



Roj: **STSJ CLM 1816/2016 - ECLI: ES:TSJCLM:2016:1816**

Id Cendoj: **02003330022016100584**

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

Sede: **Albacete**

Sección: **2**

Fecha: **16/06/2016**

Nº de Recurso: **263/2016**

Nº de Resolución: **407/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **RAQUEL IRANZO PRADES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2**

**ALBACETE**

**SENTENCIA: 00407/2016**

**Recurso núm. 263/16**

**Toledo**

**S E N T E N C I A Nº 407**

**SALA DE LO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.**

Ilmos. Sres.:

Presidenta:

Dª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Angel Pérez Yuste

D. Miguel Angel Narváez Bermejo

D. Ricardo Estévez Goytre.

En Albacete, a dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos de Derecho de Reunión número **263/16** el recurso contencioso administrativo seguido a instancia de **CANDIDATURA UNIDOS PODEMOS TOLEDO**, representada por el Procurador Sr. Serna Espinosa y dirigida por el Letrado D. Enrique Luis Gómez Pérez Grueso, contra la **JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE TOLEDO**, que ha estado representada y dirigida por el Sr. Letrado del Estado, con intervención del **MINISTERIO FISCAL**, sobre DENEGACIÓN DE CONCENTRACIÓN; siendo Ponente la Itma. Sra. Magistrada Dª. Raquel Iranzo Prades.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación de la candidatura de Unidos Podemos en Toledo se interpuso recurso contencioso-administrativo al amparo del art. 122 de la Ley 29/1998 por el procedimiento especial de protección del Derecho de reunión contra la resolución de la Junta Electoral Provincial de Toledo de 10 de junio



de 2.016 por la que se prohibió la celebración del acto de campaña electoral solicitado para el día 19 de junio en la plaza de Zocodover de Toledo.

**SEGUNDO.-** Recibido el expediente administrativo se convocó a las partes y al Ministerio Fiscal para la vista, acto que ha tenido lugar en la fecha de hoy.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La candidatura recurrente comunicó a la Junta Electoral Provincial de Toledo en fecha 9 de junio de 2.016 su voluntad de realizar un acto de campaña electoral, de carácter lúdico/político, que consistiría en presentación de candidatos, debate y mitin final. Para tal acto estaba prevista por la organización la instalación de un escenario móvil y un equipo de sonido.

El acto tendría lugar el día 19 de junio de 2.016 a las 12.30 horas en la Plaza de Zocodover de Toledo, con una duración máxima prevista de dos horas y para el montaje y desmontaje de la instalación y preparación de la organización del evento, se decía precisar el acceso al lugar y disponibilidad del espacio de 10.00 a 15.00 horas.

Se preveía una asistencia multitudinaria (superior a 1.000 personas).

Con arreglo a ello solicitaba que se tuviera por evacuado el trámite de comunicación previa del acto mencionado en el lugar anteriormente descrito en el día y hora señalados, y que se proporcionaran todos los recursos que, a juicio de la Delegación del Gobierno de Castilla la Mancha en Toledo, fueran precisos para garantizar la seguridad del evento y cumplimiento de la normativa aplicable.

En el siguiente día la Junta Electoral Provincial de Toledo adoptó el siguiente acuerdo, que es el ahora impugnado:

*"...Prohibir el mencionado acto de campaña Electoral en los términos propuestos, pues la celebración de actos públicos de campaña Electoral prevista en el art. 54 en relación con el art. 57 de la LOREG, ha de realizarse preferente en los lugares públicos comunicados por los Ayuntamientos entre los que no está la Plaza de Zocodover, y aunque ello no es óbice al ejercicio del derecho de reunión, en este caso al tratarse de la plaza más transitada de la ciudad de Toledo, con instalación de terrazas dedicadas a la hostelería, con masiva afluencia de turistas y vecinos los domingos por la mañana, la celebración de un acto con asistencia multitudinaria prevista en más de mil personas, con instalación de un escenario móvil y equipo de sonido que precisa la disponibilidad del espacio durante 5 horas, entre las 10.00 y las 15.00 horas, hace absolutamente imposible el libre tránsito de personas ajenas al acto, así como el paso de vehículos y medios de transporte público y entraña riesgos de alteración del orden público con peligro para personas y bienes ( art. 10 Ley Org 9/1983 )....".*

Frente a ello se alza la candidatura recurrente, entendiéndose vulnerado el derecho recogido en el art. 21.2 y el art. 23 en relación con el art. 6 de la Constitución .

Se dice que no se ha justificado por parte de la Junta Electoral Provincial el riesgo de alteración del orden público con peligro para personas y bienes que aduce como motivo de la prohibición, por cuanto no existe informe gubernativo que así lo indique.

Se dice, además, que en el lugar solicitado para la realización del acto prohibido, con aforo superior a 1.000 personas, se viene realizando con habitualidad diferentes actos de distinta naturaleza y también de asistencia multitudinaria, sin que haya noticia de alteración alguna del orden público.

A título de ejemplo se cita la celebración del Corpus que congregó en 2.010 un número de personas muy superior a la prevista para el acto solicitado; distintos actos religiosos, culturales o musicales, tales como la tradicional Cabalgata de Reyes y fiesta final de la misma, o la representación del Réquiem de Mozart el 13 de abril de 2.014 seguido por miles de personas en la plaza a través de una pantalla gigante; mítines con ocasión de diferentes manifestaciones de movimientos sociales y sindicales, como la Marcha en defensa de la Caza celebrada el 9 de mayo de 2.015 con afluencia de 2.000 personas según la Delegación del Gobierno.

El Abogado del Estado en el acto de la vista solicitó la desestimación del recurso por las razones que expuso.

El Ministerio Fiscal, por su parte, interesó la estimación del recurso por entender vulnerado el art. 21.1 de la Constitución .

**SEGUNDO.-** El art. 21 de la Constitución Española establece:

*"1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.*



2. *En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.*"

Por su parte, la L.O. 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General dispone:

*"Artículo 54*

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.*

*(Número 1 del artículo 54 redactado por el apartado veintiuno del artículo único de la L.O. 2/1011, de 28 de enero, por la que se modifica la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).*

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 deberá reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral.*

*Artículo 57*

1. *A los efectos de lo dispuesto en el artículo 54, 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.*

2. *Dicha relación ha de contener la especificación de los días y horas que cada uno sea utilizable y debe ser publicada en el "Boletín Oficial de la Provincia", dentro de los quince días siguientes a la convocatoria. A partir de entonces, los representantes de las candidaturas pueden solicitar ante las Juntas de Zona la utilización de los locales y lugares mencionados.*

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."*

En el caso que examinamos la Junta Provincial Electoral de Toledo examina la solicitud de celebración del acto de campaña electoral desde la perspectiva de lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión, conforme al mandato establecido en el primer párrafo del art. 54.1 de la L.O. 5/1985, y así acude a los parámetros que se contiene en el art. 10 de la L.O. 8/1983, y la prohíbe por considerar que la celebración del acto entrañaba riesgos para la alteración de orden público con peligro para personas y bienes.

La alusión a que el espacio solicitado no es de aquellos que el Ayuntamiento de Toledo ha dispuesto para la celebración de actos electorales es eso, una simple referencia que, a tenor literal del acuerdo recurrido, no es determinante para la decisión. Desde luego no se hace descansar en esa razón y no podría ser esgrimida en el acto de la vista para constituir el motivo por el que se hubiera podido prohibir la reunión solicitada, lo que tampoco hace el Abogado del Estado.

En efecto, la Junta Electoral señala que la celebración de los actos de campaña electoral habría de realizarse *"...preferente..."* en los lugares indicados por el Ayuntamiento y *"...aunque ello no es óbice el ejercicio del derecho de reunión, en este caso..."* y pasa ya a analizar y a resolver la cuestión desde la perspectiva propia de la regulación dada en la L.O. 9/1983, que es lo que hay que atender para la resolución del presente recurso.

Pues bien, en la dimensión que se sitúa la resolución impugnada, no pueden darse por acreditadas las razones de orden público que invoca, que no pasan de ser unas meras hipótesis carentes de cualquier soporte probatorio.

Falta un informe policial del que pudiera extraerse la conclusión a la que llega la Junta Electoral Provincial, y, por el contrario, se aportan ejemplos por la recurrente de acontecimientos celebrados en la Plaza de Zocodover también multitudinarios, y de los que no se derivó una alteración del orden público.

En este orden de cosas no cabe buscar fundamentación añadida que no consta en la resolución recurrida ni existe en el expediente incoado al efecto, que sólo y exclusivamente consta de la certificación de la solicitud y



de la resolución de prohibición, porque en la restricción de un derecho fundamental no cabe ni interpretaciones a posteriori, ni elucubraciones que llenaran de contenido un acto de prohibición como el que examinamos.

El propio Abogado del Estado reconoce en la vista que falta el informe que pudiera dar soporte a las afirmaciones de la Junta Electoral Provincial.

Desde luego, la Sala entiende que, en su ausencia, no se puede ni se debe indagar ahora el trasfondo de una resolución como la examinada más allá de los términos literales de la misma y de la prueba que en el expediente para soportar la decisión que se adoptó.

**TERCERO.-** La doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, aplicada al caso que nos ocupa, determina la estimación del recurso.

Así, en la sentencia 195/2003 se dice 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" (STED caso Stankov, de 2 de octubre de 2.001 , § 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 limitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites ( SSTC 2/1982, de 28 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 un 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 1.998 , §40)" ( STC 236/2007, de 7 de noviembre , FJ 6)".*

En definitiva, la resolución recurrida es pues nula de pleno derecho, en aplicación del art. 62.1.a de la Ley 30/992 , de 26 de noviembre de RRJJAAPP y Procedimiento Administrativo Común, en relación con el art. 21 CE . Esto implica que la prohibición queda sin efecto y por tanto, dado que e ejercicio del derecho no está sujeto a autorización previa, debe tenerse por hecha la comunicación legalmente prevista, no prohibida la reunión, y, por consiguiente, susceptible de celebrarse libremente en los términos en que venía comunicada.

**CUARTO.-** Procede pues la íntegra estimación del recurso, con imposición de las costas a la Administración General del Estado en aplicación del art. 139 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente aplicación

## FALLAMOS

1º. Estimamos el recurso contencioso-administrativo.

2º. Declaramos la nulidad de la resolución de la Junta Electoral Provincial de Toledo, de fecha 10 de junio de 2.016, por la cual se prohibió el acto de campaña electoral comunicado por la representación de la coalición electoral UNIDOS PODEMOS.

3º. Imponemos las costas a la Administración General del Estado.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia cabe recurso de casación para ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo, que habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de su notificación.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Dª. Raquel Iranzo Prades, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que como Secretario, certifico en Albacete, a dieciséis de junio de dos mil dieciséis.