

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Segunda**  
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004  
33009730  
NIG: 28.079.00.3-2019/0026381



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**

**P.O. Nº: 99/2021**

**SENTENCIA Nº 537 /2021**

**Ilustrísimos señores:**

**Presidente:**

D. José Daniel Sanz Heredero

**Magistrados:**

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Ramón Chulvi Montaner

D. Álvaro Domínguez Calvo

D<sup>a</sup>. María de la Soledad Gamo Serrano

En la villa de Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno.

Visto por la Sección 2<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Magistrados referenciados al margen, el recurso núm. 99/2021, interpuesto por el Grupo Municipal del Partido Popular de San Sebastián de los Reyes, representado por D<sup>a</sup>. Esther Lucía Calatrava Gil y defendido por D. Diego Domingo García Muñoz, sobre impugnación del acuerdo aprobatorio de las normas reguladoras del procedimiento de autorización de instalación de sedes provisionales de



peñas, asociaciones y otras entidades de carácter no lucrativo de San Sebastián de los Reyes, en los alrededores del recinto ferial, durante las fiestas del Stmo. Cristo de los Remedios 2019, figurando como parte demandada el Excmo. Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, representado y defendido por Letrado Consistorial y siendo la cuantía indeterminada. Ha sido Magistrada ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. María de la Soledad Gamo Serrano, quien expresa el parecer de la Sala.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.-** En fecha 19 de octubre de 2019 D<sup>a</sup>. Esther Lucía Calatrava Gil, en representación del Grupo Municipal del Partido Popular de San Sebastián de los Reyes, interpuso recurso contencioso administrativo contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de San Sebastián de Los Reyes adoptado en sesión ordinaria de 3 de septiembre de 2019, desestimatorio del recurso de reposición entablado frente al adoptado el 2 de julio de ese mismo año, el cual fue admitido a trámite por Decreto de 14 de noviembre, reclamándose la remisión del expediente administrativo y emplazándose a la Administración demandada.

**Segundo.-** El 21 de agosto de 2020 se formalizó en tiempo y forma la demanda, en la que venían a exponerse, en síntesis, los siguientes hechos y motivos de impugnación: las Fiestas en Honor al Santísimo Cristo de los Remedios son un referente turístico de San Sebastián de los Reyes, habiendo compartido espacio los Grupos municipales de los partidos políticos con representación en el Ayuntamiento con asociaciones, clubes deportivos, peñas y otros colectivos en lo que se ha denominado “la zona de las casetas”, ubicada a lo largo de la zona de tierra paralela a la Avenida de los Reyes Católicos; en tiempo y forma, como cada año, el Grupo Popular del Partido Popular de San Sebastián de los Reyes solicitó en el año 2019 su presencia en las citadas casetas como venía siendo habitual tras la aprobación de las bases de la convocatoria, en las que no se contemplaba la eventual exclusión de partidos políticos existiendo, incluso, una “reserva” de casetas para todos los grupos políticos municipales; tras las elecciones locales y la formación del nuevo Gobierno local -formado ahora por el Partido Socialista, que ya figuraba en el anterior Gobierno, y por Ciudadanos-, sin embargo, se cambió radicalmente de posición respecto a la cuestión de la participación en las casetas de los Grupos políticos municipales; la Junta de Gobierno Local de fecha 2 de



julio de 2019 adoptó por unanimidad, como acuerdo fuera del Orden del Día n.º 21/471/2019 la propuesta de eliminar la reserva de casetas para los grupos políticos, dejándolas disponibles para las asociaciones, peñas, clubes deportivos y resto de colectivos locales que deseen y soliciten participar en las fiestas, lo que supone, de facto, la prohibición de la participación de aquéllos, siendo desestimado el recurso de reposición entablado frente al anterior acuerdo; el acuerdo recurrido vulnera los derechos fundamentales a la participación de los partidos políticos (artículo 23 de la Constitución), a la igualdad (artículo 14) y conculca la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos, incurriendo en vicio de nulidad radical *ex* artículo 47.1.a) y 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Tras invocar los fundamentos de derecho estimados pertinentes en apoyo de su pretensión terminaba solicitando la parte demandante en su escrito que, previos los trámites oportunos, se dictase en su día Sentencia por la que, con estimación del recurso contencioso-administrativo, se acuerde dejar sin efecto el acuerdo impugnado, con imposición a la Administración demandada de las costas procesales causadas.

**Tercero.-** Del escrito de demanda se dio el oportuno traslado, formulando el Excmo. Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes escrito de contestación en el que venía a oponerse a las pretensiones deducidas de contrario y a interesar su desestimación por los razonamientos que, resumidamente, se exponen a continuación: el Ayuntamiento redacta y aprueba anualmente una convocatoria para la solicitud de uso y explotación de casetas en los alrededores del Recinto ferial, contemplando las normas reguladoras el procedimiento de autorización de instalación de sedes provisionales de peñas, asociaciones y otras entidades de carácter no lucrativo de San Sebastián de los Reyes, en los alrededores del Recinto Ferial durante las Fiestas del Santísimo Cristo de los Remedios, la reserva de una caseta en favor de los partidos políticos; en el año 2019, con el fin de corregir determinados aspectos de dichas normas, se aprueba la modificación de las mismas, únicamente en lo que afectaba al derecho preferente de los partidos políticos y otorgando preferencia a las Peñas de la localidad, dado que su objeto social está directamente vinculado con las fiestas, fundamentándose la propuesta en la consideración de que, al aumentar a siete los grupos políticos municipales, tras el resultado de las elecciones locales celebradas en mayo 2019, se reducían las posibilidades para que otras asociaciones, peñas o entidades pudieran obtener una caseta,



quedando con el sistema antiguo sólo catorce casetas disponibles de las veintiuna existentes en total; la “obligatoria” concesión a los partidos políticos de casetas en los alrededores del Recinto Ferial supone una limitación excesiva frente al derecho de otras asociaciones, peñas, etc a poder obtener alguna, por lo que nos encontramos ante un “privilegio” del que gozaban los partidos políticos con grupo municipal -que no entraban en sorteo alguno- limitativo de derechos de otros; el fin pretendido, en consecuencia, no era otro que una aplicación más correcta de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley de Bases de Régimen Local, anteponiendo los intereses de las asociaciones y peñas, que tienen una relación más directa en la celebración de las Fiestas, frente al privilegio del que disponían los grupos municipales de los partidos políticos, no existiendo similitud entre asociación, peñas, etc con los partidos políticos, al no ser iguales su objeto, sus fines y sus aspiraciones, por lo que no parece lícito que concurrieran a la participación en el reparto de casetas, debiendo recordarse que la doctrina del Tribunal Constitucional, en relación con la vulneración del principio de igualdad, es que no se prohíbe cualquier diferencia de trato sino aquella injustificada entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales carezcan de relevancia, desde el punto de vista de la razón, por no venir fundamentada en criterios aceptables; tampoco se vulnera con el acuerdo impugnado el artículo 23 de la Constitución porque el núcleo del derecho a participar en los asuntos públicos no está formado por un presumible derecho a obtener una caseta en los alrededores del recinto ferial, cuando en realidad los foros adecuados para el ejercicio de esa participación y la de los vecinos está residenciada en su participación en Plenos, Comisiones, publicaciones institucionales, consejos sectoriales, etc, sin que se impida el acceso de los ciudadanos a su labor por no disponer de una caseta en los alrededores del recinto ferial; el acuerdo adoptado, además, es un acto discrecional, que puede dictar en el ámbito de sus competencias y que respeta las disposiciones vigentes sobre la ocupación del dominio público.

**Cuarto.-** No habiendo solicitado las partes el recibimiento del pleito a prueba ni los trámites de vista o conclusiones y no estimando pertinente el Tribunal acordarlos de oficio quedaron los autos conclusos y se señaló para votación y fallo, lo que se llevó a efecto en el día de la fecha.



**Quinto.-** En la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

A los que son de aplicación los consecuentes,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** Siendo objeto del presente recurso el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de San Sebastián de Los Reyes adoptado en sesión ordinaria de 3 de septiembre de 2019, desestimatorio del recurso de reposición entablado frente al adoptado el 2 de julio de ese mismo año, por el que se aprueban normas reguladoras del procedimiento de autorización de instalación de sedes provisionales de peñas, asociaciones y otras entidades de carácter no lucrativo de San Sebastián de los Reyes, en los alrededores del recinto ferial, durante las fiestas del Stmo. Cristo de los Remedios 2019 se ciñe la controversia a determinar si el acuerdo impugnado comporta o no vulneración de los artículos 14 y 23 de la Constitución.

**Segundo.-** Pues bien, dicha cuestión ha sido ya resuelta por esta misma Sala y Sección.

Así, en Sentencia de 25 de febrero de 2010 (rec. 1786/2009), a propósito de la impugnación del acuerdo adoptado por el Excmo. Ayuntamiento de Alcalá de Henares de supresión definitiva de la concesión de espacios en el Recinto Ferial para la instalación de Casetas a todas las organizaciones políticas, ofreciendo, en su lugar, esos espacios para entidades culturales, deportivas o sociales de la ciudad, comenzábamos por recordar las normas de la Constitución concernidas por tal clase de acuerdos, exponiendo lo que sigue: *“El artículo 6 incardinado dentro del Título Preliminar de la Constitución dispone que “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.* Este precepto



*constitucional ha sido desarrollada por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos cuya Exposición de Motivos señala que "aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución. Desde uno u otro punto de vista, el tiempo presente reclama el fortalecimiento y la mejora de su estatuto jurídico con un régimen más perfilado, garantista y completo. Si ello es así para toda asociación, con más motivo ha de serlo para las asociaciones políticas, cuya finalidad es la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político. Pero también en cuanto los partidos son instrumentos fundamentales de la acción del Estado, en un Estado de Derecho avanzado y exigente como el que disfrutamos, que pone límites y establece garantías y controles frente a cualquier sujeto, por relevante que éste sea en la estructura constitucional. Puede decirse, incluso, que cuanto mayor es el relieve del sujeto y su función en el sistema, más interés tiene el Estado de Derecho en afinar su régimen jurídico".*

*El artículo 22.1º de nuestra Constitución también recoge el derecho de asociación, pero dentro de la Sección 1ª "De los derechos fundamentales y de las libertades públicas", del Capítulo II del Título Primero.*

*El derecho fundamental de asociación, reconocido en el artículo 22 de la Constitución, y de antigua tradición en nuestro constitucionalismo, constituye un fenómeno sociológico y político, como tendencia natural de las personas y como instrumento de participación.*

*Nuestra Constitución, partiendo del principio de libertad asociativa, contiene normas relativas a asociaciones de relevancia constitucional, como los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las*



*asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) y las organizaciones profesionales (artículo 52), pero existen otro tipo de asociaciones que no tienen esta relevancia constitucional, como las culturales, deportivas...*

*Por otra parte no podemos olvidar el artículo 14 de la Constitución que consagra el derecho de igualdad”.*

*Sobre las anteriores premisas argumentábamos en la Sentencia citada (fundamento de derecho cuarto) que “Así a la luz de los preceptos constitucionales mencionados debemos examinar la decisión municipal que acordó "que se suprimiera definitivamente la concesión de espacios en el Recinto Ferial para la instalación de Casetas a todas las organizaciones políticas y que, en su lugar, se ofrecieran esos espacios para entidades culturales, deportivas o sociales de nuestra ciudad", frente a la moción del Grupo de Concejales PSOE para "la eliminación de la Caseta de la Feria de la F.E/LA FALANGE".*

*Los recintos feriales cuentan con un espacio limitado de terreno y por tanto también es limitado el número de casetas que pueden instalarse. La elección del sistema de reparto de esas casetas, es un acto administrativo, enmarcado dentro de las competencias municipales que establece el artículo 25.2º, g) y m) de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y no es un acto político, aunque es un acto en el que debe reconocerse un cierto margen de discrecional.*

*Debe recordarse ante todo que el ordenamiento jurídico habilita a la Administración para actuar atribuyéndole potestades, atribución ésta que se realiza siempre en atención al logro de un determinado fin que explícita o implícitamente dibuja el propio ordenamiento. La idea del fin resulta así elemento absolutamente esencial de las potestades administrativas y por ello nada ha de extrañar que normas del más diferente rango vengan refiriéndose al mismo: artículos 106.1º de la Constitución, 83.3 de la Ley Jurisdiccional, 40.2º de la Ley de Procedimiento Administrativo, y hoy artículo 53.2 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*





*Y no resultará ocioso destacar la muy cuidada expresión de los textos legales que acaban de citarse. Piénsese en el sentido de los verbos "justificar", es el que aparece en la Constitución, y "fijar", es el que utiliza la Ley Jurisdiccional. Sólo el fin perseguido "justifica" una actuación administrativa y además ese fin ha de ser precisamente el "fijado" por el ordenamiento jurídico. Sólo en atención a un fin se ha atribuido la potestad. Más allá de ese fin no cabe una válida actuación de aquélla. La necesidad de perseguir justamente ese fin en el actuar administrativo es una "regla psicológica" esencial para la Administración.*

*Es claro así que el fin de las potestades administrativas, "fijado" por el ordenamiento jurídico, integra siempre un elemento reglado de aquéllas de suerte que un control de legalidad puede llegar a la apreciación de la desviación de poder sin extralimitarse pues no implica valoraciones de oportunidad.*

*En el mismo sentido ha de entenderse que el control de legalidad incluye el examen del plan a la luz de las exigencias de los principios generales del derecho puesto que éstos al integrar -precisamente en su más íntima esencia- el ordenamiento jurídico quedan plenamente incluidos en el ámbito del principio de legalidad -Sentencia de 18 mayo 1992 (RJ 1992\4219)-: la Administración no sólo está sujeta a la Ley sino también al Derecho ( artículo 103.1 de la Constitución), es decir a algo distinto de la Ley y que se identifica con los principios, como ya puso de relieve la magistral Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional. Son los principios la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas y, así, al informar todo el ordenamiento jurídico ( artículo 1.4 del Título Preliminar del Código Civil) y por tanto la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional resulta claro que la actuación de ésta ha de ajustarse a las exigencias de aquéllos y más concretamente a las del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos ( artículo 9.3 de la Constitución) que en lo que ahora importa aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas.*





*En un examen somero de la cuestión, la Moción del Grupo de Concejales P.S.O.E. para la eliminación de la Caseta de la Feria de la F.E/LA FALANGE", podría vulnerar el principio de igualdad, al tratar de distinta forma a un Partido Político legalmente constituido y además se adoptaría sin garantizar el principio de audiencia.*

*Y la enmienda a la totalidad presentada durante la Sesión Plenaria por el Grupo de Concejales del Partido Popular relativa a "que se suprimiera definitivamente la concesión de espacios en el Recinto Ferial para la instalación de Casetas a todas las organizaciones políticas y que, en su lugar, se ofrezcan esos espacios para entidades culturales, deportivas o sociales de nuestra ciudad", podría ser contrario a los artículo 6 y 22 de la Constitución (...)"*.

En nuestra posterior Sentencia de 20 de junio de 2018 (rec. 734/2017), abordábamos la cuestión desde la perspectiva de la denegación a los partidos políticos de la adjudicación de un espacio para instalar una caseta en el recinto ferial de las fiestas patronales, argumentando, tras reproducir los razonamientos de la Sentencia de 25 de febrero de 2010 anteriormente transcrita, que “(...) *la denegación de la solicitud a un partido político de una Caseta en el recinto ferial permitiendo su instalación a otras asociaciones no ligadas a partidos políticos Peñas, Clubes deportivos y comerciantes es radicalmente nula de conformidad con el artículo 62.1 a) de la entonces vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy artículo 47 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) pues lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional de una forma tan palmaria que no necesitan mayor comentario pues resulta contrario al principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución desconoce el papel fundamental que el artículo 6 de la Constitución otorga a los partidos políticos (Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.) y cercena el derecho de participación establecido en el artículo 23 del texto constitucional”*.



Aplicando los anteriores razonamientos al contenido del acuerdo aquí impugnado se impone, necesariamente, la estimación del presente recurso, acogiendo idéntica solución que la adoptada por esta Sala y Sección en Sentencia de esta misma fecha, dictada en el recurso 315/2020.

**Tercero.-** Las consideraciones que anteceden comportan, necesariamente, la estimación del recurso contencioso administrativo, con imposición de las costas procesales a la Administración demandada, por directa aplicación del criterio del vencimiento objetivo que viene a consagrar el artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional y al no estimar esta Sala que concurren serias dudas de hecho o de Derecho que puedan operar como supuesto de excepción, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado tercero del mismo precepto legal, señala 1.500 euros (más el I.V.A. correspondiente) como cuantía máxima, por todos los conceptos enumerados en el art. 241.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en atención a la naturaleza y complejidad del asunto, la cuantía del presente recurso y la actuación profesional desarrollada.

Por todo lo cual y vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que debemos ESTIMAR y ESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto por D<sup>a</sup>. Esther Lucía Calatrava Gil, en representación de GRUPO MUNICIPAL DEL PARTIDO POPULAR DE SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES, declarando la nulidad del acuerdo impugnado y condenando a la Administración demandada al abono de las costas procesales causadas, con el límite máximo mencionado en el último de los fundamentos de la presente Sentencia.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sean relevantes y determinantes del fallo impugnado o ante una Sección de la



Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con la composición que determina el artículo 86.3 de la Ley jurisdiccional si el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma, recurso que habrá de prepararse ante esta misma Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la presente Sentencia mediante escrito que reúna los requisitos expresados en el artículo 89.2 del mismo Cuerpo legal y previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la ley Orgánica del Poder Judicial, que habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2612-000-85-0099-21 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos de que dimana, con inclusión del original en el Libro de Sentencias, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por MARIA SOLEDAD GAMO SERRANO (PON), JOSÉ DANIEL SANZ HEREDERO (PSE), JUAN FRANCISCO LÓPEZ DE HONTANAR SANCHEZ, JOSÉ RAMÓN CHULVI MONTANER, ÁLVARO DOMÍNGUEZ CALVO