



Roj: **STSJ CL 2136/2015 - ECLI: ES:TSJCL:2015:2136**

Id Cendoj: **47186330012015100360**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **19/05/2015**

Nº de Recurso: **435/2015**

Nº de Resolución: **953/2015**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **ANA MARIA VICTORIA MARTINEZ OLALLA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

VALLADOLID

SENTENCIA: 00953/2015

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

VALLADOLID

N40800

C/ ANGUSTIAS S/N

N.I.G: 47186 33 3 2015 0002870

Procedimiento : DR DERECHO DE REUNION 0000435 /2015 PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000435 /2015 - ML

Sobre: DERECHOS FUNDAMENTALES

De D./ña. GANEMOS SALAMANCA

LETRADO GABRIEL DE LA MORA GONZALEZ

PROCURADOR D./Dª. ANA ISABEL FERNANDEZ MARCOS

Contra D./Dª. SUBDELEGACION DEL GOBIERNO EN SALAMANCA, JUNTA ELECTORAL DE SALAMANCA

LETRADO ABOGACÍA DEL ESTADO VALLADOLID,

PROCURADOR D./Dª. ,

SENTENCIA Nº 953

ILMOS. SRES.:

PRESIDENTA DE LA SALA:

DOÑA ANA MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO

En Valladolid, a diecinueve de mayo de dos mil quince.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso en el que se impugna:



La resolución de la Junta Electoral Provincial de Salamanca de 7 de mayo de 2015 por la que se deniega la celebración de la XII Asamblea del movimiento ciudadano GANEMOS SALAMANCA en la Plaza Mayor de Salamanca los días 21 y 22 de mayo de 2015.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: La agrupación de electores GANEMOS SALAMANCA, representada por la Procuradora Sra. Fernández Marcos, bajo la dirección del Letrado Sr. de la Mora González.

Como demandada: LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE SALAMANCA, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

EL MINISTERIO FISCAL, en cumplimiento de lo previsto legalmente.

Ha sido ponente la Ilma. Sra. Magistrada D^a ANA MARTÍNEZ OLALLA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la agrupación de electores GANEMOS SALAMANCA ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Salamanca de 7 de mayo de 2015 por la que se deniega la celebración de la XII Asamblea del movimiento ciudadano GANEMOS SALAMANCA en la Plaza Mayor de Salamanca los días 21 y 22 de mayo de 2015, porque constituye un acto propio de campaña electoral, no equiparable a un simple punto o mesa informativos, acto de campaña electoral cuya realización es más propio que se lleve a cabo en los lugares habilitados al efecto por el Excmo. Ayuntamiento para actos o mítines de esa naturaleza y no en la Plaza Mayor de la ciudad.

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala del pasado quince de mayo se convocó a las partes personadas, al representante legal de la Administración y al Ministerio Fiscal a una audiencia para el día 19 de mayo del año en curso, en que se llevó a cabo como consta en la forma en que ha sido documentada.

En ese acto la parte demandante solicitó que con, estimación del recurso, se declare la nulidad de la Resolución impugnada en cuanto limita el derecho de reunión y que se declare haber lugar al ejercicio libre del derecho fundamental de reunión interesado en el escrito de 6 de mayo, con imposición de costas a la Administración demandada. La Abogacía del Estado solicitó la desestimación del recurso sin imposición de costas y el Ministerio Fiscal solicitó, igualmente, la desestimación del presente recurso.

Tras la práctica de la prueba oportunamente propuesta y formuladas conclusiones por las partes y por el Ministerio Fiscal, quedaron los actos conclusos. Terminada la vista se procedió a la votación y fallo del presente recurso.

TERCERO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo por la representación procesal de la agrupación de electores GANEMOS SALAMANCA la resolución de la Junta Electoral Provincial de Salamanca de 7 de mayo de 2015, por la que se deniega la celebración de la XII Asamblea del movimiento ciudadano GANEMOS SALAMANCA en la Plaza Mayor de Salamanca los días 21 y 22 de mayo de 2015, por el procedimiento establecido en el art. 122 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998, de 13 de julio (LJCA), y se pretende por la parte actora que se anule esa Resolución en cuanto limita su derecho de reunión y que se declare haber lugar al ejercicio libre del derecho fundamental de reunión en los términos interesados en su escrito de 6 de mayo.

La denegación se fundamenta en que dicha reunión constituye un acto propio de campaña electoral, no equiparable a un simple punto o mesa informativos, acto de campaña electoral cuya realización es más propio que se lleve a cabo en los lugares habilitados al efecto por el Excmo. Ayuntamiento para actos o mítines de esa naturaleza y no en la Plaza Mayor de la ciudad.

Se oponen a la demanda la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal porque entienden que el derecho fundamental de reunión está modulado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y, de acuerdo con lo establecido en los arts. 54.3 y 57 de la misma, los actos de campaña electoral deben efectuarse en los locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito reservados para ello por el Ayuntamiento.

SEGUNDO.- Como datos relevantes a tener en cuenta son de destacar los siguientes:



*Mediante escrito de fecha 6 de mayo de 2015, don Gabriel de la Mora González, en nombre del movimiento ciudadano GANEMOS SALAMANCA comunicó a la Subdelegación del Gobierno la intención de realizar una serie de actos de campaña electoral, entre los que figura la celebración de una asamblea ciudadana en la Plaza Mayor el 21 de mayo, a partir de las 19 horas hasta las 22 horas, ocupando no más de 400 m² (20 m x 20 m), utilizando: mesa, sillas-bancos, megafonía, pancartas, etc.; subsidiariamente, se solicita la celebración con idénticas características para el día 22, en caso de lluvias u otros acontecimientos meteorológicos.

*El 7 de mayo de 2015 por el Secretario General de la Subdelegación del Gobierno en Salamanca se remite la documentación presentada por aquél a la Junta Electoral Provincial (JEP) ante la posibilidad de que los hechos que se refieren pudieran estar sometidos al régimen previsto en el art. 54 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General .

*Ese mismo día se dicta por la Junta Electoral Provincial de Salamanca la resolución aquí impugnada, que es notificada a don Gabriel de la Mota González el día 11 de mayo de 2015 por la Secretaría de la mencionada Junta con indicación del recurso que podía interponerse contra ella.

El 12 de mayo de 2015 se interpone el presente recurso contencioso-administrativo.

TERCERO.- El art. 50, apartados 4 y 5 de la LOREG establece:

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

5. Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el art. 20 de la Constitución " .

En el art. 54 de LOREG se dispone que:

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

2. Se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público, y con este fin, las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada.

3. Los Ayuntamientos deberán reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral".

Y en el art. 55.1 y 2 se señala:

"1. Los Ayuntamientos tendrán la obligación **de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas** por el sistema llamado de banderolas. La propaganda a través de las pancartas y banderolas sólo podrá colocarse en los lugares reservados como gratuitos por los Ayuntamientos.

2. Aparte de los lugares especiales gratuitos indicados en el apartado anterior, los partidos, coaliciones, federaciones y las candidaturas sólo pueden colocar carteles y otras formas de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados".

A su vez el art. 57.1 y 3 indica que:

"1 . **A los efectos de lo dispuesto en el art. 55** los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, comunican a la correspondiente Junta Electoral de Zona que, a su vez lo pone en conocimiento de la Junta Provincial, **los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de actos de campaña electoral**"...

3. El cuarto día posterior a la proclamación de candidatos, las Juntas de Zona atribuyen los locales y lugares disponibles, en función de las solicitudes, y cuando varias sean coincidentes, atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, a las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción. Las Juntas Electorales de Zona comunicarán al representante de cada candidatura los locales y lugares asignados".

De la normativa expuesta, resulta que la asamblea ciudadana que quiere celebrar el día 21 de mayo en la Plaza Mayor la parte recurrente es un acto público de campaña electoral que, como agrupación de electores que es, puede realizar al amparo de lo establecido en el art. 50.4 de la LOREG, rigiendo la celebración del referido



acto público de campaña lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión, sin modulación ni limitación alguna de ese derecho, porque no las establece la Ley para los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores; solo los que no pueden legalmente realizar campaña electoral, a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, tienen limitado este derecho exclusivamente cuando la reunión tiene por objeto la captación de sufragios, pero con la interpretación restrictiva de esta limitación que efectúa el Tribunal Constitucional en las sentencias 170/2008, de 15 de diciembre, 37/2009 y 38/2009, ambas de 9 de febrero y en la 96/2010 de 15 de noviembre.

La previsión legal contemplada en el art. 54.3 de la LOREG, que invoca la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal, por la que los Ayuntamientos deben reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral no puede interpretarse en un sentido limitador del derecho de reunión, sino en el de favorecer el correcto desarrollo de la campaña electoral en el aspecto relativo a la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas, como resulta de lo establecido en el art. 57 en el que se dice que " **a los efectos de lo dispuesto en el art. 55**" (en dicho artículo se establece la obligación de los Ayuntamientos de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas) los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, deben comunicar a la correspondiente Junta Electoral de Zona que, a su vez lo pone en conocimiento de la Junta Provincial, los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de actos de campaña electoral.

Por tanto, únicamente puede denegarse la celebración de un acto público de campaña electoral en los términos que se contemplan en la normativa reguladora del derecho fundamental de reunión con arreglo a la doctrina constitucional que lo ha interpretado.

Se dice en la sentencia del Tribunal Constitucional 195/2003 que "el ejercicio del derecho de reunión del art. 21 CE está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, de 16 de junio, FJ 6 ; 59/1990, de 29 de marzo), **habiendo de tenerse en cuenta que el deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización, ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa**, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal (SSTC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5 ; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 2), sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros (STC 66/1995, FJ 2)"

Sobre el contenido del derecho de reunión (art. 21 CE) y los límites a su ejercicio que forzosamente impone la protección de otros bienes o derechos constitucionales y, en lo que aquí interesa, la limpieza o pureza de los procesos electorales o los derechos de participación pública, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las sentencias antes citadas nº 170/2008, 37/2009, 38/2009 y 96/2010.

En concreto, se dice en la STC 170/2008 y se repite en las otras citadas:

"Según tenemos reiterado, el derecho de reunión 'es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo -una agrupación de personas-, el temporal -su duración transitoria-, el finalístico -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración-' (STC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2; doctrina reiterada en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3 ; 196/2002, de 28 de octubre, FJ 4 ; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2).

También se ha enfatizado sobre 'el relieve fundamental que este derecho -cauce del principio democrático participativo- posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución' (STC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2; en el mismo sentido STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 6). De hecho para muchos grupos sociales 'este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones' (por todas, STC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2). En este sentido, tenemos dicho, reproduciendo jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que 'la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión' (STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001, § 85), o también que 'la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación' STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999, § 58' (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 3).



Por lo que se refiere a la limitación del derecho de reunión, este Tribunal Constitucional ha recordado que dicho derecho 'no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites (SSTC 2/1982, de 29 de enero , FJ 5 ; 36/1982, de 16 de junio ; 59/1990, de 29 de marzo, FFJJ 5 y 7; 66/1995, de 8 de mayo , FJ 3; y ATC 103/1982, de 3 de marzo , FJ 1), entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE -alteración del orden público con peligro para personas y bienes-, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales' (FJ 2), lo que también se deduce del art. 10.1 CE ' (STC 195/2003, de 27 de octubre , FJ 4). ...

De ahí que, 'en los casos en los que existan `razones fundadas` que lleven a pensar que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo. Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una **exigencia de motivación** de la resolución correspondiente (STC 36/1982, de 16 de junio) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir **que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE , o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución "** (STC 195/2003, de 27 de octubre , FJ 4).

Además, no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, **debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión** (favor libertatis: SSTC 66/1995, de 8 de abril , FJ 3 ; 42/2000, de 14 de febrero , FJ 2 ; 195/2003, de 27 de octubre , FJ 7 ; 90/2006, de 27 de marzo , FJ 2 ; 163/2006, de 22 de mayo , FJ 2 ; 301/2006, de 23 de octubre , FJ 2). Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 'que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art. 11.2 CEDH , de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso Sidiropoulos, de 10 de julio de 1998 , § 40)' (STC 236/2007, de 7 de noviembre , FJ 6)".

En el presente caso se ha denegado la celebración de la asamblea en la Plaza Mayor de Salamanca porque no se considera un lugar apropiado para ello lo que, ciertamente, es un mero criterio subjetivo de oportunidad - una plaza mayor es un espacio abierto que permite el contacto y la comunicación entre los ciudadanos y una gran cantidad de funciones urbanas, entre las que se encuentran la de espacio político y social- que vulnera lo dispuesto en el art. 21.2 de la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este derecho fundamental, ya que no se justifica en razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para las personas o bienes o en la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución.

CUARTO.- De acuerdo con lo expuesto, el presente recurso ha de ser estimado, como se ha solicitado por la parte demandante, declarando la nulidad de pleno derecho - art. 62.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - de la Resolución impugnada, reconociéndose asimismo el derecho de la recurrente a que la reunión litigiosa se lleve a cabo en los términos indicados en la comunicación presentada en la Subdelegación del Gobierno en Salamanca el día 6 de mayo de 2015.

QUINTO.- Las costas causadas a la parte recurrente se imponen a la Administración demandada (art. 139 de la LJCA).

SEXTO.- Esta sentencia es firme al no ser susceptible de recurso de casación, a tenor de lo dispuesto en los arts. 86.2.c) y 122.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS:

Que, estimando el presente recurso contencioso-administrativo núm. 435/15 interpuesto por la representación procesal de la agrupación de electores GANEMOS SALAMANCA, debemos: 1) Declarar y declaramos nula de pleno derecho la Resolución impugnada de la Junta Electoral Provincial de Salamanca de 7 de mayo de 2015 en cuanto deniega la celebración de la XII Asamblea del movimiento ciudadano GANEMOS SALAMANCA en la Plaza Mayor de Salamanca el día 21 y, subsidiariamente, el 22 de mayo de 2015, que podrá celebrarse en



los términos solicitados en el escrito presentado el 6 de mayo de 2015 ante la Subdelegación del Gobierno en Salamanca. 2) Imponer a la Administración del Estado demandada las costas causadas a la parte recurrente.

Notifíquese esta sentencia a las partes, al Ministerio fiscal y a la Subdelegación de Gobierno en Salamanca.

Esta sentencia es firme.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se unirá testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ