

# Los límites al derecho de reunión durante las jornadas de reflexión y votación. La veda electoral en España

*Limits to the right of assembly during the reflection and election days. The election silence in Spain*

Miguel Ángel Sevilla Duro (España)\*

Fecha de recepción: 30 de septiembre de 2021.

Fecha de aceptación: 16 de diciembre de 2021.

## RESUMEN

La legislación electoral española prohíbe realizar actos de propaganda o campaña electoral durante las jornadas de reflexión y votación (veda electoral), lo cual, en ocasiones, puede confrontarse con el ejercicio del derecho de reunión.

En tal sentido, el objeto de este artículo es analizar la doctrina de la Junta Electoral Central (JEC), del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional españoles acerca de la modulación, la permisión y la prohibición de las reuniones en lugares abiertos al tránsito público (concentraciones y manifestaciones) durante las jornadas de reflexión y votación. Para ello, tras una sucinta revisión de la estructura y las funciones de la Administración Electoral española y de la naturaleza del derecho de reunión y sus limitaciones, se abordan los acuerdos más relevantes de la JEC en la materia: tanto el

---

\* Profesor universitario en formación e investigador predoctoral en Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha. MiguelAngel.Sevilla@uclm.es.

relativo a las concentraciones del movimiento 15-M como el derivado de los actos del Tsunami Democràtic, así como otros de notable interés, entre los que se encuentra el acuerdo sobre las manifestaciones derivadas del atentado terrorista del 11 de marzo de 2004.

**PALABRAS CLAVE:** veda electoral, derecho de reunión, justicia electoral, administración electoral.

## ABSTRACT

The Spanish electoral legislation forbids electoral propaganda or political campaigning during the reflection and election days (election silence). This can sometimes conflict with the exercise of the right of assembly.

In this sense, the aim of the article is to analyse the doctrine of the Spanish Central Electoral Commission, the Judiciary and the Constitutional Court on the modulation, permission and prohibition of meetings in places open to public traffic (rallies and demonstrations) during the days of reflection and election. To this end, after a brief review of the structure and functions of the Spanish electoral administration, and considering the nature of the right of assembly and its limitations, the article deals with the most relevant agreements of the Central Electoral Commission on the field; both that relating to the 15-M Movement rallies and that arising from the Tsunami Democràtic events, as well as others of great interest, including the Agreement on the demonstrations after the 2004 Madrid train bombings.

**KEYWORDS:** election silence, right of assembly, electoral justice, electoral administration.

## *Introducción.*

### *La Administración Electoral española*

Como se desprende de los artículos 53 y 144, apartado 1, párrafo a, de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (LOREG), del 19 de junio, la legislación electoral española prohíbe realizar actos de propaganda o campaña electoral durante las jornadas de reflexión y votación (veda electoral). El control de lo referido es responsabilidad de la Administración Electoral española, que tiene por objeto prevenir e identificar irregularidades en la campaña y los comicios, así como aportar los medios necesarios para su corrección y sanción.

La Administración Electoral en España se encuentra separada e independiente de los poderes del Estado y está sujeta únicamente a la Constitución y a la Ley.<sup>1</sup> Se integra por las mesas electorales; las juntas electorales de zona; las juntas electorales provinciales; en su caso, las de la comunidad autónoma, y la Junta Electoral Central<sup>2</sup> (JEC), cúspide de la organización electoral (artículo 8, apartado 2, de la LOREG). Estos diferentes organismos de la Administración Electoral son órganos administrativos y, en consecuencia, sus actos se hallan sometidos al control judicial contencioso-administrativo (Fernández de Casadevante 2014, 95).

Para comprender la naturaleza y funciones de la JEC en los términos referidos, es imprescindible diferenciarla de otros dos tipos de órganos relacionados con el proceso electoral: los órganos encargados de la gestión

---

<sup>1</sup> Para un sector de la doctrina es la única Administración verdaderamente independiente por cuanto carece de vinculación orgánica y funcional respecto de otras administraciones y, como consecuencia, “no está sujeta al control ni del Ejecutivo ni del Legislativo”, aunque sí al control judicial (Arnaldo 1994, 12). El Tribunal Constitucional (STC 154/1988 del 21 de julio) la ha definido como un “complejo orgánico” en el marco del artículo 149, apartado 1, párrafo 18, de la Constitución, que atribuye al Estado la regulación de todos los organismos (incluidas las juntas electorales de las comunidades autónomas; fundamento jurídico 6).

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral Central es un órgano permanente compuesto por 13 vocales; 8 de ellos son magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, y 5 son catedráticos de derecho, ciencias políticas o sociología designados a propuesta de los partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados.

de los elementos previos a los comicios, como la Oficina del Censo Electoral o la Dirección General de Política Interior, y los tribunales de naturaleza judicial con competencia electoral (ordinarios o constitucionales). A diferencia de estos, la JEC y los demás órganos de la Administración Electoral española desempeñan funciones esencialmente ejecutivas, si bien las juntas electorales son, además, mecanismos arbitrales y de consulta (Fernández 2015, 18).

En ese sentido, el Tribunal Constitucional califica a la JEC como una administración *ad hoc* y de especial naturaleza,<sup>3</sup> que está regida por los principios de jerarquía, autonomía y legalidad.<sup>4</sup> Por lo expuesto, su objetivo es garantizar la transparencia y la objetividad del proceso electoral, al velar por el principio de igualdad proporcional<sup>5</sup> en los términos de la LOREG, especialmente en lo relativo al artículo 8, apartado 1. La plasmación de tales principios se produce en el ejercicio de sus competencias y potestades, que están reguladas, de manera ni exclusiva ni excluyente, en el artículo 19 de la Ley Orgánica 5/1985. Entre estas, se recoge la unifica-

---

<sup>3</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 197/1988, del 24 de octubre; 80/2002, del 8 de abril, y 83/2003, del 5 de mayo. No es pacífica la discusión doctrinal acerca de su naturaleza. Ajenos a la postura del Tribunal Constitucional, algunos autores la han incluido en la heterogénea categoría de “otras Administraciones” (Satrústegui 1990), mientras que otros la consideran como una “Administración especial” (Astarloa 1995), e incluso algunos la excluyen de la categoría de administraciones independientes, considerándola simplemente como un órgano al servicio “del Cuerpo electoral” (Pascua 2007).

<sup>4</sup> Respecto a la independencia y la autonomía de la Administración Electoral y, especialmente, la Junta Electoral Central, véase Rallo (1998).

A la luz del debate doctrinal, parece razonable afirmar que la Junta Electoral Central goza de una independencia orgánica, al no ser ni un órgano parlamentario (en tanto la Ley Orgánica del Régimen Electoral General no la encuadra en la estructura parlamentaria) ni un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo (pues no es parte de la Administración del Estado, sino de la Administración Electoral) ni un órgano incardinable dentro del Poder Judicial, ya que su cometido no es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Con profundidad, véase Fernández de Casadevante (2014, 94-5).

<sup>5</sup> La igualdad proporcional implica que pueden establecerse diferenciaciones en el trato a los partidos políticos con base en su mayor o menor contribución a la formación y a la manifestación de la voluntad popular, reflejada en la proporción de sufragios obtenidos en comicios anteriores. Con todo, dichas diferenciaciones deben estar justificadas y ser verificables objetivamente (García 2007, 199-200).

ción de los criterios interpretativos de las juntas electorales provinciales y los de la Comunidad Autónoma (artículo 20, apartado 1, párrafo f), así como la resolución de aquellas consultas de carácter general que puedan afectar a más de una Junta Electoral Provincial o de Zona, lo que implica que ostenta la potestad de unificar la doctrina.

Habida cuenta de lo anterior, el objeto de este artículo es analizar la doctrina de la Junta Electoral Central respecto a la restricción, la modulación o la permisión de las reuniones en lugares abiertos al tránsito público (concentraciones y manifestaciones) durante las jornadas de reflexión y votación. Para ello, tras una sucinta revisión de la naturaleza del derecho de reunión y sus limitaciones (epígrafe II), se abordan los acuerdos más relevantes de la JEC en la materia: tanto el relativo a las concentraciones del movimiento 15-M como el derivado de los actos del Tsunami Democràtic (epígrafe III), considerando, asimismo, la jurisprudencia emanada de los tribunales en estos supuestos.

### *Breve aproximación a la naturaleza y los límites del derecho de reunión en el ordenamiento constitucional español*

El artículo 21 de la Constitución Española (CE) reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Ese derecho puede ejercerse en lugares de tránsito público por medio de concentraciones y manifestaciones de las que “se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes” (CE, artículo 21, 1978). Sin embargo, desde la convocatoria de los comicios y hasta el día de la votación cabe la modulación del derecho, a efectos de garantizar la libertad de sufragio y la no interferencia en el sentido del voto de los electores.

Tradicionalmente, se ha establecido que los derechos fundamentales pueden clasificarse en atención a criterios de muy diversa índole, como el sujeto titular de los mismos (individuales o colectivos) o el momento de su

surgimiento (primera, segunda o tercera generación). Para mostrar la naturaleza del derecho de reunión, son dos las formas de sistematización más ilustrativas: la clasificación en función de las garantías de protección y la clasificación por razón del contenido y objeto de los derechos.

En primera instancia, la clasificación de los derechos en España, según sus garantías, parte de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, que agrupa los derechos en tres bloques claramente diferenciados. Primero se encuentran los derechos fundamentales; estos vinculan al legislador, que está obligado a respetar su contenido esencial; tienen un reclamo procesal especial por medio del amparo (tanto ordinario como constitucional); gozan de reserva de ley orgánica, y solo pueden reformarse por medio del procedimiento agravado ex artículo 168 de la Constitución. Los derechos que gozan de esta especial protección son los enunciados en los artículos 14 y 15 al 29 de la CE, así como la objeción de conciencia al servicio militar recogida en el artículo 30, apartado 2, de la Constitución. En segundo lugar se hallan los derechos vinculantes para el legislador, que debe respetar su contenido esencial, pero no se garantizan en amparo; carecen de reserva de ley orgánica y pueden reformarse ex artículo 167 de la CE. Estos derechos son los constitucionalizados en los artículos 30 al 38 de la carta magna. En tercero están los derechos protegidos por las garantías genéricas de la Constitución, que no son invocables de modo directo en vía jurisdiccional ni son directamente vinculantes para el legislador; carecen de reserva de ley orgánica y son reformables por la vía del artículo 167 de la CE. Los derechos a los que se aplica este régimen de protección son los recogidos en los artículos 39 al 52 de la ley fundamental.

En segunda instancia, al clasificar los derechos en función de su naturaleza y contenido, pueden distinguirse cuatro bloques:<sup>6</sup> derechos y liber-

---

<sup>6</sup> Un magnífico ejemplo se encuentra en Javier Tajadura (2015, 40-1). Es también clásica la agrupación de Carl Schmitt en cuatro bloques: derechos de libertad del individuo aisladamente considerado; derechos de libertad del individuo en su relación con la sociedad; derechos de participación del individuo como ciudadano, y derechos de prestación del individuo ante el Estado (Schmitt 1970, 197).

tades de las personas físicas, que excluyen intromisiones de terceros (vida, intimidad, inviolabilidad del domicilio, etcétera); derechos de la persona de contenido intelectual o moral, o libertades de pensamiento en sentido amplio (libertad ideológica, libertad religiosa, libertad de expresión y comunicación); derechos y libertades de contenido económico y social (derecho de propiedad, libertad sindical, derecho de huelga, etcétera), y derechos y libertades de contenido cívico-político (derecho de asociación, sufragio activo y pasivo, e iniciativa legislativa popular).

En atención a estas dos categorizaciones, el poder constituyente español dotó al derecho de reunión de las máximas garantías de protección al incluirlo en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, concibiéndolo como fundamental, por lo que indudablemente debe encuadrarse en el primero de los grupos referidos en la clasificación por razón de garantías; sin embargo, la clasificación en atención a su naturaleza dista de ser pacífica e intuitiva. No parece adecuado incluirlo en los derechos y las libertades de contenido cívico-político, pues, aunque la realización efectiva del derecho constituye un instrumento fundamental para la participación democrática, trascendiendo del mero ejercicio de un derecho individual, la reunión se enmarca en las libertades de comunicación (García 2013, 26-7).<sup>7</sup>

Ello es así porque consiste en la emisión y la recepción de una pluralidad de mensajes entre personas físicas que se congregan en un determinado espacio por su propia voluntad. De esa forma lo entendió el Tribunal Constitucional en su sentencia 85/1988, del 28 de abril, fundamento jurídico 2, al considerar que el derecho de reunión es

una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria [...] puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones (Tribunal Constitucional 1988a).

---

<sup>7</sup> Otros autores catalogan el derecho como un híbrido de los derechos de libertad ideológica y de asociación (Ruiz 2006, 314).

Lo expuesto conecta el ejercicio del derecho con el valor pluralismo político, el principio democrático y el derecho a la participación política, por lo que puede conllevar una obligación de protección positiva para los servicios de orden público, en línea con el artículo 3, apartado 2, de la Ley Orgánica 9/1983 Reguladora del Derecho de Reunión (LRDR) del 15 de julio (Solozábal 1991, 91).

Así, pese a que es un derecho individual de proyección social, su ejercicio se hace efectivo de manera colectiva y sin autorización, pero mediante previa comunicación a la autoridad gubernativa pertinente,<sup>8</sup> y usualmente en espacios públicos con un ámbito temporal limitado, lo que en ocasiones interfiere con el ejercicio de otros derechos de terceros o, como en este caso, con una determinada obligación de no ser impuesta en las jornadas de reflexión y votación.

La jurisprudencia constitucional acerca de la materia en España ha reiterado, desde la sentencia 85/1988, del 28 de abril, fundamento jurídico 2, que el derecho de reunión está configurado por cuatro elementos: uno subjetivo, la agrupación de personas; uno temporal, la duración transitoria de la reunión; uno teleológico o finalístico, la licitud de la reunión, y uno real u objetivo, el lugar de celebración. A la luz de estos, y en tanto todos ellos concurren, las modulaciones del ejercicio del derecho de reunión solo pueden justificarse sobre la base del artículo 21, apartado 2, de la CE, que fija como límite “la alteración del orden público con peligro para personas o bienes” (CE, artículo 21, apartado 2, 1978).<sup>9</sup> En su desarrollo, se consi-

---

<sup>8</sup> Como ha reiterado el Tribunal Constitucional desde su sentencia 36/1982, del 16 de junio, fundamento jurídico 6, “el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el artículo 21.2 [de la Constitución] es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad” (Tribunal Constitucional 1982c). Esto significa que la presentación de la comunicación previa a la concentración o a la manifestación es uno de los dos requisitos imprescindibles para el ejercicio del derecho. El otro, como fundamenta expresamente en su sentencia 59/1990, del 29 de marzo, fundamento jurídico 5, es que la reunión sea pacífica.

<sup>9</sup> De acuerdo con la clásica jurisprudencia del Tribunal Supremo español (sentencias del 30 de abril de 1987 y 6 de febrero de 1991, entre otras), para considerar la existencia de esa alteración deben valorarse tres elementos: el comportamiento de los manifestantes o concentrados; su permanencia o vocación de permanencia en la situación de aparente alteración que pudiera



dera que se dan razones fundadas para limitarlo o suprimirlo cuando se motiva el incumplimiento de alguna de las circunstancias establecidas, *numerus clausus*, en el artículo 5 de la LRDR, en el que a la alteración del orden público se añade la ilicitud de las reuniones de conformidad con las leyes penales, el uso de uniformes paramilitares por los asistentes y la organización de estas por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o la Guardia Civil cuando se infrinjan las limitaciones impuestas por las leyes reguladoras de los derechos y deberes de los cuerpos. Con todo, el artículo 10 de la LRDR sugiere, en aplicación del principio *favor libertatis*,<sup>10</sup> la propuesta de modificación de la fecha, el lugar, la duración o el itinerario como alternativa a la prohibición. Todo ello permite afirmar que el derecho de reunión está lejos de ser absoluto o ilimitado (sentencias 2/1982, del 29 de enero, fundamento jurídico 5; 36/1982, del 16 de junio; 59/1990, del 29 de marzo, sentencia 5 y 7; 66/1995, del 8 de mayo, fundamento jurídico 3; y acuerdo 103/1982, del 3 de marzo, fundamento jurídico 1). Así, en la sentencia 42/2000, del 14 de febrero, fundamento jurídico 2, se expone, como también se deduce del artículo 10, apartado 1, de la CE, que entre sus límites se encuentran tanto los ya referidos “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” (Tribunal Constitucional, fundamento jurídico 2, 2000).

---

generarse, y su forma de reaccionar frente a la actuación o intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

<sup>10</sup> Como recoge Fernández de Casadevante (2015, 202), su específico desarrollo puede hallarse en las sentencias del Tribunal Constitucional 66/1995, del 8 de abril, fundamento jurídico 3; 42/2000, del 14 de febrero, fundamento jurídico 2; 195/2003, del 27 de octubre, fundamento jurídico 7; 90/2006, del 27 de marzo, fundamento jurídico 2; 163/2006, del 22 de mayo, fundamento jurídico 2; 301/2006, del 23 de octubre, fundamento jurídico 2; 38/2009, del 9 de febrero de 2009, fundamento jurídico 2; 170/2008, del 15 de diciembre, fundamento jurídico 3; 96/2010, del 15 de noviembre, fundamento jurídico 4, y 193/2011, del 12 de diciembre, fundamento jurídico 3.

### *La limitación de las concentraciones y manifestaciones durante las jornadas de reflexión y votación (veda electoral)*

El artículo 51, apartado 3, de la LOREG indica que la campaña electoral finaliza a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación, momento en el que se inicia la jornada de reflexión. Es en el intervalo entre la finalización de esta y el término de los comicios cuando más conflictiva resulta la convocatoria de concentraciones y manifestaciones.

La ausencia de campaña electoral durante las jornadas de reflexión y votación tiene la finalidad de propiciar la maduración del sentido del voto por parte de la ciudadanía, sin interferencia alguna de los partidos que concurren al proceso electoral. En otras palabras, su objeto es que el electorado forme su opinión de un modo más libre (Balaguer 2009, 658). En tal sentido, desde la entrada en vigor de la LOREG, la Junta Electoral Central española ha reiterado que durante los días de reflexión y votación no se puede realizar ningún acto de campaña o propaganda electoral, conforme establece el artículo 53 de la mencionada ley, “sin que estos [actos] puedan justificarse como el ejercicio de las funciones constitucionalmente reconocidas a los partidos políticos”.<sup>11</sup> A este respecto, debe tomarse en consideración que, en caso de incumplimiento de las restricciones impuestas, el artículo 144, apartado 1, párrafo a, de la LOREG sanciona los hechos como delito en materia de propaganda electoral, castigado con pena de prisión de tres meses a un año o multa de 6 a 24 meses.

---

<sup>11</sup> Instrucción 3/2019, del 4 de marzo, punto tercero. Esta situación se complica en caso de concomitancia en la celebración de las elecciones, como sucedió en 2019, cuando las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado se celebraron el 28 de abril, y las elecciones locales, autonómicas y europeas, el 26 de mayo. En tal contexto, la Junta Electoral Central, reconociendo “la dificultad de deslindar la actuación de las formaciones políticas en unos u otros procesos electorales” (JEC 2019a), y en aras de evitar actuaciones indeseadas en los días de reflexión y votación de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, estimó esencial considerar que durante esos días se había de mantener la prohibición absoluta de realizar cualquier acto de campaña o propaganda electoral, incluidos aquellos “referidos a la campaña relativa a las elecciones locales, autonómicas y europeas” (JEC 2019a).

Pese a lo anterior, como ha reiterado el Tribunal Constitucional español desde su sentencia 136/1999, del 20 de julio, fundamentos jurídicos 20, 22 y 29, a propósito del discutido recurso de amparo interpuesto por la Mesa Nacional de la coalición política “Herri Batasuna”, el ejercicio de los derechos fundamentales relacionados con la participación política no desaparece simplemente por la existencia de un proceso electoral en marcha. De ese modo, el Tribunal Constitucional ha establecido que las restricciones o prohibiciones al derecho de reunión durante el periodo electoral solo caben si existen razones motivadas y fundadas en el derecho (sentencias 170/2008, del 15 de diciembre, fundamento jurídico 3 *in fine*; 37 y 38/2009, del 9 de febrero, fundamento jurídico 3 en ambos casos; y 96/2010, del 15 de noviembre, fundamento jurídico 3). Así pues, en la aplicación del principio *favor libertatis*, las resoluciones de modificación, restricción o prohibición de concentraciones o manifestaciones no pueden ampararse meramente en la presunción de los posibles efectos negativos que estas pueden tener para el proceso electoral.

Ese planteamiento lleva al máximo intérprete de la Constitución Española a estimar que

debe favorecerse el ejercicio del derecho de reunión aun en detrimento de otros derechos, en especial los de participación política, no solo por significarse como un derecho esencial en la conformación de la opinión pública, sino para la necesidad de su ejercicio previo de los mencionados derechos (Tribunal Constitucional, fundamento jurídico 3, 2010).

Por lo tanto, la prohibición genérica del artículo 53, apartado 1, de la LOREG no implica la imposibilidad de celebrar reuniones durante las jornadas de reflexión y votación, incluso aunque estas tengan relación con el debate político y, consecuentemente, puedan influir de cierto modo en las decisiones de los electores.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Así lo entiende la práctica totalidad de la doctrina española. Por todos, véase Massó (2013, 322).

A efectos de fiscalización de dichos contextos, el Acuerdo 127/2003, del 7 de mayo, de la JEC especifica que la competencia que el artículo 54, apartado 1, de la LOREG otorga a las juntas electorales para poder suspender reuniones en los días de reflexión y votación solo puede ejercerse para “actos de campaña electoral, pero no [para] cualesquiera otros en relación con los cuales sigue manteniendo la autoridad gubernativa las atribuciones que le otorga la legislación vigente” (JEC 2003). Concretamente, las juntas electorales provinciales son las encargadas de ejercer las atribuciones encomendadas a la autoridad gubernativa por la legislación reguladora del derecho de reunión respecto a la celebración de actos públicos de campaña electoral, sin perjuicio de la posibilidad de la Junta Electoral Central de dictar criterios interpretativos (Acuerdo 106/2011, del 7 de abril, de la JEC).

No obstante lo anterior, esa necesidad de dar respuesta a recursos ante resoluciones de las juntas electorales provinciales para unificar la doctrina y la formulación de consultas o denuncias de urgencia ante la JEC ha hecho que, pese a lo dispuesto en el mentado artículo 54, apartado 1, de la LOREG, la Junta Electoral Central se haya pronunciado en numerosas ocasiones respecto a la posibilidad de ejercer el derecho de reunión durante el proceso de veda electoral.<sup>13</sup>

El primer acuerdo de gran relevancia y repercusión acerca de la limitación del derecho de reunión en la jornada de reflexión se produjo en el contexto de las concentraciones tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid, tres días antes de las elecciones generales al Congreso y al Senado.

---

<sup>13</sup> Incluso, poniendo de manifiesto de forma expresa que la competencia para valorar el cumplimiento de los requisitos legales en actos de campaña electoral corresponde a las juntas electorales provinciales, son muchos los acuerdos de la Junta Electoral Central en que ha entrado a valorar sobre el fondo; entre ellos son destacables, por su claridad, el Acuerdo 224/2004, del 14 de marzo, a consulta de la Plataforma de Afectados por la instalación del Centro de Toxicómanos de Garbinet Norte de Alicante, y el Acuerdo 7/2018, del 11 de enero, a petición del Síndic de Greuges de Cataluña.

El 13 de marzo, durante la jornada de reflexión, se produjo una concentración espontánea en la sede del Partido Popular, que llegó a reunir a 5,000 ciudadanos que reclamaban al gobierno información y transparencia sobre el atentado, clamando por su dimisión.<sup>14</sup> Esa misma noche, el Partido Popular denunció ante la JEC que se estaban produciendo hechos que podrían vulnerar la legislación en la materia, pues estimaba que varios miles de ciudadanos estaban profiriendo consignas políticas “con inequívoca intencionalidad electoral y con ánimo de influir en la voluntad de los electores de manera negativa hacia la formación política” (JEC 2011a).

La Junta Electoral Central, reunida de urgencia durante la madrugada, declaró en su sucinto Acuerdo 216/2004, del 13 de marzo, que las concentraciones eran contrarias a la regulación de la LOREG respecto a la jornada de reflexión. Además, realizó un llamamiento a las juntas electorales provinciales y de zona, a los poderes públicos y, en general, a la ciudadanía para asegurar que el acto de votación discurriera con normalidad, lo que finalmente sucedió. Además, la JEC puso las actuaciones en conocimiento del Ministerio Fiscal, que posteriormente consideró, por medio de decreto, que no existieron actos de propaganda electoral ni de injurias ni de calumnias.

---

<sup>14</sup> La concentración incumplía uno de los dos requisitos exigidos por el artículo 21, apartado 2, de la Constitución: la comunicación previa. Si bien esta circunstancia no fue el objeto principal de la controversia, conviene tener presente la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto, que considera que la obligación de comunicación previa puede modularse hasta el punto de llegar a desaparecer cuando las reuniones públicas se producen como respuesta inmediata a un acontecimiento reciente [con profundidad, véase Presno (2015, 108-11)]. En particular, esa derogación del requisito puede estar justificada si una demora en el ejercicio del derecho de reunión hubiera hecho obsoleta la respuesta social mostrada mediante la concentración o manifestación (sentencia del 7 de octubre de 2008, caso *Éva Molnár c. Hungría*, núm. 10346/05, fecha final del 7 de enero de 2009, párrafo 38). En tales supuestos, dispersar una manifestación únicamente por la falta de la comunicación podría constituir una restricción desproporcionada de la libertad de reunión recogida en el artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Así lo entendió el Tribunal Europeo en su sentencia del 17 de julio de 2007, caso *Bukta y otros c. Hungría*, núm. 25691/04, fecha final del 17 de octubre de 2007, párrafos 35 y 36). Las autoridades públicas, por lo tanto, deben mostrar cierto nivel de tolerancia hacia las reuniones pacíficas si no se quiere privar de toda sustancia a la libertad de reunión (sentencia del 18 de diciembre de 2007, caso *Nurettin Aldemir y otros c. Turquía*, núm. 32124/02 y otros, fecha final del 2 de junio de 2008, párrafo 46).

Cuatro años después de este acuerdo y en un contexto claramente diferente, el Tribunal Constitucional se pronunció realizando importantes aportaciones a la materia, a raíz de un Acuerdo de la Junta Electoral Provincial (JEP) de Barcelona del 23 de octubre de 2006.

El máximo intérprete de la Constitución Española, en su sentencia 170/2008, del 15 de diciembre, amparó a un ciudadano vulnerado en el ejercicio de su derecho fundamental de reunión y anuló el citado acuerdo de la JEP de Barcelona del 23 de octubre de 2006 (así como la resolución de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña del 24 de octubre de 2006, y la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del 26 de octubre de 2006). En el referido acuerdo de la JEP se denegaba al ciudadano, secretario del Colectivo Autónomo de Trabajadores-Mossos d'Esquadra, la convocatoria de una protesta por las condiciones laborales de la policía autonómica el 26 de octubre de 2006, "porque teniendo en cuenta la proximidad del día de las elecciones [el 1 noviembre de ese mismo año], podría tener incidencia sobre el proceso electoral" (Junta Electoral Provincial de Barcelona 2019) al Parlamento catalán. En su sentencia, el máximo intérprete de la Constitución Española recordó que el derecho de reunión "debe prevalecer salvo que resulte suficientemente acreditado por la Administración y, en su caso, por los Tribunales, que la finalidad principal es la captación de sufragios" (Tribunal Constitucional, fundamento jurídico 4, 2008), situación que no acaecía en el supuesto enjuiciado, porque, además, la manifestación se pretendía realizar seis días antes de los comicios, no durante las jornadas de reflexión o votación. En tal sentido, reiterando la doctrina de su sentencia 136/1999, del 20 de julio, fundamento jurídico 16, el Constitucional manifestó que solo en casos muy extremos cabe admitir la posibilidad de que un mensaje tenga fuerza suficiente "para forzar o desviar la voluntad del electorado" (Tribunal Constitucional 1999), dado "el carácter íntimo de la decisión del voto" y los medios legales que garantizan la libertad del sufragio (Tribunal Constitucional, fundamento jurídico 4, 1999).

De forma similar falló en sus sentencias 37/2009, del 9 de febrero, acerca de una manifestación a favor del voto de personas inmigrantes, y 38/2009, también del 9 de febrero, respecto a un acto estudiantil, reivindicando la enseñanza pública de calidad. Y la misma argumentación se repite en su sentencia 96/2010, del 15 de noviembre, en la que advierte que la JEP de Sevilla y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que validó su actuación, no habían acreditado razones fundadas para impedir una manifestación por el Día de la Mujer en Sevilla con base en su carácter electoral, incidiendo en que no debía ser prohibida simplemente porque tuviera “algo que ver con el debate político [y pudiera] influir indirectamente en las decisiones de los electores” (Tribunal Constitucional, fundamento jurídico 3, 2010). En esa línea, como recuerda en su comentario a la sentencia Alfredo Ramos Sánchez, fiscal ante el Tribunal Constitucional, la mera posibilidad de que una reivindicación (coincidente con la de una opción político-electoral) pueda incidir de forma tangencial o subliminal en el electorado resulta insuficiente para limitar el derecho de reunión en periodo electoral (Ramos 2010).

Dos años más tarde se produciría el que quizá es el caso paradigmático y más controvertido en esta materia para la Administración Electoral española: las concentraciones y manifestaciones convocadas por el movimiento 15-M consistentes, en síntesis, en protestas de amplios grupos de ciudadanos mediante la organización de reuniones y acampadas populares en lugares emblemáticos de las principales ciudades españolas durante la semana previa a las elecciones locales y autonómicas del 22 de mayo de 2011. El objetivo de este movimiento ciudadano era mostrar el descontento y la indignación social ante la dinámica política española, así como la influencia de corporaciones bancarias y bursátiles en la realidad socioeconómica del Estado, todo ello en el marco de la grave crisis financiera sufrida por este.

El 15-M proponía dos vías de actuación ante las elecciones: no votar —con el lema “para qué votaros si mandan los mercados”— o disper-

sar el voto hacia partidos minoritarios —con la premisa “democracia en España = trastorno bipolar crónico”— (Labrador 2014, 178). El movimiento se enmarcaba entre el reclamo por la democracia que debía llegar —“democracia real ya”— y la crítica al sistema presente —“que no nos representan”— (Labrador 2014, 177).

Los integrantes del movimiento 15-M presentaron escritos ante delegaciones y subdelegaciones del gobierno y comunicaron la celebración de reuniones en espacios públicos al amparo del artículo 21.2 de la CE y en cumplimiento de los artículos 8 y 9, apartado 1, de la LRDR. Las autoridades dieron traslado de esas comunicaciones previas a las respectivas juntas electorales provinciales, que dictaron resoluciones dispares y contradictorias; unas permitiendo las concentraciones y manifestaciones (las de Valencia, Ciudad Real o Málaga, entre otras), y otras denegándolas (las de Madrid, Almería y Sevilla; las dos últimas por razones de plazo). La Junta Electoral Provincial de Salamanca, mediante su Acuerdo del 18 de mayo, y el abogado general del Estado el día posterior, consultaron a la Junta Electoral Central en busca de un criterio uniforme.

Ante una enorme expectación social, la JEC se pronunció al respecto en su Acuerdo 349/2011, del 19 de mayo, con una argumentación notablemente indeterminada y difusa, y seis votos particulares.<sup>15</sup> En ella se acordaba

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 (JEC 2011b).

Para llegar a esa conclusión, se argumentó que el ejercicio del derecho fundamental de reunión “se ve modulado durante el desarrollo de la cam-

---

<sup>15</sup> Dos de ellos son explicativos y no discrepantes. Para parte de la doctrina, esta ha sido una de las resoluciones más polémicas y con mayor división en el seno de la Junta Electoral Central. Véase Gálvez (2012, 379).



paña electoral” (JEC 2011b), y su ejercicio en el marco de esas concentraciones “mientras dure la campaña electoral” (como, según entiende, pretendía el movimiento 15-M) (JEC 2011b), “resultaría no solo incongruente, sino contrario a la propia legalidad vigente” (JEC 2011b). A juicio de la Junta Electoral Central, mientras que sí concurrían tres de los citados elementos configuradores del derecho de reunión (subjeto, teleológico o finalístico y objetivo), no concurría el elemento temporal, que requiere de una duración transitoria de la reunión. Además, la JEC recordó en el acuerdo la prohibición del artículo 93 de la LOREG de formar grupos susceptibles de entorpecer, mediante cualquier modo, el acceso a los locales electorales, así como la presencia en sus proximidades de quienes pudieran dificultar o coaccionar el libre ejercicio del derecho del voto, lo que estimaba que podría ocurrir en caso de que se permitieran las manifestaciones del 15-M.<sup>16</sup>

La principal discrepancia en torno al acuerdo, como indican los votos particulares de los miembros Luciano Varela Castro y Rosario García Mahamut, es que, pese a que en la resolución se considera que la petición de emisión y exclusión de voto “excede del derecho de manifestación garantizado constitucionalmente” (JEC 2011b), la Junta Electoral Central no clarificaba si las concentraciones y manifestaciones merecían la calificación jurídica de actos de campaña electoral,<sup>17</sup> que, en todo caso y en conso-

<sup>16</sup> Lo inédito de la cuestión se refleja en el voto particular concurrente de los miembros Antonio Martín Valverde, Juan José González Rivas y Pedro José González-Trevijano Sánchez: “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 se refleja con claridad en los escritos de solicitud de las concentraciones de distintas ciudades, y en los propios lemas de las reuniones celebradas” (JEC 2011b).

<sup>17</sup> Debe tenerse en cuenta que los actos de petición de voto no solo son llevados a cabo por los partidos políticos que concurren a unas determinadas elecciones. En ocasiones, también los realizan sujetos ajenos a las candidaturas. No obstante, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General entiende por campaña electoral, exclusivamente, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios (artículo 50, apartado 4), añadiendo la expresa prohibición de que personas jurídicas distintas de las anteriores realicen tales actos (artículo 50, apartado 5). El mo-

nancia con la sentencia 96/2010, del 15 de noviembre, fundamento jurídico 3, solo pueden desautorizarse “cuando su finalidad sea la captación de sufragios” (Tribunal Constitucional 2010).<sup>18</sup>

Desde la óptica del voto particular de José Manuel Maza Martín, las concentraciones y manifestaciones constituían el ejercicio por particulares del derecho de reunión, lo que impedía considerarlas como campaña electoral. Consecuentemente, la JEC no estaría legalmente habilitada para pronunciarse acerca de la procedencia, licitud o ilicitud de las referidas convocatorias, si bien sí debería emplazar a las diferentes juntas electorales provinciales a velar de manera escrupulosa por el correcto desarrollo de la votación, dado que “ese día sí que puede producirse un concreto conflicto entre los principios rectores del proceso electoral y las actuaciones que [venían] llevando a cabo las personas participantes” (Tribunal Constitucional 2010).

Este argumento debe analizarse tomando en consideración que, en los escritos presentados por miembros del movimiento 15-M ante las delegaciones del gobierno de Valencia, Madrid y Salamanca, los solicitantes anunciaban la pretensión de realizar “un pacífico y espontáneo ejercicio del

---

tivo de introducir un elemento subjetivo en la definición se debe a que el Tribunal Supremo, en su sentencia del 8 de diciembre de 1982, había permitido que la Confederación de Empresarios de Andalucía realizara propaganda en las elecciones del 23 de mayo de 1982 al parlamento andaluz. Esta decisión se amparaba en el discutible argumento de que como la antigua legislación electoral consideraba que solo los partidos políticos hacían campaña, la actividad de la Confederación no podía recibir tal calificación jurídica. Véase García (2007, 204-5).

<sup>18</sup> Amparado en dicha sentencia, el miembro de la Junta Electoral Central Luciano Varela Castro argumentó que “la prohibición legal de realizar actos de propaganda electoral [...] durante la jornada previa a la celebración de elecciones no implica proscripción de manifestaciones con el objeto de dar lugar a debates políticos” (Tribunal Constitucional 2010), pues, según la sentencia 136/1999, fundamento jurídico 16, “es a los ciudadanos a los que compete el poder político de decidir [qué] mensajes quieren recibir y qué valor quieren dar a cada uno de ellos” (Tribunal Constitucional 1999).

Todos los votos particulares se amparan en una vasta jurisprudencia constitucional. Así, Silvia Díaz Alabart alude a la sentencia 38/2009, enunciando que “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” (Tribunal Constitucional 2009a). En la misma línea, también enfatiza en las sentencias 170/2008, 37/2009 y 96/2010.

derecho de reunión” (Tribunal Constitucional 2010) con el objeto de “hacer una llamada al ejercicio del voto responsable” (Tribunal Constitucional 2010). Con base en estos hechos, Varela Castro infirió a la hora de formular su voto que la exposición de ideas de modo público y colectivo, aunque puede trascender a las decisiones de los electores, lejos de coartarlas, las enriquecen con más argumentos. Y en esa misma línea, como expuso el miembro José Manuel Trayter Jiménez en su voto particular, la mera sospecha de la perturbación del derecho de sufragio y la posible e hipotética (no demostrada) alteración de la neutralidad política no son suficientes por sí mismas para impedir el ejercicio del derecho de reunión.

Un acuerdo posterior de la JEC (587/2011, del 6 de octubre) indicó en relación con la naturaleza del mencionado Acuerdo 349/2011, y citando el Auto del Tribunal Supremo (ATS) 4868/2011, del 20 de mayo, que su resolución no contenía en sí misma

una decisión o pronunciamiento prohibitivo respecto de reuniones y concentraciones concretas en puntos territoriales determinados, pues se limita a formular un criterio de aplicación o interpretación de determinados preceptos de la LOREG (JEC 2011c).

Por lo que su efecto vinculante se limitaba solo a los hechos de la jornada de reflexión y votación; además, reiteró que la Administración Electoral no es competente en caso de infracciones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 144, apartado 1, párrafo b, de la LOREG.

Planteada así la cuestión y en atención a la decisión de la JEC, una interpretación literal del Acuerdo 349/2011 llevaría a afirmar que todas las concentraciones del movimiento 15-M debían ser prohibidas durante las jornadas de reflexión y votación. Sin embargo, parte de las juntas electorales provinciales (entre otras, la JEP de Murcia por medio de su Acuerdo del 20 de mayo) optaron por una interpretación sistemática en favor del principio *pro libertate*, según la cual se prohibían solamente aquellas

reuniones que, desarrolladas durante las jornadas de reflexión y votación, incurriesen en la petición de emisión o exclusión de voto, o las que en el día de votación entorpecieran el acceso a los lugares de votación o perturbaran el libre ejercicio de voto, pero no todas las convocadas por el movimiento en esos dos días. Dicha solución se sustentó en la inviabilidad de interpretar literalmente el acuerdo, en tanto la Junta Electoral Central no argumentó el carácter electoral de las concentraciones y carecía de competencia para advertir su naturaleza (Gálvez 2012, 392-402).

Son varios los autores que estiman que la actuación del JEC fue correcta y adecuadamente coordinada con el Ministerio del Interior en lo relativo al mantenimiento del orden público (Aguiló 2011, 70). Sin embargo, más allá de la aparente coordinación, son varias las objeciones que pueden plantearse al acuerdo. En primer lugar, como recuerda Pablo Fernández de Casadevante (2015, 202-4), y realizando una interpretación literal del acuerdo, no parece ajustada a derecho la prohibición *pro futuro* de la Junta Electoral Central de reuniones ligadas al movimiento 15-M, que en el momento de publicación del acuerdo ni siquiera estaban convocadas sobre la base de un presupuesto carácter electoralista, pues no es posible conocer el objeto de reuniones que todavía no se han organizado. Por otro lado, hubiera resultado oportuno que la JEC hubiera hecho referencia a lo dispuesto en el artículo 8 de la LRDR, relativo a la necesidad de comunicar la celebración de las reuniones con una antelación mínima de 10 días naturales, salvo causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de la convocatoria (con previo visto bueno de la autoridad gubernativa correspondiente). Tal afirmación se hace considerando que la aplicación de ese precepto habría llevado consigo la dificultad, cuando no imposibilidad, de promover y celebrar reuniones en los términos en que venían organizándose. Por último, es cuestionable la indeterminación del acuerdo a la hora de referirse a los actos prohibidos, lo que debilita gravemente la seguridad jurídica, máxime cuando, como se ha indicado, no se conocía ni el tipo de reuniones que se iban a organizar ni el objeto de estas.

En la vía judicial, el Tribunal Supremo, en el ya citado auto 4868/2011, del 20 de mayo, inadmitió el recurso interpuesto por el partido político Izquierda Unida por cuanto el acuerdo no contenía en sí mismo una decisión o un pronunciamiento prohibitivo respecto a reuniones y concentraciones concretas en puntos territoriales determinados, sino que se limitaba a formular un criterio de aplicación o interpretación de determinados preceptos de la LOREG (fundamento jurídico 5), razón por la cual no lo consideró como un acto administrativo recurrible ante la sala contenciosa. Una similar fundamentación realizó también en su sentencia 8217/2011, del 5 de diciembre, en la que inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular mediante el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales contra el citado acuerdo de la JEC del 19 de mayo.

Aunque inequívoco al asunto del 15-M, otro caso reseñable resuelto por la Junta Electoral Central tuvo lugar un lustro después (Acuerdo 48/2016, del 13 de abril) en respuesta a una consulta del alcalde del ayuntamiento de La Breña Alta, en Santa Cruz de Tenerife, acerca de la posibilidad de celebrar la romería tradicional de las fiestas del municipio en periodo de veda electoral. En su acuerdo, la JEC, tras recordar que no le corresponde la autorización previa de actos institucionales, remarcó que no están inmersas en la prohibición de las jornadas de reflexión y votación las actividades culturales o las fiestas populares que se celebren de forma regular y no contengan alusiones a los logros o actos de las autoridades intervinientes ni al sentido del voto de los electores, por lo que dicho acto podría realizarse.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Este Acuerdo se fundamenta en el apartado 2 del punto tercero de la Instrucción 2/2011, del 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, relativa al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral. En el citado acuerdo se permite expresamente la inauguración, por parte de autoridades públicas, de actos de carácter comercial, industrial, profesional, económico, cultural, deportivo o lúdico (como congresos, ferias de muestras, festivales o fiestas populares) que se celebren de forma regular y periódica en fechas coincidentes con un periodo electoral y carezcan de contenido político alguno.

En contraparte, la JEP de Madrid, en su Acuerdo del 23 de junio de 2016, denegó la autorización a la Asociación Vecinal de Begoña del distrito Fuencarral-El Pardo para realizar un acto denominado Fiestación durante la jornada de reflexión de las elecciones generales del 26 de junio de 2016. Un miembro del partido político Ciudadanos estimó que la celebración tenía carácter electoral, razón por la cual infringía la legislación aplicable. En ese acto, además de realizarse cuentacuentos y *gymkhanas* infantiles, espectáculos de magia, una exposición de maquetas y un concierto musical, se pretendía explicar el Plan Integral de Estrategias de Regeneración Urbana (PIER) del barrio Virgen de Begoña, elaborado por el ayuntamiento de Madrid a la luz de las demandas y las sugerencias vecinales. Tras la resolución de la Junta Electoral, el partido político Ciudadanos se retractó del escrito presentado y solicitó la no celebración del acto en esa fecha, por lo que el acuerdo de la JEP, denegando la autorización del acto, fue dejado sin efecto al día siguiente por medio de un escrito del presidente del órgano electoral.

Un caso opuesto al anterior fue el de la concentración promovida por la Asociación de Defensa Animal Zamora durante el día de reflexión previo a las elecciones municipales del 26 de junio de 2016. La Asociación pretendía realizar una concentración contra la tauromaquia frente a la plaza de toros de Zamora, en el marco de los festejos taurinos de las fiestas de San Pedro. La JEP de Zamora, en su Acuerdo del 15 de junio de 2016, desautorizó la reunión pública por no adecuarse a la legislación electoral, en tanto comprendía que de esta se podía inferir una petición de exclusión de voto al Partido Popular, que en ese momento ostentaba el gobierno municipal. La concentración se pospuso al 29 de junio, tres días después de las elecciones. Ese mismo argumento ya lo había utilizado con anterioridad la JEC para fundamentar su Acuerdo 335/2000, del 12 de marzo, en el que se desestimó el recurso del partido político Andecha Astur contra un informe de la JEP de Asturias que prohibía una manifestación convocada por el citado partido el 19 de marzo de 2000, jornada de reflexión previa a las elecciones generales al Congreso de los Diputados y el Senado español.

El último caso de relieve, a efectos de este estudio, llegó tras la publicación de la sentencia 459/2019, del 14 de octubre, del Tribunal Supremo, en la que se condenaba por delito de sedición a nueve de los procesados en la causa especial por los hechos ocurridos en otoño de 2017 en Cataluña, en el marco del Procés independentista. La plataforma Tsunami Democràtic comenzó a realizar protestas masivas en contra del Estado español y en favor de la libertad de los líderes independentistas presos.

Durante los días previos a las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019, la plataforma independentista convocó a acampadas en la Plaza Universitat de Barcelona, espacio designado para la realización de actos electorales. En el marco de dichas acampadas, organizó una serie de actos el 9 de noviembre, jornada de reflexión, con el lema “Hagámosles reflexionar”, entre los que se incluían conciertos, talleres infantiles y diversas actividades culturales.<sup>20</sup> Al hacerse pública la convocatoria, el partido político Ciudadanos presentó un escrito ante la JEC requiriéndola para paralizar los actos por perturbación del espacio electoral, y el 4 de noviembre de 2019 la JEC trasladó dicho escrito a la JEP de Barcelona por razón de competencia. El partido Ciudadanos solicitaba “el cese de la ilegal ocupación indefinida de la vía pública” (Junta Electoral Provincial de Barcelona 2019) y garantizar “el cumplimiento de la legalidad electoral y el legal ejercicio del derecho de reunión” (Junta Electoral Provincial de Barcelona 2019), así como “el pacífico y libre ejercicio por los ciudadanos del derecho al sufragio” (Junta Electoral Provincial de Barcelona 2019).

La JEP barcelonesa, en su Acuerdo del 5 de noviembre, indicó que no era competente para declarar el desalojo por orden público, en tanto ello depende de las autoridades gubernativas, que conservan sus competen-

---

<sup>20</sup> Debe reseñarse que estos actos fueron completamente distintos a otros convocados previamente por la plataforma, como la concentración realizada en la Terminal 1 del Aeropuerto de Barcelona-El Prat o los cortes en las autopistas AP-7 y AP-8, hechos que derivaron en graves alteraciones del orden público, entendido este como el orden externo y material de la convivencia ciudadana (González 2020, 11-23).

cias y potestades en atención al artículo 54, apartado 2, de la LOREG. En aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional (esencialmente, las sentencias 96/2010, del 15 de noviembre, fundamento jurídico 4; 37/2009, del 9 de febrero, fundamento jurídico 3 *in fine* y 38/2009, y 2 *in fine*), que exige interpretaciones favorables a la máxima efectividad en el ejercicio de los derechos, y habida cuenta del tamaño de las reivindicaciones y de que no pedían el voto o la exclusión de este hacia ningún partido, la Junta Electoral Central consideró que los actos debían ser permitidos incluso “en jornadas que entran dentro del ámbito temporal de aplicación de la LOREG” (Junta Electoral Provincial de Barcelona 2019, punto 4). Todo ello, sin perjuicio de que el día de los comicios el colegio electoral aledaño a la plaza se encontrara libre y expedito, y sin símbolos políticos, reivindicaciones o perturbaciones de ningún tipo (Junta Electoral Provincial de Barcelona 2019, punto 5).

De forma similar resolvió la JEC en su Acuerdo 707/2019, del 8 de noviembre; en este se atendía la solicitud del Partido Popular para que se requiriera a la Generalitat de Cataluña no autorizar actos ni manifestaciones en las jornadas de reflexión y votación, pidiendo, asimismo, la adopción de medidas que garantizaran el ejercicio del derecho de sufragio. La JEC, aludiendo al Acuerdo 349/2011, del 19 de mayo, relativo al movimiento 15-M, recordó que la competencia en relación con las manifestaciones en periodo electoral es de las juntas electorales provinciales, e instó a la Generalitat a adoptar las medidas que fueran necesarias para garantizar la neutralidad en los espacios públicos,

en particular respecto de concentraciones o manifestaciones que contengan lemas, símbolos, proclamas, declaraciones o actuaciones en defensa de ideas o propuestas exclusivamente defendidas y representadas por algunas candidaturas (JEC 2011b, punto 3).

Con ello, encomendó a la JEP de Barcelona y a las autoridades gubernativas competentes la garantía del libre acceso a los colegios electorales



y el impedimento de que se llevaran a cabo comportamientos que perturbasen la libre voluntad de los electores. Todo por cuanto, como declaró la Junta Electoral Central en su acuerdo sobre el 15-M, existe una prohibición durante el día de la votación de formar grupos susceptibles de entorpecer el acceso a los locales electorales o dificultar o coaccionar el libre ejercicio del derecho del voto en las proximidades a dichos espacios (artículo 93 de la LOREG). Estas indicaciones de la JEC, como enfatiza el acuerdo, se hallaban en sintonía con una consolidada jurisprudencia constitucional e iban destinadas a “garantizar el ejercicio con plena libertad del derecho fundamental de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución” (JEC 2011b).

### *Síntesis conclusiva*

Las limitaciones y modulaciones del derecho fundamental de reunión durante las jornadas de reflexión y votación en España distan de ser absolutas. Así lo ha argumentado la JEC por medio de numerosos acuerdos avalados posteriormente por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, entre los que cabe resaltar, por su impacto en la realidad sociopolítica, el Acuerdo 349/2011, del 19 de mayo, relativo al movimiento 15-M, y el Acuerdo 707/2019, del 8 de noviembre, relacionado con la plataforma Tsunami Democràtic.

Una lectura sistemática del conjunto de las resoluciones permite afirmar que el derecho de reunión solo puede ser limitado en el transcurso de la veda electoral en dos concretos contextos:

- 1) Cuando con su ejercicio se entorpezca, dificulte o imposibilite el derecho de voto de los electores (por ejemplo, al impedir el acceso a los lugares de votación).
- 2) Cuando con su ejercicio se pretenda interferir en la voluntad y el sentido del voto de los electores.

Tanto en un supuesto como en el otro, se parte de una premisa: no puede asumirse que cualquier reunión convocada en un espacio público durante las jornadas de reflexión o votación tiene carácter político y, como consecuencia, debe ser prohibida. Tal presunción debe ser fehacientemente acreditada por las autoridades gubernativas y, en tanto ello no suceda, debe favorecerse el ejercicio del derecho de reunión, aun en detrimento de otros derechos, en especial los de participación política.

Tan consolidada como discutida, pero con el aval del Poder Judicial y del máximo intérprete de la Constitución Española, la doctrina de la Junta Electoral Central respecto al ejercicio del derecho de reunión durante las jornadas de reflexión y votación posibilita la compleja compatibilidad entre las concentraciones y manifestaciones y el libre sufragio, un sincretismo imprescindible para garantizar una democracia plena y de calidad, máxime en un contexto cambiante que generará nuevos y complejos escenarios a resolver por la Administración Electoral.

Indudablemente, la existencia de una veda electoral es una opción constitucional, razón por la cual algunas constituciones la contemplan y otras no. Por ello, no parece imprudente repensar la necesidad, la utilidad y la idoneidad de continuar limitando ciertos derechos fundamentales, como el de reunión, durante la jornada previa a las elecciones, especialmente en la época de las redes sociales y la globalización.<sup>21</sup> Con todo, como acertadamente indica Francisco Balaguer (2009, 665), cualquier análisis acerca de la supresión o la modificación de la veda electoral debe reali-

---

<sup>21</sup> Son varias y autorizadas las posturas doctrinales contrarias a la jornada de reflexión. Estas sostienen, por un lado, que parece discutible que el elector decida su voto tan solo 24 horas antes de acudir a las urnas, y, por otro lado, ponen de relieve la práctica imposibilidad de controlar la difusión de mensajes que puedan incidir en el sentido del voto de la ciudadanía (Salazar 2006, 96-7), lo que se agudiza en tiempos de redes sociales. Desde el sector doctrinal proclive al mantenimiento de la jornada de reflexión, se argumenta, en primer lugar, la importancia de la veda electoral como un periodo de transición particularmente relevante, dada la intensidad que adquieren las campañas, y en segunda instancia, defienden la inexistencia de motivos de entidad que apoyen su supresión, pues el hecho de que se permitiese la propaganda electoral durante la jornada de reflexión no obstaculizaría, en principio, la formación de una opinión libre acerca de las opciones electorales disponibles (Balaguer 2009, 660).

zarse partiendo de la paradoja de que si no acontecen circunstancias extraordinarias, una hipotética regulación específica y exhaustiva respecto a la restricción de derechos durante la jornada de reflexión<sup>22</sup> resultaría innecesaria, pues en condiciones normales no se organizan concentraciones o manifestaciones de índole marcadamente política (como la del 13 de marzo de 2004) en ese día. Y si, por el contrario, transcurren circunstancias anormales, una previsión legal que conduzca a la prohibición y la disolución de tales reuniones puede provocar todavía más tensiones en el proceso electoral. Por tales razones, parece preferible dotar a la JEC de cierta flexibilidad de actuación en atención a las circunstancias concurrentes, como sucede hasta el momento, sin perjuicio de exigirle una doctrina fundada en derecho y maximizadora de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Ese planteamiento puede extrapolarse, *mutatis mutandis*, a la jornada de votación, siempre con las salvedades ligadas a las particularidades de esta, especialmente en lo relativo a la garantía de un acceso libre de coacciones a los colegios electorales.

### *Fuentes consultadas*

- Aguiló Lúcia, Lluís. 2011. “Informe sobre el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 2011 y el Movimiento 15M”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad 2* (diciembre): 65-70. [Disponible en [https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2019/20111201epp\\_aguiló\\_lucia\\_l\\_es\\_o.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2019/20111201epp_aguiló_lucia_l_es_o.pdf) (consultada el 21 de marzo de 2023)].
- Arnaldo Alcubilla, Enrique. 1994. “La Administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central”. *Revista Vasca de Administración Pública* 40 (septiembre-diciembre): 71-102. [Disponible en <https://www.euskadi.eus/r61-apprvap/es/t59auUdaWar/R2/>]

<sup>22</sup> Esta regulación ha sido reclamada y propuesta en numerosas ocasiones por parte de la doctrina. Quizá su principal exponente es Óscar Sánchez Muñoz (2007), amén de la bibliografía por él citada.

- verArticulo?numejem=40&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=3&locale=eu (consultada el 21 de marzo de 2023)].
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. 1995. Administración electoral. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, coord. Alfredo Montoya Melgar. Vol. I. Madrid: Civitas.
- Balaguer Callejón, Francisco. 2009. “El día de reflexión: prohibición de manifestaciones, encuestas electorales y utilización de nuevas tecnologías”. En *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, coords. Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos, 657-71. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CE. Constitución Española. 1978. Disponible en [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con) (consultada el 21 de marzo de 2023).
- Fernández de Casadevante Mayordomo, Pablo. 2014. *La Junta Electoral Central. La libertad de expresión y el derecho a la información en periodo electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- . 2015. La Junta Electoral Central y las concentraciones del 15-M previas a las elecciones de mayo de 2011. En *Pajares 2015*, 195-206.
- Fernández Montalvo, Rafael. 2015. Las potestades normativas de la Junta Electoral Central. En *Pajares 2015*, 17-37.
- Gálvez Muñoz, Luis A. 2012. “La Junta Electoral Central ante las concentraciones del 15-M”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 95 (mayo-agosto): 377-405. [Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39883> (consultada el 21 de marzo de 2023)].
- García Guerrero, José Luis. 2007. *Escritos sobre partidos políticos (cómo mejorar la democracia)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- , coord. 2013. *Los derechos fundamentales. La vida, la igualdad y los derechos de libertad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- . 2013. Preámbulo. En *García 2013*, 19-30.

- González Collantes, Tàlia. 2020. “El poder punitivo ante el ejercicio, los excesos y la desnaturalización del derecho de reunión y manifestación (a propósito de las acciones de Tsunami Democràtic)”. *Revista General de Derecho Penal* 33: 1-29.
- JEC. Junta Electoral Central. 2000. Acuerdo 335/2000 del 12 de marzo. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/busca dorresult?acuerdo=335&acuerdoAno=2000&esinstruccion=false&id acuerdoinstruccion=22994&materias=0&operadoracuerdo=-1 & operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template= Doctrina/JEC\\_Detalle&tiposautor=0&total=1](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/busca dorresult?acuerdo=335&acuerdoAno=2000&esinstruccion=false&id acuerdoinstruccion=22994&materias=0&operadoracuerdo=-1 & operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template= Doctrina/JEC_Detalle&tiposautor=0&total=1) (consultada el 21 de marzo de 2023).
- . 2003. Acuerdo 127/2003 del 7 de mayo. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo= 127&acuerdoAno=2003&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion= 1501&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1& procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC\\_Detalle &tiposautor=0&total=1](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo= 127&acuerdoAno=2003&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion= 1501&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1& procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle &tiposautor=0&total=1) (consultada el 21 de marzo de 2023).
- . 2004. Acuerdo 216/2004 del 13 de marzo. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?esinstruccion= false&idacuerdoinstruccion=4566&materias=0&numExpediente=344& operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&sPag=1&template=Doctrina /JEC\\_Detalle&tipoExpediente=292&tiposautor=0&total=2](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?esinstruccion= false&idacuerdoinstruccion=4566&materias=0&numExpediente=344& operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&sPag=1&template=Doctrina /JEC_Detalle&tipoExpediente=292&tiposautor=0&total=2) (consultada el 21 de marzo de 2023).
- . 2011a. Acuerdo 106/2011 del 7 de abril. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=106 &acuerdoAno=2011&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=30 164&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1& procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC\\_ Detalle&tiposautor=0&total=1](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=106 &acuerdoAno=2011&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=30 164&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1& procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_ Detalle&tiposautor=0&total=1) (consultada el 21 de marzo de 2023).
- . 2011b. Acuerdo 349/2011 del 19 de mayo. Disponible en <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=>

- 349&acuerdoAno=2011&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=28888&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC\_Detalle&tiposautor=0&total=1 (consultada el 21 de marzo de 2023).
- 2011c. Acuerdo 587/2011 del 6 de octubre. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=587&acuerdoAno=2011&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=27498&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC\\_Detalle&tiposautor=0&total=1](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=587&acuerdoAno=2011&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=27498&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&tiposautor=0&total=1) (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2016. Acuerdo 48/2016 del 13 de abril. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=48&acuerdoAno=2016&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=37185&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC\\_Detalle&tiposautor=0&total=1](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=48&acuerdoAno=2016&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=37185&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&tiposautor=0&total=1) (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2018. Acuerdo 7/2018, del 11 de enero. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=7&acuerdoAno=2018&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=50840&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC\\_Detalle&tiposautor=0&total=1](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=7&acuerdoAno=2018&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=50840&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&tiposautor=0&total=1) (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2019a. Instrucción 3/2019 del 4 de marzo. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?esinstruccion=true&idacuerdoinstruccion=66561&sPag=1&template=Doctrina/JEC\\_Detalle&total=95](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?esinstruccion=true&idacuerdoinstruccion=66561&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&total=95) (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2019b. Acuerdo 707/2019 del 8 de noviembre. Disponible en [http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=707&acuerdoAno=2019&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=71313&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC\\_Detalle&tiposautor=0&total=1](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscadorresult?acuerdo=707&acuerdoAno=2019&esinstruccion=false&idacuerdoinstruccion=71313&materias=0&operadoracuerdo=-1&operadorobjeto=-1&procesosElectorales=0&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&tiposautor=0&total=1) (consultada el 21 de marzo de 2023).

- Junta Electoral Provincial de Barcelona. 2019. Acuerdo del 5 de noviembre.
- Junta Electoral Provincial de Madrid. 2016. Acuerdo del 23 de junio.
- Junta Electoral Provincial de Zamora. 2016. Acuerdo del 15 de junio.
- Labrador Méndez, Germán. 2014. La democracia emplazada: memoria de las plazas, historia popular y crítica poética después del 15M. En *15MP2P. Una mirada transdisciplinar del 15M*, coords. Eunate Serrano, Antonio Calleja-López, Arnau Monterde y Javier Toret, 171-92. Disponible en <http://dx.doi.org/10.7238/in3.2014.1> (consultada el 21 de marzo de 2023).
- LRDR. Ley Orgánica 9/1983. 1983. Ley del 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1983/07/15/9/con> (consultada el 21 de marzo de 2023).
- Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General. 1985. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con> (consultada el 21 de marzo de 2023).
- Massó Garrote, Marcos Francisco. 2013. El derecho de reunión. En García 2013, 295-325.
- Pajares Montolío, Emilio, ed. 2015. *Las funciones de la Junta Electoral Central*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pascua Mateo, Fabio. 2007. *La Administración Electoral*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Presno Linera, Miguel Ángel. 2015. Las concentraciones y manifestaciones del 15-M en el contexto del proceso electoral de mayo de 2011. En Pajares 2015, 99-122.
- Rallo Lombarte, Artemi. 1998. *Garantías electorales y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ramos Sánchez, Alfredo. 2010. *La jornada de reflexión electoral no excluye, en principio, la celebración de manifestaciones en ejercicio del derecho de reunión*. Diario La Ley núm. 7589, sección Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- Ruiz Robledo, Agustín. 2006. *Compendio de derecho constitucional español*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salazar Benítez, Octavio. 2006. *La ciudadanía perpleja. Claves y dilemas del sistema electoral español*. Madrid: Laberinto Político.
- Sánchez Muñoz, Óscar. 2007. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Satrústegui Gil-Delgado, Miguel. 1990. “Las garantías del derecho electoral”. *Revista de las Cortes Generales* 20 (agosto): 91-118. [Disponible en <https://doi.org/10.33426/rcg/1990/20/727> (consultada el 21 de marzo de 2023)].
- Schmitt, Carl. 1970. *Teoría de la constitución*. México: Ed. Nacional.
- Solozábal Echavarría, Juan José. 1991. “Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales”. *Revista de Estudios Políticos* 71 (enero-marzo): 87-110. [Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/47071> (consultada el 21 de marzo de 2023)].
- Tajadura Tejada, Javier. 2015. *Los derechos fundamentales y sus garantías*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tribunal Constitucional. 1982a. Sentencia 2/1982 del 29 de enero. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/44> (consultada el 21 de marzo de 2023).
- . 1982b. Auto 103/1982 del 3 de marzo. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/7304> (consultada el 21 de marzo de 2023).
- . 1982c. Sentencia 36/1982 del 16 de junio. Disponible en [https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/78#complete\\_resolucion](https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/78#complete_resolucion) (consultada el 21 de marzo de 2023).
- . 1988a. Sentencia 85/1988 del 28 de abril. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1026> (consultada el 21 de marzo de 2023).



- 1988b. Sentencia 154/1988 del 21 de julio. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1095> (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 1990. Sentencia 59/1990 del 29 de marzo. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1484> (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 1995. Sentencia 66/1995 del 8 de mayo. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2920> (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 1999. Sentencia 136/1999 del 20 de julio. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878> (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2000. Sentencia 42/2000 del 14 de febrero. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/18277> (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2008. Sentencia 170/2008 del 15 de diciembre. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/eu/Resolucion/Show/6402> (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2009a. Sentencia 38/2009 del 9 de febrero. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6457> (consultada el 21 de marzo de 2023).
  - 2010. Sentencia 96/2010 del 15 de noviembre. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6735> (consultada el 21 de marzo de 2023).
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2007a. Caso Bukta y otros c. Hungría, núm. 25691/04. Sentencia del 17 de julio. Fecha final: 17 de octubre. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-81728> (consultada el 21 de marzo de 2023).
- 2007b. Caso Nurettin Aldemir y otros c. Turquía, núm. 32124/02 y otros. Sentencia del 18 de diciembre. Fecha final: 2 de junio de 2008. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-84054> (consultada el 21 de marzo de 2023).

—. 2009. Caso *Éva Molnár c. Hungría*, núm. 10346/05. Sentencia del 7 de octubre de 2008. Fecha final: 7 de enero de 2009. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-88775> (consultada el 21 de marzo de 2023).

Tribunal Supremo. 2011a. Auto 4868/2011 del 20 de mayo. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5498936389e64d44/20110602> (consultada el 21 de marzo de 2023).

—. 2011b. Sentencia 8217/2011 del 5 de diciembre. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/fff0609626c79183/20111223> (consultada el 21 de marzo de 2023).

—. 2019. Sentencia 459/2019 del 14 de octubre. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/210eba2f5a7faa75/20191014> (consultada el 21 de marzo de 2023).