



## **LAS FUNCIONES DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL**

Getafe, 30 de noviembre de 2011

### **RESUMEN CRÍTICO SOBRE LA POSICIÓN DE LA JEC RESPECTO A LAS CONCENTRACIONES DEL 15-M ANTES DE LAS ELECCIONES LOCALES Y MUNICIPALES**

Miguel A. Presno Linera

*Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo*

[presnolinera@gmail.com](mailto:presnolinera@gmail.com)

<http://presnolinera.wordpress.com/>

*SUMARIO. 1.- EL CONTEXTO. 2.- BREVE COMENTARIO CRÍTICO DE LA DECISIÓN DE LA JEC.*

#### **1.- EL CONTEXTO.**

Como es conocido, tras las manifestaciones celebradas en numerosas ciudades españolas el 15 de mayo, se iniciaron las concentraciones en plazas y demás espacios públicos los días 16 y 17 de mayo y continuaron los días previos al fin de semana en el que terminaba la campaña electoral (día 20), se desarrollaba la jornada de reflexión (día 21) y la votación (día 22).

Pues bien, requeridas por diversas Delegaciones del Gobierno varias Juntas Electorales Provinciales aprobaron resoluciones el día 18 en las que se prohibían las concentraciones en Andalucía, Asturias, Madrid... Con carácter general, los motivos que se invocaron fueron la ausencia de “causas extraordinarias y graves” que justifiquen la convocatoria con 24 horas de antelación y que “la petición de voto responsable [en las concentraciones] pueda afectar a la campaña electoral y a la libertad del derecho de los ciudadanos al ejercicio del voto”.

Al día siguiente, la Junta Electoral Central (JEC) resolvió que las concentraciones “son contrarias a la legislación electoral desde las 0 horas del sábado 21 y hasta las 24 horas del domingo 22 y en consecuencia no podrán celebrarse”.

#### **2.- BREVE COMENTARIO CRÍTICO DE LA DECISIÓN DE LA JEC**

Los argumentos empleados para fundamentar esta decisión fueron los siguientes:

a).- “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 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”.

En mi opinión, la JEC no es competente “porque” haya una campaña electoral sino cuando habiendo una campaña electoral se pretende celebrar un acto que pueda interferir en la misma, en este caso en la jornada de reflexión; pero la JEC no es un órgano omnipotente por el mero hecho de que estemos en un proceso electoral.

b).- “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”.

En la LOREG no se configura a la JEC como una institución de amparo de derechos y libertades ni se le atribuye la competencia específica de “velar por la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos”; lo que sí debe hacer, como reconoce a continuación, y en su condición de parte de la Administración Electoral, es “garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad” (art. 8).

c).- “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”.

Me permito discrepar del criterio de la JEC a la hora de apreciar su competencia: las concentraciones no son “actos públicos de campaña electoral”. Lo son (anterior art. 50.2 LOREG, actual 50.4) “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”.

Las concentraciones del 15-M no eran actos de los candidatos, partidos,..., ni pretendían captar sufragios.

d).- “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..., 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”.

En mi opinión, el derecho de reunión, como tal, no está modulado por el desarrollo de la campaña electoral. Lo que está modulado es una concreción de ese derecho: las reuniones que forman parte de la campaña electoral, pero en ningún caso cualquier tipo de reunión, ni siquiera reuniones políticas no electorales pues en un Estado democrático el debate político no se reduce al debate electoral ni los únicos legitimados para expresarse políticamente son los concurrentes a unas elecciones y tal cosa debe ser así incluso en la jornada de reflexión, pues la democracia, entendida

como el ejercicio cotidiano de los derechos fundamentales, no se paraliza por la coincidencia con una de sus expresiones: la participación en un proceso electoral. ¿Dónde está la incompatibilidad entre ejercer, o no, el sufragio y poder ejercer otros derechos?

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

En su argumento final la JEC, además de apelar de nuevo a configuraciones que creo no se ajustan al tenor del proceso y la campaña electoral, entra ya directamente en una suerte de “derecho electoral preventivo”: las concentraciones, con carácter general, ni invitaban de manera expresa a excluir candidatura alguna ni a favorecer a otras. Tampoco eran “grupos susceptibles de entorpecer el acceso a los locales electorales” ni estaban dificultando o coaccionando el libre ejercicio del derecho de voto?

Como ya había dicho el Tribunal Constitucional: “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; una conclusión que obviamente debe ser rechazada, sin embargo, pues, según hemos advertido en otras ocasiones, “la mera posibilidad de que una reivindicación ..., pueda incidir de una u otra forma en el electorado, se muestra como hipótesis insuficiente para limitar el derecho de reunión en periodo electoral” ([STC 38/2009](#), de 9 de febrero, FJ 4)” ([STC 96/2010](#), de 15 de noviembre, FJ 4).

Además, como se recuerda en la [STC 38/2009](#) (FJ 3), “no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (favor libertatis: SSTC 66/1995, de 8 de abril, FJ 3; 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 7; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2).

Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 'que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art. 11.2 CEDH, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso *Sidiropoulos*, de 10 de julio de 1998, § 40)' (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 6)”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>. El 20 de mayo, la coalición Izquierda Unida presentó un recurso contra el Acuerdo de la JEC ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, que lo rechazó al considerar que la coalición no tenía el carácter de “interesado” al no defender un “derecho propio, sino ajeno, del colectivo y las personas a las que hace referencia, sin que el carácter de generalidad en su solicitud legitime su acción procesal”.

Como es conocido, el día 21 (jornada de reflexión) y el 22 (día de las elecciones) se mantuvieron las concentraciones en gran número de ciudades y pueblos, sin que las fuerzas y cuerpos de seguridad lo impidieran ni trataran de disolverlas. Y es que, como dispone el artículo 5 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión, “la autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos: a.- Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes Penales. b.- Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes. c.- Cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los asistentes”. Al no concurrir ninguna de estas circunstancias justificativas, la disolución hubiera sido una medida desproporcionada, máxime teniendo en cuenta el número de personas reunidas y las características de los espacios públicos en los que estaban concentradas.

---

La Sala no se limitó a realizar estas consideraciones sino que añadió, respecto al Acuerdo recurrido, que “carece de virtualidad lesiva sobre los derechos fundamentales de reunión y a la libertad de expresión”, al margen de su “carácter vinculante sobre las decisiones que habrían de adoptar en cada caso las Juntas Electorales Provinciales al examinar la conformidad o disconformidad con la legislación electoral de las concentraciones, reuniones o manifestaciones promovidas por particulares durante la jornada de reflexión que infringieran la prohibición que recoge la Ley Electoral”.

Por su parte, y en la misma fecha, el Tribunal Constitucional no admitió a trámite un recurso presentado por un abogado al concluir que el Acuerdo de la JEC era susceptible de recurso previo al amparo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.