

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****SOBRE EL ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL
DE 19 DE MAYO DE 2011 Y EL MOVIMIENTO 15M****por Lluís Aguiló Lúcia**Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València
Letrado de las Cortes Valencianas**RESUMEN**

Durante la campaña electoral de las elecciones de mayo de 2011, la Junta Electoral Central adoptó un acuerdo el 19 de mayo sobre las actividades del Movimiento 15 M. En el presente artículo, se analiza, desde la distancia temporal y con una perspectiva jurídica, el referido acuerdo directamente relacionado con el ejercicio del derecho de reunión.

ABSTRACT

During the electoral campaign for the elections of May 2011, the Central Electoral Board adopted a resolution on May the 19th on the activities of the Movement 15 M. This article examines, from the length of time and under a legal perspective, that resolution directly related to the exercise of the right of assembly.

I. EL MOVIMIENTO 15M

El Movimiento 15M, también llamado movimiento de los indignados, es un movimiento ciudadano formado a raíz del 15 de mayo de 2011, con una serie de protestas pacíficas en España, con la intención de promover una democracia más participativa alejada del bipartidismo PSOE-PP y del dominio de bancos y corporaciones, así como una auténtica división de poderes. Su origen está en una serie de protestas ciudadanas y espontáneas surgidas en las redes sociales y concebidas por la plataforma civil y digital “iDemocracia real, YA!”.

Entre las bases del Movimiento 15M están las de ser un movimiento apartidista (sin afiliación a ningún partido o sindicato), pacífico, horizontal, transparente, sin estar sujeto a ningún tipo de registro.

Su mentor ideológico ha sido Stéphane Hessel, excombatiente de la Resistencia francesa, cuyo libro “iIndignaos!” lleva como subtítulo “Un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica”.

La razón de este breve artículo está relacionada con la coincidencia de la extensión del movimiento con la celebración de las elecciones locales y autonómicas del día 22 de mayo. Las actividades del Movimiento 15M en la jornada de reflexión y en el día de las elecciones, suscitaron todo un debate que obligó a la Junta Electoral Central a adoptar su Acuerdo de 19 de mayo de 2011.

Hay que apuntar que el Movimiento 15M se extendió por toda España y aún fuera de las fronteras. Se trata de una protesta sobre la que no hay precedentes y que, sin duda, responde en principio a la crisis económica, pero no sólo a ella.

Pero antes de pasar a examinar el contenido, las circunstancias y los efectos del Acuerdo de la Junta Electoral Central, es preciso analizar brevemente el Movimiento 15M desde la óptica del derecho constitucional.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

No existe mucha doctrina al respecto. Básicamente —y siguiendo las nuevas tecnologías que tanto se han utilizado en las actividades del Movimiento 15M— nos basaremos en dos comentarios que hemos encontrado en la red. Se trata, por un lado, del artículo de Patricia Lobo titulado “El 15M y sus retos para el derecho constitucional”¹, publicado en el blog del Institut de Dret Públic de Barcelona; y el artículo “Tomarse en serio la movilización popular: 15M”, de Roberto Niembro y Micaela Alterio², publicado en la página web de la Asociación de Analistas de la Doctrina Constitucional —ADOC—.

Comparto con ellos que más allá de la protesta por la situación creada por la crisis, se abre un debate sobre el actual sistema político. Pero no podemos ignorar también “la desafección de los ciudadanos frente a las instituciones”, según Patricia Lobo, o “la fuerte demanda por mayores espacios de participación”, según los miembros de ADOC. Como dice la primera “la democracia representativa que consolida la Constitución de 1978, con un sistema de gobierno parlamentario y con algunas pinceladas de formas de democracia directa y participativa, tiene unas características de difícil adaptación a las nuevas formas de participación y comunicación que representan las transformaciones y movilizaciones a través de las redes sociales”.

En este sentido no podemos ignorar que efectivamente las convocatorias se hicieron, desde el primer momento, a través de las redes sociales, un medio todavía poco utilizado por los partidos tradicionales. De igual modo se convocaron las grandes movilizaciones que han acompañado a la “primavera árabe” en Túnez, Egipto, Siria y otros países del Magreb. Y también este ha sido el procedimiento utilizado cuando el Movimiento 15M se ha extendido a otros países europeos y especialmente a algunos fuera del viejo continente como Israel, Argentina, Chile, o los propios Estados Unidos, ya en el otoño de 2011.

En todo caso, y seguimos a Patricia Lobo, “el anquilosamiento de los partidos políticos, su rigidez y las dificultades de cualquier forma de canalización de la voluntad fuera de ellos, las carencias participativas y de transparencia de los procesos de toma de decisiones, entre otros, aparecen como principales causantes de la negación de la representatividad del sistema por los indignados”.

Los miembros de la ADOC van aún más allá al entender que “para una visión de la democracia mucho más cercana a sus ciudadanos y ciudadanas, un pueblo activo no es algo a lo que haya que tenerle miedo o que deba ser limitado, pues es la vida de la democracia”.

Así pues en la base de todo ello están las dificultades para acceder al mercado trabajo —fruto de la crisis económica— pero, sobre todo, para acceder a los círculos de decisión política y de participación. Ello es lo que ha llevado al Movimiento 15M a cuestionar frontalmente la legitimidad y la representatividad de las instituciones. Como bien recuerda Patricia Lobo uno de sus lemas es “no nos representan”.

Por todas estas razones la coincidencia del Movimiento 15M con la fase final del proceso electoral llevó a unas situaciones delicadas —políticamente hablando— y sobre las que no había precedente alguno. No en vano sus manifestaciones y concentraciones no dejaron de ser una válvula pacífica al descontento, lo que evitó que los conflictos se agudizaran y fueran violentos. Efectivamente la protesta fue básicamente pacífica, si exceptuamos los intentos frustrados de pequeños grupos violentos de alterarla o —ya pasada la jornada electoral— el desafortunado desalojo policial que se produjo en la plaza de Catalunya de Barcelona el 27 de mayo, unido a la incomodidad causada a los comerciantes de la

1. <http://idpbarcelona.blogspot.com/2011/09/el-5-m-y-sus-retos-para-el-derecho.html>

2. <http://analistasc.com/2011/06/06/tomarse-en-serio-la-movilizacion-popular-15-m/>

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Puerta del Sol de Madrid, también en las semanas posteriores a las elecciones, así como los incidentes habidos ante les Corts Valencianes.

El punto conflictivo surgió al aproximarse el sábado 21, jornada de reflexión, y el domingo 22, fecha de las elecciones. En los días anteriores y dentro de la espontaneidad del Movimiento 15M surgió la posibilidad de que durante ambas jornadas se realizaran manifestaciones pacíficas directamente relacionadas con el proceso electoral.

En este sentido hay que recordar la STC 96/2010, de 15 de noviembre, en la que se indicaba que ante la prohibición de una manifestación coincidente con la jornada de reflexión, el Tribunal Constitucional dice en el FJ 4 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 las 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)”.

Con esta Sentencia precedente algunos medios de comunicación entendieron que las convocatorias para los actos de la jornada de reflexión del día de las elecciones quedaban “avalados” por el Alto Tribunal.

II. ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Algunas Juntas Electorales Provinciales y algún Delegado del Gobierno adoptaron medidas contradictorias respecto al anuncio de las manifestaciones. La Junta Electoral Provincial de Salamanca y el Abogado General del Estado elevaron consulta ante la Junta Electoral Central para que estableciera un criterio uniforme respecto a las diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones promovidas por el 15M especialmente para la jornada de reflexión.

Como apuntaron los medios de comunicación la decisión de la Junta Electoral Central se produjo con la diferencia de un solo voto, votando a favor cinco de sus miembros, cuatro en contra y una sola abstención.

Para completar el relato de los hechos y circunstancias hay que destacar que el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 2011 fue inmediatamente interpretado por los medios de comunicación en el sentido de que la Junta Electoral Central prohibía las reuniones y concentraciones del Movimiento 15M y, por lo tanto, debían disolverse o ser disueltas por las fuerzas de orden público.

Un sereno análisis del Acuerdo nos va a llevar a conclusiones, a nuestro entender, bien diferentes. Sin duda el sensacionalismo que siempre persiguen los medios de comunicación y el impacto social que en esos momentos tuvo el Movimiento 15M, llevó a no analizar en sus justos términos el Acuerdo de la Junta Electoral Central.

En este sentido hay que recordar que la delimitación de competencias del Ministerio del Interior —del Gobierno— y de la Junta Electoral Central, en relación al derecho de reunión, está perfectamente establecida.

El artículo 21.1 de la Constitución reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas cuyo ejercicio no precisa autorización previa. La Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, en sus once artículos, así lo regula. En el segundo considerando de su Acuerdo, la Junta Electoral Central —después de haber justificado, en el primero, su competencia para

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

resolver la consulta elevada por la Junta Electoral Provincial de Salamanca y por el Abogado General del Estado— recordaba “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”. Y añadía “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 y limitaciones de su libre desarrollo o a su libre disfrute deben ser relevantes y estar fundamentadas en criterios jurídicamente fundados”. Y ello porque “aún tratándose de un derecho fundamental, no se está en presencia de un derecho irrestricto y sin límites, debiéndose someterse a las prescripciones” de la referida Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión.

Así pues, en este considerando la Junta Electoral Central recuerda que la regulación del derecho de reunión corresponde a su Ley Orgánica aún en campaña electoral, siendo el Ministerio del Interior —el Gobierno— el que deberá adoptar las medidas que, en su caso, se requieran para su garantía.

En el siguiente considerando la Junta Electoral Central considera que ante las consultas elevadas sólo debe tener en cuenta “el desarrollo de una campaña electoral en el curso de un proceso que concluirá el día de la votación que tendrá lugar el próximo domingo 22 de mayo”. Y, éste es el hecho por el que la Junta Electoral Central adopta el Acuerdo pues como dice en el mismo “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”. Es decir, la Junta dice que sólo en esa y por esa circunstancia es por lo que, mediante su Acuerdo, resuelve y contesta a las consultas elevadas. La Junta Electoral Central de nuevo en este tercer considerando deja claro que no es su competencia la regulación del derecho de reunión.

Y por ello, en el considerando cuarto recuerda que de conformidad con la LOREG le corresponde especialmente velar por la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, algo propio de un Estado social y democrático de derecho. Por ello señala concretamente que como “máxima expresión de la administración electoral” le corresponde, de acuerdo con el artículo 8º de la LOREG “garantizar en los términos de la presente ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad”. Y sólo a ello responden las competencias y facultades de la Junta.

Como puede observarse, la Junta Electoral Central en los diferentes considerandos quiere dejar claro su competencia y las razones excepcionales que hacen que adopte un Acuerdo. Y por ello vuelve a insistir en el considerando quinto que, si bien es la autoridad gubernativa la competente en relación a las manifestaciones aún en periodo electoral, sin embargo en el caso concreto de “los actos públicos de la campaña electoral” la competencia —artículo 54.1 de la LOREG— es de las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos. Y por ello —considerando sexto— “el ejercicio del derecho fundamental de reunión se ve nublado 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 participen en él”. Por ello, la LOREG —en su artículo 53— limita temporalmente los actos vinculados con la campaña a la finalización de la misma. Y ello es recordado por la Junta Electoral Central para considerar que “extender el ejercicio del derecho fundamental de reunión más allá de la solicitud —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”.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Finalmente, en el último considerando —el séptimo—, la Junta Electoral Central recuerda que, de conformidad con los artículos 53 y 144.1 apartado a) de la LOREG, se prohíbe realizar acto alguno de propaganda o de campaña electoral, de la misma manera que el día de la votación se 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 pueden dificultar o coaccionar el libre ejercicio del voto (artículo 93 de la LOREG). La Junta Electoral Central recuerda además que “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”.

Y después de este cuidado razonamiento en el que la Junta Electoral Central delimita perfectamente cuándo y cómo puede intervenir en relación al ejercicio del derecho fundamental de reunión, recuerda que el problema de fondo que se le plantea en las consultas es si es un comportamiento acorde con las previsiones de la LOREG, “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”. Hay que resaltar que estos son los dos supuestos —únicos mencionados— que llevan a la Junta Electoral Central a tomar el Acuerdo de “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”.

La publicación y divulgación de este Acuerdo se convirtió —en boca de los medios de comunicación— en una prohibición de las concentraciones que en ese momento tenían lugar en casi 70 municipios de toda España. Evidentemente ello no respondía ni a la letra ni al espíritu del Acuerdo de la Junta Electoral Central.

El Acuerdo que hemos analizado detenidamente recordaba la regulación constitucional y legal del derecho de reunión y las concretas circunstancias en que podía ser abordado limitadamente (límites temporales y materiales) por la Junta Electoral Central.

Concretamente si se adoptó el Acuerdo era porque en las consultas elevadas se hacía referencia a que por parte del Movimiento 15M se iban a realizar en la jornada de reflexión y en el día de la votación, manifestaciones y actuaciones para la “petición de emisión de voto a favor de candidaturas concretas a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas” y sólo por eso —y por nada más— es por lo que la Junta Electoral Central prohibió las concentraciones y reuniones los dos días. “Sensu contrario” en tanto en cuanto no hubiera concentraciones y reuniones que realizaran esas dos determinadas actuaciones, la Junta Electoral Central no entraba ni acordaba su prohibición.

Y, en realidad, esto es lo que acabó pasando. Ni el día de reflexión ni el día de votación hubo ni se constató “petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral”, ni “invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto”, por lo que las concentraciones continuaron bajo la atenta vigilancia de las fuerzas de orden público que, siguiendo instrucciones del Ministerio del Interior, garantizaban tanto el normal proceso electoral, bajo las instrucciones de la administración electoral encabezada por la Junta Electoral Central, como el ejercicio del derecho fundamental de reunión de acuerdo con la Constitución que seguían ejerciendo los integrantes del Movimiento 15M.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL**AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****III. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Como consecuencia de todo ello, podemos llegar a las siguientes consideraciones finales:

A) La regulación del derecho fundamental de reunión está perfectamente delimitada en el artículo 21 de la Constitución y en la Ley Orgánica que lo desarrolla.

B) De la misma manera la Junta Electoral Central en su Acuerdo indica cuándo y en qué circunstancias puede intervenir en relación al mismo.

C) La Junta Electoral Central no prohibió el 19 de mayo las concentraciones del Movimiento 15M. Sólo manifestó que en el caso de que por parte del mismo hubiera actuaciones tendentes a la “petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral” o “invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto”, en ese caso esas actuaciones sí quedaban prohibidas.

D) En la medida en que las mismas no se produjeron y tanto la jornada de reflexión como la de la votación no se vieron alteradas por la actuación del Movimiento 15M, no hubo necesidad de que intervinieran las fuerzas de orden público.

E) Por todo ello, tanto la Junta Electoral Central, a través de su Acuerdo, como el Ministerio del Interior, actuaron correcta y coordinadamente los días 21 y 22 de mayo. ■