta el régimen de reunión (por contraposición insistimos al régimen prohibitivo general de la Ley de orden público del año 1959) se ve reforzado en los procesos electorales. Aquí la Ley electoral atribuye la competencia para la aplicación de la norma, con carácter general, a la Administración electoral y la sustrae de la Administración gubernativa. Así se deduce claramente del artículo 54 interpretado a la luz de los principios que derivan del artículo 8 de la propia Ley ("la Administración electoral debe velar por la objetividad y transparencia del proceso electoral y del principio de igualdad").

Así, y solo así, se entiende el párrafo segundo del artículo 54 de la LOREG que reza:

"se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la Autoridad Gubernativa con respecto al orden público, y con ese fin, las juntas deben de informar a la indicada autoridad cuya convocatoria les haya sido comunicada".

En cambio, el parecer mayoritario de la Junta es que la Administración electoral (y por tanto la Junta Electoral Central en sus funciones de unificación de Doctrina) no es competente para conocer de actos como el que se nos consulta, es decir, reuniones de ciudadanos en plazas de distintos municipios al no ser estos actos de campaña electoral tal y como reza la literalidad del artículo 54.1 de la Ley. Esta errónea, a mi juicio, concepción de las competencias de la Administración electoral provoca las siguientes disfunciones en el presente supuesto:

1. A pesar de las consultas planteadas ante esta Junta Electoral sobre si deben ser o no permitidas las reuniones que se están celebrando en campaña electoral y, en concreto, el viernes como último día de campaña estas no han sido resueltas por esta Junta dejando subsistentes los actos administrativos contradictorios entre si dictados por las diferentes juntas provinciales (así la Junta Provincial de Madrid prohibiendo la reunión, en periodo de campaña y el resto de juntas, con matices, permitiéndolo).



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Nada de ello se dice en la resolución dejando en el limbo jurídico las situaciones que se están produciendo hasta el día de reflexión con la excusa de que no son actos de campaña, pues los ciudadanos no pueden ser sujetos activos del concepto jurídico contenido en el art. 54.1 de la LOREG.

2. En cambio, y de manera sorprendente, la Junta Electoral Central se declara competente para conocer de las mismas reuniones respecto al día de reflexión y votación competencia que se irroga en base a los principios contenidos en el artículo 8 de la LOREG. En base a esa extraña concepción de las competencias que detentamos llega a prohibir únicamente durante esos dos días las reuniones referidas (que en puridad tampoco se tratan de actos públicos de campaña electoral).

En realidad, a mi juicio, la Administración electoral es competente para conocer de cualquier actuación que pueda incidir en la transparencia, objetividad y la igualdad del proceso electoral. Esa es su razón de ser y restringir nuestras competencias solo conlleva una serie de problemas irresolubles como es la imposibilidad de pronunciarse sobre lo que ocurre el viernes día de campaña electoral, violentando de ese modo el principio de seguridad jurídica que preside nuestro ordenamiento (artículo 9.3 c) de la Constitución).

Tercero.- La resolución, en cuanto al fondo, debía de haber tenido en cuenta que el Derecho administrativo electoral no puede hacer cábalas sobre acontecimientos futuros e hipotéticos y, por tanto, ir más allá de lo solicitado por los ciudadanos y es la "reunión mientras dure la campaña electoral" que es el presupuesto fáctico que se incluye en el razonamiento sexto de la resolución. Si esto es así, y la resolución lo da por bueno es incongruente y contradictorio prohibir las reuniones desde las 00 horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo, que es el acuerdo que se incluye en la resolución y que son los días de reflexión y votación posteriores a la campaña electoral.

En consecuencia nos encontramos ante un acto administrativo incongruente, contradictorio y, por ende, arbitrario, arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución.

Cuarto.- La realidad es que la resolución debía haber sido redactada en sentido positivo y tras recordar que el Derecho de reunión es un Derecho que debe ser ejercido con los límites que se prevén en otros que también concurren (en concreto el del artículo 23, Derecho al sufragio), si no hay una clara interferencia entre el uno y el otro, el primero no puede ser prohibido. La resolución olvida que en el Estado de Derecho la libertad es y ha de seguir siendo la regla y la prohibición es y ha de seguir siendo la excepción. Solo en un supuesto de riesgo grave e inminente del Derecho de sufragio (que a mi modo de ver no concurre en el presente caso) podía haber adoptado esta Junta Electoral Central el acuerdo del que hoy discrepo.

La mera sospecha de la perturbación del Derecho de sufragio y la posible (que no demostrada) alteración de la neutralidad política no es suficiente para prohibir el



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Derecho de reunión incluso en la jornada de reflexión tal y como establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia 96/2010, de 15 de noviembre.

La concepción garantista de los Derechos Fundamentales reconocidos en la Constitución y los límites a los que la Junta Electoral Central, como Administración pública, está sometida en el ejercicio de sus potestades prohibitivas ha olvidado la aplicación en este ámbito de los principios de proporcionalidad, intervención mínima y *favor libertatis*, corolarios del Estado de Derecho. Insisto únicamente si de los presupuestos fácticos que se están produciendo en la actualidad quedase acreditada la interferencia entre el Derecho de reunión y el Derecho de sufragio hubiese sido correcta la resolución adoptada.

Madrid, 20 de mayo de 2011

Joan Manuel Trayter Jiménez

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA EXCMA. SRA. D.^a ROSARIO GARCÍA MAHAMUT.

Rosario García Mahamut, Vocal de la Junta Electoral Central, ruega la incorporación del voto particular que a continuación se reproduce al acta de la sesión celebrada por la Junta Electoral Central el día 19 de mayo de 2011.

VOTO PARTICULAR de ROSARIO GARCIA MAHAMUT formulado al Acuerdo adoptado por la mayoría de los miembros de la Junta Electoral Central, en su reunión del día 19 de mayo de 2011, a la vista de las consultas efectuadas por la Junta Electoral Provincial de Salamanca y por el Abogado General del Estado relativas a la «Solicitud de que la JEC establezca un criterio uniforme respecto a las diversas concentraciones y manifestaciones promovidas por particulares, en particular en la jornada de reflexión, atendiendo a la existencia de acuerdos contrapuestos por parte de las Juntas Electorales Provinciales».

1. El 19 de mayo de 2011 los miembros de la Junta Electoral Central (en adelante JEC) hemos sido emplazados, entre otras cuestiones y a solicitud de la Abogacía General del Estado, a unificar criterios sobre las distintas posiciones adoptadas por varias Juntas Electorales Provinciales en orden a establecer un criterio uniforme que permitiera eliminar las discrepancias existentes entre las distintas Juntas y ante la posibilidad de que el movimiento ciudadano 15 de mayo ("Democracia Real Ya" , "Indignados") pudiera seguir manifestándose durante el período de electoral y, especialmente, durante la jornada de reflexión. A tal fin también se nos elevó consulta por la Junta Provincial Electoral de Salamanca (sumándose a la formulada por el Jefe de la Abogacía del Estado).
2. Tras un análisis pormenorizado de las cuestiones competenciales y materiales formuladas en la consulta, la JEC acuerda: "Comunicar a todas las Juntas Electorales, así como al Abogado General del Estado, que las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta son contrarias a la legislación



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

electoral desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 y, en consecuencia, no podrán celebrarse".

3. Si bien comparto algunas de las reflexiones sobre el parecer mayoritario de mis compañeros en cuanto a las competencias de esta Junta para conocer sobre la materia, difiero, con todos mis respetos, en su totalidad, en cuanto a la prohibición taxativa de las manifestaciones recogidas en el mencionado Acuerdo.

4. Teniendo presente la distinta naturaleza de la divergencia entro a explicar el carácter negativo de mi voto.

5. En primer término, coincido con el parecer de la mayoría en que, en aplicación estricta del tenor literal del art. 19.1,d) y f) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), corresponde a la JEC «Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de la Comunidad Autónoma» (art. 19.1.d) LOREG), así como «Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral» (art. 19.1, 1) de la LOREG).

6. No obstante lo anterior, quisiera llamar la atención sobre la íntima relación que existe entre la competencia de la Administración electoral para conocer los actos públicos de campaña electoral y el derecho de reunión (art. 21. CE). En este sentido debe recordarse que, tal y como reza el art. 54.1 de la LOREG, «La celebración de actos públicos de campaña electoral se rigen por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. Las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por la Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos» (último inciso, en cursiva, añadido tras la reciente reforma operada en la LOREG a través de la LO 2/2011, de 28 de enero). Y además conviene traer a colación que «Se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público, y con este fin, las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada» (art. 54.2 de la LOREG).

Debe concretarse, sin embargo, que como taxativamente dispone el art. 50.4 de la LOREG:

«Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios».

Pero, además, el apartado 5 del mismo artículo prohíbe expresamente que «Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo - poderes públicos que realizan durante el período electoral las campañas de carácter institucional destinadas a informar a los ciudadanos sobre la fecha de votación, procedimiento de votación, etc. -, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

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».

También expresamente «Se prohíbe a todo miembro en activo de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de las policías de las comunidades Autónomas o Municipales, a los Jueces, magistrados y Fiscales en activo y a los miembros de las Juntas Electorales, difundir propaganda electoral o llevar a cabo otras actividades de campaña electoral» (art. 52 de la LOREG).

Por su parte, el art. 53.1 de la LOREG prohíbe difundir propaganda electoral o realizar acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado ni tampoco durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de la campaña. Si bien, como matiza el último inciso del párrafo primero de este artículo, «la prohibición referida a este último período no incluye 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».

No obstante todo lo anterior, lo cierto es que cuando se plantean dudas sobre el carácter electoral o la incidencia electoral en el ejercicio del derecho de reunión y manifestación en período electoral -previa comunicación por los promotores de la misma-, la práctica, tal y como demuestran los distintos antecedentes recogidos en la jurisprudencia contencioso administrativa y constitucional, plantea, por lo que a la autoridad competente afecta, diversos escenarios: Uno. Bien, directamente, se pronuncia la autoridad gubernativa decidiendo sobre lo solicitado en sentido negativo. Dos. Bien traslada la comunicación a la Junta Electoral competente por entender que es ésta la competente para asumir las atribuciones encomendadas a la autoridad gubernativa. Tres. En ocasiones, la autoridad gubernativa demanda criterio de la Junta competente solicitándolo a modo de consulta.

En todo caso, no se observa un criterio unánime y unívoco a la hora de fijar el concepto de campaña electoral y vincularlo a las competencias que el artículo 54 de la LOREG atribuye, en su caso, a las Juntas Electorales Provinciales (en adelante JEP) durante la campaña electoral.

Buen ejemplo de tales afirmaciones, aplicadas al presente caso, lo constituye el hecho de que siendo idéntico el objeto de las manifestaciones comunicadas por los promotores («tratar por parte de los ciudadanos los problemas de corrupción de la clase política, la reivindicación de una democracia real y la denuncia del bipartidismo imperante con su consecuente desafección de la ciudadanía con la clase política») lo cierto es que la JEP de Valencia considera, por ejemplo, «que la competencia que el art. 54 de la LOREG le atribuye en cuanto al derecho de reunión sólo se entiende referida a los supuestos de realización de campaña electoral, es decir, al conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios, por lo que, no siendo el solicitante representante de candidatura que pretenda realizar campaña electoral, NO HA LUGAR a pronunciarse sobre la autorización solicitada ».



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Por el contrario, la JEP de Madrid, con casi idéntico escrito, (en el que, como en el anterior, se alega por los promotores como causa de extraordinaria y urgente necesidad para llevar a cabo la reunión que ésta tiene como objeto principal, no la captación de sufragios, sino el de hacer una llamada al ejercicio del voto responsable de cara a las próximas elecciones generales) no considera que concurren causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de la convocatoria y concluye que la petición de voto responsable a que se hace referencia puede afectar a la campaña electoral y a la libertad del derecho de los ciudadanos al ejercicio de voto.

Por su parte, la JEP de Ciudad Real no limita el derecho de reunión, dándose por enterada de la comunicación, y la JEP de Málaga resuelve, también, que el asunto no tiene trascendencia electoral.

Otras Juntas electorales denegaron la autorización por razones de plazo (JEP de Almería, JEP de Sevilla...).

En todo caso, cabe afirmar que, contra el acuerdo de las Juntas Provinciales (Burgos, Madrid, Almería, etc.) denegando la autorización solicitada sólo cabe el recurso contencioso-administrativo oportuno. En consecuencia, la competencia de la JEC en tal ámbito solo se debe constreñir a los criterios interpretativos que se le solicitan y sobre los que, sin lugar a dudas, es competente, incluso, aunque su criterio sea para limitarse a establecer el alcance de la propia competencia de las Juntas en aras a delimitar cuándo corresponde conocer a la autoridad gubernativa o a las Juntas Provinciales durante la campaña electoral y estableciendo, en su caso, criterios generales que permitan despejar cuestiones de forma y de fondo que, a la postre, pueden resultar lesivas para el ejercicio del derecho de ciudadanos que, presentando idéntica solicitud, según el lugar de España en el que se trataba de ejercer el derecho de reunión y manifestación pacíficas, venían materialmente a encontrarse en desiguales condiciones para el ejercicio del mismo (autorizándoles sin ningún problemas en algunas provincias, prohibiéndoseles taxativamente en otras o inhibiéndose las Juntas Provinciales en otras ocasiones). Evidentemente, a tales cuestiones no entró la JEC a pesar de que el período de campaña electoral aún no había finalizado.

7. Entrando, ahora sí, en el fondo del Acuerdo y en su dimensión material - que también da respuesta, no se olvide, a la **JEP de Salamanca** que solicita expresamente de la JEC que "*establezca las directrices a tener en cuenta para la concesión de dicha autorización durante los días 21 (Jornada de reflexión) y 22 (Jornada de votación)*"- adelanto, como he señalado al principio, que discrepo del parecer mayoritario de la JEC en cuanto ésta, en virtud de las competencias que le atribuye, básicamente, el art. 19.1 d) y f) y el art. 8.1 de la LOREG (garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad) deduce la expresa y concreta prohibición reflejada en el acuerdo de que no podrán celebrarse «**concentraciones y reuniones desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011**» por resultar contrarias a la legislación electoral.



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

La motivación de mi discrepancia viene apoyada en la siguiente argumentación:

a. No cabe olvidar el carácter fundamental del derecho de reunión como «cauce del principio democrático participativo». De hecho, este derecho constituye, en la práctica, para muchos grupos sociales, en expresión literal del TC, "uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones" (STC 301/2006, FJ 2). De ahí que no quepa perder de vista que, como también se encarga de recordar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión y que la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo de la libertad de reunión y del derecho de asociación.

b. Ahora bien, dicho lo anterior, debe subrayarse que el derecho de reunión y manifestación, como reiteradamente ha subrayado el TC, "no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites, entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.1 de la CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales" (SSTC 36/1982, de 16 de junio; 591/1990, de 29 de marzo; 66/1995, de 8 de mayo; 195/2003, de 27 de octubre; 170/2008, de 15 de diciembre, etc.).

c. Desde esta perspectiva, sólo cuando se aporten razones fundadas sobre el carácter electoral de la manifestación el ejercicio del derecho de reunión, del que el derecho de manifestación resulta una vertiente, puede ser motivadamente limitado durante el período electoral. Ahora bien, en una interpretación *favor libertatis* del derecho de reunión en el ámbito del proceso electoral, "sólo en casos muy extremos cabrá admitir la posibilidad de que un mensaje tenga capacidad suficiente para forzar o desviar la voluntad de los electores, dado el carácter íntimo de la decisión del voto y los medios legales existentes para garantizar la libertad de sufragio" (STC136/1999, FJ 16). Por ello, si bien "no cabe duda que las opiniones derivadas de ese intercambio, exposición, defensa o reivindicación pueden llegar a influir en el ciudadano (...), **sólo cuando se aporten razones fundadas**, en expresión utilizada por el art.21.2 CE, sobre el carácter electoral de la manifestación, **es decir, cuando su finalidad sea la captación de sufragios podrá desautorizarse en base a la misma**" (STC 96/2010, FJ 3).

d. Teniendo presente, tal y como se acaba de razonar, que sólo cuando se aporten razones fundadas de que la finalidad de la reunión o manifestación sea la captación de sufragios – en sentido positivo (solicitando el voto para candidaturas concurrentes concretas) o negativo (solicitando que no se vote a concretas candidaturas) -podrá limitarse o modularse el ejercicio del derecho de reunión pacífica en el proceso electoral por tener incidencia electoral. Pero es esta finalidad la que debe ser especialmente enjuiciada y la que nos permita ponderar adecuadamente y motivar razonadamente, en su caso, los límites del ejercicio del derecho. Límites que pueden ser compatibles con la adopción de medidas proporcionadas que permitan



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

compatibilizar el ejercicio del derecho de sufragio y la transparencia y limpieza del proceso electoral a la vez que garantizar el derecho de manifestación pacífica de los ciudadanos.

e. Cabe, igualmente, preguntarse si idéntico razonamiento resulta aplicable a la jornada de reflexión y al día de la votación; especialmente cuando, por un lado, la LOREG prohíbe acto alguno de propaganda y de campaña electoral (art. 53) y, por otro, trata de garantizar, a través de distintas medidas, que el ejercicio del fundamental derecho de sufragio se realice efectivamente en plena libertad.

No cabe negar, como se aduce en el considerando 6º del Acuerdo de la JEC, que son numerosos los acuerdos de la JEC que toman como referencia el límite temporal del art. 53 de la LOREG. Ahora bien, el TC ha venido a señalar expresamente en su reciente sentencia 96/2010, de 15 de noviembre, lo que sigue: "No obstante, como bien se comprende, esta prohibición legal (art. 53 de la LOREG) no significa naturalmente que durante la denominada jornada de reflexión previa a las elecciones no pueda celebrarse ninguna manifestación cuyo objeto tenga algo que ver con el debate político y, por tanto, pueda influir indirectamente en las decisiones de los electores. Pues teniendo en cuenta el carácter de exposición pública y colectiva de ideas, opiniones o reivindicaciones que es consustancial al ejercicio del derecho de reunión, es elemental que, por principio, toda reunión o manifestación pueda conectarse en último término y aunque sea remotamente, con el debate político y, por lo mismo, con las decisiones de los electores. **De modo que, de aceptar semejante planteamiento, por esa vía llegaríamos al absurdo de admitir la prohibición de toda reunión o manifestación por el simple hecho de serlo y coincidir con la jornada de reflexión previa a unas elecciones (...)**" (STC 96/2010, FJ 4º).

Así las cosas, resulta ineludible concluir que en la jornada de reflexión y en el día de la votación el derecho de reunión y de manifestación ejercido por los ciudadanos a título individual puede verse limitado o modulado, pero sólo cuando se aporten razones fundadas sobre el carácter electoral de la manifestación, esto es, cuando la finalidad de la misma sea la captación de sufragio y existan razones fundadas para entender que se está instrumentalizando el ejercicio del derecho de reunión por quienes concurren en la contienda electoral orientando el voto. Pero en ningún caso la decisión motivada que limite el ejercicio del derecho puede estar fundamentada en una «probabilidad» o «una mera sospecha» de que se produzca la perturbación de otros bienes o derecho protegidos tal y como expresamente señala el TC (SSTC 163/2006 FJ 2 y 170/2008, FJ 4, 96/2010, FJ 3).

f. Esto es precisamente lo que el acuerdo de la JEC, a mi juicio, no reflejó al fijar un criterio uniforme ante decisiones dispares adoptadas por las Juntas Electorales Provinciales. Lo que expresa el acuerdo es la posición de principio de que las manifestaciones o concentraciones de personas individuales no caben en la jornada de reflexión ni en el día de la votación «y en consecuencia no podrán celebrarse» "por ser contrarias a la legislación electoral desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo". A mi juicio, más que fijar un criterio de interpretación uniforme lo que hace el Acuerdo es fijar un criterio de actuación



JUNTA ELECTORAL CENTRAL

uniforme (no podrán celebrarse); futurible que juega con la probabilidad y la sospecha de que efectivamente la finalidad de las manifestaciones fuera la captación de sufragio en sentido positivo o negativo y, en consecuencia, con el claro objetivo de conseguir rédito electoral y, por lo tanto, con una clara incidencia electoral. Y, si bien son actuaciones que en determinadas circunstancias y con determinados actores pudieran estar proscritas durante la jornada de reflexión y el día de votación, -en caso de que se apreciaran tales circunstancias en un juicio ponderado y razonado y a través de decisión motivada -, lo cierto es que, como criterio uniforme de interpretación a aplicar por las Juntas competentes en aras a limitar el derecho de reunión y manifestación de ciudadanos particulares, resultan manifiestamente desproporcionadas y carecen, a mi juicio, del suficiente amparo constitucional por resultar lesivas al ejercicio del derecho fundamental garantizado por el art. 21 CE.

Rosario García Mahamut

RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

** STS 8217/2011, de 5 de diciembre, en el recurso nº 294/2011, interpuesto por un particular, contra el acuerdo 349/2011, de 19 de mayo, de la Junta Electoral Central, en relación con concentraciones y reuniones declaradas contrarias a la legislación electoral. [Fallo: INADMITIDO]

[Ver sentencia](#)

Proceso electoral asociado:

Elecciones Locales 2011

Descriptores de materia:

JORNADA DE REFLEXIÓN

REUNIONES Y MANIFESTACIONES