



Roj: **STSJ CLM 1780/2016 - ECLI: ES:TSJCLM:2016:1780**

Id Cendoj: **02003330022016100570**

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

Sede: **Albacete**

Sección: **2**

Fecha: **23/06/2016**

Nº de Recurso: **282/2016**

Nº de Resolución: **416/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **RAQUEL IRANZO PRADES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

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

**ALBACETE**

**SENTENCIA: 00416/2016**

**Recurso núm. D.R. 282/16**

**Ciudad Real**

**S E N T E N C I A Nº 416**

**SALA DE LO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.**

Ilmos. Sres.:

Presidenta:

Dª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Angel Narváez Bermejo

D. Ricardo Estévez Goytre.

En Albacete, a veintitrés 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 **282/16** el recurso contencioso administrativo seguido a instancia de **REFUGIADOS CIUDAD REAL**, representados por el Procurador Sr. Jiménez Belmonte y dirigidos por la Letrada Dª. Lidia María Ruiz Pozo, contra la **JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE CIUDAD REAL**, que ha estado representada y dirigida por el Sr. Letrado del Estado, con intervención del **MINISTERIO FISCAL**, sobre **DENEGACIÓN DE CONCENTRACIÓN**; siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrada Dª. Raquel Iranzo Prades.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por D. Miguel Ángel 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 Ciudad Real de 17 de junio de 2.016 por la que se denegaba la realización de la concentración comunicada por D. Miguel Ángel en nombre del colectivo de Refugiados de Ciudad Real.

**SEGUNDO.-** Recibido el expediente administrativo se convocó a las partes y al Ministerio Fiscal para la vista, acto que tuvo lugar el 22 de junio de 2.016.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone recurso contencioso-administrativo por D. Miguel Ángel contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real de 17 de junio de 2.016 cuyo tenor literal es el siguiente:

*"Dada cuenta del escrito presentado en el día de hoy por Don Miguel Ángel en nombre del Colectivo de Refugiados Ciudad Real y vistas las manifestaciones que se obran en el mismo, se Acuerda: Comunicar a dicho Colectivo a través de su Representante que contra los acuerdos de la Junta Electoral Provincial, denegando su petición de concentración, "por tratarse de actos con evidentes connotaciones políticas de carácter encubierto, realizado en periodo de campaña electoral que se incardinan dentro del artículo 53 de la Ley de la LOREG", cabe recurso que establece el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Castilla La Mancha con sede en Albacete y en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación del presente Acuerdo."*

No consta en el expediente remitido por la Junta Electoral Provincial la comunicación de la concentración o reunión que pretendía realizarse por el colectivo de Refugiados Ciudad Real, pero, según se indica en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, se trataba de una concentración a realizar el día 20 de junio desde las 20 horas hasta las 21 horas con motivo de la conmemoración del día mundial del refugiado, de igual manera que se iba a realizar en muchas más ciudades de España.

A pesar de la confusión que pudo generarse acerca de cuál era realmente el acto impugnado (incluso en el acto de la vista), fruto sin duda de que la Junta Electoral Provincial remitió el expediente compuesto de otras peticiones realizadas por otras personas o colectivos, y otras resoluciones relativas a esas diferentes peticiones, ése es el acto recurrido en los presentes autos por D. Miguel Ángel, como así lo fijó la Sala en diligencia de ordenación de 20 de junio de 2.016.

El Abogado del Estado solicitó la inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente al no haber acreditado la representación que dice ostentar de Refugiados de Ciudad Real, invocando los arts. 18 y 45 Ley Jurisdiccional.

El Ministerio Fiscal solicitó la estimación del recurso sobre la base de que no concurren las razones que motivan la prohibición de la concentración porque no hay ningún indicio que haga presumir que la misma tenga el carácter de campaña electoral.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto es necesario abordar la solicitud de inadmisibilidad del recurso por el Abogado del Estado conforme al art. 69.b) Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por haberse interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.

Realmente hay también en esta cuestión una cierta confusión en la parte actora, pues en su escrito de interposición del recurso contencioso administrativo figura como actor la persona física, D. Miguel Ángel, en tanto que en la personación del procurador se hace referencia a D. Miguel Ángel en nombre de Refugiados Ciudad Real.

Como consecuencia del requerimiento de la Sala a fin de que se produjera la personación en legal forma, es decir, con asistencia de Abogado debidamente identificado y representado por Procurador apoderado en alguna de las formas admitidas legalmente conforme al art. 23.2 LJCA permitiendo la subsanación del defecto apreciado en el escrito de interposición del recurso, se aportó apoderamiento apud acta, otorgado por D. Miguel Ángel en su propio nombre y derecho.

Este apoderamiento es considerado insuficiente por la Abogacía del Estado por no ir referido, ni acreditarse, a la representación de Refugiados de Ciudad Real.

Sin embargo la Sala no lo entiende así. Hay que dejar sentado que el defecto de postulación apreciado inicialmente por no cumplirse lo preceptivo que establece el art. 23.2 Ley 28/1998, se subsanó.

Cuestión diferente es la legitimación que tenga D. Miguel Ángel para interponer y sostener el recurso.

Pues bien, consta de manera indubitada que la Junta Electoral Provincial de Ciudad Real que dictó el acto recurrido, tuvo en todo momento a D. Miguel Ángel como representante del Colectivo de Refugiados Ciudad Real.

Así consta en el encabezamiento de su resolución y así consta en la notificación del acuerdo. Es decir, no sólo no se puso ninguna objeción a que D. Miguel Ángel actuaba en nombre y como cabeza visible del colectivo ante la Junta Electoral, sino que ésta lo tomó como interlocutor válido a todos los efectos.



Si esto es así, no es posible admitir que la misma Administración que no cuestiona la representación del colectivo en vía administrativo y que la entiende pacíficamente asumida, sin embargo posteriormente se oponga en vía jurisdiccional yendo contra sus propios actos.

En consecuencia procede rechazar la causa de inadmisibilidad invocada por la Administración del Estado.

**TERCERO.-** 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."*

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 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 1.998 , §40)" ( STC 236/2007, de 7 de noviembre , FJ 6)".*

**CUARTO.-** Desde este marco constitucional, y atendiendo a la literalidad del acuerdo de prohibición que se recurre, la Sala entiende, con el Ministerio Fiscal, que la resolución es nula de pleno derecho.

Para centrar la cuestión, y como señala el Ministerio Fiscal en el acto de la vista, la indicación que se hace en el acuerdo al art. 53 LOREG debió ir referida al art. 50 de la citada norma, según el cual:

... Artículo cincuenta



1. Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña.
2. Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.
3. Asimismo, durante el mismo periodo queda prohibido realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo.
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 artículo 20 de la Constitución . ...".

Pues bien, atendida esa perspectiva que es la que parece tomar la Junta Electoral Provincial, su conclusión de que el acto comunicado tenía "evidentes connotaciones políticas de carácter encubierto" es una afirmación carente absolutamente de justificación que la respalde. Por lo menos no hay motivación en el acuerdo de la que pueda deducirse una aseveración tan categórica, y desde luego ni siquiera por indicios puede llegarse a ella.

Por el contrario, según se reconoce pacíficamente, la voluntad de los convocantes era poner de manifiesto la situación de los refugiados y la defensa de sus derechos, precisamente en el día mundialmente dedicado a ese colectivo y en consonancia con las concentraciones convocadas en toda España, de las que se tiene constancia que no fueron prohibidas.

Una finalidad puramente humanitario sin ninguna apariencia de campaña electoral como se define en el art. 50 de la LOEG.

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 vulnera el art. 21 de la Constitución y por tanto, dado que el ejercicio del derecho no está sujeto a autorización previa, debía tenerse por hecha la comunicación legalmente prevista, no prohibida la reunión, y, por consiguiente, susceptible de haberse celebrado libremente en los términos en que venía comunicada.

Dado que el momento para el que había sido anunciada ha transcurrido ya, resulta imposible materialmente que sea celebrada en los términos previstos, pero el derecho fundamental ha de entenderse vulnerado.

**QUINTO.-** 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 Ciudad Real, de fecha 17 de junio de 2.016, por la cual se prohibió la concentración comunicada por D. Miguel Ángel .

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 D<sup>a</sup>. Raquel Irazo 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 veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ