

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4358 *Sección Cuarta. Sentencia 37/2009, de 9 de febrero de 2009. Recurso de amparo deferido 10483-2006. Promovido por SOS Racisme Catalunya respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que desestimó su recurso contra la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña sobre acto lúdico en favor del derecho al voto de los inmigrantes. Vulneración del derecho de reunión: prohibición de una manifestación, convocada por una asociación en período electoral, que carecía de la intención de captar sufragios (STC 170/2008).*

La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, compuesta por don Vicente Conde Martín de Hijas, Presidente, doña Elisa Pérez Vera y don Ramón Rodríguez Arribas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 10483-2006, promovido por doña Begoña Sánchez Espinosa, representante legal de SOS Racisme Catalunya, representada por el Procurador de los Tribunales don Emilio Álvarez Zancada y asistido por la Abogada doña Elisabet Ureña Vila, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda), de fecha de 25 de octubre de 2006, por la que se desestima el recurso especial de protección del derecho de reunión núm. 449-2006, interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña de fecha 19 de octubre de 2006. Ha sido parte el Abogado de la Generalidad de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 22 de noviembre de 2006, don Emilio Álvarez Zancada, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de doña Begoña Sánchez Espinosa, representante legal de SOS Racisme Catalunya, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativa y judicial a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. En la demanda de amparo se alegan los antecedentes fácticos que, en síntesis, se indican a continuación:

a) El 3 de octubre de 2006, doña Isabel Martínez Luna, miembro de la Comisión Permanente de SOS Racisme, de conformidad con lo previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, comunicó a la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña, así como también, con fecha de 2 de octubre de ese mismo año, al Ayuntamiento de Barcelona, su voluntad de celebrar un acto lúdico y reivindicativo el domingo 29 de octubre de ese mismo año, en el centro de la citada ciudad, bajo el eslogan: «Per dret al vot les persones inmigrades».

b) Por Resolución de 19 de octubre de 2006, notificada vía fax el 20 de octubre a las 17:20 horas, la mencionada Dirección General desautorizó la manifestación convocada «per considerar que la mateixa pot tenir contigut electoral».

c) Contra dicha Resolución, SOS Racisme Catalunya, interpuso recurso contencioso-administrativo por los trámites del proceso especial de protección del derecho de reunión y manifestación previsto en el art. 122 LJCA, el cual fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda), de 25 de octubre de 2006, en virtud de lo dispuesto en el art. 50 LOREG, al ratificar la Sala la naturaleza electoral del acto convocado.

3. La fundamentación jurídica de la demanda de amparo comienza denunciando la extemporaneidad de la notificación de la resolución de la autoridad gubernativa desautorizando la manifestación, dado que habiéndose producido la comunicación de la convocatoria de la manifestación el 3 de octubre de 2006, dicha resolución no fue notificada hasta el 20 de octubre del mismo mes mediante fax. Es decir, transcurrido el plazo de setenta y dos horas previsto en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, lo que, a juicio de la demandante de amparo vulneró su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas ya que transcurrieron dieciocho días hasta la comunicación de la prohibición de la manifestación, así como que le generó indefensión. En relación con esta queja, la recurrente manifiesta que el órgano judicial no se manifestó sobre la misma aun cuando fue un extremo puesto de manifiesto, tanto en el escrito del recurso presentado como durante la celebración de la vista oral, incurriendo por tanto la Resolución judicial impugnada en incongruencia omisiva vulneradora del art. 24.1 CE.

No obstante, la alegación principal objeto de la demanda de amparo reside en la vulneración del derecho fundamental de reunión (art. 21 CE), en relación con el derecho a la libertad de expresión (art. 20 CE). La demandante de amparo considera fundamentalmente que haberse denegado la celebración del acto previsto como consecuencia de su calificación como un acto de campaña electoral, ha conculcado el citado derecho por cuanto se ha fundamentado en una «probabilidad», una «mera sospecha», cuando además su intención no era la captación de votos sino que se trataba de un acto de expresión pública reivindicativo de sus ideas que se produce en el marco de su campaña 1IGUAL1, en la que lleva trabajando desde 1995. SOS Racisme Catalunya, —explica la recurrente en sus alegaciones—, es una organización independiente de cualquier partido político, y tiene una larga trayectoria en cuanto a la reivindicación del derecho de sufragio activo y pasivo para todas las personas residentes en un determinado territorio. Argumenta que dado que los programas electorales de los partidos políticos alcanzan generalmente todos los ámbitos de la vida del ser humano, la decisión de prohibición estaría indirectamente determinando que el derecho de reunión quedara suspendido durante los periodos de campaña electoral, pues cualquier lema que rigiese estos actos podría estar incluido dentro del programa de algún candidato político y por lo tanto entender que, indirectamente, sería un acto de captación de votos. Y recuerda, con apoyo en la STC 284/2005, de 7 de noviembre, que para muchos grupos sociales el derecho de reunión y manifestación, «es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones».

La recurrente también se queja, en conexión con la anterior alegación, de la falta de motivación de la resolución judicial por limitarse a señalar que el acto convocado puede vulnerar el derecho reconocido en el art. 23 CE por cuanto podía tener contenido electoral, debiendo haber ofrecido una motivación «amplia».

Por último, se solicita, para el caso de que la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña se oponga al recurso, que se le impongan las costas de conformidad con lo dispuesto en el art. 95 LOTC, «en la medida en que ... dicha oposición deberá ser calificada de infundada, según contempla el indicado precepto».

4. En el fundamento segundo de la Sentencia de 25 de octubre de 2006, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda) tras advertir que, tal y como así ha señalado la jurisprudencia constitucional, además del límite explícito al derecho de reunión previsto en el art. 21 CE, «pueden localizarse otros que se derivan de la existencia de los demás derechos fundamentales y de los valores constitucionales», como pueden ser los derechos regulados en el art. 23 CE y los valores constitucionales como el pluralismo político recogido en el art. 1.1 del texto constitucional, argumenta que: «[d]ado que la definición legal de campaña electoral se refiere a las actividades (lícitas) dirigidas a la captación de sufragios, el carácter lúdico o no de la convocatoria, y la presencia o no de candidatos políticos no son los elementos esenciales, por más que sea lo habitual u ordinario. E igualmente, el linde entre lo social y lo político es tenue y difuso. Lo que estimamos relevante a los efectos ahora analizados es que la reivindicación concreta de la convocatoria (pel dret al vot de les persones immigrades») no es algo que postulen o prediquen todos los partidos, grupos o coaliciones concurrentes, o contrariamente ninguno de ellos, sino precisamente contenido de programa electoral, explícito o implícito, de sólo algunas opciones políticas y, por tanto, aún de forma indirecta o subliminal, la convocatoria se dirige a la captación de sufragios, y en tal sentido, puede calificarse de acto de campaña o de contenido electoral, procediendo la desestimación del recurso interpuesto». Aclara al respecto que el hecho de que la resolución impugnada se haya dictado por la Dirección General de la Seguridad Ciudadana de la Generalitat y no por la Junta Electoral Provincial (art. 54 LOREG), no afecta a su validez al haberse fundado la resolución en el informe de aquella y haber sido el órgano al que se dirigió el reclamante.

5. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de octubre de 2007, acordó admitir la demanda y, en aplicación del art. 51 LOTC, dirigió comunicación a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes al recurso de protección jurisdiccional núm. 449-2006; debiendo previamente emplazar en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte del procedimiento, excepto a la parte recurrente, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días en caso de desearlo.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 15 de enero de 2008, se tuvo por personado y parte en el procedimiento a la Generalidad de Cataluña, acordándose entender con su representante legal las sucesivas actuaciones, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC se dio vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro del cual pudieron efectuar las alegaciones que tuvieron por conveniente.

7. La representación procesal de la demandante de amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 19 de febrero de 2008.

En él se ratifica íntegramente en la demanda presentada y se reproducen las alegaciones efectuadas en ella, insistiendo en la extemporaneidad de la notificación de la resolución administrativa, la falta de motivación de la resolución judicial y, principalmente, en que la finalidad de la campaña no fue realizar un acto de campaña como así se afirma por la autoridad gubernativa y confirma el órgano judicial, sino un acto organizado por una organización no gubernamental que no tenía como finalidad la captación de votos, sino la expresión pública de las ideas y reivindicaciones de esta organización; lo cual es un ejercicio del derecho de reunión y del derecho de libertad de expresión que conecta con el principio democrático.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 27 de febrero de 2008, interesando la estimación del recurso de amparo por vulneración del derecho de reunión (art. 21 CE).

Comienza su escrito relatando los antecedentes fácticos del caso y precisando que aunque el recurso de amparo se interpone contra la resolución judicial, hay que entenderlo extensible a la Resolución de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de 19 de

octubre de 2006, «pues es la misma la que, originariamente, en su caso, habría vulnerado el derecho cuyo amparo se impetra».

Tras tal advertencia, señala que la limitación de los actores de la campaña electoral prevista en la LOREG (candidatos, partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones), no debe suponer la exclusión de la participación de otras entidades como sindicatos, asociaciones empresariales o asociaciones de carácter privado, en el ejercicio de su derecho de participación democrática y libertad de expresión. De hecho la citada ley, en su art. 50.3, les reconoce el derecho a la libertad de expresión (art. 20 CE). Considera el Ministerio Fiscal, —expuesto de forma abreviada—, que junto al interés público de la pureza de la campaña electoral existen otros bienes constitucionalmente protegibles y derechos consustanciales al derecho de reunión, como los citados, que no han sido ponderados y que contribuyen a la viabilidad del Estado democrático, al que se refiere el art. 1 CE. Por ello, la exposición y defensa de ideas a través del ejercicio de reunión, en el caso concreto, por medio del eslogan «per dret al vot de les persones immigrades», es legítima, incluso durante el periodo electoral. No considerarlo así, apunta, conduciría a limitar la libertad de expresión, por un posible contenido electoral, de los demás medios de difusión que en ejercicio de tal derecho pudieran incidir en los programas electorales aun no siendo un acto de captación del voto.

A su juicio, «[l]o que sí prohíbe la legislación electoral es hacer campaña electoral, entendida como captación de votos de los electores, a quienes no sean las candidaturas y candidatos proclamados», y en el presente caso, ni el órgano judicial, ni la resolución administrativa, «han especificado que formación política, entre las que se presentaban a las elecciones autonómicas catalanas, llevan en el programa político, que ofertan a los electores, el derecho al voto de los emigrantes residentes no nacionales». Para el Ministerio Fiscal, «cuando el demandante de amparo solicita la convocatoria de la manifestación, no hace sino cumplir con la finalidad para la que se ha constituido».

Además estima que ha existido falta de motivación tanto por parte de la Dirección General de la Seguridad Ciudadana, como por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En concreto, al órgano judicial le correspondía en cumplimiento del deber de motivación reforzada, plasmar el juicio de ponderación entre el derecho fundamental afectado y el interés constitucionalmente protegido, explicando por qué prevalece la prohibición contenida en el art. 50 LOREG sobre el ejercicio del derecho de reunión, cediendo otros valores constitucionales y derechos fundamentales de estos grupos asociativos como son el derecho a la libertad de expresión y el principio democrático de participación en la vida política, por lo que dicha motivación «deviene en incompleta e insuficiente».

Por último, estima que las cuestiones planteadas en relación con la extemporaneidad de la notificación de la resolución administrativa deben ser inadmitidas por incumplimiento de lo preceptuado en el art. 44.1 a), de conformidad con el art. 50.1 a), ambos preceptos de la LOTC, pues «fueron expuestas en su demanda contenciosa de forma fáctica sin denunciar que el mencionado retardo en resolver por el órgano administrativo, le suponía al demandante indefensión y vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derechos ambos recogidos en el art. 24.2 CE».

9. El Abogado de la Generalidad de Cataluña evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 8 de abril de 2008, interesando la inadmisión del recurso respecto de la vulneración del derecho fundamental recogido en el art. 24.1 CE y desestimatorio del resto de la demanda de amparo o, subsidiariamente, la desestimación íntegra del recurso de amparo.

Inicia sus alegaciones poniendo de relieve la falta de precisión del objeto de la impugnación, pues al mismo tiempo que se señala que el recurso únicamente se formula contra la resolución judicial, se manifiesta que tal actuación se lleva a cabo en virtud de lo dispuesto en el art. 43 LOTC; a lo que se une el hecho de que en la demanda de amparo se solicite el restablecimiento del derecho que ha sido infringido y se repongan las actuaciones al momento inmediatamente posterior al de la prohibición del acto convocado, omitiendo la anulación de la resolución administrativa origen de la controversia. No

obstante, considera que habida cuenta de la reiterada doctrina del Tribunal sobre los amparos mixtos, el presente recurso se dirige contra el acto administrativo y frente a la resolución judicial.

Respecto al fondo el Abogado de la Generalidad considera que la manifestación podía calificarse de acto de campaña o de contenido electoral por cuanto excedía de una mera reivindicación social, como así lo corrobora «las extensas declaraciones que SOS Racisme Catalunya había hecho públicas con anterioridad en fechas de 'precampaña electoral' y que, en el momento de formular las presentes alegaciones, todavía constaban en su página en Internet (...) en la que aparecen referencias directas a los grupos políticos que concurren en las elecciones al Parlamento de Catalunya de 2006» y en la que se critica la postura de determinadas opciones políticas en relación con el fenómeno de la inmigración. De lo que se deduce, como así lo estimaron la Junta Electoral Provincial de Barcelona y el Tribunal Superior de Justicia de Barcelona, que se «pretendió incidir de forma efectiva en el proceso electoral, por lo que podía calificarse de acto de campaña o de contenido electoral, puesto que se dirigía, aún de forma indirecta o subliminal, a evitar el sufragio a favor de algunas opciones que concurrían a las elecciones y a procurarlas para otras más proclives al reconocimiento del derecho al voto de las personas inmigradas». El Abogado de la Generalidad defiende que intentar crear un estado de opinión en la sociedad es un objetivo lícito pero dichas actuaciones no pueden realizarse en periodo electoral por personas no legitimadas para ello por la LOREG.

Añade que la no autorización era proporcional puesto que no supuso una medida absoluta y permanente, pudiendo el promotor de la manifestación llevarla a cabo en el mismo lugar pero en otro momento posterior, en el que se pudieran verse preservadas las condiciones necesarias del proceso electoral.

En relación con la queja de falta de motivación de la resolución de la autoridad gubernativa, defiende que si bien se trata de una motivación escueta resulta suficientemente explícita y no causa indefensión al solicitante, puesto que identifica perfectamente la causa legal por la que se impide la celebración de la manifestación. Y argumenta que ese tipo de motivaciones en sus acuerdos es perfectamente habitual, dada la brevedad de los plazos de los que dispone la Junta Electoral para resolver.

Igualmente se rechaza la alegada falta de motivación de la Sentencia. Considera el representante de la Generalidad que «la actora confunde la falta de motivación con su disconformidad con la decisión adoptada». Y en relación con la incongruencia alegada por no dar contestación el órgano judicial a la pretensión sobre la extemporaneidad de la notificación de la resolución gubernativa, estima que se recibió una desestimación tácita por cuanto cabe razonablemente interpretarse que el fallo desestimatorio de la resolución engloba o incluye la desestimación de la referida alegación, sin que ello represente lesión alguna del derecho reconocido por el art. 24.1 CE. En todo caso, el representante de la Generalidad considera que la alegada incongruencia debe ser inadmitida por incumplimiento del requisito previsto en el art. 44.1 a) LOTC, dado que procedía plantear el incidente de nulidad de actuaciones y la recurrente no lo hizo.

Sin perjuicio de lo dicho, considera respecto de la extemporaneidad de la notificación de la resolución impugnada, con reproducción de lo dispuesto en la STC 66/1995, FJ 2, que dicha circunstancia no impidió la revisión en vía jurisdiccional con todas las garantías, por lo que la denunciada restricción del derecho de reunión, de haberse producido, no tendría su origen en el retraso de la resolución gubernativa, y que, en cualquier caso, «la alegada incongruencia por falta de respuesta específica a una alegación sustancial no constituye violación del referido derecho fundamental» (al respecto, se cita la STC 8/2004).

10. Mediante providencia de 15 de diciembre 2008, la Sala Segunda, al efecto previsto en el art. 52.2 LOTC, aprecia que para la resolución de este recurso es aplicable doctrina consolidada del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, defiende la misma a la Sección Cuarta.

11. Por providencia de 5 de febrero de 2009, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La recurrente impugna, por la vía del art. 43 LOTC, la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda), de fecha de 25 de octubre de 2006, que confirmó la Resolución de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña de fecha 19 de octubre de 2006, adoptada con base en lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona de 14 de octubre de 2006, que prohibió la celebración de un acto convocado por la organización no gubernamental SOS Racisme Catalunya, «por considerar que la misma puede tener contenido electoral».

La demandante de amparo considera que la mencionada Sentencia ha vulnerado su derecho de reunión y de manifestación (art. 21 CE), al confirmar la prohibición de la celebración de un acto lúdico cuyo lema era «per dret al vot de les persones inmigrades», no por motivos de orden público, como expresamente prevé el art. 21.2 CE, sino por apreciar que el acto del que se solicitaba autorización podía tener contenido electoral; lo que, además, se fundamenta en una probabilidad, una mera sospecha, sin que su intención fuera la captación de votos, sino sensibilizar a la ciudadanía y a los poderes públicos sobre dicha cuestión. Además considera que el órgano judicial debió ofrecer una motivación más amplia. A dicha queja se une la denuncia de la extemporánea notificación de la resolución gubernativa, lo que supuso la infracción del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), generándole, al mismo tiempo, indefensión, así como de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por la incongruencia omisiva en la que incurrió el órgano judicial al no dar contestación en su resolución a la pretensión formulada sobre la mencionada extemporaneidad.

El Abogado de la Generalidad interesa la inadmisión de la alegada incongruencia por falta de agotamiento por cuanto no se denunció a través del pertinente incidente de nulidad de actuaciones, y la desestimación del resto de la demanda de amparo o, subsidiariamente, la desestimación íntegra del recurso de amparo. Defiende que la manifestación tenía contenido electoral y la desautorización procedía por cuanto se trataba de una medida proporcional, puesto que no tenía carácter absoluto y permanente. Además, sostiene que no ha existido falta de motivación ni de la resolución gubernativa pues identifica la causa legal por la que se impide la celebración de la manifestación, ni de la resolución judicial ya que mantiene, al igual que el órgano judicial, que la recurrente confunde falta de motivación con su disconformidad con la decisión adoptada. Ni que la Sentencia incurriera en incongruencia omisiva dado que se recibió una desestimación tácita por cuanto cabe razonablemente interpretar que el fallo desestimatorio de la resolución engloba o incluye la desestimación de la referida alegación, sin que ello represente lesión alguna del derecho reconocido por el art. 24.1 CE. Tampoco entiende que existiera la alegada indefensión dado que la resolución gubernativa, aunque extemporánea, fue objeto de revisión en vía jurisdiccional con todas las garantías.

El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa la estimación del amparo. A su juicio, la protección de la «pureza de la campaña electoral» no puede llevar a excluir de ella la participación de otras entidades que no participan en la convocatoria electoral, pues dicha limitación supondría la vulneración de su derecho fundamental de participación democrática y libertad de expresión. Considera por ello, que la exposición y defensa a través del ejercicio de reunión por medio del ya mencionado eslogan, es legítima, incluso en periodo electoral. Al mismo tiempo aprecia que ha existido falta de motivación tanto en la resolución de la autoridad gubernativa como en la judicial; en concreto, la motivación de la Sentencia se muestra «incompleta e insuficiente» por no plasmar el juicio de ponderación entre el derecho fundamental afectado y el interés constitucionalmente protegido. Finalmente, estima que la queja de vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas así como de indefensión derivadas de la extemporaneidad de la notificación de la resolución administrativa (ambos, art. 24.2 CE), deben ser indamidadas por incumplimiento de lo preceptuado en el art. 44.1 a), en relación con el art. 50.1 a), ambos preceptos de la LOTC.

2. Debemos comenzar precisando que las lesiones constitucionales que se denuncian en la demanda de amparo, de haberse producido realmente, tendrían su origen directo en la Resolución de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de 19 de octubre de 2006, y no, por tanto, en la resolución judicial impugnada que se limitó a confirmar la legalidad de la resolución administrativa. El hecho de que la demandante de amparo escoja, por un lado, la vía del art. 43 LOTC para la impugnación de la Sentencia desestimatoria, y por otro, solicite que se proceda «a la reposición de las actuaciones al momento inmediatamente posterior al de la prohibición del acto impugnado», no impide el conocimiento por este Tribunal de la resolución gubernativa, como igualmente han considerado tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado de la Generalidad, dado que de la argumentación de la demanda se desprende con claridad que las vulneraciones de derechos fundamentales que la demandante denuncia, se achacan tanto a la resolución judicial como a la administrativa. Nos encontramos, pues, ante un recurso de amparo de los llamados mixtos.

Delimitadas en los términos expuestos las cuestiones suscitadas con ocasión de la presente demanda de amparo, hemos de comenzar nuestro enjuiciamiento, en orden a preservar el carácter subsidiario del recurso de amparo (SSTC 124/2007, de 21 de mayo, FJ 2; y 61/2008, de 26 de mayo, FJ 2), por las vulneraciones de derechos fundamentales que se imputan a la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda), de fecha de 25 de octubre de 2006.

La demandante de amparo reprocha a esta resolución judicial la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por incurrir en incongruencia omisiva, al no dar contestación a la pretensión por ella formulada sobre la extemporánea notificación de la resolución gubernativa, lo cual le produjo, a su vez, la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas así como de indefensión. Pues bien, este motivo de amparo incurre en la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a), ambos LOTC, en la redacción anterior a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (disposición transitoria tercera), esto es, en la falta de agotamiento de todos los recursos utilizables en la vía judicial, pues la demandante de amparo no ha promovido el incidente de nulidad de actuaciones contra la referida Sentencia por ser incongruente (art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ).

En segundo lugar, imputa a la Sentencia la vulneración del derecho de reunión y manifestación. Procede, pues, recordar la doctrina consolidada de este Tribunal sobre el citado derecho (art. 21 CE).

3. Recientemente la STC 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 3, ha resumido la doctrina sobre el contenido y límites del derecho de reunión (art. 21 CE), que pasamos a transcribir a continuación:

«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). El propio Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), en su art. 11.2, prevé “la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que `previstas en la Ley, sean necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos””, e, interpretando este precepto, “el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica y en sí misma no directamente perturbadora del orden público y del derecho de culto, en la que, sin embargo, el estado de salud de los congregados se había degradado y las circunstancias sanitarias eran muy deficientes (STEDH caso Cisse, de 9 de abril de 2002, § 51)” (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)».

4. Pues bien, «[l]a aplicación de la citada doctrina y, en concreto, del principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión, así como la circunstancia de que, como ha reiterado este Tribunal, resulte insuficiente para justificar la modulación o prohibición

del citado derecho la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzca la perturbación de otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente (por todas, STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2)» (STC 170/2008, FJ 4), conduce al otorgamiento del amparo al sindicato recurrente por vulneración del art. 21.1 CE.

En efecto, como hemos puesto de manifiesto en la STC 170/2008, FJ, 4:

«hemos declarado que [e]n rigor, en el ámbito de los procesos electorales, sólo en casos muy extremos cabrá admitir la posibilidad de que un mensaje tenga capacidad suficiente para forzar o desviar la voluntad de los electores, dado el carácter íntimo de la decisión del voto y los medios legales existentes para garantizar la libertad del sufragio' (STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 16). Si esta aseveración se ha realizado en relación con manifestaciones llevadas a cabo por las propias formaciones políticas presentes en la contienda electoral, cuanto más cabe afirmarlo de una agrupación de personas que se reúnen con la finalidad del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y no con la intención de la captación de sufragios, objetivo que, junto a la identificación de los sujetos que pueden realizar la campaña electoral, definen la misma (art. 50.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general: LOREG).

No cabe duda que las opiniones derivadas de ese intercambio, exposición, defensa o reivindicación pueden llegar a influir en el ciudadano, pero dicha situación sólo puede ser contemplada como 'una mera sospecha o una simple posibilidad'. De ahí que sólo cuando se aporten razones fundadas, en expresión utilizada por el art. 21.2 CE, sobre el carácter electoral de la manifestación, es decir, cuando su finalidad sea la captación de sufragios (art. 50.2 LOREG) y ésta no haya sido convocada por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, únicas personas jurídicas que pueden realizar campaña electoral junto a sus candidatos (art. 50.3 LOREG), podrá desautorizarse la misma con base en dicho motivo. De lo contrario, como apunta el Fiscal, podríamos llegar al absurdo de que durante la campaña electoral estuvieran absolutamente prohibidas todas las manifestaciones.

Debe tenerse presente que el principio del pluralismo político se encuentra fuertemente vinculado con el derecho de libertad de expresión del que, como ya hemos puesto de relieve, es manifestación colectiva el derecho de reunión, siendo éste, al igual que la mencionada libertad, un derecho que coadyuva a la formación y existencia 'de una institución política, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político' (STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 3), de forma tal que se convierte en una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, como lo son precisamente los derechos de participación política de los ciudadanos. Como afirmaba la STC 101/2003, de 2 de junio, 'sin comunicación pública libre quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 CE, que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política (por todas STC 6/1981, de 16 de marzo; en el mismo sentido SSTC 20/1990, de 15 de febrero, y 336/1993, de 15 de noviembre)' (STC 9/2007, de 15 de enero, FJ 4).»

Así pues, prosigue la citada Sentencia, «debe favorecerse el ejercicio del derecho de reunión aún en detrimento de otros derechos, en especial los de participación política, no sólo por significarse como un derecho esencial en la conformación de la opinión pública, sino por la necesidad de su previo ejercicio para una configuración de la misma libre y sólida, base indispensable para el ejercicio de los mencionados derechos. Por este motivo, el ejercicio del derecho de reunión, del que el derecho de manifestación resulta una vertiente, debe prevalecer, salvo que resulte suficientemente acreditado por la Administración y, en su caso, por los Tribunales, que la finalidad principal de la convocatoria es la captación de sufragios» (STC 170/2008, FJ 4).

5. En consideración a lo expuesto, no puede admitirse que la manifestación convocada por SOS Racisme de Catalunya con el lema «Por el derecho al voto de las personas inmigrantes» se prohíba porque la misma puede tener contenido electoral («per considerar que la mateixa pot tenir contigut electoral»). No sólo por las dudas que hace explícitas la

Junta Electoral Provincial de Barcelona y, posteriormente, la Resolución de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña, sino porque tampoco puede reputarse motivo suficiente para limitar el derecho de reunión del recurrente, el que, como argumenta el órgano judicial, con la manifestación se está favoreciendo «de forma indirecta o subliminal» a aquellas formaciones políticas que muestran mayor apoyo a dicha política. La mera posibilidad de que una reivindicación, en este caso de un derecho como el del sufragio activo y pasivo para todas las personas residentes en un determinado territorio, pueda incidir de una u otra forma en el electorado, se muestra como hipótesis insuficiente para limitar el derecho de reunión en periodo electoral.

En efecto, extender el carácter de acto de campaña electoral a todo aquél que de forma indirecta o subliminal pudiera incidir en la voluntad de los electores por coincidir con alguna de las ideas defendidas por las opciones políticas que concurren en el proceso electoral, supondría, en aras de la protección de la «pureza de la campaña electoral», abrir la vía a la prohibición de todas aquellas manifestaciones públicas realizadas durante la misma que no hubieran sido efectuadas por candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, con la consiguiente vulneración del derecho a la libertad de expresión. Derecho cuyo ejercicio queda liberado de las restricciones establecidas para el periodo de campaña en el art. 50.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG). Y ello incluso cuando fuera conocida la preferencia de sus convocantes por una determinada opción política o fueran críticos con el resto de las opciones presentes en la contienda electoral.

No se aportan, por tanto, razones fundadas ni por parte de la Administración ni por el órgano judicial que conduzcan a entender que la intención de la convocatoria era la captación de votos. SOS Racisme de Catalunya se limitó a poner de manifiesto una reivindicación legítima que había sido mantenida durante años por dicha organización y que se enmarcaba dentro de toda una campaña realizada a favor del derecho de voto de los inmigrantes, sin que la misma deba ser prohibida por el hecho de manifestarla en periodo electoral.

6. En consecuencia procede estimar el recurso de amparo por vulneración del derecho de reunión del recurrente (art. 21 CE) y declarar la nulidad de la Resolución de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña, que se adoptó con base en el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona, así como de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda). La resolución gubernativa por vulnerar de manera directa el derecho fundamental citado y la judicial por no reparar la lesión ocasionada en vía administrativa.

Asimismo, no procede una especial condena en costas, como así solicita en la demanda el recurrente, para el caso de que la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Generalidad de Cataluña se opusiera al recurso, pues no procede la aplicación de lo dispuesto en el art. 95.2 LOTC que dispone que «[e]l Tribunal podrá imponer las costas que se derivaren de la tramitación del proceso a la parte o partes que hayan mantenido posiciones infundadas, si se apreciare temeridad o mala fe».

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar a SOS Racisme Catalunya el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE).

2.º Restablecerla en la integridad de su derecho y, a tal fin anular el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona de 14 de octubre de 2006 así como la Resolución

de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de la Generalitat de Cataluña de 19 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 de 25 de octubre de 2006, en el recurso núm. 449-2006.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 9 de febrero de 2009.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Firmado y rubricado.