



**Excmo. Ayuntamiento de Salamanca**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza Mayor, 1**  
**37002 (SALAMANCA)**

**Asunto: Actividades en la vía pública/ Ejercicio de derechos fundamentales**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20171403**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la situación creada en su localidad por la interpretación que viene efectuando ese Ayuntamiento de la necesidad de autorización previa para la ocupación de la vía pública en determinados supuestos en los que se están ejercitando por los ciudadanos derechos fundamentales (singularmente los derechos de reunión y la libertad de expresión -art 20 CE 1978-).

Según manifestaciones del autor de la queja, se han dictado por parte de nuestro Tribunal Superior de Justicia varias sentencias recordando a ese Ayuntamiento que determinados actos requieren únicamente comunicación a la autoridad gubernativa y no autorización municipal (art. 10 Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión) y, sin embargo, por parte de esa administración se sigue requiriendo autorización para la referida utilización de vías públicas, y las sentencias dictadas no han tenido incidencia alguna en el cambio de las indicaciones y de las actuaciones de la autoridad municipal al respecto, que por lo razonado estarían vulnerando el normal ejercicio por parte de los ciudadanos de los referidos derechos fundamentales, razón por la que se viene a requerir la intervención de esta Institución.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió un primer informe, en el cual nos indicaba que el Ayuntamiento no requería en ningún caso autorización previa para el ejercicio de derechos fundamentales, cuya tramitación es competencia de Subdelegación del Gobierno. En consecuencia señalaba que no existía ninguna concesión ni denegación de utilización de la vía y de espacios de dominio público en



relación con el ejercicio de derechos fundamentales por parte de los ciudadanos que sean tramitadas por la administración local.

Puesto que teníamos constancia de la existencia de determinados pronunciamientos judiciales dictados frente al Ayuntamiento de Salamanca en supuestos de demandas formuladas en procedimientos especiales de protección de derechos fundamentales, requerimos a la administración local un nuevo informe que ampliara los datos previamente solicitados, ratificándose en el informe previo y añadiendo que no existen instrucciones internas del Ayuntamiento a la Policía Local en cuanto a las actividades organizadas en la vía pública y cuya comunicación se remite desde la Subdelegación del Gobierno. En cualquier caso, se adjunta informe de la Policía local de Salamanca que pone de manifiesto la manera de actuar de dicha Policía local ante las comunicaciones de la Subdelegación del Gobierno sobre concentraciones y manifestaciones.

Igualmente se adjuntan copias de las sentencias dictadas contra el Ayuntamiento en los últimos años en demandas formuladas en procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales de la persona.

En el Informe de la Jefatura de la Policía Local consta que los informes correspondientes a las concentraciones y manifestaciones que se realizan en la vía pública se elaboran siempre a instancia de la Subdelegación del Gobierno.

La Policía Local considera las circunstancias relativas a la seguridad vial, a la movilidad en el espacio y a la ocupación previa para todo tipo de eventos, atendiendo también a los elementos de seguridad estructural como pueden ser las obras, zanjas o alguna otra circunstancia que no permita el tránsito de dicha actividad, así como a otras circunstancias en las que existan otros intereses que se vean perjudicados, como el desarrollo del transporte público, los intereses industriales afectados y las necesidades urbanas previamente autorizadas.

Se adjuntaron copia de las siguientes sentencias:

- Sentencia de 30 de septiembre de 2015, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Salamanca, en procedimiento de protección jurisdiccional de derechos fundamentales (vulneración del derecho de reunión).

- Sentencia de 21 de julio de 2014, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Salamanca, en procedimiento de protección jurisdiccional de derechos fundamentales y sentencia Tribunal Superior de Justicia de 08-01-2015 que revocó la anterior (reparto de octavillas y mesa informativa).



- Sentencia de 30 de abril de 2013, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Salamanca, en un procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (reparto de octavillas) y la STSJ de Castilla y León de 21 de febrero de 2104 que confirma el fallo anterior y declara nulo de pleno derecho el término “repartir” que se contenía en determinados artículos de la Ordenanza de Limpieza Viaria de esta localidad.

- Sentencia de 10 de mayo de 2013 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Salamanca, en procedimiento de protección jurisdiccional de derechos fundamentales y la STSJ de Castilla y León de 5 de noviembre de 2013 que confirmó la anterior (reparto de pasquines políticos).

Durante la tramitación de esta queja, se han presentaron por la parte reclamante diversos escritos ampliatorios o de alegaciones en relación con hechos ya expuestos. Así, se manifestaba que en el momento de presentación de la queja había evidencias contundentes de la existencia de instrucciones dirigidas a la Policía Local y a otros servicios administrativos para limitar la libertad de información y de expresión al requerir permiso municipal para el reparto de octavillas con o sin la instalación de mesas informativas.

En el caso de las mesas informativas, considera el reclamante que aunque resulta una cuestión zanjada desde hace años por el Tribunal Superior de Justicia (STSJCyL 29 de septiembre de 2014), podría generar alguna dificultad de interpretación conforme a la Ordenanza de actividades y regulación del espacio público por parte del Ayuntamiento. Sin embargo esta dificultad no existe respecto al libre reparto de octavillas, por lo que cualquier limitación o restricción por parte de la Policía local o de los servicios municipales puede constituir una vulneración de la libertad de información y expresión protegida por el art 20 CE 1978.

En este sentido se relatan una serie de hechos concretos e instrucciones generales contrarios a la doctrina constitucional y que habrían sucedido en la ciudad de Salamanca cuando varios Policías Locales se acercaron a personas que estaban repartiendo octavillas e información en relación con una manifestación relacionada con una ley, requiriéndoles para que cesara dicho reparto e indicándoles que de continuar la acción serían sancionados. Estos hechos fueron denunciados públicamente y se abordaron en una Comisión informativa manifestando el Concejal del Área que el Ayuntamiento seguiría solicitando permiso para repartir octavillas, salvo que dicho reparto estuviera enmarcado en el ejercicio del derecho de reunión, es decir, hubiera sido previamente notificada la acción de reparto a la Subdelegación de Gobierno con 10 días de antelación.



A juicio del reclamante estos hechos suponen una evidente limitación de los derechos a ejercer la libertad de información y expresión, y vulneran claramente el contenido de las resoluciones judiciales dictadas en la materia.

Nuevamente se aportaron por el reclamante datos de hechos concretos en relación, esta vez, con la instalación de una mesa informativa por parte de la Asociación por una muerte digna, que fue informada por los servicios municipales de que era necesario requerir autorización municipal para colocar la mesa y además de la prohibición existente, no escrita, de no autorizar la instalación de mesas informativas en la Plaza Mayor. Esta cuestión motivó una pregunta en un Pleno municipal (XXX), manifestando el Concejal delegado que los criterios utilizados para autorizar mesas en la Plaza Mayor consistían en solo autorizar mesas petitorias, cuestaciones con fines benéficos, prohibiendo la colocación de otro tipo de mesas como las informativas, derivando a los solicitantes a otros lugares céntricos de la ciudad

De esta manera, considera el reclamante que no queda duda de la exigencia por parte del Ayuntamiento de permisos para la instalación de mesas informativas y su decisión de prohibir la instalación de las mismas en determinados lugares de la ciudad, sin ninguna base legal y contrariando la jurisprudencia constante en la materia. Por ello solicita la intervención de esta Procuraduría del Común ante el Ayuntamiento de Salamanca, para que estas situaciones **dejen de producirse en esta ciudad, en garantía de las resoluciones judiciales y de la Constitución Española que deben cumplir y proteger.**

A la vista de lo informado debemos efectuarle algunas consideraciones no sin antes destacar la relevancia e interés que presenta la cuestión que se ha traído a la consideración de esta Institución a través de la presentación de esta queja, dado que trasciende, a nuestro juicio, a la situación concreta planteada en su municipio, para enmarcarse en la afectación de los derechos fundamentales de los ciudadanos por la normativa local.

Resulta evidente para cualquiera que se acerque a la cuestión planteada en esta queja, que los derechos de las personas en el espacio público y su posible afectación por la normativa local plantean cuestiones de gran complejidad jurídica al verse afectados derechos y categorías jurídicas básicas dentro del Derecho público (como el principio de reserva de ley, el principio de proporcionalidad, la discrecionalidad, etc.).

Por otro lado y ante la problemática social derivada del deterioro de la convivencia en algunas de nuestras ciudades y pueblos, observamos cómo, cada vez en mayor medida, los entes locales tienden a asumir la reordenación legal del civismo y de la seguridad ciudadana, normalmente a través de las denominadas Ordenanzas de



Convivencia, pero también mediante otras normas locales, regulando así conductas y actividades ciudadanas mediante un control administrativo que puede adquirir transcendencia constitucional precisamente por la posible afectación y restricción de derechos fundamentales.

Puede afirmarse que el espacio público aparece “implicado” de un modo u otro en prácticamente todas las competencias de las que disponen los municipios, condicionando el uso y la prestación de los servicios para los que se halla habilitado y, por ello, es la gestión y el aprovechamiento de este dominio público local la que viene a amparar la potestad de los entes locales para aprobar limitaciones sobre su uso. Ahora bien, cuando lo que se modula no es tanto la facultad sobre el espacio público, sino el derecho de las personas que lo utilizan, el municipio puede enfrentarse a objeciones para proceder a una regulación autónoma.

Así, algunos autores<sup>1</sup> han afirmado que un ente local no puede suplir la ley, ni vulnerar la reserva sobre determinadas materias con la disculpa de ordenar el espacio donde se ha de ejercer el derecho o su régimen de utilización.

El problema desde luego se vuelve más complejo cuando las autorizaciones se exigen para actividades que se llevan a cabo al abrigo de derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el derecho de reunión, manifestación o circulación. Así, repartir octavillas, situar mesas informativas en el espacio público, organizar eventos, etc., son actividades que inciden en el espacio público y afectan a determinadas materias que pueden corresponder a los municipios, como el uso del dominio público, el urbanismo, la limpieza viaria, etc. **No obstante, todos estos títulos de intervención deben conciliarse con los derechos fundamentales**, y los municipios en estos casos no disponen de competencias para afectar, siquiera tangencialmente a los mismos.

Es por ello que cuando los Ayuntamientos efectúan una regulación de las cuestiones relativas a la convivencia ciudadana, al ornato de la ciudad o a otros aspectos relacionados directamente con sus competencias no pueden soslayar el posible impacto que tales regulaciones puedan tener en el ejercicio de los derechos fundamentales, y en este punto no solo deben respetar las normas y la jurisprudencia que las aplican, sino que también deben llevar a cabo la correspondiente ponderación entre los derechos enfrentados, aportando en su caso una justificación razonable a la eventual limitación de los mismos que se plantee.

---

<sup>1</sup> Requejo Rodríguez, Paloma, “*La competencia sobre el espacio público “físico”. Especial atención al papel de los municipios*”; en Alaez Corral, Benito (coord.) **Complejidad del espacio público, democracia y regulación del ejercicio de derechos fundamentales**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016



Una vez sentado el marco general, procede analizar la situación concreta que se ha planteado en la ciudad de Salamanca.

De entre las sentencias aportadas, tanto la queja inicial como en el informe municipal, destacan por su número las relativas al **reparto de octavillas** en las calles de su localidad, actividad que aparecía regulada en la Ordenanza de limpieza viaria de su municipio como sancionable, lo que provocó la imposición de varias multas por conductas que la Ordenanza definía como infracciones leves y que posteriormente fueron anuladas por los Tribunales correspondientes.

A esta situación se refirieron varias sentencias dictadas por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Salamanca y que resultaron ratificadas íntegramente por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

De entre todas vamos a citar los razonamientos que se efectúan en la de 30 de abril de 2013 y que cita el Defensor del Pueblo en su resolución de fecha 08-01-2014 dirigida al Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres) señalando: *“Con independencia de lo anterior, el Defensor del Pueblo se debe ratificar en lo ya expuesto en las consideraciones 2ª, 3ª y 4ª del anterior escrito, enviado el 11 de julio pasado y que se encuentra respaldado por la Sentencia nº 119/2013, de 30 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Salamanca, en la que se indicó de forma concluyente que «el reparto de octavillas por el demandante como integrante del movimiento del 15 M se enmarca en el derecho a la libertad de expresión», por lo que declaró nula de pleno derecho la sanción impuesta a un ciudadano, porque se había considerado una infracción de la Ordenanza Municipal el reparto octavillas de carácter político”*.

Así, la sentencia aludida, tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con **el derecho a la libertad de expresión**, recogido en el artículo 20ª CE 1978, que reconoce el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, plasmada en la sentencia 124/2005 de 23-05-2005, señala que resulta contrario al ejercicio del derecho tipificar como infracción de la Ordenanza de limpieza viaria “repartir octavillas a los viandantes”, y por ello la sanción que en este caso se había impuesto, vulneraba el derecho constitucional y fue declarada nula de pleno derecho.

Además, la Sección 2ª del TSJ de Castilla y León, en la sentencia resolutoria del recurso de apelación contra el pronunciamiento anterior nos recuerda que: *“como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 124/2005, de 23 de mayo, el ejercicio de un derecho fundamental- en este caso la libertad de expresión- no puede ser objeto de sanción”*.



En este sentido, y tras otros dos pronunciamientos judiciales contrarios a la postura municipal se modificó la Ordenanza de limpieza viaria de la ciudad de Salamanca, recogiendo únicamente como acciones sancionables esparcir y tirar octavillas (no repartir), y así se ha incluido también en el artículo 8 de la Ordenanza de Convivencia Ciudadana de esa ciudad.

En cuanto a la situación de las mesas auxiliares o informativas, al parecer las mismas se instalan en su ciudad al amparo de lo establecido en la Ordenanza municipal reguladora de la venta realizada fuera de establecimiento comercial permanente y la realización de actividades en la vía pública (BOP. Núm. 241. 16 de Diciembre de 2016). Dicha reglamentación local dedica su Título IV a lo que denomina de manera muy general “realización de actividades en la vía pública”.

Así, el artículo 30 señala:

*“1.- El ejercicio o la realización de cualquier actividad, instalación u ocupación de la vía pública en el término municipal de Salamanca, estará sujeto a la obtención previa de la preceptiva licencia o autorización municipal, sin perjuicio de las especialidades contempladas para el ejercicio de la venta realizada fuente de establecimiento comercial permanente en los Títulos II y III de la presente Ordenanza Municipal.*

*2.- Queda prohibido el ejercicio o la realización de cualquier actividad, instalación u ocupación de la vía pública en el término municipal de Salamanca, careciendo de la oportuna licencia o autorización municipal”.*

La sentencia de 21 de julio de 2014, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Salamanca, en procedimiento de protección jurisdiccional de derechos fundamentales y la sentencia Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 08 de enero de 2015, que revocó la anterior; así como las sentencias del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Salamanca de 28 de febrero de 2014 y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 29 de septiembre de 2014, que igualmente vino a revocar la de instancia (estas últimas no fueron citadas por el Ayuntamiento en su informe pero han sido localizadas por esta Defensoría tras un rastreo por las bases de datos jurisprudenciales a nuestro alcance), son muy claras al señalar que la instalación de mesas informativas o de propaganda en una Plaza de esta ciudad viene amparada, en los casos analizados, por el ejercicio de la **libertad de expresión, y por ello no necesita de autorización municipal tal y como requiere la ordenanza que se invocaba como infringida** y que motivaron las sanciones que se recurrían en estos procedimientos, y lo hace al considerar que la instalación de una mesa con este tipo de material (difusión y propaganda de las actividades de una central sindical) debe considerarse como un medio



necesario para el ejercicio de la libertad de expresión con independencia de que se puedan utilizar otros cauces e instrumentos con la misma finalidad.

Añade que la mera ocupación de una vía pública no puede dar lugar a la imposición de una sanción ya que quien ejercita un derecho de una manera legítima y en condiciones que no lesionen los derechos e intereses de ninguna otra persona no puede recibir sanción de ningún tipo, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional.

Esto no significa que la instalación de mesas con el objeto de prestar servicios, vender productos o realizar cualesquiera otras actividades lucrativas no deba contar con la oportuna autorización municipal ya que dichas actividades nada tienen que ver con una posible afección a las **facultades ciudadanas vinculadas con derechos fundamentales básicos**.

Somos muy conscientes de que en determinadas ciudades y circunstancias las mesas e instalaciones informativas de cualquier signo pretenderán situarse en los espacios más idóneos para atraer a un mayor número de personas, situación que en Salamanca afectará, suponemos, especialmente a la Plaza Mayor y sus alrededores.

En estos casos la administración local deberá ponderar con absoluta prudencia y **proporcionalidad** las comunicaciones que al respecto reciba de la Subdelegación del Gobierno en relación con el ejercicio por parte de los ciudadanos del derecho de reunión, informando al respecto.

Como sabe, por la cita que se efectúa en las sentencias que nos ha remitido el Tribunal Constitucional, la sentencia 85/1988, de 28 de abril, se detiene en el análisis de los elementos subjetivos y finalísticos **del derecho fundamental de reunión, en aras a determinar si la instalación de mesas petitorias (singularmente las de firmas, colectas o adhesiones ciudadanas a determinados proyectos) deben considerarse incluidas en el ejercicio de ese derecho constitucional**.

En cuanto al elemento subjetivo, destaca que la agrupación de personas es una nota esencial del derecho de reunión y se caracteriza por ser una concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con los restantes que participan en la misma. Respecto del elemento finalístico, señala que la finalidad de comunicación pública es un elemento común y consustancial a toda clase de reuniones en lugares públicos, de forma que hay una confluencia entre la libertad de expresión y el derecho de reunión con ocasión del ejercicio de éste.

Según sigue desarrollando la sentencia aludida, las dos notas anteriores - concurrencia concertada y carácter externo del fin concreto de la reunión- son



predicables del concepto de derecho de reunión reconocido en el artículo 21 de nuestra Norma Magna, pues la ausencia de definición del derecho en este precepto constitucional viene suplida por el artículo 1 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, cuyos términos permiten sostener que, en nuestro ordenamiento jurídico, son elementos delimitadores del derecho de reunión, entre otros, el concierto de las personas que se reúnen y la presencia de un fin lícito que actúa como condición externa de legitimidad del derecho.

Como señala el Tribunal Constitucional, la aplicación de las anteriores consideraciones doctrinales al caso debatido, hacen forzoso reconocer que la instalación de mesas petitorias en la vía pública no constituye, en sí misma considerada, una reunión, y no supone que con tales actividades se esté ejerciendo el derecho constitucional de reunión, puesto que no concurren los elementos indispensables que caracterizan tal derecho. La instalación de mesas pretende la adhesión de los ciudadanos a una causa normalmente mediante la plasmación de su firma, pero ello no conlleva que se produzca una aglomeración de personas, esto es, una reunión, pues falta el elemento subjetivo de toda reunión, consistente, según se deja dicho, en el concierto mutuo para concurrir al acto, en el saberse participantes de una reunión.

Esta doctrina se ha mantenido invariablemente aun en casos en los que se ha estimado el amparo con fundamento, lógicamente, en supuestos de hecho distintos. Así la sentencia del Tribunal Constitucional 195/2003, de 27 de octubre, recogiendo la doctrina emanada de la sentencia 85/1988, falla a favor de los demandantes de amparo y califica el hecho de colocar mesas informativas y otras instalaciones como un aspecto accesorio del ejercicio del derecho de reunión, pues previamente se había producido una concentración de personas directamente relacionadas con los fines del acto, aun cuando dichas instalaciones suponían la temporal ocupación del espacios de uso público, pero, como decimos, con ocasión y en el marco del ejercicio del derecho de reunión.

Como afirma el Tribunal Constitucional, para la emisión o intercambio de ideas, mensajes, reivindicaciones, aspiraciones, denuncias, adhesiones entre manifestantes y ciudadanos son imaginables una multiplicidad de medios materiales, entre los que se encuentra la instalación de mesas petitorias. Pero en el caso enjuiciado en esta sentencia se trataba de una instalación colocada para ser utilizada por personas que estaban ejerciendo su derecho de reunión, a cuyo efecto cumplieron los trámites oportunos ante la autoridad competente previstos en la Ley reguladora del derecho de reunión.

En ese marco se entiende que la colocación de mesas y otras instalaciones es compatible con el ejercicio de aquel derecho, pero accesorio, ya que, por sí misma, la mera colocación de mesas no constituye un aspecto o variable del derecho de reunión, sino que es preciso que se ejerza materialmente este derecho mediante la conjunción de



personas.

Debe intentar cohonestar el mejor ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos con el respeto al resto de actividades que se planifican y/o autorizan en la vía pública, pero siempre teniendo en cuenta que son el resto de actividades las que se deben analizar desde el punto de vista de la normativa de uso de los bienes locales, y es a ellas a las que en mayor medida se deben dirigir las facultades discrecionales del Ayuntamiento al respecto, claro está sin incurrir en desviaciones de poder ni arbitrariedades, explicitando con claridad los criterios empleados para acceder o denegar en cada caso las mesas solicitadas.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se reexamine el contenido de las disposiciones normativas locales que imponen controles en el espacio público basados en permisos, autorizaciones y/o prohibiciones que puedan suponer, en determinadas circunstancias, restricciones al contenido básico de los derechos y libertades fundamentales, singularmente a los incluidos en la Ordenanza de limpieza, de realización de actividades en la vía pública y de convivencia ciudadana y cuyos contenidos ya han sido objeto de pronunciamientos judiciales, procediendo, en su caso, a la modificación de las disposiciones referidas y facilitando a los servicios municipales las indicaciones oportunas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

---

**Procurador del Común de Castilla y León**

C/ Sierra Pambley nº 4, León. 24003 (León). Tfno. 987270095. Fax: 987270143