

N.º Especial - Diciembre 2005

Revista de Documentación

DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

**JURISPRUDENCIA DERECHO
DE REUNIÓN 2004**



MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

Revista de Documentación

JURISPRUDENCIA DERECHO DE REUNIÓN 2004



**MINISTERIO
DEL INTERIOR**

**SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA**

EDITA: Secretaría General Técnica
Ministerio del Interior

DEPOSITO LEGAL: M-24411-1992

NIPO: 126-05-066-8

ISSN: 1132-7863

IMPRIME: Gráficas Ferlibe, S.L.
Mamerto Lopez, 49 - 28026 MADRID

SUMARIO

Págs.

I. JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN 2004

1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

SENTENCIA 20/04 DEL T.S.J. DE GRANADA	15
Manifestación	
Poder de representación	
Recurso perentorio	
Comunicación previa	
Modificación del itinerario	
Doctrina sobre el derecho de reunión: T.S.J., T.S., T.C. y T.E.D.H.	
Derecho de reunión: derecho subjetivo de carácter público	
Promotores u organizadores: responsables	
Concepto jurídico indeterminado	
Legítima forma de participación en la vida pública	
Derechos e intereses concurrentes	
Proporcionalidad de las medidas restrictivas necesarias	
Circulación viaria: elemento esencial de la paz pública	
Vía no inherente al derecho de expresión	

2. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

SENTENCIA 268/04 DEL T.S.J. DE SANTANDER	18
Concentración silenciosa	
Propuesta de lugar alternativo basada en informe del Ayuntamiento	
Carencia de acción:	
• no se impone lugar de concentración	
• sólo se traslada propuesta del Ayuntamiento	
• no existe acto de prohibición	

Existencia o no de acto administrativo impugnabile

Naturaleza jurídica de la comunicación impugnada

Destinatario de la comunicación impugnada

Derecho de reunión:

- no se exige autorización previa
- exigencia de comunicación previa

Informe del Ayuntamiento: motivado pero no vinculante

Obligación de la Autoridad gubernativa:

- garantizar el derecho a reunirse
- ponderar el ejercicio del derecho de reunión y sus posibles límites

Comunicación litigiosa:

- tono imperativo de las observaciones
- advertencias sobre las consecuencias de su incumplimiento

Resolución administrativa por órgano competente

Doctrina sobre los límites al derecho de reunión:

- T.C.: no pueden ser absolutos
- T.E.D.H. (aplica art. 11.2 del CEDH: ser necesarios para la seguridad nacional y pública, defensa del orden, previsión del delito, etc.)

Motivación de la resolución modificativa o restrictiva

Nulidad de la limitación por falta de motivación

Prohibición implícita en la modificación del lugar

Administración condenada a costas

3. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

SENTENCIA 419/04 DEL T.S.J. DE VALLADOLID 24

Manifestación

Comunicación previa a la autoridad administrativa

Derechos de reunión y manifestación

Resolución expresa relativa al conocimiento de la manifestación

Actos administrativos diferentes:

- resolución expresa de autoridad gubernativa
- actuación administrativa por vía de hecho

Procedimiento especialísimo del art. 122 de la LJCA

Causas de inadmisión del recurso:

- extemporaneidad
- falta de actuación impugnabile
- inadecuación de procedimiento para vía de hecho

Control de actuación por vía de hecho:

- no es posible por procedimiento del art. 122. 1 de la LJCA

Motivación para limitar el derecho de reunión (art. 10 L.O. 9/83)

Ausencia de resolución:

- implícita conformidad con la comunicación
- vía de hecho

Motivación en “acto expreso”

Inadecuación de procedimiento:

- no encaja en supuestos de inadmisión del art. 69 LJCA
- exige pronunciamiento de desestimación

SENTENCIA 596/04 DEL T.S.J. DE VALLADOLID 26

Infracción del art. 23 m) de la L.O. 1/92 (LOPSC)

Sanción de multa

Edicto en Boletín Oficial de la Provincia

Resolución dictada por delegación

Vulneración del derecho a la presunción de inocencia

Ejercicio de la potestad sancionadora por delegación:

- art. 127.2 de la LRJAP y PAC (prohibición de delegación)
- doctrina del TS en sentencia de 6-2-99 (alcance de la prohibición)

Colisión de derechos fundamentales (sent. TSJ , 9-10-98 y 29-1-02 y 59/90 TC)

Derecho de circulación frente al derecho de manifestación

Escasas molestias causadas a la circulación:

- no se pueden calificar como “desórdenes en vías públicas”
- justificadas en ejercicio legítimo del derecho de reunión

Estimación del recurso

4. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

SENTENCIA 320/04 DEL T.S.J. DE BARCELONA 29

Manifestación masiva con autotaxis

Resolución limitativa del derecho de reunión:

- vicio de arbitrariedad
- informe Policía Local genérico y no motivado
- informes policiales contradictorios

Antecedentes de otras manifestaciones

Doctrina del derecho de reunión:

- concepto (DUDH y PIDC y P)
- límites (STC 66/95)

Requisitos del derecho de reunión según STC 66/95):

- razones fundadas
- imposibilidad de adoptar otras medidas
- proporcionalidad entre la prohibición y su finalidad

Límites del derecho de reunión:

- intrínsecos: art. 21 C.E.
- extrínsecos: demás derechos constitucionales

Espacio urbano: espacio de circulación y participación

Ponderación de la restricción de otro derecho fundamental

Controles de oportunidad política

Contenido de los mensajes

Informe municipal (basado en manifestaciones precedentes de mismos organizadores)

Orden público: concepto jurídico indeterminado

Diferente apreciación según ámbitos competenciales

Control intrínseco complejo

Subsidiariedad de las restricciones al derecho de reunión

Ejercicio excesivo del legítimo derecho de manifestación

Uso de vehículos en manifestaciones:

- no es inherente al derecho de reunión
- mayor afectación del espacio físico

Finalidad del derecho de reunión: caja de resonancia de reivindicaciones

Perjuicios reiterados

5. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

SENTENCIA 17/04 DEL T.S.J. DE A CORUÑA 34

Reunión pública y manifestación

Sanción de multa

Infracción grave en materia de seguridad ciudadana (art. 23,c L 1/92)

Facultad sancionatoria delegada (STS 9-02-99 y art. 127,2 L 30/92)

Autoridad periférico-estatal

Organizador o promotor (persona jurídica que suscriba la comunicación)

Alterar circulación en vías adyacentes

Instantánea gráfica incontrovertida

Presupuesto previo inexcusable en revisión judicial:

- realización legal de potestad sancionadora

- responsabilidad de la entidad convocante
- Comunicación previa a la Autoridad (art. 21.2 C.E.)
- Límites de la manifestación: no cortar el tráfico
- Acto firme por consentimiento
- Inatacabilidad y firmeza de la limitación
- Pormenor limitativo ante derecho constitucional de eventuales usuarios
- Derecho a la libre circulación (arts. 19.1 C.E.; 11.2 C.E.D.H y STC 59/90)
- Actividad probatoria sobre certeza de los hechos (STS de 28-11-91)
- Presunción de legalidad del acto administrativo
- Carga del administrado: evitar acto consentido
- Reglas generales de valoración:
 - carga de las partes de probar los hechos
 - presunción de inocencia (art. 24.2 C.E.)
- Límite legítimo por no impugnado
- Alteración del orden público (SSTC 59/90 y 66/95):
 - límite injustificado al derecho a la libre circulación
 - creación de situación de peligro por los manifestantes
- Conducta deliberada de manifestantes
- Inasunción de obligaciones de la promotora.
- Informes fotográfico y policial
- Dependencia de los testigos propuestos (STS 19-02-90)
- Presunción de veracidad de los agentes (art. 137,3 L. 30/92 y art. 37 L. 1/92)
- Ratificación de los agentes
- Prescripción o caducidad sancionatoria

6. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

SENTENCIA 50/04 DEL T.S.J. DE MADRID	41
Resolución gubernativa modificativa del lugar	
Concentración	
Comunicación previa	
Responsabilidad de los organizadores: <ul style="list-style-type: none"> • adopción de medidas de seguridad (art 4.2 y 9.1 LORDR) • atender indicaciones de las FF y CC de Seguridad 	
Límites al derecho de reunión	

Concepto del derecho de reunión (SSTC 85/88 y 66/95):

- intercambio o exposición de ideas
- principio democrático participativo

Concepto jurídico indeterminado

Orden público en sentido material

Prohibición o modificación de la reunión: protección anticipada de intereses

Valoración de circunstancias existentes

Proporcionalidad de las medidas restrictivas

Servicios públicos esenciales integrantes de la paz pública a salvar

Circulación viaria peatonal y motorizada: elemento esencial de la vida ciudadana

Vías alternativa de circulación (SSTC 59/90 y 66/95)

Informe de la Policía Municipal

Motivación

Eco adecuado y efectivo de la protesta

SENTENCIA 124/04 DEL T.S.J. DE MADRID 46

Manifestación

Lema intimidatorio de la manifestación

Comunicación previa reiterada:

- variación del lema
- mismo acto

Acto consentido por no recurrido

Resolución gubernativa prohibitiva:

- lema provocativo e intimidatorio (Jurisprudencia del T.S.)
- riesgo de alteración del orden público

Informe del Ayuntamiento

Elementos del derecho de reunión (STEDH 21-06-88 y SSTC 36/88 y 59/90)

Motivación y fundamentación

Incomodidad o intimidación

Mensaje del lema: homenaje y acusación

Resolución prohibitiva

Concepto y fin de del derecho de reunión (STC, TS y propia Sala):

- titularidad individual
- ejercicio colectivo
- cauce de expresión

- manifestación de principio de libertad

Límites al derecho de reunión:

- establecidos en el art. 21 C.E.
- colisión con otros derechos fundamentales

Garantía del derecho de reunión:

- deber de los poderes públicos
- no discriminación por el contenido de los mensajes

Legalidad del lema de la manifestación

Alteración del tráfico circulatorio:

- no implica alteración del orden público
- precio por el ejercicio de libertades democráticas

Organizador responsable

SENTENCIA 827/04 DEL T.S.J. DE MADRID

52

Manifestación

Organizadores responsables del acto:

- de la adopción de medidas de seguridad
- acatar indicaciones de los agentes

Modificación del itinerario por resolución administrativa

Requisitos de la modificación:

- motivación
- justificación
- imposibilidad de adoptar medidas preventivas

Doctrina sobre límites al derecho de reunión (sent. del TSJ, TS, TC y THDH)

Comunicación previa

Concepto jurídico indeterminado

Orden público según principios del Estado Social y Democrático de Derecho:

- situación de hecho
- desorden material en lugar de tránsito público

Derecho de Reunión: legítima participación en la vida pública

Límites al derecho de reunión:

- protección anticipada de derechos concurrentes
- garantía del ejercicio de derecho fundamental

Motivación y justificación suficiente

Uso de arterias o vías principalísimas:

- no inherente al derecho de expresión
- repercusión negativa en ellas mismas y en zonas limítrofes

Informe Municipal

Doctrina del TC sobre concepto, límites y elementos del derecho de reunión

Paz pública: salvaguarda de servicios públicos esenciales

Vulneración inexistente del derecho de reunión

SENTENCIA 1147/04 DEL T.S.J. DE MADRID 59

Manifestación

Comunicación con propuesta de dos itinerarios posibles

Resolución administrativa con límites:

- propuesta de itinerario alternativo
- limitación de vehículos participantes y con autorización municipal
- prohibición de la presencia de animales

Duplicidad de solicitud con diferencia de itinerario y fecha

Petición de inadmisibilidad basada en desistimiento de un recurso anterior

Interpretación del derecho fundamental de reunión (art. 10.2 CE)

Derecho de reunión en textos internacionales (DUDH, CEPDH y LF, PIDCP)

Condiciones de la resolución prohibitiva o modificativa (art. único LO 9/99):

- forma motivada
- notificación en plazo

Doctrina del TC sobre el ejercicio del derecho de reunión:

- concepto
- elementos configuradores
- límites

Informe del Ayuntamiento desfavorable a la celebración del acto:

- afectar a ejes de comunicación fundamentales
- intensidad del tráfico
- día laborable en zona comercial
- uso de vehículos no autorizados en calles de Madrid

Límites del derecho de reunión(art. 21 CE):

- alteración del orden público con peligro para personas o bienes
- producción de prolongados colapsos circulatorios

Publicidad del acto: depende del eco en los medios de comunicación

Efectos de la manifestación no especificados en la resolución:

- basada en claro informe del Ayuntamiento
- hecho notorio que no precisa más prueba ni más argumentación

Subordinación del derecho de reunión a la seguridad y salud de los ciudadanos

Permiso de los tractores para circular en Madrid (Ordenanzas Municipales)

Prohibición de animales:

- nada tienen que ver con el objeto de la manifestación
- no se especifican medidas de seguridad sobre los mismos

Medida ponderada y equilibrada basada en el gran número de afectados

7. COMUNIDAD VALENCIANA

SENTENCIA 212/04 DEL T.S.J. DE VALENCIA	67
Comunicación previa	
Modificación parcial del itinerario	
Principio de notoriedad garantizado	
Motivación suficiente	
Resolución fuera de plazo	
Cumplimiento de plazo: facilitar la tutela judicial efectiva (art. 53 C.E.)	
Estimación del recurso	
 AUTO DE 10 DE MARZO DE 2004 DEL T.S.J. DE VALENCIA	 68
Rectificación de error en la sentencia 212/2004	

8. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

SENTENCIA 103/04 DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	69
Concentración	
Resolución modificativa del lugar	
Varias concentraciones en contexto de huelga	
Comunicación previa: reiteración de otra anterior ampliando horario	
Resolución gubernativa por Autoridad Autonómica	
Motivación:	
• ruidos emitidos (medidos por la Policía) en otra anterior del 5-2--04	
• incidentes ocurridos en la anterior de 13-2-04	
Derecho de audiencia	
Exigencias de la resolución administrativa:	
• motivación	
• notificación en plazo	
Extemporaneidad de la resolución:	
• vicio invalidante	
• imposibilidad de pronunciamiento judicial	

Intervención de autoridad gubernativa: antes y durante la reunión (art. 5 LODR)

Pluralidad de reuniones sucesivas en el tiempo:

- pueden evidenciarse ponderaciones previas
- circunstancias sobrevenidas justifican límites de las pendientes

Laguna normativa sobre la aparición de circunstancias sobrevenidas

Audiencia previa:

- garantía de la oportunidad y acierto de la resolución
- principio general del procedimiento administrativo

Límites a un derecho constitucional:

- conformidad a la Constitución (directos)
- para preservar otros derechos constitucionales (mediatos o indirectos)

Inmediata ejecutividad de la resolución

- inexcusable necesidad
- principio de proporcionalidad

Justificación de medidas limitativas:

- razones fundadas de alteración del orden público
- defensa de otros derechos

Ejecutividad inmediata: extemporaneidad que impide sometimiento a los tribunales

Suplencia de laguna legal:

- principios constitucionales
- jurisprudencia del TC

Doctrina sobre los límites a derechos fundamentales (TC y TEDH)

Informes municipales

Modificación del lugar: importante limitación al derecho de reunión

Indefensión por omisión del trámite de audiencia

Hechos alegados en la resolución modificativa:

- falta de documentos pertinentes
- ausencia de actividad probatoria

Omisión del trámite de audiencia

II. ÍNDICE ANALÍTICO	79
----------------------------	----

I

JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN 2004

1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Sentencia 20/04. Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera
Granada

En la Ciudad de Granada, a 20 de enero de 2004.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.- Por la parte actora se presentó escrito ante esta Sala en el que se interesaba que se autorizara la manifestación a celebrar el día 20 de enero del año en curso, conforme a la solicitud presentada en fecha 8 de enero de 2.004 al Sr. Subdelegado del Gobierno en Granada.

SEGUNDO.- Seguido el recurso por lo establecido en el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción para la tramitación de los asuntos correspondientes al derecho de reunión, previo requerimiento al actor para que aportara poder de representación que manifestó no poder hacerlo por carecer de medios económicos para ello y dado el carácter perentorio del recurso, la Sala acordó sin esperar a la remisión del expediente, señalar día y hora para la celebración de la vista que se llevó a cabo con la presencia ante los componentes de la Sección Primera de la Sala, el recurrente como parte actora, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal.

TERCERO.- Por el recurrente se solicitó: “que se revoque la resolución ya que vulnera la Constitución Española al limitarle el derecho a manifestarse”.

CUARTO.- Por el Ministerio Fiscal se alega que se adhiere al recurso sólo a un único punto, que es acertada la decisión en cuanto a la interrupción de la circunvalación; y que debe admitirse la manifestación con una duración de hora y media si pasa por la Calle Recogidas.

QUINTO.- Por el Sr. Abogado del Estado se solicitó la desestimación del recurso y que la resolución es fundada por lo que no debe ser modificada ni anulada.

SEXTO.- En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones y formalidades legales.

Visto, habiendo actuado como Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. Don

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso por vía del procedimiento especial de protección del Derecho Fundamental de Reunión regulado en el artículo 122, de la vigente Ley 29/1.998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el acuerdo de la Subdelegación del Gobierno de Granada de fecha 16 de enero de 2.004, por el que ante la petición de la Asociación Para la Búsqueda de Empleo Solidario, del proyecto de celebrar una manifestación en Granada, el próximo día 20 de los corrientes, a las 13 horas, con el siguiente itinerario: “concentración en la Circunvalación, enlace, Recogidas; Calle Recogidas; Calle Reyes Católicos; Plaza del carmen; siendo el objeto “denunciar el incumplimiento de acuerdos por parte del

Ayuntamiento de Granada", el acuerdo dio por comunicada la celebración de la manifestación proyectada estableciendo las siguientes restricciones: A) La concentración previa al inicio de la manifestación, no podrá afectar en forma alguna a la circulación rodada por la Circunvalación de Granada, ni accesos a la misma, proponiéndose como lugar de concentración la zona peatonal situada en Calle Recogidas, junto al denominado "Centro Comercial Neptuno". B) Dado que no se indica en el escrito de comunicación la duración de la manifestación, se propone que la misma debe desarrollarse desde las 13 horas, dándose por finalizada a las 14 horas, con una duración máxima de una hora".

Por la Asociación recurrente se denuncia la violación del derecho fundamental recogido en el artículo 21 de la Constitución, por la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Granada de 16 de enero de 2.004, al establecer las restricciones antes mencionadas, suplicándose por la entidad actora en la comparecencia, que se declarara nula de pleno derecho la mencionada resolución y se deje sin efecto las limitaciones impuestas; pretensiones a las que se ha adherido en parte el Ministerio Fiscal en cuanto a lo concerniente a la limitación de la duración, estimando que debería ser de una hora y media, en lugar de una hora; se opuso a las súplicas de la actora el Sr. Abogado del Estado que consideró, en cualquier caso, no se vulneraban derechos fundamentales de la entidad demandante de acuerdo con el acto impugnado.

SEGUNDO.- La única cuestión en la que debe entrar la Sala se circunscribe a determinar si el acto recurrido vulnera o no el artículo 21 C.E. o lo que es lo mismo si la modificación del itinerario de la manifestación solicitada por la actora se encuentra suficientemente justificado y en todo caso la decisión que se adopte únicamente podrá mantener o revocar las modificaciones propuestas de conformidad con lo establecido en el artículo 122.3 de la LJ.

TERCERO.- El derecho de reunión, como ha expuesto reiteradamente esta Sala (sentencias de 15 y 26 de noviembre de 1.983 y 20 de noviembre de 1.987), el Tribunal Supremo (sentencias de 3 de julio de 1.979, 9 de julio de 1.981, 16 de marzo y 5 de abril de 1.982 y 20 de enero de 1.986 y más recientemente de 1 de abril y 11 de noviembre, de 2001), el Tribunal Constitucional (sentencias 36/82, de 16 de junio, 101/85 de 4 de octubre) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya doctrina general es asumible por esta Sala, (sentencia dictada en el caso Hadyside de 7 de diciembre de 1.976, en el caso Albert y Le Compte de 10 de febrero de 1.983) y como establece el artículo 21 de la Constitución Española, reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, sin necesidad de supeditarse en su ejercicio a la autorización gubernativa previa; pero dicho derecho subjetivo de carácter público, que es traducción de una libertad fundamental, tiende a la reunión estática o dinámica de personal, para oír o expresar ideas y opiniones, para la defensa de los intereses, para la publicidad de problemas o para la petición de soluciones y tiene como cualquier otro derecho, sus genuinas limitaciones. Interpretado tal derecho a tenor del artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, no puede ser coartado por la Administración de forma discrecional y con fundamento en puros motivos de oportunidad, siendo evidente que, al ser un derecho de ejercicio colectivo, incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva y excluyente de bienes públicos, posibilitando a veces el desequilibrio de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público, y, en tal sentido, para preservar el carácter preeminente de esos valores afectados, la Constitución, en el artículo 21.2º y la Ley Orgánica 9/83, en sus artículos 9 y 11, cuando se trate de reuniones en

lugares de tránsito público y de manifestaciones, exigen la comunicación previa a la autoridad gubernativa correspondiente, por los organizadores o promotores de aquellos, a fin de que, constatado objetivamente el alcance de las mismas y analizadas las diversas circunstancias en que se pretende canalizar su desarrollo, se decida, previsoramente y alternativamente, o bien prohibirlas, o bien proponer alteraciones temporales o espaciales, siempre que “se considere existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes”. Por ello, en cada supuesto controvertido la Administración y la Sala de lo contencioso, en sus respectivas vías, deben ponderar a la vista de los elementos fáctico-jurídicos concurrentes si se dan los presupuestos precisos para que se lleguen a concretar los únicos motivos válidos que, como traducción del concepto jurídico indeterminado recogido en el artículo 21 de la Constitución y 10 de la Ley Orgánica 9/83, podrían provocar la prohibición o la propuesta de modificación de la reunión, es decir, la potencial, pero razonable y fundada, producción de alteraciones del orden público y la consecuente génesis de peligro para las personas o los bienes.

El derecho de manifestación y reunión, concebido como una legítima forma de participación en la vida pública, ya sea con carácter político, laboral, sindical, etc. y consecuente con la libertad de reunión pacífica y sin armas, alberga como limitación a su ejercicio el respeto al concurrente derecho de los demás ciudadanos y a la preservación de sus personas y bienes, siendo este elemento fundamental en el ejercicio y disfrute de derechos constitucionalmente amparados. Así la exigencia de previa comunicación a la autoridad de la convocatoria de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, lleva aparejada la atribución a la misma de la posibilidad de prohibir la reunión o manifestación, o la de modificar sus condiciones de celebración, en el supuesto de previsible peligro de que vayan a seguirse consecuencias dañosas para las personas y bienes. La protección anticipada de derechos e intereses concurrentes integra el fin perseguible por la decisión de la autoridad gubernativa, con la necesaria utilización de un razonamiento prospectivo, en el que aparezcan como factores primordiales la correcta valoración de las circunstancias existentes que puedan estimarse indiciarias de una situación latente de riesgo para las personas o bienes, con relación a una posible alteración del orden público, así como también la necesaria ponderación del efecto que, sobre dicha situación latente, puedan tener las medidas de seguridad previstas por los organizadores del acto o solicitadas por los mismos de la autoridad gubernativa. Esta prospección no constituye un poder ilimitado de apreciación, sino una expresión del deber de garantizar las condiciones para el efectivo ejercicio del derecho fundamental, por lo que la adopción de eventuales medidas restrictivas, habrá de guardar la necesaria proporcionalidad. Dentro de ese concepto de “paz pública” que la autoridad gubernativa, en todo caso, ha de salvaguardar se encuentra, como elemento esencial y cotidiano de la vida ciudadana, la circulación viaria comprensiva tanto del tráfico motorizado como del peatonal, con especial referencia a los servicios públicos esenciales como Bomberos, Policía, Ambulancias, Urgencias Médicas, etc.

CUARTO.- Y al respecto, conforme a lo expuesto, la Sala entiende que la arteria o vía principal de comunicación de Granada con los cinturones urbanos de residencia e industria de la mayor parte de la población, lo constituye la Circunvalación, que no es, en principio, adecuada para ejercitar el derecho fundamental de que se trata, puesto que su utilización, no aparece como inherente al legítimo derecho a expresarse en ideas u opiniones para la publicidad de los problemas, defensa de intereses o petición de soluciones, por los colapsos de tráfico que puede determinar su utilización.

Partiendo de tal consideración entiende la Sala que la modificación del itinerario, acordada por la Delegación del Gobierno en Granada, resulta eficaz al ser una medida proporcional entre el ejercicio efectivo del derecho fundamental de manifestación, al disponer la parte actora de un amplio recorrido en zona céntrica de Granada y en el que llevarlo a cabo así como la evitación de problemas que afectan a miles de ciudadanos. Asimismo se entiende ponderado, dada la longitud del recorrido, que el tiempo para dicha manifestación, limitado a una hora, es suficiente y bastante para el ejercicio de aquella.

QUINTO.- No se aprecian circunstancias para efectuar una expresa condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y general aplicación, la Sala dicta el siguiente

Fallo

Desestima el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por DON, en calidad de Presidente de la ASOCIACIÓN PARA LA BÚSQUEDA DE EMPLEO SOLIDARIO, ABES, contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Granada de fecha 16 de enero del año 2.004, declaramos que aquella no infringe el artículo 21 de la Constitución Española, confirmándola en consecuencia, sin costas.

2. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

**Sentencia 268/04. Tribunal Superior de Justicia de Cantabria
Sala de Contencioso-Administrativo
Santander**

En la Ciudad de Santander, a 14 de abril de 2004.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.- El recurso se interpuso el día siete de abril de dos mil cuatro, contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Cantabria de 31 de marzo del año en curso, expediente reuniones (MC), asunto "Concentración", por la que se propone un lugar alternativo para la celebración de una concentración silenciosa el día 16 de abril de 10.00 a 21.30 horas en la Plaza del ayuntamiento de Santander, con el fin de concienciar a la opinión pública sobre los problemas del hambre del paro y la esclavitud infantil. Dicha propuesta de lugar alternativo (Plaza Alfonso XIII) se basa en el informe practicado por el ayuntamiento de Santander.

SEGUNDO.- Por medio de providencia de esta Sala de fecha 7 de abril del año en curso, se requirió a la representante de la parte actora a fin de que subsanara los defectos observados en el escrito de interposición del recurso, lo cual se verificó en el plazo concedido.

TERCERO.- En la misma resolución se acordó la celebración de Vista para el día 12 de abril del año en curso, en que efectivamente se celebró con el resultado que es de ver en el acta levantada.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- solicita que se decrete la nulidad de la resolución de la Delegación del Gobierno en Cantabria por la que se propone la modificación del lugar de celebración de la concentración convocada, para el 16 de abril de 2004, por el La recurrente fundamenta su pretensión sobre los motivos siguientes:

1º.- La proposición de otro lugar para celebrar la concentración convocada por Movimiento Cultural Cristiano vulnera el artículo 21 de la Constitución Española ya que:

- Supone una limitación del derecho de reunión de la convocante y,
- Carece de justificación alguna, dados los antecedentes de otras convocatorias. Y

2º.- La resolución impugnada carece de cualquier motivación, lo que justifica su nulidad y la imposición de las costas a la Administración.

La Administración se opone a las pretensiones de la recurrente aduciendo que carece de acción, ya que:

- La resolución impugnada se limita a trasladar a la convocante la propuesta del Ayuntamiento, sin imponer el lugar de la concentración que deja al criterio de los convocantes, y
- No existe, por tanto, acto de prohibición susceptible de impugnación.

El Ministerio Fiscal se adhiere a las pretensiones de la recurrente por entender que:

- Existe un acto de prohibición y,
- La resolución impugnada no está motivada.

SEGUNDO.- De los términos en los que ha planteado el debate, se desprende que, a través de la presente resolución, la Sala deberá pronunciarse sobre:

- La existencia, o inexistencia, de acto administrativo que limite el derecho de reunión de la recurrente, y
- En su caso, sobre la conformidad o disconformidad a derecho de dicha limitación.

La Sra. Abogada del Estado sostuvo, verbalmente, durante la Vista que no existe un acto administrativo impugnado, ya que:

- La Delegación del Gobierno en Cantabria se limitó a trasladar a los convocantes la propuesta del Ayuntamiento de Santander.
- La Delegación del Gobierno no impone lugar de la concentración, sino que deja la decisión a criterio de los convocantes. Y
- Por tanto, la resolución impugnada es un comunicado y no una prohibición.

La antedicha posición procesal es acorde con la actuación previa de la Administración en este procedimiento. En efecto, la Delegación del Gobierno en

Cantabria indica, en el oficio que acompaña a la remisión del expediente administrativo al Tribunal, lo siguiente:

"A este respecto, esta Delegación del Gobierno quiere puntualizar que en la comunicación impugnada, no se pretende modificar, en ningún caso, el lugar de celebración de la concentración, sino simplemente proponer el lugar recomendado como emplazamiento alternativo por el Ayuntamiento de Santander en su informe preceptivo." (Sic)

El Tribunal debe, por tanto, examinar la "comunicación" impugnada para determinar, en función de la normativa correspondiente, cual sea su naturaleza jurídica extrínseca e intrínseca.

TERCERO.- La "comunicación" impugnada está suscrita por el Excmo. Señor Delegado del Gobierno y está dirigida a la recurrente, en la persona de la firmante de la comunicación de la convocatoria, en los términos siguientes:

"En fecha 17 de los corrientes se recibe en este Centro su escrito, en el que, en representación del ".....", comunica la celebración de una concentración silenciosa, que se celebrará el día 16 de abril próximo de las 10,00 a las 21,30 horas, en la Plaza del Ayuntamiento de Santander, con el fin de concienciar a la opinión pública sobre los problemas del hambre, el paro y la esclavitud infantil.

Seguido el procedimiento por todos sus trámites y, conforme a lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, modificada por las Leyes Orgánicas 4/97 de 4 de agosto y 9/99 de 21 de abril, solicitaba la preceptiva información del Ayuntamiento de Santander, en el informe emitido se propone como lugar de ubicación del acto la Plaza de Alfonso XIII.

En consecuencia, esta Delegación del Gobierno acusa recibo de su escrito y le comunica que en la celebración de la concentración deberán tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

- 1º.- A la vista de la información practicada por el Ayuntamiento de Santander, se propone como lugar alternativo para su celebración la Plaza de Alfonso XIII.*
- 2º.- Deberán evitar el entorpecimiento del tráfico peatonal y no invadirán en ningún momento la calzada existente en las proximidades, atendiendo a las indicaciones que en tal sentido les hagan los Agentes de la Autoridad.*
- 3º.- Para la instalación de mesas informativas y uso de megafonía deberán obtener el permiso municipal del ayuntamiento de Santander, que ostenta la competencia en la materia.*
- 4º.- Por parte de los convocantes, como organizadores de la concentración, deberá establecerse el correspondiente servicio interno del orden.*

El incumplimiento de lo anterior puede dar lugar a la incoación del correspondiente expediente sancionador por infracción a la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, modificada por Ley Orgánica 4/97, de 4 de agosto."

CUARTO.- La simple lectura de la "comunicación" en cuestión y la confrontación de su contenido con lo dispuesto en los artículos 9. 2, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, y en los artículos 53 y 58 y concordantes de la LRJ-PAC, evidencia la inviabilidad de las alegaciones de la Administración. El Tribunal ha formado este criterio sobre los hechos y razones siguientes:

- 1º.- El derecho de reunión es un derecho fundamental cuyo ejercicio no está sometido al régimen de autorización previa (Art. 21.1 de la CE y 3.1 de la LO 9/1983).
- 2º.- El ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público requiere la previa comunicación escrita a la autoridad gubernativa correspondiente (Art. 21.2 de la CE y 8 de la LO 9/1983).
- 3º.- La Delegación del Gobierno demandada es la autoridad gubernativa obligada a garantizar el derecho de reunión de los convocantes y a efectuar la ponderación entre el ejercicio del mismo y sus expresos límites constitucionales (art. 9 y 21 de la CE en relación con los arts. 1, 3, 8, 9 y 10 de la LO 9/1983).
- 4º.- La labor de los Ayuntamientos en el antedicho proceso de ponderación se limita a la emisión de un informe motivado y no vinculante (art. 9.2 de la LO 9/1983), pues como afirma la Exposición de Motivos de la LO 9/1999:

“La modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, se centra en hacer posible que los municipios afectados por el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación estén informados y hagan patente su opinión ante la autoridad gubernativa, sin que ello suponga la modificación de las condiciones y plazos para el ejercicio de dichos derechos, de acuerdo con el principio de garantizar a estas entidades locales su derecho a participar en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito de interés, aún cuando sí se acomoda al nuevo trámite el plazo de que dispone la autoridad gubernativa para prohibir o proponer modificaciones”.

- 5º.- En el supuesto contemplado, consta que:

- La Delegación del Gobierno, tras recibir la comunicación del Movimiento Cultural Cristiano, dio traslado de la misma al Ayuntamiento de Santander a fin de que emitiese el informe previsto en el art. 92. de la LO 9/1983.
- El Ayuntamiento de Santander se dio por notificado informando “que no existe inconveniente, si bien se propone como lugar de ubicación la Plaza de Alfonso XIII, en lugar de la Plaza del Ayuntamiento, tal y como se solicita por la solicitante, y
- Tras recibir este informe, la Delegación del Gobierno remitió a la solicitante la “comunicación” litigiosa y dio traslado de la misma a la Jefatura Superior de Policía y al Ayuntamiento de Santander “para su conocimiento y efectos”.

- 6º.- El examen de la “comunicación” litigiosa evidencia que:

- Utiliza un tono imperativo respecto a las circunstancias de ejercicio de la reunión comunicada, pues precisa que “en la celebración de la concentración deberán tenerse en cuenta las siguientes observaciones”, y
- Advierte a los promotores de las consecuencias jurídicas que pudiesen derivarse del incumplimiento de dichas “observaciones”, ya que “el incumplimiento de lo anterior” tiene su referente en los cuatro puntos que relacionan las “observaciones” en cuestión y

7º.- Consecuentemente nos encontramos ante una auténtica resolución administrativa del órgano competente (Delegación del Gobierno en Cantabria) que ordena la forma en la que ha de llevarse a cabo la reunión convocada por la recurrente.

QUINTO.- Procede seguidamente determinar si la resolución impugnada restringe el ejercicio del derecho de reunión de la recurrente y, en su caso, si dicha reflexión es conforme a derecho.

En esta materia es preciso recordar como cuestión previa que el Tribunal Constitucional ha declarado en su Sentencia 195/2003 que:

“En lo concerniente a los límites del derecho de reunión hemos de reiterar lo que este Tribunal tiene declarado con carácter general sobre el alcance de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales (art. 10.1 CE y STC 14/2003, de 28 de enero, Fundamentos Jurídicos 9 y las que allí se citan), aunque al mismo tiempo deba tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, Fundamentos Jurídicos 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, Fundamentos Jurídicos 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, Fundamentos Jurídicos 6; 254/1988, de 23 de enero, Fundamentos Jurídicos 3; 3/1997, de 13 de enero, Fundamentos Jurídicos 6):

En concreto sobre el ejercicio de la libertad de reunión, el art. 11. 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es explícito sobre 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): En la misma línea, este Tribunal Constitucional ha recordado en su STC 42/2000, de 14 de febrero, que el derecho de reunión “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, 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.

Por tanto, 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 derechos 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 proscribida en el art. 21. 2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución.”

La antedicha doctrina jurisdiccional se completa con lo declarado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 66/1995, al precisar que la autoridad gubernativa “debe: A) motivar la resolución correspondiente (STC 36/82); B) fundarla, esto es aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscribida y C) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental.”

Partiendo de todo ello el Tribunal estima que la resolución impugnada restringe el ejercicio del derecho de reunión de la recurrente, ya que le impone un lugar distinto al elegido por ella para celebrar la concentración, lo que supone una prohibición implícita de celebrarla en el lugar pretendido por el Movimiento Cultural Cristiano.

La antedicha limitación es radicalmente nula toda vez que carece de la mínima motivación y, por tanto, de toda justificación en cuanto a la ponderación de los intereses en conflicto y de la necesidad de limitar el ejercicio del derecho fundamental de la recurrente.

Procede por todo lo expuesto estimar el recurso formulado por el Movimiento Cultural Cristiano y decretar la nulidad de la resolución de la Delegación del Gobierno en Cantabria en cuanto propone la modificación del lugar de la concentración del Movimiento Cultural Cristiano el 16 de abril del año en curso.

SEXTO.- Se imponen las costas derivadas en el presente procedimiento a la Administración demandada, dado lo infundado de su resolución (Art. 139 L.J.C.A.).

Fallamos

Que debemos estimar y estimamos, el recurso contencioso-administrativo promovido por, contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Cantabria de fecha 31-03-2004, en cuanto propone como lugar alternativo para la celebración de la concentración prevista para el 16 de abril de 2004 la Plaza de Alfonso XIII. Anulamos dicho acuerdo por contrario al Ordenamiento Jurídico y declaramos el derecho de los recurrentes a celebrar la citada concentración en la Plaza del Ayuntamiento de Santander. Se imponen las costas a la Administración demandada.

3. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

Sentencia 419/04. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera
Valladolid

En la ciudad de Valladolid, a 12 de marzo de 2004.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso por medio de escrito presentado el día 6 de marzo de 2004, la Sala dictó proveído de fecha 8 del mismo mes y año solicitando la remisión del expediente administrativo y señalando para la celebración de la comparecencia prevista por el artículo 122.2º de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

SEGUNDO.- La comparecencia se celebró el día 10 de marzo de 2004 extendiéndose Acta de la misma y, concluida se declararon los autos vistos para sentencia.

TERCERO.- En la tramitación del presente recurso se han observado los trámites marcados por la Ley y la preferencia regulada en el artículo 114.2º de la citada Ley 29/1998.

VISTO, siendo Ponente el Ilustrísimo Señor Magistrado don

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Se impugnan en este recurso especial de protección de derechos fundamentales de la persona regulado en el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción dos actuaciones administrativas perfectamente diferenciadas: a) la Resolución dictada el día 24 de febrero de 2004 por la Subdelegación del Gobierno en León que tomó conocimiento de la manifestación comunicada y a celebrar el día 4 de marzo de 2004; y, b) la prohibición de realizar la manifestación por el itinerario solicitado llevada a cabo por agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Policía Municipal de Ponferrada el mismo día de su celebración.

La parte ejercita en el suplico de su demanda una pretensión encaminada a obtener la anulación del «acuerdo del Subdelegado del Gobierno de León, por considerar que no es conforme a derecho, dejando sin efecto el mismo y las medidas adoptadas en ejecución de dicho acuerdo» y para ello alega que se ha vulnerado el derecho de manifestación y el derecho a la tutela judicial efectiva de los artículos 21 y 24.2º de la Constitución.

La Administración del Estado se opone a tales alegatos entendiendo que el recurso debe ser inadmitido por considerar que ha sido extemporáneamente interpuesto el recurso contra la resolución del Subdelegado del Gobierno y, en relación con la intervención de las fuerzas de seguridad, porque o no hay actuación administrativa impugnada o se trata de actos de ejecución de otro anterior firme y consentido. Alternativamente solicita la inadmisión por inadecuación de procedimiento, dado el contenido del suplico de la demanda, o por desviación procesal, esto por la alegación de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva alegada en el acto de la vista.

Subsidiariamente solicita la desestimación del recurso por entender que no concurre la vulneración del derecho de manifestación que se denuncia.

El Ministerio Fiscal solicitó la inadmisión del recurso por entender que concurren las causas de extemporaneidad y falta de actuación impugnabile denunciadas por la Abogacía del Estado y, además, la inadecuación de procedimiento por impugnarse actos posteriores a la resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno ajenas al contenido del artículo 122.3º de la Ley de la Jurisdicción.

SEGUNDO.- Lo primero que debemos advertir es que la parte ha ejercitado sus pretensiones en un ámbito concreto, por la vía especialísima del artículo 122 de la Ley 29/1998 que, incardinado en el Capítulo I de su Título V, relativo al procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, viene exclusivamente referido a vulneraciones del derecho fundamental regulado por el 21 de la Constitución, lo que determina que la denuncia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva no pueda ser analizada en el seno de este recurso.

Realizada esta primera precisión debemos analizar si concurren o no las causas de inadmisión opuestas por la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal.

TERCERO.- Como decimos, en la demanda se están impugnando dos actuaciones administrativas bien diferenciadas: a) la resolución expresa del Subdelegado del Gobierno de León, dictada el día 24 de febrero de 2004 y notificada el día 26 del mismo mes y año, que era susceptible de ser recurrida como acto administrativo que ponía fin al procedimiento administrativo que vienen a regular los artículos 21.2º de la Constitución y 8 a 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de Reunión; b) la llevada a cabo por las fuerzas de seguridad el mismo día de la manifestación, que podría encajar en una actuación administrativa constitutiva de vía de hecho. Ello determina que debamos analizar por separado los vicios de inadmisión denunciados.

Ninguna duda cabe a esta Sala sobre la concurrencia de la extemporaneidad del recurso contra la resolución dictada el día 24 de febrero de 2004 por el Subdelegado del Gobierno de León. Si tal resolución fue notificada a la actora el día 26 del mismo mes y año, el plazo de 48 horas que para la interposición establece el artículo 122.1º de la Ley de la Jurisdicción habría transcurrido con exceso cuando el recuso se interpuso ante esta Sala el día 6 de marzo de 2004, lo que nos conduce inexorablemente a tal conclusión. Así se declarará con apoyo en el artículo 122.1º ya citado y en el artículo 69 e) de la misma Ley Jurisdiccional, que considera como causa de inadmisión la presentación del escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

CUARTO.- En cuando a la segunda de las actuaciones impugnadas, sin entrar a valorar si podría o no afirmarse que integra realmente una vía de hecho, lo que esta Sala debe resaltar es que tal supuesto de actuación administrativa -vía de hecho-, que hipotéticamente podría llegar a incidir y vulnerar el derecho constitucional de reunión y manifestación, no puede ser controlada por la vía del artículo 122 empleada y ello porque, al definir de manera concentrada y específica las características y trámites de este especialísimo proceso, no contempla reglas que permitan reaccionar contra esa modalidad de actuación administrativa, como sí hace el artículo 115.1º en el ámbito del proceso especial de protección de derechos fundamentales y, además, las reglas que fija no permiten que resulten aplicables las previsiones generales que los artículos 25.2º y 30 de la Ley Jurisdiccional regulan para impugnar una

vía de hecho. Esta conclusión es consecuencia de entender que el artículo 122 está estructurado en función de la necesidad de comunicación previa de una reunión o manifestación en lugares de tránsito público y para el caso de que la autoridad administrativa competente limite el derecho reconocido por el artículo 21 de la Constitución, bien prohibiéndolo o bien modificando aspectos de la comunicación presentada para su ejercicio -fecha, lugar, duración o itinerario-, lo que siempre precisa de un acto expreso pues el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 exige que sea motivado. Además, la ausencia de resolución conlleva implícitamente la conformidad con la comunicación.

Ahora bien, esta inadecuación de procedimiento no tiene encaje en ninguno de los supuestos de inadmisión del recurso que regula el artículo 69 de la LJCA y determina que no puedan ser acogidas las peticiones de inadmisibilidad ejercitadas por la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal, debiendo realizarse un pronunciamiento de desestimación del mismo en relación con esta actuación administrativa.

Esta afirmación no supone dejar indefenso al ciudadano frente a tal tipo de actuaciones pues siempre tendría la posibilidad de actuar por la vía especial de los artículos 114 a 121 de la LJCA.

QUINTO.- No se aprecia la concurrencia de ninguna de las circunstancias reguladas por el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción para llevar a cabo la expresa condena en costas que prevé el artículo 68.2º de la misma, razón por la que no se hace expresa imposición de las mismas.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

Fallamos

Que INADMITIMOS el presente recurso especial de protección del derecho de reunión y manifestación en cuanto a la impugnación de la Resolución del Subdelegado del Gobierno de León de 24 de febrero de 2004, y lo DESESTIMAMOS en cuanto a resto; todo ello sin hacer expresa imposición de las costas del mismo.

**Sentencia 596/04. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera
Valladolid**

En la ciudad de Valladolid, a 13 de marzo de 2004.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, publicado edicto en el Boletín Oficial de la Provincia de Burgos y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se anule la Resolución recurrida y se impongan las costas a la parte demandada. Mediante Otrosí solicitó el recibimiento del pleito a prueba.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso y se impongan las costas a la parte recurrente.

TERCERO.- Recibido el pleito a prueba se practicó con el resultado que obra en autos. Presentado por ambas partes escrito de conclusiones, se declararon conclusos los presentes autos.

CUARTO.- Por providencia de 22 de marzo de dos mil cuatro se puso en conocimiento de las partes, que en cumplimiento de lo acordado por la Presidencia de esta Sala, al amparo de lo señalado en la Disposición transitoria única. 2 de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder judicial, para la resolución de este proceso la Sala se constituirá por un solo Magistrado, con indicación del Magistrado que habría de resolverle.

Por Providencia de 6 de los corrientes se declararon los autos nuevamente conclusos para sentencia.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso Contencioso-Administrativo la resolución de la Dirección General Política Interior de 28 de octubre de 1997 por la que se desestima el recurso ordinario interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Castilla y León de 30 de junio de 1997 por la que se impuso al recurrente multa de 50.000 ptas., por infracción del art. 23 m) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana y se pretende su anulación alegando: nulidad de la resolución recurrida porque se ha dictado por el Subdirector General de Política Interior por delegación del Ministro y está prohibida la delegación de firma para dictar las resoluciones sancionadoras; vulneración del derecho a la presunción de inocencia porque no están probados los hechos imputados; falta de concreción de los hechos denunciados y contradicción entre lo imputado y lo sancionado, inexistencia de gravedad de los desórdenes públicos que se sancionan y prevalencia del derecho de manifestación sobre el de circulación.

SEGUNDO.- El Tribunal Supremo en la sentencia de 6 de febrero de 1999 fijó como doctrina legal que la prohibición de la delegación establecida en el artículo 127.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para el ejercicio de la potestad sancionadora, no alcanza ni es aplicable a la desarrollada por los órganos administrativos competentes para resolver los recursos administrativos promovidos contra los actos o resoluciones sancionadoras, por lo que es rechazable el primer motivo alegado.

TERCERO.- Procede, no obstante, la estimación del recurso por las razones expuestas ya por esta Sala en la sentencia de 29 de enero de 2002, recaída en el recurso Contencioso-Administrativo nº 3858/97, en el que se examinaba un supuesto

similar al ahora enjuiciado y en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede de Burgos, de 9 de octubre de 1998, en el sentido de que lo que hubo fue una colisión de derechos fundamentales, por un lado el derecho a la circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se vieron impedidos de circular libremente por la carretera durante la celebración de la manifestación y por otro el derecho de manifestación de los participantes en la misma, que debe resolverse a favor de estos últimos, con arreglo a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 59/1990, según la cual «la restricción a la libertad de circulación, conforme a lo preceptuado por el art. 21.2, no legitima por sí sola a la Autoridad a prohibir la reunión pacífica, sino que se hace preciso que dicha reunión en el lugar de tránsito público altere el orden público y ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes; aun admitiendo que la alteración del orden público se produce cuando injustificadamente se limita el derecho a la libre circulación es evidente que la norma constitucional exige también la creación de una situación de peligro», que como se ha indicado no se produjo.

En definitiva, la alteración del orden público en este caso, que consistió en limitar temporalmente el derecho a la libre circulación de los vehículos que transitaban por la carretera se produjo en el marco del ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido en el art. 21 de la Constitución de manifestación, sin que concurriesen las circunstancias que con arreglo al texto constitucional justifican su limitación mediante la prohibición de su celebración; de ahí, que como bien se dice en la sentencia antes citada de 9 de octubre de 1998 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede Burgos, no procede calificar los hechos ni siquiera como constitutivos de la falta leve prevista en el art. 26.i) de la Ley Orgánica 1/1992, ya que las escasas molestias causadas a la circulación no pueden calificarse como «desórdenes en las vías públicas» al estar justificadas en el ejercicio legítimo del derecho de reunión y manifestación pacífica, lo que no se valoró adecuadamente en la resolución del Gobernador Civil que no autorizó el corte de carretera.

CUARTO.- Por lo expuesto, se estima el recurso Contencioso-Administrativo y se anula por su disconformidad con el ordenamiento jurídico las resoluciones impugnadas dejando sin efecto la sanción impuesta.

QUINTO.- No se hace especial pronunciamiento en cuanto a las costas (art. 131 de la Ley Jurisdiccional de 1956, aplicable por razones cronológicas).

Vistos los artículos citados y demás aplicables,

Fallo

Que estimando el presente recurso Contencioso-Administrativo debo anular y anulo por su disconformidad con el ordenamiento jurídico la resolución de la Dirección General de Política Interior de 28 de octubre de 1997 por la que se desestima el recurso ordinario interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Castilla y León de 30 de junio de 1997 por la que se impuso al recurrente multa de 50.000 ptas., por infracción del art. 23 m) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, dejando sin efecto la sanción impuesta. No se imponen las costas.

4. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

Sentencia 320/04. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda.
Barcelona

En la ciudad de Barcelona, a 19 de abril de 2004.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por la representación de la parte actora, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 13 de abril de 2004 por la que se establecen las condiciones en que debe realizarse la manifestación prevista para el día 21 de abril de 2004 en Barcelona, en especial en relación con la prohibición de celebrar la manifestación mediante vehículos autotaxi, sino a pie.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por el artículo 122 de la Ley de esta Jurisdicción. Se señaló para la celebración de vista el día de la fecha, con el resultado que obra en la oportuna acta.

Finalmente quedaron los autos conclusos para dictar sentencia.

TERCERO.- En la sustanciación del presente procedimiento se han observado y cumplido las prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El Grupo de impugna a través del cauce procedimental especial del artículo 122 LRJCA, la resolución de 13 de abril de 2004, de la Subdelegada del Gobierno en Barcelona, por la cual se modifican las condiciones en que debía celebrarse la manifestación mediante vehículos autotaxi, el próximo día 21 de abril en la ciudad de Barcelona, en el sentido de prohibir que dicha manifestación se realice con vehículos autotaxi, debiendo ser la misma realizada a pie.

SEGUNDO.- La parte recurrente imputa a la resolución impugnada un vicio de arbitrariedad, por cuanto en su opinión sin debida motivación restringe y limita el derecho de reunión que compete a los distintos integrantes del grupo recurrente para hacer efectivas sus reivindicaciones, apuntando que del expediente administrativo se infiere efectivamente un informe desfavorable de la Policía Local a los efectos de realizar la manifestación con los vehículos, pero que dicho informe es genérico e inmotivado, y que por otra parte existe en el expediente administrativo otro informe, contradictorio con el anterior, de la Dirección General de Policía.

Considera asimismo, que han existido manifestaciones promovidas por la propia parte recurrente con anterioridad, de las cuales no consta ninguna sanción a los participantes en las mismas, y que en todo caso, verificar la manifestación a pie no es garantía de que no se produzcan alteraciones en el orden público.

TERCERO.- Es preciso analizar, en primer lugar y con carácter general la doctrina establecida por la jurisprudencia, el derecho de reunión reconocido en el artículo 21 de la Constitución, pero cuyo concepto no aparece delimitado en aquella, partiendo de su consideración como derecho fundamental que, según se precisó en la STC de 5 de abril

1982, deviene desde el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 diciembre 1984 y que igualmente, está consagrado en el artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 diciembre 1966, ratificado por España en 1977, Declaración y Pacto que han de servir de pauta de interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en la Constitución, como establece el párrafo segundo del artículo 10 de la misma, declarándose en el segundo de aquellos preceptos, que aun reconocido el derecho comentado con total amplitud, podrá estar sujeto a las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás, y ello, porque como se dice en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 enero 1982, "no existen derechos ilimitados".

De la STC 66/1995 se infiere que la aplicación del límite previsto en el art. 21.2 de la C.E. y art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 de 15-7 reguladora del Derecho de Reunión, exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) Existencia de razones fundadas de alteración del orden público, sin que baste la mera sospecha; es decir, que quien adopte la decisión que limita o prohíbe el ejercicio del derecho de reunión en un supuesto concreto, debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la manifestación o reunión producirá con toda certeza el referido desorden público, interpretado éste como peligro para personas y bienes, o, lo que es lo mismo, como el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afecten a la integridad física o moral de las personas o a la integridad de bienes públicos o privados. Debiendo al efecto recoger la correspondiente motivación la resolución prohibitiva.

b) Imposibilidad de la adopción de otras medidas, diferentes a la prohibición de la reunión, manifestación o concentración, que con carácter preventivo sirvan para conjugar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental. Y por tanto, necesidad de la medida prohibitiva para salvaguardar el orden público sin peligro para personas y bienes.

c) Proporcionalidad entre la medida prohibitiva adoptada y el fin pretendido, el mantenimiento del orden y la seguridad pública en el sentido antes expresado, lo que presupone la ineficacia para lograr ese fin, del ejercicio de las facultades que reconoce a la autoridad gubernativa el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, en orden a proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración de la reunión prevista, siempre y cuando tales modificaciones no desvirtúen el objetivo perseguido por los manifestantes.

En definitiva, la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión superará el juicio de proporcionalidad exigible siempre y cuando tal medida sea susceptible de conseguir el objetivo propuesto -la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes-, sea necesaria en el sentido de que no exista otra medida más moderada (y posible atendiendo a la finalidad pretendida por los convocantes en los términos esenciales de su comunicación) para la consecución de tal propósito con igual eficacia y, finalmente, sea ponderada y equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

Pues bien, junto a los límites intrínsecos del derecho de reunión a los que hace refe-

rencia el artículo 21 de la CE, existen unos límites que podríamos denominar extrínsecos al derecho y derivados del respeto obligado a otros bienes constitucionales igualmente protegidos como derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho de circulación del artículo 19 de la Constitución, aunque es evidente que la protección de este último derecho no cabe entenderla como una exigencia a su protección absoluta por cuanto ello haría inviable o, cuando menos, devaluaría el propio derecho de reunión, pues no podemos olvidar que el espacio urbano no sólo es un espacio de circulación sino también de participación.

Ahora bien, ello no puede implicar que en virtud del derecho de reunión pueda soslayarse cualquiera otro de los derechos constitucionales igualmente protegidos (y no sólo la vida o la integridad o el derecho de propiedad) dado que en palabras del propio Tribunal Constitucional siempre habrá de realizarse un juicio ponderado entre unos y otros de tal manera que habrá de analizarse, el grado de intensidad que alcance la restricción del derecho de libre circulación por cuanto una mera limitación no tendría entidad suficiente para justificar el sacrificio en ningún caso del derecho de reunión y de manifestación.

Es evidente que el contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimientan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado. Al ponderar la aplicación del límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad).

CUARTO.- A la vista de la doctrina expresada en el fundamento jurídico anterior, se está en la necesidad de desestimar el presente recurso especial de protección jurisdiccional del Derecho de reunión previsto en el artículo 21 de la Constitución.

De la prueba practicada así como de las alegaciones de las partes, resulta que el Grupo de "fueron organizadores de manifestaciones celebradas los pasados días 17 de junio 2003, 1, 10 y 30 de diciembre de 2003, 18 de febrero de 2004, 3 de marzo de 2004 y 1 de abril de 2004", esto es, de siete manifestaciones llevadas a cabo con vehículos autotaxi en la ciudad de Barcelona desde Junio del pasado año.

Por otro lado, obra en el expediente administrativo a los folios 7 a 10 informe de la Jefatura Superior de Catalunya de la Dirección General de la Policía de 5 de abril de 2004, en cuyo apartado dos relativo a antecedentes detalla que en las siete manifestaciones anteriormente citadas se produjeron cortes de tráfico que afectaron a vías de gran circulación en Barcelona; incluso en la manifestación de 18 de febrero de 2004, además de los expresados cortes de tráfico, significa que la manifestación excedió considerablemente el horario estimado por los organizadores, pues en lugar de finalizar a las 13'00 horas terminó a las 14'30 horas, lo que se tradujo en un gran bloqueo de las vías de salida de la zona empresarial de la Zona Franca de Barcelona.

Dicho informe apunta que no tiene constancia de que se pueden producir alteraciones del orden público salvo que se producirán cortes de tráfico de notable consideración en las vías por donde se realizará el acto reivindicativo así como en las adyacentes.

Por otro lado, obra en el expediente administrativo a los folios 10 y 11 informe del Ayuntamiento de Barcelona de 7 de abril de 2004 en el que se pone de manifiesto antecedentes de incumplimiento de muchas de las condiciones que se establecieron en cada ocasión en las anteriores manifestaciones para asegurar la seguridad viaria y la fluidez lo que creó graves perturbaciones en la seguridad viaria, en el orden público y en la movilidad en general, lo que, aconsejaría llevar a cabo la manifestación a pie, cambiando el itinerario propuesto por los organizadores como medida necesaria del mantenimiento del orden público.

QUINTO.- A partir de lo expresado, debe rechazarse la denunciada arbitrariedad de la resolución impugnada, por cuanto la misma viene a fundamentarse en los informes anteriormente referidos los cuales reflejan una situación afectante al orden público constituida por los constantes y reiterados cortes de tráfico.

Asimismo, no puede compartir este Tribunal el alegato de la parte recurrente relativo a existencia de contradicción entre el informe de la Policía Local y el de la Dirección General de la Policía, por cuanto en este último también se pone de manifiesto que en las siete ocasiones anteriores en que tuvieron lugar manifestaciones como la que ha dado lugar al presente recurso jurisdiccional se produjeron cortes de tráfico, e incumplimiento de condiciones como la acaecida el 18 de febrero de 2004.

Pero es que además, el concepto de orden público, cuya alteración con peligro para personas y bienes puede llegar a fundamentar la prohibición del Derecho fundamental de reunión o bien la modificación de la propuesta formulada al amparo del mismo, mediante la modificación de itinerario o como veremos a continuación por la adopción de medidas como la aquí impugnada (que la manifestación se lleve a término a pie en lugar de mediante vehículos) es un concepto jurídico indeterminado cuya concreción debe verificarse según las circunstancias de cada caso en particular por lo que, si bien ambos informes constatan la existencia de cortes de tráfico y perturbación en la circulación el informe de la Dirección General de la Policía viene implícitamente a considerar que ello no constituya alteración del orden público, frente a lo que aparece expresado en el informe de la policía local: resulta evidente que los parámetros de concreción de lo que es orden público para estos dos organismos, debe verificarse según su propio ámbito competencial, lo que puede generar apreciaciones, sino contradictorias, ciertamente distintas.

En todo caso, esta tesis -la de no alteración del orden público- no es compartida por este Tribunal a la vista de los propios datos objetivos consistentes en los cortes de tráfico que vienen corroborados no solamente por los informes anteriormente referidos, sino por los propios recortes de prensa aportados por la parte recurrente, alguno de los cuales son lo suficientemente expresivos de dicha situación: "Más de 4.000 taxistas vuelven a colapsar el centro de Barcelona" o "Una protesta de taxistas vuelve a causar el caos de toda Barcelona".

Resulta evidente que una manifestación tan masiva como la que se cuestiona en este recurso, habida cuenta que, además de que a los propios organizadores pueden sumarse otros taxistas, como ha ocurrido en otras ocasiones como reconoce la parte recurrente, habilita la legalidad de la decisión administrativa impugnada, por cuanto el control intrínseco de acuerdo con los límites constitucionales del desarrollo de dicha manifestación, resultaría ciertamente complejo, a los efectos de no verse alterado el orden público mediante cortes de tráfico.

Por otro lado, la resolución impugnada resiste el juicio de proporcionalidad al que anteriormente hemos hecho referencia, por cuanto supone una mera modulación del derecho de reunión de los recurrentes, frente a otras restricciones más importantes, a utilizar subsidiariamente, que pueden llegar incluso a determinar la prohibición de la manifestación.

Asimismo, la necesidad de manifestarse mediante vehículos, no puede considerarse inherente al derecho de reunión del artículo 21 de la Constitución, pues la pretendida finalidad de lograr una rápida identificación por parte de la ciudadanía en general de los manifestantes y de sus reivindicaciones, obviamente puede obtenerse a través de otros mecanismos como por ejemplo carteles, pancartas, e incluso, como establece la resolución impugnada, mediante la ubicación de dos vehículos autotaxi en la cabecera y final de la manifestación.

Dispensa cualquier justificación, tediosa por innecesaria, poner de manifiesto que desde el punto de vista del espacio físico no resulta lo mismo una manifestación verificada por 500, 700, 1000 o 3000 vehículos que por estos números de personas a pie.

A mayor abundamiento esta manifestación es la octava manifestación en apenas 8 meses, que los actores convocan con la misma finalidad lo que podría suponer, a juicio de esta Sala, un ejercicio excesivo del legítimo derecho de manifestación en detrimento reiterado de los también legítimos derechos de los vecinos y transeúntes, dado que las manifestaciones ya celebradas han servido de caja de resonancia de sus reivindicaciones -finalidad del derecho de reunión y manifestación-, sin que pueda utilizarse indefinidamente la vía pública -máxime cuando se trata de zonas céntricas, de una alta densidad de tráfico, con repercusiones en otras limítrofes sin mucha capacidad, en perjuicio reiterado de quienes en la calle afectada y sus alrededores tienen su domicilio o desarrollan su trabajo o se ven en la necesidad de transitar por ellas.

Finalmente signifíquese que en ningún momento la parte recurrente ha cuestionado el cambio de itinerario establecido en la resolución impugnada, por lo cual, ningún enjuiciamiento se verificará respecto del mismo, no obstante lo cual, ello parece derivarse exclusivamente de la prohibición de que la manifestación se verifique con autotaxi, pues por ejemplo, no resulta adecuado permitir la manifestación a pie, por los lugares inicialmente previstos, como por ejemplo Ronda Litoral.

Por todo lo expuesto, es procedente la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo.

SEXTO.- De conformidad con el artículo 122 con relación al artículo 139 LRJCA no apreciándose mala fe ni temeridad por ninguna de las partes no ha lugar a hacer especial pronunciamiento en costas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinentes aplicación en nombre de S. M. el Rey

Fallamos

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Grupo de contra la resolución arriba expresada que se confirma por ser conforme a Derecho. Sin Costas.

Contra esta resolución no cabe interponer recurso ordinario alguno.

5 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Sentencia 17/04. Tribunal Superior de Justicia de Galicia Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Núm. 1. A Coruña

En A Coruña, a 20 de febrero de 2004.

Antecedentes de Hecho

- 1.- Dicha precitada Entidad vecinal recurrente interpuso pues otrora en tiempo y forma el presente recurso por medio de demanda contra precedente Resolución de fecha 6 de octubre de 2003, dictada por el Ilmo. Sr. Director General de Política Interior del Ministerio del Interior que desestimó precedente recurso de alzada y confirmó del todo punto aquella inicial Resolución de fecha 29 de abril de 2003 dictada por el Ilmo. Sr. Subdelegado del Gobierno aquí residenciado en ejercicio de facultades delegadas del Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en Galicia debido a haberle sido impuesta senda multa de mil (1000) euros por la eventual comisión de eventual infracción en materia de seguridad ciudadana, agotándose la previa vía administrativa, admitiéndose a trámite y dándose traslado de la misma a aquella Administración estatal demandada, a la que además se le recabó la remisión de aquel expediente que ahora corre unido a las presentes actuaciones y la práctica de aquellos emplazamientos y demás trámites que ahora constan referenciados en autos, convocándose aquella vista oral a la postre celebrada.
- 2.- Se celebró pues aquella referida vista oral, ratificando y aún pormenorizando desde luego aquella defensa de aquella entidad vecinal recurrente el contenido de su demanda, oponiéndose a sus postulados aquella Administración General del Estado demandada con arreglo a aquellos extremos y fundamentos jurídicos que su correspondiente representación legal al efecto compareciente tuvo a bien exponer, recibiendo la presente "litis" a prueba y practicándose la misma conforme igualmente aparece ahora referenciada en aquel acta al efecto levantada y que también ahora corre unida a estas actuaciones, evacuándose sendos y correspondientes trámites de conclusiones por aquellas referidas contrapartes y aún otorgándosele expreso y final trámite de audiencia a aquella específica representante legal de dicha entidad vecinal recurrente al efecto compareciente, quedando en cualquier caso declarados conclusos los autos y vistos para sentencia.
- 3.- Se considera pues a sus efectos probado que aquella aludida sanción fue precisamente impuesta en aquella fecha 6 de octubre de 2003 por el Ilmo. Sr. Director General de Política Interior del Ministerio de Interior, confirmando precedente e inicial Resolución sancionadora del Excmo. Sr. Delegado del Gobierno de Galicia otrora "a quo" y aquí dictada por delegación de dicha referida autoridad periférico-estatal por el Ilmo. Sr. Subdelegado del Gobierno en A Coruña en fecha 29 de abril de 2003 por mor de precedentes denuncias ahora obrantes en autos a propósito de aquella conducta relativa a haber desde luego promovido dicha referida "....." aquí residenciada aquella reunión pública y manifestación ulterior celebrada a partir de las 20,30

horas de aquel pasado día 24 de octubre de 2002 en aquel lugar conocido como Glorieta de OS CASTROS de esta ciudad y donde –también por lo que ahora importa y además así se declara igualmente probado-, se cortó la circulación de modo expreso y voluntario por los participantes en dicho evento pese a que igualmente conste que aquella referida autoridad periférico-gubernativa aquí sita hubiese intimado de modo fehaciente a la Sra. Presidente de dicho referido ente vecinal convocante a fin de que no se produjese dicho pormenor y sin que conste –también por lo que ahora importa-, que se hubiese adoptado medida precautoria alguna al respecto ni tampoco que la Directiva de dicha referida asociación vecinal convocante requiriese “per se” o a través del Servicio de Orden –que se apuntaba inicialmente como integrado por CINCO (5) PERSONAS que a la postre no consta que desempeñasen cometido alguno al respecto-, el cese del corte circulatorio que se produjo –entre otros lugares-, precisamente en aquel referido e inicial lugar de convocatoria aquí sito y antes reseñado denominado la Glorieta de Os Castros de esta ciudad y en sus inmediaciones.

- 4.- Así, resulta desde luego probado tanto que se produjeron allí y entonces aquel referido corte circulatorio como además altercados con diversos conductores -entre otros con aquel conductor del vehículo matrícula “C-9045-BZ”-, así como que inclusive algunos de los concentrados siguiendo un plan preconcebido cortaron también las vías perpendiculares adyacentes a la Glorieta de los Castros -por donde había posibilidad de desviar la circulación por parte de la Policía Local a la sazón allí actuante y según refirió el Sr. Jefe de dicho referido Cuerpo Policía Local-, “con la intención de que todos los conductores que habían quedado atrapados en los puntos de corte no pudieran tomar otras vías alternativas...”, significándose también -según se constata del expediente adjunto-, que “sobre las 21,30 horas...”, quedó restablecida la normalidad del tráfico en toda la zona.
- 5.- Por último -resulta igualmente probado-, existe incontrovertida instantánea gráfica de aquel corte circulatorio entonces acaecido en aquel lugar de autos aquí sito según se colige del folio 62 del expediente adjunto, promoviéndose en cualquier caso el correspondiente recurso en esta vía contenciosa y tramitándose finalmente el contenido de los presentes autos conforme a las correspondientes prescripciones legales, de modo que con arreglo a los siguientes

Fundamentos Jurídicos

- 1.- Sendas cuestiones cabría someter pues a revisión jurisdiccional en la presente vía contenciosa; por un lado, si efectivamente como presupuesto fáctico los hechos se produjeron como resultan descritos en aquellas denuncias y resoluciones sancionatorias que figuran en autos; por otro, si aquella facultad de policía fue correctamente ejercida, sin perjuicio de repasar previamente como inicial presupuesto inexcusable si aquel ejercicio de la potestad sancionadora se realizó conforme a los exigibles parámetros legales al respecto vigentes y, en especial -por lo que ahora atañe-, si aquella referida Entidad vecinal promovente resulta o no responsable como convocante de aquella manifestación de autos de aquellas alteraciones del orden público y circulatorio antes reseñadas.

- 2.- En cualquier caso, antes de examinar el específico supuesto fáctico que ahora nos ocupa se hace preciso repasar el vigente marco jurídico inclusive jurisprudencialmente contemplado en el art. 21 de la Constitución y donde, en definitiva, se sienta por un lado que “se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa”, sin perjuicio de que -por lo que ahora precisamente interesa-, se señale en el apartado segundo de dicho precepto constitucional que “en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones -el supuesto al que se circunscribe la presente “litis”-, se dará comunicación previa a la Autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas para el orden público, con peligro para personas o bienes”.
- 3.- Así, aquella manifestación de autos no fue nunca prohibida, sin que fuese sometida a otra limitación que aquélla consistente en que no se realizasen cortes de tráfico con expreso apercibimiento de eventual inicio en otro caso de la correspondiente vía sancionatorio-gubernativa -en fecha 17 de octubre de 2002 por el Ilmo. Sr. Subdelegado del Gobierno en A Coruña en respuesta precisamente a aquel previo y preceptivo preaviso que había sido cursado por dicha Autoridad periférico-gubernativa a la Entidad vecinal-recreativa convocante-, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de terceros y, en especial, el de libre circulación de los ciudadanos por las vías y lugares de tránsito público.
- 4.- Por tanto, cabe en consecuencia colegir -al no precisar autorización previa alguna conforme a la aplicabilidad directa de aquel precitado art. 21 de nuestro Texto fundamental-, que aquella manifestación pública se encontraba permitida y era desde luego legítima, no estableciéndose por ende otra restricción al respecto por la Autoridad periférico-gubernativa competente -por demás expresamente señalada a aquella referida Entidad vecinal-, que aquélla referente a que no se cortase el tráfico en ningún caso, deviniendo inclusive finalmente firme por consentida dicha limitación gubernativa en cuanto desde luego tampoco consta en autos que se hubiese promovido recurso alguno al respecto ni de carácter ordinario ni aún en aquella otra vigente vía judicial contencioso-administrativa relativa a la específica tuición de los derechos fundamentales actualmente contenida en los arts. 114 y siguientes de la Ley núm. 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- 5.- Por tanto, sentada la legitimidad de aquella manifestación en lugares de tránsito público en cuanto no constaba prohibida, resulta también indudable la inatacabilidad y firmeza de aquella única limitación gubernativa relativa a no poder cortarse el tráfico, cohonestándose desde luego dicho pormenor limitativo con aquel tercer derecho constitucional de los demás ciudadanos eventuales usuarios entonces de las correspondientes vías públicas de esta Ciudad en cuanto reiterado criterio jurisprudencial -sentado entre otras por el Fundamento Jurídico Séptimo de aquella Sentencia núm. 59/90, de 29 de marzo, del Tribunal Constitucional-, estableció al respecto que “por lo tanto, el único bien constitucional protegible que podrían haber infringido los manifestantes es el derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores que hubieron de soportar el transcurso de la manifestación. Este derecho subjetivo tiene también una dimensión constitucional al estar proclamado

como derecho fundamental por el art. 19,1 de nuestra Carta Magna y podría, por tanto, erigirse en un límite al derecho de manifestación, pues, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11,2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el ejercicio del derecho de reunión pacífica puede ser objeto de medidas restrictivas siempre que sean necesarias en una sociedad democrática para la protección de los derechos y libertades ajenos, entre los que hay que estimar incluido el derecho a la libre circulación de los ciudadanos por el territorio nacional”.

- 6.- Además, resulta del todo punto aquí aplicable al efecto aquella otra pauta jurisprudencial apuntada por un lado por aquella Sentencia de la Sala III de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 28 de noviembre de 1991 en cuanto señala que “la actividad probatoria tiende a lograr que el juzgador se convenza de la certeza de los hechos. La prueba es valorada en su conjunto para estimar en conciencia lo que crea probado; tras esa valoración recta y en conciencia del conjunto de la prueba se fijan los hechos probados que es la respuesta segura que se da en los planteamientos fácticos”; por otro, por aquella otra sentencia de fecha 13 de febrero de 1990 de igual máximo órgano jurisdiccional contencioso-administrativo en cuanto también apunta que “la presunción de legalidad del acto administrativo desplaza sobre el administrado la carga de accionar para evitar la producción de la figura del acto consentido, pero afecta a la carga de la prueba que ha de ajustarse a las reglas generales”, sin perjuicio de que también venga a sostenerse que las reglas generales de valoración de la prueba al efecto desde luego aplicables “indican que cada parte soporta la carga de probar los hechos que integran el supuesto de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor -ésta es la solución elaborada por inducción sobre la base del art. 1214 del Código Civil-, de forma que así las cosas la Administración ha de probar los hechos que integran la infracción administrativa- recuérdese la presunción de inocencia establecida en el art. 24,2 de la Constitución y plenamente aplicable en el campo de la potestad sancionadora de la Administración-, sin que le incumba al administrado más que acreditar los datos que esgrime a su favor”.
- 7.- El expediente de autos y aún por ende aquella contradictoria prueba practicada en aquella vista oral otrora celebrada arrojan pues como inequívoco resultado que en aquel precitado lugar y fecha de autos se produjeron una patente, deliberada y manifiesta alteración circulatoria consistente en aquel prolongado corte de tráfico rodado que conculcó tanto aquella única y previa limitación gubernativa al ejercicio de aquella manifestación -límite por demás firme y legítimo en cuanto no consta que fuese otrora objeto de impugnación jurisdiccional alguna-, como desde luego el derecho fundamental a la libre circulación de aquellos ciudadanos entonces usuarios de aquellas vías públicas, ya que se produjeron entonces del todo punto aquellos extremos que integran dicha infracción según reiterado parecer de nuestro más alto intérprete constitucional -que fue puesto de relieve no sólo en el Fundamento Jurídico Octavo de aquella sentencia 59/90, de 29 de marzo, sino inclusive en aquel otro Fundamento Jurídico Cuarto de aquella otra sentencia núm. 66/95, de 8 de mayo-, al sentarse entonces que “aún admitiendo que la alteración del orden público se produce cuando injustificadamente se limita el derecho a la libre circulación, es evidente que la norma constitucional exige también la creación de

una situación de peligro para las personas o sus bienes, situación de peligro que tal y como ya se ha indicado hay que estimar cumplida cuando de la conducta de los manifestantes pueda inferirse determinada violencia física o, al menos, moral con alcance intimidatorio para terceros..." -tal como se colige del contenido de aquellos autos-, porque "es cierto que la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión en lugares de tránsito público cuyo objeto como hemos expuesto anteriormente es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones".

- 8.- Por tanto, se colige del acervo probatorio de autos que aquella interrupción del tráfico no fue ocasional o derivada de la eventual acumulación de vehículos a marcha lenta, sino que por el contrario consta desde luego que se debió a la deliberada postura de determinados manifestantes que actuaban en el lugar de concentración inicial -la Glorieta de los Castros de esta ciudad-, sin que nadie de aquella Directiva vecinal ni desde luego su Presidenta les requiriese siquiera al abandono de su ilegítimo proceder sino que bien al contrario -como inclusive consta por carta escrita en el expediente de autos-, la misma optó "ab initio" por inasumir obligación alguna al efecto.
- 9.- Pese al alegato de desconocimiento de los cortes de tráfico por parte de aquella Sra. Presidenta de dicha Entidad asociativo-vecinal -por demás promotora y convocante de aquella manifestación de autos-, sobre la base de su lejanía de aquella Glorieta de Os Castros aquí sita, semejante manifestación de descargo no resulta creíble en cuanto por un lado aquellos agentes policiales pertenecientes a la Policía Nacional y a la Policía Local de esta capital abundan en que al menos una interrupción de tráfico se produjo allí -donde según propias manifestaciones de la misma ella estuvo inicialmente-, sin perjuicio de que el propio acervo probatorio de descargo aportado por dicha parte promovente confirme paradójicamente y del todo punto el que múltiples personas se echasen allí y entonces a la calzada según se colige del folio 62 del expediente en el que se aprecia que los manifestantes -fotografiados entonces por la prensa gráfica-, permanecen charlando inmóviles sobre la vía pública y aún por fuera de un paso de cebra sito precisamente enfrente del mirador de Os Castros de esta ciudad.
- 10.- Semejante extremo desmiente pues de plano las testificales de descargo -por demás vertidas por sendos vecinos que manifestaron "ab initio" tanto haber participado en múltiples manifestaciones similares como que en concreto no podrían precisar que ocurrió allí en aquella fecha y lugar de autos-, que por otra parte deben ser asimismo relativizadas debido al reiterado tenor jurisprudencial otrora sentado en sentencia de fecha 19 de febrero de 1990 de la Sala III de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al señalar que "la prueba testifical practicada a instancia de parte no goza a juicio de esta Sala de virtualidad suficiente para poder enervar la presunción de veracidad..., que tiene su fundamento en la objetividad de la actuación de un funcionario a quien legalmente está encomendada la constatación de los hechos sancionados..., al ser los testigos propuestos interesados en que prosperen sus pretensiones", precisando además ulterior sentencia de fecha 10 de mayo de 1996 de igual superior órgano jurisdiccional colegiado que "ser dependiente o tener

relación de interés o dependencia..., desvirtúan las alegaciones de parte referidas a dicho extremo”, de modo que sobre aquella base probatoria que consta ahora en autos no cabe sino desestimar aquel recurso y confirmar aquellas resoluciones administrativo-sancionadoras objeto de la presente “litis”.

- 11.- Así la responsabilidad de aquella precitada entidad vecinal sancionada ahora promovente se desprende por un lado de no haber contradicho aquella inicial presunción de veracidad y validez que conforme al inequívoco tenor del art. 137.3 de la Ley núm. 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tienen aquellos referidos agentes policiales otrora a la sazón y allí actuantes en aquel lugar y fecha de autos, en relación desde luego con el art. 37 de la L.O. núm. 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana y conforme al que “en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley -como ahora ocurre-, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación –que también consta en el expediente de autos-, en el caso de haber sido negados por los inculpadados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquellos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”.
- 12.- Resulta pues patente que –por lo que ahora precisamente importa-, del buen orden de las manifestaciones responden –entre otros-, las personas jurídicas convocantes –aquí aquella referida Entidad asociativo-vecinal-, conforme expresamente prevé al respecto el expreso tenor del art. 4.2 de la L.O. núm. 9/83, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, en cuanto precisamente dispone que “del buen orden de las reuniones y manifestaciones serán responsables sus organizadores, quienes deberán adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas”, sin perjuicio de que el art. 23 c) de aquella precitada L.O. núm. 1/92, de 21 de febrero, precise asimismo que “a los efectos de la presente Ley, constituyen infracciones graves” –entre otras-, “la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones incumpliendo lo preceptuado en los arts. 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la L.O. núm. 9/83, de 15 de julio...., cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal. En el caso de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuya celebración se haya comunicado previamente a la autoridad se considerarán organizadores o promotores las personas jurídicas que suscriban el correspondiente escrito de comunicación”, de modo que siendo palmario que aquella referida Entidad asociativo-vecinal suscribió aquella comunicación que igualmente consta en el expediente a dicha referida Autoridad periférico-estatal aquí sita, aquel recurso debe desestimarse y confirmarse aquella sanción “a quo” y “ad quem” impuesta en cuanto conforme igualmente al tenor de los arts. 28,1 a) y 29,1 b) de igual norma legal, en relación con el art. 23,3 y 7 de la Disposición Adicional 4ª de la Ley núm. 6/97, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- 13.- En cualquier caso -tema asaz distinto desde luego aludido por la defensa de aquella parte recurrente en su inicial demanda-, viene a ser aquel otro referido al eventual e ilegítimo ejercicio de facultades sancionadoras delegadas a

fin de dictar aquella Resolución sancionatoria a la postre recurrida, debiéndose desde luego desestimar dicho argumento en la medida en que no sólo aquel harto añejo criterio jurisprudencial sentado en sentencia de fecha 9 de febrero de 1999 por aquella Sala III de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estableció “como doctrina legal la derogación de la prohibición de la delegación en su día establecida en el art. 127,2 de aquella Ley núm. 30/92, de 26 de noviembre..., para el ejercicio de la potestad sancionadora”, sino porque en aquella fecha de autos ya había entrado incluso en vigor la patente derogación de la prohibición de la delegación de la potestad sancionatoria por mor de la nueva y vigente redacción de dicho referido precepto operada por aquella otra Ley núm. 4/99, de 13 de enero, de modificación de la anterior.

- 14.- Además, ha de descartarse asimismo la existencia de eventual prescripción o caducidad inclusive referenciada no en aquella tramitación sancionadora “a quo” sino inclusive en vía de recurso “ad quen” ya que en suma aquel tenor jurisprudencial también apuntado con carácter de doctrina legal por aquella Sala III de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 24 de abril de 1999 sentó al efecto que el art. 63,3 de la Ley núm. 30/92, de 26 de noviembre, “no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador”, de modo que si dicho extremo se sostiene “a quo” cabe colegir su mantenimiento aún “ad quem”, por lo que también por dicho extremo aquel recurso al efecto promovido debe ser desde luego desestimado.
- 15.- Por tanto, a la vista del expediente de autos no se aprecia quiebra formal-tramitacional alguna ni desde luego existencia de caducidad o prescripción sancionatoria, sin perjuicio de que habida cuenta aquel monto dinerario antes reseñado atinente a la cuantía de la presente “litis” -desde luego inferior a la actual equivalencia en euros a tres millones (3.000.000) de pesetas-, no quepa recurso ordinario alguno contra la presente sentencia de conformidad con el tenor de los arts. 41, 42 y 81.1.a) de aquella Ley núm. 29/98, de 13 de julio.
- 16.- Por último, tampoco cabe especial pronunciamiento en materia de costas procesales, de conformidad con el tenor del art. 139,1 de aquella misma Ley núm. 29/98, de 13 de julio, al no apreciarse temeridad o mala fe alguna por parte de nadie, de forma que,

VISTOS: los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación, en nombre de S.M. el Rey,

Fallo

Que procede, de conformidad con el tenor de los arts. 681 b) y 70,1 de dicha Ley núm. 29/98, de 13 de julio, desestimar aquel recurso contencioso-administrativo al efecto promovido y, en consecuencia, declarar conforme a derecho aquella resolución de fecha 6 de octubre de 2003 dictada por el Ilmo. Sr. Director General de Política Interior del Ministerio del Interior y aún aquella otra previa y precedente aquí y “a quo” adoptada y de la que aquella trae causa, sin que desde luego quepa ahora formular especial pronunciamiento en materia de costas procesales.

4. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Sentencia 50/04. Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Novena. Madrid

En la Villa de Madrid, a 30 de enero de 2004.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Don, en su calidad de Secretario de Organización de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Madrid de CC.OO, presentó escrito en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Madrid, con fecha 19 de enero de 2004, comunicando la convocatoria de una concentración de trabajadores del Instituto Madrileño del Menor y la Familia perteneciente a la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, para el día 3 de febrero de 2004, que se iniciaría a las 12.00 horas y concluiría a las 14.00 horas, con una asistencia previsible de unas seiscientas personas, con el objeto de manifestar el rechazo a la sobresaturación de menores de internamiento en los distintos centros de reforma; el lugar propuesto para la concentración es la Calle Gran Vía nº 14, frente al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, ocupando dos carriles de la calzada.

SEGUNDO.- El Delegado del Gobierno en Madrid, tras solicitar informe de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid obrante en el expediente, dictó resolución, en fecha 21 de enero de 2004, en la que se acordaba:

“PRIMERO.- La concentración comunicada por don, Secretario de Organización de la Federación de Servicios de las Administraciones Públicas, se desarrollará el día 3 de febrero de 2004, en el horario señalado, en la zona peatonal de la Puerta del Sol comprendida entre las calles Carmen y Preciados, sin invadir en ningún momento la calzada para no obstaculizar el tráfico rodado en la zona.

SEGUNDO.- Dado que la responsabilidad del acto corresponde a los organizadores, deberán adoptarse por los mismos las medidas de seguridad a las que se refieren los arts. 4.2 y 9.1 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión.

TERCERO.- Asimismo deberán ser atendidas por parte de los organizadores y participantes en dicha manifestación las indicaciones de los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dirigidas a ordenar el normal desarrollo de la misma, con el fin de no perturbar el libre ejercicio por los demás ciudadanos de sus derechos y libertades y para hacer posible la prestación de servicios públicos esenciales y el mantenimiento de la seguridad ciudadana”.

TERCERO.- Notificada la anterior resolución en fecha 23 de enero de 2004, la actora interpone en fecha 24 de enero de 2004 (con entrada en este Tribunal el día 26), el presente recurso contencioso administrativo, al amparo del art. 122 LJ, por entender que dicha resolución vulnera el derecho de reunión amparado por el art. 21 CE.

CUARTO.- Por Providencia de fecha 26 de enero de 2004, se señala vista, convocando a su celebración al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la parte recurrente para el día 29 de enero de 2004, a las 10.00 horas.

QUINTO.- En dicho acto la parte solicita la anulación de la resolución recurrida

por considerar que, en este caso, la utilización de dos carriles de la Gran vía frente al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, con el consiguiente corte parcial al tráfico de la misma, forma parte del contenido esencial de derecho de manifestación porque la razón de ser de la concentración es, precisamente, la de protestar por la saturación de menores existente en los centros de reforma dependientes de dicho Instituto en el que trabajan los convocados, de esta forma, el trasladar el lugar de la protesta a un lugar distinto del propuesto desnaturalizaría el derecho de reunión al hacer perder eficacia a la protesta, que no sería directamente conocida por sus inmediatos destinatarios. Además, el lugar propuesto, la Puerta del Sol, resulta anodino en relación con el objeto de la protesta –aunque reconoce su carácter emblemático–, sin que la hora propuesta sea de tal intensidad de tráfico como en la resolución impugnada se afirma, siendo, además, la repercusión en el tráfico de menor intensidad ya que las aceras de la Gran Vía en el lugar propuesto por los convocantes son anchas, por lo que asumirían parte del grupo asistente a la concentración; además, siempre quedarían cuatro carriles, de los seis existentes, que permitirían la circulación del tráfico rodado y de los servicios de urgencias. Entiende que el lugar propuesto en la resolución impugnada es más perjudicial para los viandantes que, en horario comercial, acuden en número importante a la Puerta del Sol, situación que no concurre en el lugar por ellos designado. Por todo ello, la resolución impugnada vulnera el derecho fundamental de manifestación.

El Abogado del Estado, por su parte, solicita la desestimación del recurso por entender que el traslado de los convocantes a la Puerta del Sol resulta una medida proporcionada al ejercicio del derecho fundamental invocado, siendo ajustada al derecho fundamental de manifestación la resolución impugnada.

El Ministerio Fiscal solicita la desestimación del recurso por considerar proporcionada la decisión impugnada.

En trámite de réplica las partes mantienen las posturas y alegaciones antes manifestadas.

SEXTO.- Terminada la exposición de las alegaciones consignadas en forma sucinta, el Presidente da por concluida la vista pública quedando el recurso pendiente de votación y Fallo.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. doña

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- La cuestión que debe resolverse por esta Sala se circunscribe a determinar si el acto recurrido vulnera o no el artículo 21 C.E. o lo que es lo mismo, si la modificación del espacio propuesto para llevar a cabo la concentración solicitada por la actora se encuentra suficientemente justificada.

El derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 21 de la Constitución Española, que reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, sin necesidad de supeditarse en su ejercicio a la autorización gubernativa previa. El derecho de reunión, en palabras de la STC 66/95, “es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, 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 y reivindicaciones, y cuyos elementos con-

figuradores son el subjetivo -agrupación de personas-, el temporal -duración transitoria-, el finalista -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración- (por todas, STC 85/1988). También hemos destacado en múltiples Sentencias 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. 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”.

Pero dicho derecho fundamental, al igual que los demás derechos fundamentales, no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio Texto constitucional en su art. 21.2 establece explícitamente, como límite específico al ejercicio de ese derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, y tiene, como cualquier otro derecho, sus correspondientes limitaciones.

Como tiene reiteradamente declarado esta Sala, interpretado tal derecho a tenor del artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del artículo 21 de la Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1.966, no puede ser coartado por la Administración de forma discrecional y con fundamento en puros motivos de oportunidad, siendo evidente que, al ser un derecho de ejercicio colectivo, incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva y excluyente de bienes públicos, posibilitando, a veces, el desequilibrio de la seguridad ciudadana y del orden público, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público, y en tal sentido, para preservar todos los bienes constitucionales en conflicto, la Constitución, en el artículo 21.2º y la Ley Orgánica 9/83, en sus artículos 9 y 11, cuando se trate de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones, exigen la comunicación previa a la autoridad gubernativa correspondiente, efectuada por los organizadores o promotores de aquéllas, a fin de que, constatado objetivamente el alcance de las mismas y analizadas las diversas circunstancias en que se pretende canalizar su desarrollo, se decida, previsoramente y alternativamente, o bien prohibirlas o bien proponer alteraciones temporales o espaciales, siempre que “se considere existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes”. Por ello, en cada supuesto controvertido la Administración y la Sala de lo contencioso, en sus respectivos ámbitos, deben ponderar, a la vista de los elementos fácticos y jurídicos concurrentes, si se dan los presupuestos precisos para que se lleguen a concretar los únicos motivos válidos que, como traducción del concepto jurídico indeterminado recogido en el artículo 21 de la Constitución y 10 de la Ley Orgánica 9/83, podrían provocar la prohibición o la propuesta de modificación de la reunión, es decir, la potencial, pero razonable y fundada, producción de alteraciones del orden público y la consecuente génesis de peligro para las personas o los bienes. Y en cuanto al concepto de “orden público con peligro para personas y bienes”, según la jurisprudencia constitucional, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político

Así, la exigencia de previa comunicación a la autoridad de la convocatoria de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, lleva aparejada la atribución a la misma de la posibilidad de prohibir la reunión o manifestación o la de modificar sus

condiciones de celebración, en el supuesto de previsible peligro de que vayan a seguirse consecuencias dañosas para las personas y bienes. La protección anticipada de derechos e intereses concurrentes integra el fin perseguible por la decisión de la autoridad gubernativa, con la necesaria utilización de un razonamiento proporcional y ponderado en el que aparezcan, como factores primordiales, la correcta valoración de las circunstancias existentes que puedan estimarse indiciarias de una situación latente de riesgo para las personas o bienes con relación a una posible alteración del orden público, así como también la necesaria ponderación del efecto que, sobre dicha situación latente, puedan tener las medidas de seguridad previstas por los organizadores del acto o solicitadas por los mismos de la autoridad gubernativa. Esta prospección no constituye un poder ilimitado de apreciación, sino una expresión del deber de garantizar las condiciones para el efectivo ejercicio del derecho fundamental, por lo que la adopción de eventuales medidas restrictivas habrá de guardar la necesaria proporcionalidad. Dentro de ese concepto de “paz pública” que la autoridad gubernativa, en todo caso, ha de salvaguardar se encuentra, como elemento esencial y cotidiano de la vida ciudadana, la circulación viaria comprensiva tanto del tráfico motorizado como del peatonal, con especial referencia a los servicios públicos esenciales como Bomberos, Policía, Ambulancias, Urgencias Médicas, etc.

Como se argumenta en la STC 66/95, “desde la perspectiva del art. 21.2 CE, para poder prohibir la concentración deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen de tráfico que soportan y por las características de la zona -normalmente centros neurálgicos de grandes ciudades-, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, como se dijo en la citada STC 59/1990, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas”.

SEGUNDO.- En este sentido, resultan claras, en el criterio de la Sala, y debidamente argumentadas en la resolución impugnada las enormes disfunciones que para el tránsito rodado del centro de Madrid supondría el corte al tráfico de dos carriles de la Gran Vía, en un día laborable como el propuesto para la concentración y en horas igualmente laborables, en la concreta zona propuesta para el desarrollo de la concentración, próxima a la Plaza de Cibeles, y con la consiguiente afectación de los dos ejes esenciales del tráfico en esta capital, el eje norte-sur y este-oeste, tal y como se argumenta en la resolución impugnada, tomando como base el correspondiente informe de la Policía Municipal cuyo texto se transcribe.

En cuanto a la modificación del lugar propuesto por los convocantes, debemos también tener presente la doctrina elaborada al respecto por el Tribunal Constitucional en cuya virtud “en ciertos tipos de concentraciones el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales. Esto acontece, por ejemplo, en los supuestos en los que los reunidos pretenden hacer llegar sus opiniones o sus reivindicaciones, no sólo a la opinión

pública en general o a los medios de comunicación, sino muy particularmente a determinadas entidades o, mejor, a determinadas personas que ocupan cargos en las mismas. La posibilidad de realizar la concentración en un lugar próximo a la sede de las entidades afectadas y en un horario de trabajo se convierte, en estos casos, en factores determinantes a la hora de ejercer el derecho de reunión. Naturalmente, de ello no se infiere que, en estos supuestos, este tipo de concentraciones siempre deba poder celebrarse en los lugares programados por los organizadores, pero sí puede influir....en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa”.

Pues bien, en el presente caso debemos considerar que la resolución impugnada motiva suficientemente, por cuanto ha sido expuesto, la inidoneidad del lugar propuesto por los convocantes desde la perspectiva de la repercusión que en el tráfico rodado, en los transportes públicos y en el regular funcionamiento de servicios públicos esenciales de la comunidad con incidencia en la seguridad de personas y bienes, produciría –siempre en relación con el mantenimiento del orden público respecto de la integridad de personas y bienes- el mantenimiento del lugar propuesto para la concentración, no sólo por la concreta ubicación propuesta (calle Gran Vía en un tramo próximo a la Plaza de Cibeles), sino también por ser insuficiente la zona peatonal de las aceras del lugar propuesto por los convocantes para dar cabida a los previsibles asistentes (unos seiscientos). Razones estas que nos llevan a concluir que resulta proporcionado no aceptar el lugar propuesto por los convocantes ya que tampoco resulta factible, por la razón expuesta, agrupar a los asistentes en las aceras de la Gran Vía inmediatas al Instituto destinatario de la protesta.

Asimismo, debemos entender que el lugar alternativo propuesto por la resolución impugnada (la Puerta del Sol en la zona peatonal existente entre las calles Carmen y Preciados) respeta debidamente la finalidad perseguida por los convocantes de que su protesta, atinente al funcionamiento de un servicio prestado por un órgano de la Comunidad de Madrid, el Instituto del Menor, sea debidamente conocida por sus destinatarios ya que se realizará frente a la sede del Gobierno de la Comunidad de Madrid, del que depende el Instituto al que pertenecen los convocados, y además, en un lugar céntrico y muy frecuentado de esta capital en el que cabe presumir un eco adecuado y efectivo de su protesta, no sólo por ser ésta oída por dicho Gobierno, sino también por los numerosos viandantes que acuden en horario comercial a la Puerta del Sol. Además, el lugar propuesto en la resolución impugnada, sin restar eficacia a la protesta, consigue soslayar los perjuicios que para el “orden público con peligro para personas y bienes” supone el lugar designado por los convocantes, perjuicios que, de ninguna forma, concurren en el lugar propuesto en la resolución impugnada en el que, como la propia recurrente ha sostenido en el acto de la vista, sólo se verían perjudicados los peatones que acuden a la Puerta del Sol, en horario comercial, perjuicio este que, desde luego, carece de entidad para constituir una amenaza para el “orden público con peligro para personas y bienes” como reza el Texto Constitucional.

Por todo ello, entiende la Sala que la modificación espacial de la concentración acordada por la Delegación del Gobierno en Madrid, resulta ajustada al contenido esencial del derecho fundamental de reunión y manifestación al ser una medida proporcionada entre el ejercicio efectivo de tal derecho fundamental y los demás derechos y principios constitucionales en conflicto, al disponer la parte actora de un espacio adecuado al número previsible de manifestantes en el que llevar a cabo su concentración de protesta con plena eficacia para la debida publicidad de la misma, por cuanto el espacio concedido por la resolución impugnada es la Puerta del Sol enfrente, precisa-

mente, de la sede del Gobierno de la Comunidad de Madrid, de la que depende el Instituto destinatario de la protesta de los convocados y, paralelamente, al no permitirse el corte de tráfico rodado de dos carriles de la Gran Vía, se evitan los problemas de circulación que afectan a miles de ciudadanos, sin merma alguna, como ha quedado expuesto, de la eficacia de la concentración solicitada por la parte actora.

TERCERO.- No se aprecian circunstancias para efectuar una expresa condena en costas de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 LJ.

Fallamos

Que DESESTIMANDO el presente recurso contencioso administrativo nº 73/2004, seguido por los trámites del proceso especial regulado en el art. 122 LJ, relativo al derecho de reunión interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña, en nombre y representación de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CC.OO (FSAP CC.OO), contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 21 de enero de 2004, DEBEMOS DECLARAR Y DECLARAMOS que la misma no infringe el art. 21 CE, confirmándola en consecuencia. Sin costas.

**Sentencia 124/04. Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Octava. Madrid**

En la Villa de Madrid, a 10 de febrero de 2004.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- En escrito presentado el 29 de enero del corriente D. comunicó al Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en Madrid su intención de convocar una manifestación y posterior Acto Político en Madrid el próximo día 13 de febrero, viernes, como homenaje al estudiante falangista asesinado MATÍAS MONTERO con el lema "Homenaje a las víctimas del comunismo y socialismo".

En su escrito especificaba que la manifestación comenzará a las 8 de la tarde en la Plaza de Alonso Martínez para continuar por las calles Sagasta, Carranza, Alberto Aguilera y Princesa, para terminar en la zona peatonal frente a la Iglesia del Buen Suceso donde se desarrollará el acto Político, dirigiéndose posteriormente a la calle Juan Álvarez Mendizábal, lugar donde cayó asesinado, para depositar cinco rosas, así como que la duración aproximada de la manifestación será de 30 minutos y del Acto Político de otros 30 minutos.

SEGUNDO.- El Delegado del Gobierno en Madrid, por Resolución de 30 de enero de 2004 resolvió prohibir tal reunión –manifestación por considerar, en esencia y en cuanto a los hechos, que tal solicitud que transcribía en el Primero de los Antecedentes de Hecho coincidía con la que expresaba en el Segundo de tales Antecedentes en el que exponía que: *"De los archivos de esta Delegación del Gobierno se desprende que el día 22 de enero de 2004, D. en representación de la entidad "LA FALANGE (FE)" comunicó a esta Delegación del Gobierno la realización de un acto como homenaje al estudiante falangista asesinado Matías Montero a desarrollar en la misma fecha (13*

de febrero de 2004) y con la misma secuencia horaria y espacial y que el motivo del mismo se expresaba así: "Homenaje a las víctimas del PSOE y del PCE, los asesinos son ellos", dictando Resolución de 26 de enero de 2004 en la que se acordó la prohibición del mismo sin que conste la interposición de ningún recurso contra dicha Resolución."

Y en cuanto a los Fundamentos de Derecho, se refirió a los límites del derecho de reunión en lugares de tránsito público y a la competencia que le otorgaban el art. 23.3 de la Ley 6/1997 y el art. 16.1 de la LO 1/1992; señaló las diferencias existentes entre las dos solicitudes; citó jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los límites de este derecho; entendió que el lema que presidiría la manifestación podría constituir una provocación y enmarcarse en el concepto de daño moral con alcance intimidatorio al que se refería la jurisprudencia citada; destacó que no se podía coaccionar ni intimidar a nadie mediante su ejercicio; consideró que la manifestación bajo el citado lema incide sobre otros derechos fundamentales en especial sobre el derecho al honor para entender que la omisión de la frase "los asesinos son ellos" de la solicitud anterior no alteraba el motivo del acto que ahora se comunica coincidente con el anterior en el "homenaje a un estudiante falangista asesinado y a todos las demás víctimas del comunismo y el socialismo"; y tras señalar que se había incorporado al procedimiento el informe emitido por el Ayuntamiento de Madrid respecto al acto comunicado el 22 de enero y coincidir con él en que la realización de la manifestación con el itinerario proyectado causaría un grave colapso circulatorio tanto en las calles afectadas como en toda la zona Centro, considerando que la situación descrita supondría un riesgo de alteración del orden público con peligro para personas o bienes y con incidencia sobre otros derechos fundamentales, resolvió que no se celebrase el acto comunicado, notificándoselo al interesado.

TERCERO.- Según consta en el expediente, dicha Resolución fue notificada al interesado el 2 de febrero de 2004, recurrida ante el TSJM el 4 de febrero y turnada a esta Sección Octava que acordó, por Providencia de 5 de febrero de 2004, convocar a la parte actora, (si se personara en forma) al Abogado del Estado y Ministerio Fiscal, para Vista y Audiencia a celebrar el día 9 de febrero.

CUARTO.- El 9 de febrero del corriente comparecieron en la Secretaría de esta Sección D. y el Procurador de los Tribunales D.a quien el primero confirió la representación procesal apud-acta.

QUINTO.- Celebrada la Audiencia acordada y concedida la palabra al Letrado de la parte actora, manifestó que conforme al art. 21 de la CE no es precisa la solicitud sino la simple comunicación de la manifestación lo que se hizo a las siete de la tarde y que el cambio de lema al parecer no ha sido suficiente para que la Delegación del Gobierno la autorizara. Citó la STEDH de 21 de junio de 1988, las SSTC 36/88, 59/90 y 66/95 destacando de esa jurisprudencia los elementos subjetivo, finalista y objetivo que conforman tal derecho constitucional. Señaló que, a su juicio, la prohibición gubernativa resulta arbitraria y carente de fundamento. La Autoridad Gubernativa puede denegar la autorización si tiene razones fundadas para creer que se va a producir alteración del orden público con peligro para personas o bienes pero para ello no basta la mera sospecha sino datos objetivos que así lo indiquen como se recoge en la sentencia del T.C. 59/90 en donde además se indica que la denegación gubernativa debe estar debidamente motivada y fundamentada. Y así mientras la Administración debe proteger los derechos de la recurrente la resolución impugnada resulta desproporcionada e infundada. Admitió que con la manifestación comunicada se pudiera producir incomodidad para los ciu-

dadanos pero no intimidación moral para terceros ya que no es lo mismo una cosa que otra ni tal comodidad puede tacharse de alteración del orden público en el sentido del art. 21.2 de la CE, sin que existan antecedentes sobre alteraciones del orden público por parte de FE. En cuanto al fondo, destacó que no se trataba de ninguna provocación sino de un homenaje a Matías Montero que se viene celebrando todos los años, siendo un hecho histórico su muerte a manos de un miembro del PSOE citando al respecto el libro de César Vidal "Las checas del PSOE y del PCE" y a otros autores que recogen tal hecho siendo un tema que ahora mismo está en el debate político; tras lo cual solicitó se dictase sentencia que estimase el recurso y anulase la resolución impugnada.

La Abogacía del Estado, solicitó la desestimación del recurso basándose en la incomodidad y alteración del tránsito refiriéndose especialmente al itinerario elegido, al día (viernes) y a la hora (ocho de la tarde), remitiéndose al informe de la Policía Municipal que obra en las actuaciones donde se recoge la especial incidencia que la manifestación va a producir en el tráfico rodado. Se refirió a los antecedentes de la primera solicitud en la que el lema elegido era políticamente ofensivo y suponía un ataque personalizado a otros partidos políticos democráticos como son el PSOE y el PCE y a que la manifestación de ahora era una continuación de la primera solicitada existiendo una clara relación entre ambos lemas sólo que ahora se ha pulido el lema pero sólo con un barniz o matiz formal lo que hace sospechar que no es sólo un homenaje, sino una acusación a quienes ocasionaron el asesinato por lo que suponía que otros años debió haberse solicitado de otra forma, haciendo más hincapié en el homenaje; tras lo cual terminó solicitando la confirmación de la resolución recurrida.

Concedida nuevamente la palabra a la representación de la parte recurrente y a preguntas de la Presidencia de la Sala sobre el número de participantes, manifiesta que serían entre 500 y 1000 personas; que el trayecto se realizaría por la zona de peatones y por el Carril-Bus si fuere necesario y que el Servicio de Orden lo garantiza la entidad convocante Falange Española, además del que deben prestar las Fuerzas de Orden Público. Tras incorporarse a las actuaciones fotocopias de algunas páginas de diversos libros con referencias históricas al asesinato de Matías Montero y sin que se considerase necesario por la Sala la incorporación del libro, ofrecido por la parte recurrente, titulado "Checas de Madrid" de César Vidal, se dio por terminado el acto.

VISTOS los preceptos legales citados por las partes, concordantes y demás de general y pertinente aplicación, siendo Ponente el magistrado de la Sección Ilmo. Sr. D.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El objeto del presente recurso contencioso-administrativo, seguido por los trámites establecidos para el derecho de reunión en el artículo 122 de la Ley 29/98 de 13 de julio, se dirige a impugnar la citada Resolución de 30 de enero de 2004 de la Delegación del Gobierno en Madrid, prohibitiva de la reunión anunciada con el fin de celebrar el próximo día 13 de febrero del corriente, un homenaje al estudiante falangista Matías Montero con el lema "Homenaje a las víctimas del comunismo y socialismo".

SEGUNDO.- Los derechos de reunión y manifestación, consagrados constitucionalmente, junto con otro grupo de derechos llamados fundamentales, conforman el núcleo jurídico de los sistemas políticos democráticos.

Tanto la jurisprudencia del TS como la de T.C. (cfr. las SSTs 5-04-1982, 20-03-1990, 12-12-1994 etc., y las SSTC 85/88, 59/90, 66/95 etc.; y de esta misma Sección, la Sentencia de 28 de mayo de 1993) entiende que el derecho de reunión en lugares de tránsito público es una manifestación colectiva de la libertad 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 de la exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo.

Tradicionalmente, han sido considerados estos derechos de reunión y manifestación, como medios de difusión pública de reivindicaciones colectivas que encontraban en aquellos sus legítimos y naturales cauces de expresión en orden a la extensión de la concienciación colectiva de los mismos, llegando a constituirse en verdaderas cajas de resonancia de los problemas políticos o sociales del momento.

Es cierto que, como se dice en la resolución impugnada, y al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio texto constitucional en su art. 21.2 establece explícitamente, como límite específico al ejercicio de ese derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes.

Sin embargo, el párrafo segundo del art. 21 C.E. no delimita el contenido del derecho de reunión, sin que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que deben ejercer proporcionalmente.

TERCERO.- La citada jurisprudencia señala que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, en cuanto forma parte de aquellos derechos que según el art. 10 de la C.E. son el fundamento del orden político y de la paz social y del principio de libertad del que es una manifestación, exige que los límites sean los establecidos por la propia Constitución (art. 21) o deriven mediata o indirectamente de la misma, como son todos aquellos que surgen de la colisión del citado derecho fundamental con otros derechos constitucionalmente reconocidos como fundamentales o con otros bienes, también, protegidos constitucionalmente, debiendo prevalecer unos y otros, según los casos, de forma que los referidos derechos, tienen su límite en la colisión con otros de su mismo carácter lo que hace que, según las circunstancias del caso, haya que admitir la prevalencia de unos o de otros.

Por ello, al ponderar la aplicación del límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretendan transmitir, salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad. (STC 66/1995).

En cuanto al contenido del límite previsto en el art. 21.2 C.E., la “alteración del orden público con peligro para personas o bienes”, y como se recoge en la citada STC 66/1995, debe advertirse de entrada que para delimitar su alcance no resulta ni necesario en la práctica ni correcto en el plano teórico, entrar a definir de modo abstracto y general el concepto de orden público, debiendo destacarse que el peligro a que se hace referencia en el art. 21 C.E., no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones porque las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente a aquellas en las que los partici-

pantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de ese precepto, de forma que el mentado precepto constitucional no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al orden público con peligro para personas o bienes y esta situación de peligro, no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público, sino un elemento sustantivo que define el contenido de ese concepto y esa noción de orden público con peligro para personas o bienes, debe analizarse en el contexto del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público.

Así, interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas y bienes a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídico y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político.

CUARTO.- En el caso de autos el Delegado del Gobierno en Madrid ha prohibido la manifestación comunicada, esencialmente, por dos razones: Por entender que el lema que la presidía podría constituir una provocación y enmarcarse en el concepto de daño moral con alcance intimidatorio incidiendo sobre otros derecho fundamental, en especial sobre el derecho al honor de otros partidos políticos; y por considerar que la realización de tal manifestación con el itinerario y en la hora y día proyectados, causaría un grave colapso circulatorio, tanto en las calles afectadas como en toda la zona Centro lo que supondría un riesgo de alteración del orden público con peligro para personas o bienes, con incidencia sobre otros derechos fundamentales.

Sin embargo, como se dijo más arriba, salvo que el contenido de los mensajes infrinja la legalidad, los poderes públicos, al ponderar la aplicación del límite del art. 21.2 de la Constitución, deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes o lemas de las manifestaciones.

Por eso, en el caso de autos en que el lema de la manifestación-reunión anunciada resulta ser un homenajes a “Matías Montero y a las víctimas del comunismo y socialismo”, no puede considerarse que tal lema infrinja la legalidad, ni puede tomarse como antecedente la primera comunicación cuando, precisamente, se omite ahora la frase (desde luego intolerable), “los asesinos son ellos”, así como la personificación en partidos políticos concretos de la anterior comunicación.

QUINTO.- No es posible entender que el lema “Homenaje a las víctimas del comunismo y socialismo”, pueda enmarcarse en el concepto de daño moral con alcance intimidatorio, ni que constituya provocación o que incida sobre otros derechos fundamentales pues, aún conscientes del sentido que el convocante pretende dar a ese mensaje, el mismo, considerado en abstracto, también podría interpretarse en sentido completamente opuesto, es decir, como homenaje a quienes luchan o lucharon por ideas socialistas o comunistas, siendo perfectamente asumible que el mismo pueda encuadrarse en el legítimo ejercicio de la libertad de expresión puesta al servicio de la exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones encauzados dentro de los principios democráticos participativos.

Tampoco podemos compartir la tesis del Ministerio Fiscal en el sentido de que el repetido lema o mensaje pudiera reabrir viejas heridas, pues ello supondría que, tras el transcurso de 70 años y con un cuarto de siglo de renovada vida política democrática, en nuestro país no se habría progresado nada en términos y hábitos democráticos, lo cual para nosotros no es cierto por más que, aunque respetables, nos puedan parecer trasnochados y vetustos tanto el lema, como los fines del convocante.

SEXTO.- En lo que se refiere a la segunda razón de la prohibición, el riesgo de alteración del orden público con peligro para personas o bienes con incidencia sobre otros derechos fundamentales, hemos de señalar que, aunque se puedan producir ciertas alteraciones del tráfico circulatorio o incomodidades en la vida ciudadana, ni el número de participantes que, según manifestó el la Vista sería de entre 500 y 1000 personas, (cálculo excesivo a nuestro juicio, dada la actual realidad de FE), ni la duración de una hora prevista para todo el acontecimiento, resultan suficientes a nuestro juicio para poner en juego una alteración del orden público con peligro para personas y bienes que, se ha analizado, viene a constituir el fundamento de la situación de hecho prohibida por el precepto constitucional, máxime si se tiene en cuenta que el trayecto se realizaría por la zona de peatones, así como la garantía que sobre el Servicio de Orden ha efectuado el convocante, a través de su Letrado en el acto de la Vista, constituyendo tales alteraciones o incomodidades el precio que la ciudadanía debe pagar por el ejercicio de las libertades en los sistemas democráticos.

SÉPTIMO.- Por fin, hay que señalar que, a diferencia de otros casos sobre los que ha tenido ocasión de pronunciarse desfavorablemente esta Sección y en lo que se consideró que el uso reiterado y excesivo del legítimo derecho de manifestación devenía en abuso, sobrepasando los límites de los derechos en conflicto en detrimento de otros derechos fundamentales del resto de ciudadanos, tampoco se da tal reiteración en el presente supuesto, por lo que entendemos en definitiva que procede la estimación del recurso interpuesto y la declaración de que la resolución recurrida no es ajustada a derecho, si bien la Sala considera que con el fin de causar la menor alteración posible en el normal desarrollo de la vida ciudadana, la manifestación que se autoriza deberá transcurrir por las aceras de los números impares de las calles del itinerario comunicado, sin rebasar en ningún momento las calzadas de las mismas; todo ello bajo la responsabilidad del convocante que cuenta con los Servicios de Orden ofrecidos por su Letrado y sin perjuicio de las medidas que el Delegado del Gobierno considera oportunas a fin de mitigar en lo posible las alteraciones del orden circulatorio y de la vida ciudadana.

OCTAVO.- No se encuentran méritos para que proceda hacer pronunciamiento expreso en materia de costas.

Fallamos

ESTIMANDO el recurso contencioso-administrativo, núm. 112/2004 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. en representación de D. contra la Resolución de 30 de enero de 2004 de la Delegación del Gobierno en Madrid, prohibiendo la manifestación y concentración solicitada para el próximo día 13 de febrero, viernes de 2004, a las 20 horas (con duración total de una hora) como "Homenaje al estudiante falangista Matías Montero" con el lema "Homenaje a las víctimas del comunismo y socialismo" por el itinerario desde la Plaza

de Alonso Martínez hasta la C/ Juan Álvarez Mendizábal de Madrid, debemos declarar y declaramos que la Resolución impugnada no es conforme a Derecho e incide en el contenido constitucional del derecho de reunión y manifestación y en consecuencia la anulamos, autorizando la manifestación y concentración comunicada, si bien la misma, ajustándose al horario previsto, comenzará a las 20 horas y se disolverá a las 21 horas y deberá transcurrir por las aceras de los números impares de las calles del itinerario proyectado (Plaza de Alonso Martínez, Sagasta, Carranza, Alberto Aguilera y Princesa, zona peatonal frente a la Iglesia de Buen suceso y calle Juan Álvarez Mendizábal) sin rebasar en ningún momento las calzadas de las mismas, todo ello bajo la responsabilidad del convocante que habrá de contar con los Servicios de Orden ofrecidos por su Letrado, sin perjuicio de las medidas que el Delegación del Gobierno considere oportunas a fin de mitigar en lo posible la alteración del orden circulatorio y de la vida ciudadana". Sin costas.

**Sentencia 827/04. Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Novena. Madrid**

En la Villa de Madrid, a 13 de octubre de 2004.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- La representación de «.....» comunicó a la Delegación del Gobierno en Madrid mediante escrito de fecha 24 de septiembre de 2004, la intención de celebrar una manifestación con el lema «Contra la Política de Inmigración del Gobierno» el día 23 de octubre de 2004, comenzando a las 20.00 horas y finalizando a las 21,30 horas con el itinerario siguiente:

«Dicha concentración comenzará a la hora indicada en la Calle Ferraz a la altura del número 70 para posteriormente dirigirse en manifestación por la calzada de las calles Marques de Urquijo y Princesa hasta la Plaza de la Moncloa nº 1 (zona peatonal frente a la Junta Municipal de Moncloa- Aravaca) donde se realizaran las intervenciones de los oradores elegidos».

SEGUNDO.- El Delegado del Gobierno en Madrid dictó resolución en fecha 27 de septiembre de 2004 en la que se acuerda:

«Primero: La manifestación del día 23 de octubre de 2004 comunicada por D., en representación de, se iniciará en la calle Ferraz (a la altura del número 70), discurrirá por dicha calle y el Paseo Moret, finalizando en la Plaza de la Moncloa. Se llevará a cabo de la siguiente forma:

- 1º. La concentración inicial se realizará en la zona peatonal de los números impares de la calle Ferraz, frente al número 70, y carril de aparcamiento más próximo a la misma.
- 2º. La manifestación discurrirá por la zona peatonal de los números impares de la calle Ferraz y el carril de circulación más próximo a la misma, dejando libres los restantes para el paso de vehículos de transporte público y emergencias.
- 3º. En el recorrido por el Paseo de Moret los participantes utilizarán la zona peatonal y dos carriles de circulación de sentido marcha de vehículos.

4º. El cruce por la calle Princesa se efectuará por la zona peatonal frente a la Junta Municipal de Moncloa-Aravaca.

Segundo: Dado que la responsabilidad del acto corresponde a los organizadores, deberán adoptarse por los mismos las medidas de seguridad a las que se refieren los arts 4.2 y 9.1 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión.

Tercero: Asimismo deberán ser atendidas por parte de los organizadores y participantes en dicha manifestación las indicaciones de los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dirigidas a ordenar el normal desarrollo de la misma, con el fin de no perturbar el libre ejercicio por los demás ciudadanos de sus derechos y libertades y para hacer posible la prestación de servicios públicos esenciales y el mantenimiento de la seguridad ciudadana».

TERCERO.- Notificada la anterior resolución en fecha 29 de septiembre de 2004, la actora interpone en fecha 1 de octubre de 2004, el presente recurso Contencioso-Administrativo al amparo del artículo 122 de la LJCA, por entender que dicha resolución vulnera el derecho de reunión y manifestación amparado por el artículo 21 CE .

CUARTO.- Por Providencia de fecha 1 de octubre de 2004 se señala vista convocando al efecto al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la parte recurrente para el día 7 de octubre de 2004 a las 10 horas.

QUINTO.- En dicho acto las partes formularon las pertinentes alegaciones como consta en el acta obrante en autos, concretamente y de forma resumida las siguientes.

La parte actora solicita la anulación de la resolución recurrida por entender que modifica el itinerario de la manifestación sin motivación y por ello sin razonamiento alguno al respecto, efectuando tan sólo referencias genéricas sin concreción al caso examinado en el que concurre un importante interés social, dada la trascendencia y difusión del tema objeto de la manifestación. Estima que la resolución impugnada restringe el derecho de manifestación con infracción de la Jurisprudencia que cita del Tribunal constitucional.

El Abogado del Estado considera en esencia, con cita de la Jurisprudencia constitucional que considera aplicable, que la resolución impugnada resulta suficientemente motivada introduciendo unas modificaciones de itinerario adecuadas para la salvaguarda del orden público tal como se contempla dicho concepto por el propio TC, siendo proporcionadas al caso examinado sin afectar a la idoneidad de la manifestación y sin dejar de garantizar los fines de la misma, dado el itinerario propuesto. Y solicita la desestimación del recurso Contencioso-Administrativo interpuesto.

El Ministerio Fiscal interesa la desestimación del recurso Contencioso-Administrativo por considerar la resolución impugnada formalmente correcta desde los parámetros constitucionales. En trámite de réplica las partes mantienen las posturas y alegaciones antes expuestas.

SEXTO.- Terminada la exposición de las alegaciones consignadas en forma sucinta el Presidente da por concluida la vista pública quedando el recurso pendiente de votación y Fallo.

SÉPTIMO.- Para votación y fallo del presente proceso se señaló la audiencia del día 7 de octubre de 2004.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- La única cuestión en la que debe ahora entrar la Sala se circunscribe a determinar si el acto recurrido vulnera o no el artículo 21 CE, o lo que es lo mismo si la modificación del itinerario de la manifestación solicitada por la actora se encuentra suficientemente justificada y, en todo caso, la decisión que se adopte únicamente podrá mantener o revocar las modificaciones propuestas de conformidad con lo establecido en el artículo 122.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

SEGUNDO.- Como ha expuesto reiteradamente esta Sala (sentencias de 15 y 26 de noviembre de 1983 y 20 de noviembre de 1987), el Tribunal Supremo (sentencias de 3 de julio de 1979, 9 de julio de 1981, 16 de marzo y 5 de abril de 1982 y 20 de enero de 1986), el Tribunal Constitucional (sentencias 36/82, de 16 de junio, 101/85 de 4 de octubre) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya doctrina general es asumible por esta Sala (sentencia dictada en el caso Hadyside de 7 de diciembre de 1976, en el caso Albert y Le Compte de 10 de febrero de 1983) y como establece el artículo 21 de la Constitución Española, se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, sin necesidad de supeditarse en su ejercicio a la autorización gubernativa previa. Pero dicho derecho subjetivo de carácter público, que es un derecho fundamental, tiende a la reunión estática o dinámica de personas, para oír o expresar ideas y opiniones, para la defensa de los intereses, para la publicidad de problemas o para la petición de soluciones y, tiene como cualquier otro derecho, sus genuinas limitaciones, no es un derecho absoluto.

Interpretado tal derecho a tenor del artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (RCL 1977, 893) , no puede ser coartado por la Administración de forma discrecional y con fundamento en puros motivos de oportunidad, siendo evidente que, al ser un derecho de ejercicio colectivo, incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva y excluyente de bienes públicos, posibilitando a veces el desequilibrio de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público, y, en tal sentido, para preservar el carácter preeminente de esos valores afectados, la Constitución, en el artículo 21.2 y la Ley Orgánica 9/83, en sus artículos 9 y 11, disponen que cuando se trate de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones, se exige la comunicación previa a la autoridad gubernativa correspondiente, por los organizadores o promotores de aquellos, a fin de que, constatado objetivamente el alcance de las mismas y analizadas las diversas circunstancias en que se pretende canalizar su desarrollo, se decida, previsoramente y alternativamente, o bien prohibirlas, o bien proponer alteraciones temporales o espaciales, siempre que «se considere existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes».

Por ello, en cada supuesto controvertido la Administración y la Sala de lo contencioso, en sus respectivas vías, deben ponderar a la vista de los elementos fácticos-jurídicos concurrentes si se dan los presupuestos precisos para que se lleguen a concretar los únicos motivos válidos que, como traducción del concepto jurídico indeterminado recogido en el artículo 21 de la Constitución y 10 de la Ley Orgánica 9/83, podrían provocar la prohibición o la propuesta de modificación de la reunión, es decir, la potencial, pero razonable y fundada, producción de alteraciones del orden público y la consecuente génesis de peligro para las personas o los bienes.

El derecho de manifestación y reunión, concebido como una legítima forma de participación en la vida pública, ya sea con carácter político, laboral, sindical etc., y consecuente con la libertad de reunión pacífica y sin armas, alberga como limitación a su ejercicio el respeto al concurrente derecho de los demás ciudadanos y a la preservación de sus personas y bienes, siendo este elemento fundamental en el ejercicio y disfrute de derechos constitucionalmente amparados. Así la exigencia de previa comunicación a la autoridad de la convocatoria de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, lleva aparejada la atribución a la misma de la posibilidad de prohibir la reunión o manifestación, o la de modificar sus condiciones de celebración, en el supuesto de previsible peligro de que vayan a seguirse consecuencias dañosas para las personas y bienes.

La protección anticipada de derechos e intereses concurrentes integra el fin perseguible por la decisión de la autoridad gubernativa, con la necesaria utilización de un razonamiento prospectivo, en el que aparezcan como factores primordiales la correcta valoración de las circunstancias existentes que puedan estimarse indiciarias de una situación latente de riesgo para las personas o bienes, con relación a una posible alteración del orden público, así como también la necesaria ponderación del efecto que, sobre dicha situación latente, puedan tener las medidas de seguridad previstas por los organizadores del acto o solicitadas por los mismos de la autoridad gubernativa. Esta prospección no constituye un poder ilimitado de apreciación, sino una expresión del deber de garantizar las condiciones para el efectivo ejercicio del derecho fundamental, por lo que la adopción de eventuales medidas restrictivas, habrá de guardar la necesaria proporcionalidad. Dentro de ese concepto de «paz pública» que la autoridad gubernativa, en todo caso, ha de salvaguardar se encuentra, como elemento esencial y cotidiano de la vida de una ciudadanía, la circulación viaria comprensiva tanto del tráfico motorizado como del peatonal, con especial referencia a los servicios públicos esenciales como Bomberos, Policía, Ambulancias, Urgencias Médicas, etcétera.

En cuanto al contenido del límite previsto en el artículo 21.2, la alteración del orden público con peligro para «personas o bienes», debe advertirse de entrada que para delimitar su alcance no resulta ni necesario en la práctica ni correcto en el plano teórico, entrar a definir de modo abstracto y general el concepto de orden público. Esto es así porque el mentado precepto constitucional no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al orden público con peligro para personas o bienes y esta situación de peligro, como comprobaremos de inmediato, no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público, sino un elemento sustantivo que define el contenido de ese concepto. Por otra parte, esta noción de orden público con peligro para personas o bienes debe analizarse en el contexto del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público.

Desde esta perspectiva, para resolver la cuestión así acotada basta con señalar lo siguiente: primero, que, interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas y bienes a la luz de los principios del Estado Social y Democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el artículo 21.2

CE, cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiendo por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados.

Para prohibir las reuniones no puede invocarse una genérica conflictividad circulatoria, ya que, incluso en esas zonas de densa circulación, pueden darse casos en los que las circunstancias específicas de las reuniones convocadas -por ejemplo, la hora, el carácter festivo del día, el previsible escaso número de asistentes o la garantía de no obstrucción prolongada de calzadas- lleven a la convicción de que no existen razones fundadas de que la reunión va a producir un colapso circulatorio que altere el orden público con peligro para personas o bienes.

Esa ponderación casuística corresponde hacerla a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa que, en el supuesto de que decida prohibir la concentración, dado que se trata de limitar el ejercicio de un derecho fundamental y en atención a lo establecido explícitamente en el art. 21.1 CE, que habla de la existencia de «razones fundadas», debe motivar la resolución correspondiente y aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscrita.

TERCERO.- En la resolución impugnada únicamente se modifica el recorrido de la manifestación solicitada en relación con una vía que se considera de gran tránsito rodado y peatonal, modificando así el recorrido por las calles de Marques de Urquijo y de Princesa por el del Paseo de Moret.

Al respecto esta Sala y Sección ha mantenido ya de forma constante y reiterada en anteriores resoluciones desde la Sentencia núm. 1230 de fecha 2-XII-88, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la antigua Audiencia Territorial de Madrid, Sentencia de fecha 4-6-92 y las más recientes núm. 1036 de 16-XI-2001 y núm. 235 de 8-3-2002, en casos similares al presente que las arterias o vías principales de una gran ciudad como Madrid, no son en principio adecuadas para ejercitar en ellas el derecho fundamental de que se trata, puesto que su utilización no aparece como inherente al legítimo derecho a expresar ideas u opiniones para la publicidad de los problemas, defensa de intereses o petición de soluciones y por los colapsos de tráfico que puede determinar su utilización.

Ya en aquella Sentencia de fecha 2-XII-88, en la que el itinerario propuesto afectaba entre otras a la Plaza de Cibeles, Neptuno, calle Alcalá y Carrera de San Jerónimo se concretaba que:

«Las mencionadas vías, aparte de ser calles y plazas principalísimas de Madrid, constituyen la arterial axial este-oeste más céntrica de la Capital en donde, en buena medida se concentra el comercio y los espectáculos de la ciudad lo que, en consecuencia motiva una importante aglomeración de medios de transporte tanto públicos como privados. El paso de manifestaciones por estas vías provocaría un total colapso del tráfico que afectaría no sólo a esas calles y plazas sino que tendría su negativa repercusión en los barrios limítrofes, alterando, así mismo, el normal discurrir de personas y vehículos por las arterias que comunican el norte y el sur de la ciudad por su congestión en su zona central. Esta razón justifica suficientemente la prohibición de que la manifestación prevista transcurra por las citadas calles, máxime cuando el concepto de

seguridad vial se integra en el más amplio de seguridad pública general como ya se ha indicado y es fundamental la facilitación de los servicios públicos esenciales (policía, bomberos, ambulancias, etc.).».

CUARTO.- En el caso concreto que ahora se examina ha de tenerse en cuenta que la resolución impugnada para efectuar la modificación referida se fundamenta en el informe emitido en fecha 24 de septiembre de 2004 por el Inspector Jefe del Cuerpo de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid en el que se señala: «Que de celebrarse la manifestación por el itinerario que proponen los organizadores conllevaría, inevitablemente y sin ningún género de dudas, importantes retenciones y repercusiones en la movilidad de vehículos y peatones sobre la base de las siguientes puntualizaciones:

Afectaría a un eje de comunicación fundamental (Oeste-Este) que soporta una de las mayores intensidades de tráfico de la Capital, ya que la C/Princesa es una de las vías de mayor utilización hacia la salida de la Capital por la N-VI.

El día propuesto es sábado y se trata de una zona muy comercial (especialmente a la hora que pretenden manifestarse) y de espacios lúdicos, con bastante afluencia de personas.

Y por ello para poder compaginar el derecho de los manifestantes a realizar ésta con el de los demás ciudadanos proponen las modificaciones que posteriormente recoge la resolución administrativa impugnada.

A la vista del contenido del anterior informe emitido por la Policía Municipal y que recoge la resolución impugnada no puede decirse que ésta carezca de fundamentación suficiente, puesto que no olvida en absoluto las circunstancias específicas de la manifestación convocada especialmente, las características concretas de las zonas afectadas así como el horario de celebración en el que la circulación de vehículos y de personas por la zona de la calle Princesa es importante dado el gran número de lugares lúdicos, de esparcimiento y de ocio que existen así como importantes centros comerciales, sin perjuicio de que deba ponerse de manifiesto que tanto las consideraciones genéricas relativas al tráfico, como las específicas mencionadas puedan y deban ser apoyadas con mayor precisión con los datos técnicos y estadísticos que han de obrar en poder de esa Administración.

Por otra parte, como ya se ha expuesto, esta Sala se ha pronunciado ya en relación con las consecuencias derivadas de la celebración de manifestaciones en las vías que constituyen uno de los ejes principales Oeste-Este de esta capital y el hecho de que resulta notorio que el día de la semana (sábado) y el horario (de 20 a 21,30 horas) escogido para la manifestación vienen a coincidir con una muy importante afluencia de público a los sectores comerciales de servicios y lúdicos existentes en la zona, que se vería muy seriamente afectado por el recorrido propuesto de la manifestación en relación con la única modificación que se recoge en la resolución impugnada -calle Princesa que se sustituye su recorrido por el del Paseo de Moret-.

El Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la sentencia núm. 42/2000 (Sala Segunda), de 14 febrero, ha dispuesto que:

«Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar que el derecho de reunión cuando se ejercita en lugares de tránsito público es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas que opera a

modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones constituyendo por tanto, un cauce relevante del principio democrático participativo o cuyos elementos configuradores son el subjetivo -agrupación de personas-, el temporal -duración transitoria-, el finalista -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración- (SSTC 55/1988, de 28 de abril [RTC 1988, 55] , F. 2; y 66/1995, de 8 de mayo, F. 3)».

Ahora bien, este derecho fundamental 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; 36/1982, de 16 de junio; 59/1990, de 29 de marzo; 66/1995, y ATC 103/1982, de 3 de marzo) entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio artículo 21.2 CE -alteración del orden público con peligro para personas o bienes- como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de este derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales.

Y en los casos en los que existan razones fundadas de que los límites antes señalados no van a ser respetados -no bastando, por tanto, la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzca dicho resultado (STC 66/1995)-, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho respete los referidos límites constitucionales, puede prohibir su ejercicio. Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando el modo de ejercicio o prohibiéndolo, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, pues así lo establece el artículo 21.2 CE.

Por ello esta Sala entiende que la modificación del itinerario acordada por la Delegación del Gobierno en Madrid resulta una medida proporcionada, entre el ejercicio efectivo del derecho fundamental de manifestación al disponer la parte actora de un amplio recorrido en la zona céntrica de Madrid en el que llevarlo a cabo, y a la evitación al menos parcial de problemas que afectan a miles de ciudadanos. Más aún cuando como en el supuesto examinado se mantiene el lugar de salida y el lugar final de la manifestación donde los solicitantes pretenden realizar declaraciones con oradores, lugar éste en el que no cabe duda de que no se ve perturbado el interés de los solicitantes de la manifestación quienes pueden ejercer su derecho a opinar y dar a conocer al resto de los ciudadanos cuál es su forma de pensar en relación con el lema elegido sin que, el derecho de reunión que se les reconoce pueda amparar la perturbación ostensible de la «paz pública» a favor del resto de los ciudadanos que no quieren participar en la manifestación.

Por ello, en los supuestos en que, como sucede en el presente caso, los derechos de los transeúntes a pie o en vehículo pueden verse afectados, y, como hemos dicho, es notorio que realmente se van a ver afectados ante las circunstancias del lugar y momento en que va a tener el acto, debe conciliarse todo ello como así ha realizado la resolución administrativa impugnada.

Por lo expuesto debemos concluir que, teniendo en cuenta el lugar y la hora de la manifestación y las consecuencias que ésta va a producir, los fines de protesta pública que se pretenden quedan suficientemente realizados y publicados con la modificación propuesta por la Delegación del Gobierno en Madrid.

Finalmente, no consta en las actuaciones dato técnico alguno que pudiera hacer suponer que las calles por las que transcurre el recorrido propuesto por la Administración no resulten adecuadas para el transcurso de la manifestación comunicada, circunstancia que sin duda no ha podido dejar de ser apreciada por la Administración demandada.

QUINTO.- No se aprecian circunstancias para efectuar una expresa condena en costas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 LJCA.

Fallamos

Que DESESTIMANDO el presente recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales D., en nombre y representación de «.....», contra la resolución dictada por la Delegación del Gobierno de Madrid de fecha 27 de septiembre de 2004, debemos declarar y declaramos que la misma no infringe el artículo 21 CE, y, en consecuencia, debe ser confirmada. Sin costas.

Sentencia 1.147/04. Tribunal Superior de Justicia de Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Octava. Madrid

En la Villa de Madrid, a 18 de noviembre de 2004.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Interpuesto el recurso el día 12 del corriente mes de noviembre se convocó a las partes a una audiencia a celebrar el día 16 del mismo mes, a las 13,00 horas.

SEGUNDO.- El día y hora señalados tuvo lugar la vista pública, en la que el Letrado de la parte actora se ratificó en lo que había expuesto en su escrito inicial, haciendo las alegaciones que estimó pertinentes para fundarlo; se opusieron a lo solicitado, haciendo razonamientos que consideraron oportunos tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal que solicitaron se declarase la inadmisibilidad del recurso y, en su defecto, sentencia desestimatoria, con imposición de costas a la parte demandante.

TERCERO.- Posteriormente se ha realizado la deliberación, votación y fallo correspondientes para poderse dictar la presente Sentencia.

QUINTO.- En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

VISTOS los preceptos legales citados por las partes, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

Siendo Ponente el Magistrado de la Sección Ilmo. Sr. D.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO. Es de interés destacar los siguientes antecedentes:

1º. Con fecha 10 de noviembre de 2004 tuvo entrada en el Registro de la Delegación del Gobierno en Madrid, escrito de comunicación a la autoridad gubernativa de

la celebración en Madrid de una manifestación, el día 23 de noviembre de 2004, desde las 10,30 a las 14 horas, proponiendo dos posibles itinerarios para su realización.

- 2º. Con fecha 12 de noviembre de 2004, la Delegación del Gobierno en Madrid, notificó a la "Asociación Agraria" (.....) la Resolución acerca de la comunicación previa de la manifestación, en la que se acuerda el ofrecimiento a los organizadores de un itinerario alternativo para el desenvolvimiento de la manifestación y se establece un límite máximo de 20 tractores, supeditando su circulación a la previa autorización del Ayuntamiento de Madrid y prohibiendo, además, la presencia de animales.
- 3º. La entidad demandante decidió impugnar dicha Resolución y autorizar a la Procuradora de los Tribunales Dña., para que, en su representación, realizase cuantas actuaciones fueran necesarias en torno a la interposición del presente recurso.
- 4º. Se dio traslado a la Delegación del Gobierno en Madrid, de copia debidamente registrada del presente recurso al objeto de que remitiese inmediatamente a la Sala el expediente .
- 5º. La misma entidad había solicitado exactamente lo mismo, con anterioridad, con estas dos únicas diferencias: 1ª. El itinerario principal en una es el itinerario subsidiario en la otra. 2ª. El día de la manifestación en la primera era el día 20 del corriente mes, mientras que la que da lugar a este proceso será el día 23 del mismo mes. El recurso contencioso administrativo contra la primera resolución quedó desestimado por inactividad, en plazo, de la parte recurrente.

SEGUNDO.- Nos encontramos en primer lugar que, habiendo opuesto, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, la inadmisibilidad del presente recurso ha de empejarse por su examen.

Es cierto que la misma entidad había recurrido contra la resolución que había resuelto sobre su solicitud de manifestarse el día 20 del corriente mes y que el recurso quedó desistido. Es muy posible que como han dicho los dos impugnantes del recurso, siendo la primera manifestación para el mismo motivo, por los mismos itinerarios (aunque cambiado el orden de los mismos) y para tres días antes de la segunda, lo que se haya pretendido es una táctica de la entidad convocante para conocer la respuesta de la Administración y tener preparada su defensa para cuando se presentase el segundo recurso. Pero ante la duda y esos matices diferenciales que acabamos de mencionar, ha de desestimarse la inadmisibilidad pretendida.

TERCERO.- Entrando en el fondo del asunto, como dice la parte demandante, el art. 10.2 de la Constitución Española determina el ámbito jurídico de este derecho, al prever que "las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España". Este mandato constitucional obliga a tener en consideración los textos internacionales, específicamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, que reconoce el derecho de reunión a toda persona (art. 20); en este mismo sentido se pronuncia el art.11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 14 de noviembre de 1959 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que establece

que el derecho de reunión pacífica sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley siempre que sean necesarias en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública, del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Partiendo de este marco de referencia, la Constitución Española reconoce en su art. 21 el derecho de reunión pacífica, cuyo ejercicio no necesita de autorización previa, si bien, cuando las reuniones o manifestaciones se lleven a cabo en lugares de tránsito público, se efectuará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas por razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para las personas o bienes, tal y como establece también el art. 10 de la L.O. 9/1983, de 15 de julio. De lo dicho hasta ahora, se desprende que el derecho de reunión no es un derecho ilimitado y que su prohibición o limitación sólo puede justificarse en determinados casos expresamente previstos: la alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, siempre que estas limitaciones estén suficientemente fundadas.

El artículo mencionado dice literalmente, tras la modificación realizada por el artículo único 2 de la Ley Orgánica 9/199, de 21 de abril: "Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que pueda producirse alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

En conclusión, según este artículo se puede:

- 1) Prohibir la reunión o manifestación.
- 2) Modificar la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación.

En este proceso lo que se ha hecho es modificar el itinerario de la reunión como hemos visto, lo que era posible si se cumplían los demás requisitos.

CUARTO.- Según la parte demandante, al cambiar el itinerario de la manifestación la Delegación del Gobierno en Madrid, limitando el número de tractores presentes a un máximo de 20 y prohibiendo la presencia de animales, ha ido en contra de los intereses y objetivos de la manifestación.

Como dice la parte recurrente el Tribunal Constitucional ha elaborado una sólida doctrina sobre el ejercicio del derecho de reunión, pero no en el sentido que expone dicha parte que la interpreta como le conviene, sacando de contexto algunos párrafos y cambiando así el sentido de lo expuesto por dicho Tribunal.

Dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/95 que "para comprobar si la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión superó el juicio de principio de proporcionalidad exigible, es necesario constatar si cumple los siguientes tres requisitos o condiciones: si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto -la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes-; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto."

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 42/2000 (Sala Segunda), de 14 febrero, Recurso de amparo núm. 602/1997, dijo:

«Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar que el derecho de reunión cuando se ejercita en lugares de tránsito público es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por tanto, un cauce relevante del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son el subjetivo –agrupación de personas–, el temporal –duración transitoria–, el finalista –licitud de la finalidad– y el real u objetivo –lugar de celebración– (SSTC 55/1988, de 28 de abril, F. 2; y 66/1995, de 8 de mayo).

Ahora bien, como también hemos señalado, este derecho fundamental 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, F.5; 36/1982, de 16 de junio; 59/1990, de 29 de marzo, F.5 y 7; 66/1995, F.2 y ATC 103/1982, de 3 de marzo, F.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 o bienes– como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de este derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales.»

Se añadía: «También debe señalarse que en los casos en los que existan “razones fundadas” de que los límites antes señalados no van a ser respetados –no bastando, por tanto, la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzca dicho resultado (STC 66/1995, F.3)–, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho respete los referidos límites constitucionales, puede prohibir su ejercicio. Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando el modo de ejercicio o prohibiéndolo, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan “razones fundadas”, pues así lo establece el art. 21.2 CE. Por este motivo en la STC 66/1995, F.3, sostuvimos que en el supuesto de que la autoridad gubernativa decida prohibir la concentración debe: “a) motivar la resolución correspondiente (STC 36/1982; b) fundarla, esto es, aportar razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental».

En todo caso, como también advertimos en la STC 66/1995, «la autoridad competente, antes de prohibir el ejercicio de este derecho fundamental, deberá proponer, aplicando criterios del principio de proporcionalidad, las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse, pues sólo podrá prohibirse la concentración en el supuesto de que, por las circunstancias del caso, estas facultades de introducir modificaciones no puedan ejercitarse.

Junto a esta posibilidad de prohibir con carácter previo a su celebración las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones que no respeten los límites constitucionales, existe también la posibilidad de prohibir estas reuniones cuando en el transcurso de las mismas se produzca una vulneración de dichos límites. En estos supuestos la extralimitación en su ejercicio sitúa al participante en la concentración al

margen del derecho fundamental de reunión . De ahí que en estos casos, y con el fin de garantizar que la alteración del orden público no ponga en peligro personas o bienes o el respeto de los valores constitucionales que hayan podido entrar en colisión con un ejercicio del derecho de manifestación, la autoridad pueda adoptar, dentro del ámbito del principio de principio de proporcionalidad, las medidas que considere necesarias para el mantenimiento de dicho orden, evitando el citado peligro para personas, bienes o valores constitucionales».

QUINTO.- Aquí nos encontramos con que el Ayuntamiento de Madrid emitió un informe desfavorable a la realización del acto en la forma que se había solicitado por los promotores del mismo, exponiendo que “de celebrarse la manifestación por cualquiera de los itinerarios propuestos por los Organizadores conllevaría, inevitablemente y sin ningún número de dudas, importantes retenciones y repercusiones en la movilidad de vehículos y peatones en base a las siguientes puntualizaciones:

- Afectaría a los ejes de comunicación fundamentales (este-oeste y norte-sur) afectando también al funcionamiento de la Estación de Ferrocarril de Atocha.
- Las posibles vías alternativas a los itinerarios propuesto, en ningún momento podrán absorber la elevada intensidad de tráfico que discurre por este eje, generando una congestión y colapso del tráfico con repercusiones incluso más allá de la zona Centro.
- Lo expuesto se ve también agravado al tratarse de un día laborable, de una zona eminentemente comercial y de espacios lúdicos y que para mayor repercusión, la hora de celebración es coincidente con el momento más álgido y de mayor afluencia de ciudadanos a realizar estas actividades.
- En cuanto a la utilización de los tractores, se informa que no son vehículos autorizados para la circulación por las calles de esta capital, conllevando el hecho de circular, un grave riesgo para el tráfico y usuarios y una gran repercusión por el lugar por donde circulen para su traslado”.

Es notorio que las calles por las que se deseaba por los convocantes, que circulase la manifestación son de tal importancia que de ser ocupadas en la forma pretendida quedaría colapsada una de las zonas de más tráfico de Madrid y camino de entrada y salida para las carreteras del Este y Norte y paso al centro de la ciudad. En suma, la situación podría producir una paralización de uno de los núcleos urbanos más importantes de la ciudad con implicaciones para casi todo el centro de la misma.

No debe olvidarse que como ya expuso esta misma Sección, en sentencias de 16 de febrero de 1998 (repitiendo en parte lo dicho en otra de 28 de mayo de 1993:

«El derecho de reunión en lugares de tránsito público 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 de la exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo (S.T.C. 85/88)».

Argumentos que también se contienen en la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1995 de 8 de mayo, la cual añade: “también hemos destacado en múltiples sentencias el relieve fundamental que este derecho, cauce del principio democrático partici-

pativo, posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución. 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.

“A pesar ello”... “como todo derecho, incluidos los fundamentales, no es absoluto e incondicionado y así ha sido recogido en numerosos pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución (S.S. 2/82, 36/82, 91/83, 101/85, 115/87 y 59/90). Ahora bien, como se recoge en la Sentencia 59/90, el ejercicio del derecho de reunión y manifestación en cuanto forma parte de aquellos derechos que según el art. 10 de la C.E. son el fundamento del orden político y de la paz social y el principio de libertad del que es una manifestación exige que los límites sean los establecidos por la propia Constitución (art. 21) o deriven mediata o indirectamente de la misma, como son todos aquellos que surgen de la colisión del citado derecho fundamental con otros derechos constitucionalmente reconocidos como fundamentales o con otros bienes, también, protegidos constitucionalmente, debiendo prevalecer unos u otros, según los casos.”

Y continuaba la Sentencia 66/1995: “En cuanto al contenido del límite previsto en el art. 21.2 CE, la alteración del orden público con peligro para personas o bienes, debe advertirse de entrada que para delimitar su alcance no resulta ni necesario en la práctica ni correcto en el plano teórico, entrar a definir de modo abstracto y general el concepto de orden público. Esto es así porque el mentado precepto constitucional no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al orden público para personas o bienes y esta situación de peligro, como comprobaremos de inmediato, no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público sino un elemento sustantivo que define el contenido de ese concepto. Por otra parte, esta noción de orden público con peligro para personas o bienes debe analizarse en el contexto del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público.”.... “Interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas o bienes a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político”.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 42/2000, de 14 de febrero, también se decía que «en los supuestos muy concretos, en los que tras la ponderación de las circunstancias se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes –urgencias médicas, bomberos o policía-, podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho fundamental (STC 66/1995, F.3.)»

SEXTO.- En resumen, de la doctrina del Tribunal Constitucional queda claro que se ha de tener en cuenta siempre lo siguiente:

- 1º. El derecho de manifestación, es un derecho fundamental, pero no es un derecho absoluto o ilimitado y, por ello, con el acto que se celebre no debe existir peligro para personas y bienes. Las reuniones que puedan producir prolongados colap-

sos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes -urgencias médicas, bomberos o policía-, podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación.

No hay duda alguna que, de celebrarse la manifestación en la forma que pretenden los convocantes, se produciría un gran colapso circulatorio, con incidencia de toda índole en la seguridad de personas y bienes por lo que sería contraria a lo que se pretende en el art. 21.2 de la Constitución. Pero es que, además, los actos convocados afectan a una gran parte de la ciudad.

SÉPTIMO.- No se ha confundido, como pretende la parte demandante, el derecho de reunión con el ejercicio de actividades como las de circulación, comercial o lúdica que no constituyen derechos fundamentales, sino que se ha tenido totalmente en cuenta, los límites que según la doctrina del Tribunal Constitucional mencionada, existen para el derecho del art. 21 de la Constitución Española.

OCTAVO.- Expuso la parte recurrente, en la vista, que hay mayor problema con la manifestación si discurre por la calle Alfonso XII, porque 50.000 personas no caben en ella. Sin duda, la parte no ha calculado realmente la anchura del carril de la calzada que se le ha autorizado a utilizar y la longitud de la calle. No hay duda alguna que existe espacio suficiente para lo que se pretende y, aunque también se producirán grandes colapsos circulatorios en todas las zonas inmediatas, no llegan al inmenso volumen que alcanzarían si se hubiese permitido circular por donde se pretendía.

NOVENO.- No se entiende que la parte recurrente haya alegado que con la vía autorizada va a faltar publicidad, salvo que no conozca Madrid y la zona por donde se permite la manifestación, pues ésta es de tanta importancia que el eco de tal acto va a ser enorme, afectando a una grandísima parte de la sociedad madrileña. Es verdad que esa publicidad, como afirmó la parte demandante puede no llegar al resto de la sociedad española, pero eso no será por el cambio de itinerario, que en nada afecta a aquélla, sino porque los medios de comunicación se hagan eco o no de la manifestación y eso no dependerá de que transcurra por un eje principal o por una calle importantísima, aunque ésta no sea eje principal, sino de los intereses de tales medios informativos.

DÉCIMO.- Expone la parte recurrente que no se ha especificado la forma concreta en que la manifestación afectaría a los ejes de comunicación fundamentales de circulación ni tampoco en qué medida concreta afectaría a la prestación de los servicios esenciales. Pues bien, si tenemos en cuenta que la resolución administrativa se funda en el informe del Ayuntamiento de Madrid, en el que, con toda claridad se dice que afectaría a los ejes de comunicación fundamentales (este-oeste y norte-sur) afectando también al funcionamiento de la Estación de Ferrocarril de Atocha, está contestado lo que se pretende, pero es que, además, cualquier persona que conozca superficialmente Madrid, sin residir en ella, sabe la gran influencia que en circulación y servicios tendría una manifestación por el lugar que pretendía la parte actora. Es decir, es un hecho notorio que como tal ni necesita más prueba ni más argumentación.

Es cierto que el derecho de reunión no se puede subordinar al carácter laboral o festivo del día, pero también lo es que todos los ciudadanos tienen derecho a su seguridad (que puede verse afectada si no es posible que pasen servicios como los de bom-

beros o policía), a su salud (que puede verse afectada si no pueden pasar los servicios médicos correspondientes) y que deben ser valorados a la hora de decidirse el itinerario de una manifestación, como sucedió en la resolución impugnada.

UNDÉCIMO.- En cuanto a la limitación de tractores, nos encontramos con dos hechos. Primero que las Ordenanzas municipales están para ser cumplidas y por ello, el que sólo puedan circular tractores si tienen permiso para ello. Segundo que no se entiende que hagan falta 150 tractores para dar publicidad a un acto, cuando con muchos menos es suficiente; incluso se puede entender que ha sido magnánima la Administración al conceder hasta 20, pues ésta también es una cantidad excesiva. No se ha de olvidar que para traer esos tractores a la ciudad van a colapsarse todas las vías urbanas por donde tengan que llegar hasta el lugar de la manifestación, con el peligro intrínseco que van a producir a los peatones y otros vehículos por el tamaño y las características de dichos tractores.

DUODÉCIMO.- Tampoco está de acuerdo la parte actora con la prohibición de traer animales a la manifestación. En primer lugar ha de destacarse que no se entiende el objeto de traer esos animales cuando la manifestación nada tiene que ver con ellos, sino con el precio del petróleo; pero es que, además, no se ha expuesto la clase de animales y no es lo mismo que se trate de cerdos, que de cabras, ovejas, caballos, vacas, etc. Las medidas de seguridad respecto de ellos son distintas según la clase de tales animales, ni se ha especificado qué medidas tienen pensadas los organizadores para tal seguridad. En el caso de cerdos ¿se ha pensado su velocidad? ¿En el caso de vacas se ha pensado lo peligrosas que son sus astas si, por cualquier causa, una vaca mansa se excita? ¿Se ha pensado las consecuencias de que un caballo no pueda ser dominado? Etc. Etc.

En resumen, no se podía permitir lo que la parte recurrente deja en total vaguedad y no explica, al no determinar clase de animales y medidas de seguridad a adoptar, como tampoco expone la razón de traerlos a un acto que no tiene relación directa con ellos.

DECIMOTERCERO.- En resumen y como corolario de todo lo anterior, cabe decir que la medida adoptada es ponderada y equilibrada pues si bien es cierto que son muy importantes los derechos e intereses de los manifestantes, también lo son los derechos e intereses del muchísimo número mayor de ciudadanos que pueden verse afectados por la manifestación. La resolución administrativa ha tenido en cuenta todos los derechos e intereses afectados y ha resuelto de la forma más proporcional equilibrada posible e incluso, como hemos dicho, ha sido magnánima a la hora de resolver. Estos razonamientos hacen procedente la desestimación de la pretensión de la entidad actora, sin que proceda hacer pronunciamiento en materia de costas.

Fallamos

Que desestimando el recurso contencioso-administrativo núm. 1185/2004 interpuesto por la Procuradora D^a, en nombre y representación de la, contra la resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid, de fecha 11 de noviembre de 2004, en relación con la manifestación que la entidad recurrente pretende que tenga lugar en Madrid, el día 23 de noviembre, entre las 10,30 y las 14 horas, debemos declarar y declaramos que la resolución impugnada es conforme a Derecho y no incide en el contenido constitucional del derecho de reunión y manifestación. Sin costas.

7. COMUNIDAD VALENCIANA

Sentencia 212/04. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Valencia

En la Ciudad de Valencia, a 8 de marzo de 2004.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se convocó al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a la recurrente, a la audiencia prevista en el artículo 122.2 de la Ley Jurisdiccional, señalándose para su celebración el día de hoy, a las once horas.

SEGUNDO.- En el acto de la Vista, el recurrente solicitó la estimación del recurso, la Abogado del Estado su desestimación, y el Ministerio Fiscal la desestimación.

TERCERO.- En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el magistrado Ilmo.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Aparece acreditado del examen del expediente administrativo que los actores comunicaron a la Delegación del Gobierno en fecha 18 de febrero del presente año la realización de una manifestación con motivo del DÍA DE LA DONA que se celebra en esta fecha y que por parte de dicha Delegación se notifica el cambio parcial del itinerario solicitado por los actores, evitando fundamentalmente la coincidencia con un acto electoral a celebrar en la plaza de toros de Valencia en la misma fecha y horario, y ello con la finalidad de evitar problemas de tráfico. Dicha notificación se efectúa el día 5 del presente mes.

SEGUNDO.- Ciertamente la justificación que da el acto recurrido podría ser suficiente para motivar dicho cambio de itinerario, siempre que dicho acto electoral, como se afirma estuviera previsto con antelación, ya que el itinerario que se oferta, es notorio que transcurre por vías y plazas principales de Valencia, y aunque efectivamente la Calle Colón sea más concurrida, en principio la notoriedad que se persigue con el derecho fundamental de manifestación estaría igualmente garantizada, y al mismo tiempo se podrían evitar otros efectos indeseables en materia de tráfico.

Sin embargo, el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, claramente otorga a la Administración la facultad de alterar el itinerario en el plazo máximo de 48 horas desde la fecha de la comunicación a la Delegación del Gobierno, cosa que no ha ocurrido, y que además tiene como finalidad la posibilidad de facilitar la tutela judicial efectiva del derecho ante los Tribunales. No debemos de olvidar que nos encontramos ante un Derecho Fundamental, cuya protección el artículo 53 de la Constitución encarga a los Jueces y Tribunales, y que sólo precisa de comunicación a la Autoridad Gubernativa y no de autorización. Es por ello que en el ejercicio de esa fiscalización, la Administración goza de un plazo máximo, transcurrido el cual pierde las facultades de alteración del itinerario y la manifestación ha

de respetarse en el itinerario propuesto, todo ello sin perjuicio de las facultades que sobre suspensión de la misma le competen a la Administración si se diera la hipótesis legal, pero sin ellas, la Administración no sólo ha de permitir, sino que debe favorecer y proteger a quienes participan en el ejercicio de este derecho fundamental.

TERCERO.- No habiéndose observado el plazo legalmente establecido por la Administración demandada, procede estimar el presente recurso y autorizar a la parte actora a que realice la manifestación por el itinerario originariamente propuesto, revocando el acto impugnado, sin hacer expreso pronunciamiento sobre las costas procesales, al no apreciar en las partes circunstancias subjetivas de temeridad o mala fe.

Fallamos

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo núm. 458/04, promovido por la Letrado en nombre y representación de como Presidenta de "La Casa de la Dona", contra la Resolución de la Delegación del Gobierno de Valencia de 5-3-04, sobre modificación del itinerario de manifestación prevista para la celebración del Día de la Dona del 8-3-04, y lo declaramos contrario a Derecho y anulamos, sin expresa condena en las costas procesales.

Auto de aclaración de 10 de marzo de 2004. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Valencia

En la Ciudad de Valencia, a 10 de marzo de 2004.

Hecho

PRIMERO.- En la sentencia recaída en el presente recurso con el número 1322 y en su segundo antecedente de hecho, se hace constar, entre otros, que el Ministerio Fiscal solicitó la desestimación del recurso.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Que evidentemente se ha padecido un error material al transcribir en la sentencia, por cuanto leída el acta, claramente el Ministerio Fiscal solicitó la revocación de la resolución de la Delegación del Gobierno, por lo que procede la rectificación del mismo.

Vistos los artículos 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 363 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y demás de general aplicación.

LA SALA ACUERDA: Que debemos aclarar la sentencia 212/2004 en el sentido de rectificar en su Antecedente de Hecho Segundo, que el Ministerio Fiscal solicitó la estimación del recurso.

Esta resolución no es firme y contra la misma cabe recurso de súplica ante la propia Sala, que ha de interponerse en el plazo de cinco días.

8. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

**Sentencia 103/04. Tribunal Superior de Justicia del País Vasco
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Bilbao**

En Bilbao, a 20 de febrero de 2004.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 19 de Febrero de 2004 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que D^a. actuando en nombre y representación de CONFEDERACIÓN SINDICAL ELA- STV, interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución dictada por el Director de Seguridad Ciudadana del Gobierno Vasco el 17 de febrero de 2004, por la que se modifica el lugar de celebración de las concentraciones comunicadas por el citado sindicato que quedaban por celebrar los días laborables del mes de febrero ante el Ayuntamiento de Basauri, ordenando su traslado al interior de la plaza de Arizgoiti de dicha localidad distante 80 metros del Ayuntamiento; quedando registrado dicho recurso con el número 316/04.

SEGUNDO.- Por Providencia de la misma fecha, se tuvo por interpuesto dicho recurso en materia de ejercicio del derecho de reunión y manifestación, poniéndose de manifiesto el expediente a las partes una vez recibido, y convocándose a éstas y al Ministerio Fiscal a una audiencia a celebrar el 20 de Febrero de 2004 a las 9:30 horas, con designación de Magistrado Ponente, que recayó en Don

TERCERO.- En el día y hora señalados se celebró la vista pública para audiencia de las partes, con asistencia de las mismas; constando sus argumentos en el acta que obra unida a las presentes actuaciones.

CUARTO.- En la sustanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

Fundamentos Jurídicos

PRIMERO: Mediante escrito presentado ante la sala el 19 de febrero de 2004 por la procuradora doña, actuando en nombre y representación de la confederación sindical ELA- STV, se interpone el presente recurso contencioso administrativo por los cauces del procedimiento especial de protección del derecho fundamental de reunión, contra resolución dictada por el Director de Seguridad Ciudadana del Gobierno Vasco el 17 de febrero de 2004, por la que se modifica el lugar de celebración de las concentraciones comunicadas por el citado sindicato que quedaban por celebrar los días laborables del mes de febrero ante el Ayuntamiento de Basauri, ordenando su traslado al interior de la plaza de Arizgoiti de dicha localidad distante 80 metros del Ayuntamiento.

El sindicato recurrente deduce la pretensión anulatoria, alegando como antecedentes relevantes que comunicó el 2 de febrero de 2004 la intención de realizar concentraciones todos los días laborables del mes de febrero entre las 08,00 y las 15,00 horas en la entrada del edificio del Ayuntamiento de Basauri por parte de los trabajadores de la empresa Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. en demanda de equiparación salarial, si bien, en realidad, dicha comunicación tenía por objeto una ampliación del horario respecto de la comunicación efectuada el 29 de enero anterior en la que con idéntica finalidad se preveían las mismas concentraciones en horario de 12 a 13 horas.

Tales concentraciones se llevan a cabo en el contexto de la huelga que desde el 13 de enero de 2004 mantienen los trabajadores de la empresa FCC que prestan servicios de limpieza para centros y dependencias del Ayuntamiento de Basauri. La autoridad gubernativa dictó el 5 de febrero de 2004 una resolución estableciendo que las concentraciones deberían realizarse sin obstruir la entrada al Ayuntamiento y sometién dose a lo establecido en la legislación específica aplicable en cuanto al uso de megafonía y otros elementos.

El 17 de febrero de 2004 se dictó la resolución recurrida disponiendo que las concentraciones que quedaban por celebrarse se realizaran a partir de dicha fecha en una plaza distante 80 metros del edificio consistorial, alegando como fundamento la medición de ruidos emitidos por los concentrados realizada por la policía local en el lugar de concentración el día 5 de febrero, y los incidentes ocurridos al término de la manifestación convocada el 13 de febrero con final en el Ayuntamiento.

A partir de tales antecedentes el sindicato recurrente alega los siguientes motivos de impugnación:

- 1) Nulidad de la resolución recurrida por violación del derecho de audiencia a los interesados causante de indefensión, al haberse dictado la resolución con omisión de dicho trámite, basándose en un informe de la policía municipal sobre medición de ruidos del que no han tenido conocimiento.
- 2) Nulidad de la resolución recurrida por violación del derecho de defensa y de garantía jurisdiccional previa y preventiva en el ejercicio del derecho de reunión. Se argumenta al efecto que la resolución impugnada se dicta con efectos inmediatos y constituye una violación de la garantía jurisdiccional previa, produciendo el mismo efecto que una resolución inicial extemporánea.
- 3) Nulidad de la resolución recurrida en cuanto al fondo por establecer una limitación no motivada del derecho de reunión. Alega al efecto que el lugar de reunión elegido es un elemento esencial del ejercicio del derecho de reunión ya que precisamente se han elegido los soportales del Ayuntamiento por estar el ente municipal directamente implicado en el conflicto laboral al aceptar la subcontratación del servicio de limpieza en condiciones de precariedad y desigualdad. La modificación del lugar de reunión supone a su juicio una desnaturalización del derecho.

Admite el sindicato recurrente que el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado, teniendo como límite las alteraciones del orden público con peligro para las personas y los bienes. A su juicio la autoridad gubernativa ha ponderado indebidamente la repercusión del ejercicio del derecho de reunión en el orden público ya que no es cierto en absoluto que en el interior del edificio consistorial se produzca diariamente una grave alteración en el normal desarrollo de la actividad administrativa municipal. Alega que la resolución ha utilizado lo ocurrido puntualmente en la manifestación convocada el 13 de febrero sin tener en cuenta que el resto de los días las concentraciones han tenido lugar sin alteración alguna, por lo que a su juicio es desproporcionado justificar la modificación del lugar de reunión en las alteraciones producidas en dicha manifestación. Niega por lo demás que el nivel de ruido emitido por los trabajadores concentrados pueda constituir una alteración grave del orden público o una violencia moral de alcance intimidatorio o que produzca grave alteración en el normal desarrollo de la actividad municipal.

La Administración demandada se opuso al recurso, defendiendo la conformidad a derecho de la resolución recurrida.

El Ministerio Fiscal propugnó la estimación del recurso argumentando en esencia

que la resolución dictada es extemporánea y que por su ejecutoriedad inmediata lesiona el derecho del sindicato recurrente a la garantía jurisdiccional entre la fecha de sus efectos y la fecha de la sentencia que pueda dictarse en la causa. Por lo demás considera que la medida es desproporcionada al no quedar justificada la imposibilidad de adoptar medidas preventivas ni constar acreditado que los concentrados continúen usando la megafonía excediendo los niveles sonoros permitidos por las ordenanzas municipales.

SEGUNDO: Procede examinar en primer lugar los motivos de impugnación de naturaleza formal por los que se denuncia la falta de audiencia previa y la inmediata ejecutividad de la resolución equivalente a su entender a una resolución extemporánea.

Ciertamente la LO 9/83, de 15 de julio reguladora del Derecho de Reunión (LODR en adelante), prevé una intervención de la autoridad gubernativa en defensa del interés general, que se concreta en dos momentos distintos. El primer ámbito de intervención se contempla en el art. 10 LODR en el que, tras recibir la comunicación de los convocantes de la reunión, se le encomienda una valoración de la concurrencia de razones fundadas de que se puedan producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes (único límite expresamente contemplado en el texto normativo), supuesto en el cual podrá prohibir la reunión o proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario.

Dicho precepto sólo exige que la resolución sea motivada y que se notifique en el plazo máximo de 72 horas desde la comunicación efectuada por los interesados.

El sistema legal descansa en una secuencia de actuaciones que arranca con la comunicación por los interesados del propósito de celebrar la reunión o manifestación que debe hacerse con una antelación mínima de diez días naturales, salvo circunstancias extraordinarias en que podrá hacerse con veinticuatro horas (art. 8), a la que sigue la solicitud de informe al Ayuntamiento de la localidad sobre las circunstancias del recorrido, que deberá emitirlo en el plazo de veinticuatro horas, concluyendo, en su caso, con la resolución de la autoridad gubernativa prohibiendo o modificando las circunstancias de la convocatoria que deberá adoptarse y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación (art. 10). A partir de ahí los solicitantes tienen un plazo de cuarenta y ocho horas para interponer recurso jurisdiccional (art. 11).

Como se ve la regulación legal del ejercicio del derecho permite, en los supuestos ordinarios la interposición del recurso contencioso administrativo con cinco días de anticipación a la fecha prevista para la celebración de la reunión o manifestación, haciendo con ello posible que sean los tribunales de justicia quienes se pronuncien sobre la conformidad a derecho de la convocatoria y sobre la ponderación de las circunstancias concurrentes en la misma en relación con los demás derechos e intereses también dignos de protección, habiendo declarado la jurisprudencia que la extemporaneidad de la resolución constituye un vicio invalidante, precisamente porque la naturaleza del plazo lo exige para hacer posible un pronunciamiento jurisdiccional (STS de 6 de abril de 1998)

No queda ahí la intervención de la autoridad gubernativa, sino que, de conformidad con lo previsto por el art. 5 LODR se manifiesta igualmente en el momento de celebrarse la reunión y hasta su conclusión, debiendo velar por que no se trate de reuniones que incidan en ilicitud penal, no se produzcan alteraciones del orden público con peligro, que no se haga uso de uniformes paramilitares. En tales casos la autoridad gubernativa podrá suspender y en su caso disolver la reunión.

Ahora bien, cuando como en el presente caso, la comunicación de la reunión se refiere a una pluralidad de ellas, sucesivas en el tiempo, ciertamente de conformidad con el régimen general de ejercicio del derecho, es claro que la autoridad gubernativa ha de dictar en el plazo de 72 horas la resolución a que se refiere el art. 10 LODR, realizando un juicio valorativo, pero es asimismo manifiesto que el desarrollo de los acontecimientos a lo largo de las sucesivas reuniones, puede evidenciar el error de la ponderación previa y poner de manifiesto la existencia de circunstancias sobrevenidas que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10 LODR, justifiquen la modificación de las circunstancias de las reuniones pendientes de celebrarse, sin que quepa sostener razonablemente que tras el dictado de la resolución se agotan las posibilidades de intervención de la autoridad gubernativa, aun cuando la LODR no contemple expresamente el supuesto.

La aparición de circunstancias sobrevenidas que hagan variar la inicial ponderación, puede justificar una nueva resolución en los términos previstos por el art. 10 LODR, en defensa y garantía de los bienes y derechos constitucionalmente relevantes, toda vez que la tesis contraria abocaría a una solución más restrictiva del derecho abocando a la Administración al ejercicio de las potestades que el art. 5 LODR le confiere para suspender y disolver las reuniones.

Ahora bien, la falta de una previsión normativa concreta que contemple dicho supuesto, obliga a adoptar los criterios interpretativos que siguiendo el espíritu de la norma, concilien en mayor medida el derecho de los convocantes y el interés general digno de protección que aconseje el cambio de las circunstancias de la convocatoria. De no concurrir circunstancias de extraordinaria urgencia, ello exige sin duda un trámite de audiencia previa de los interesados, tal como el sindicato recurrente postula, pues siendo un principio general de nuestro procedimiento administrativo (art. 84 LRJAP y PAC), constituye un trámite esencial para la defensa de los intereses de los convocantes y para garantizar la oportunidad y acierto de la resolución que deba dictarse, razón por la cual procede estimar el recurso.

TERCERO: La segunda cuestión que se presenta como novedosa es la relativa a la ejecutividad inmediata de la resolución que pueda dictarse, que el sindicato recurrente y el Ministerio Fiscal consideran de efecto equivalente a una resolución extemporánea, al impedir que la decisión administrativa pueda ser sometida a los Tribunales con carácter previo a su ejecutividad.

Siendo una cuestión no contemplada en el régimen legal previsto por la LODR, es preciso nuevamente acudir a los principios constitucionales y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que los interpreta (por todas STC 195/2003 FJ 7º). Tratándose de una limitación del ejercicio de un derecho constitucional, su conformidad a la Constitución vendrá dada por su proporcionalidad, tanto en relación con el contenido de la medida adoptada como en relación con su ejecutividad, lo que tiene como presupuestos: a) que la medida persiga una finalidad legítima constitucionalmente; b) que sea útil para lograrla; c) que no existan otras con idéntica eficacia que sean menos limitativas del derecho de reunión; y d) que se respete el contenido esencial del derecho de reunión.

En definitiva la inmediata ejecutividad de la resolución que, no debemos olvidar, es un principio general de nuestro procedimiento administrativo (art. 57 LRJAP y PAC), vendrá condicionada por su inexcusable necesidad a los fines pretendidos, lo que nos lleva directamente al examen de la cuestión de fondo planteada, relativa a la proporcionalidad de la medida adoptada, en la que habremos de dar respuesta, no sólo

a la razonabilidad de la medida de alejamiento del Ayuntamiento en atención a otros bienes y derechos constitucionalmente relevantes, sino además, a la razonabilidad de la inmediata ejecutividad de la decisión sin dar oportunidad a los convocantes de acudir a los tribunales previamente.

CUARTO: Puesto que hemos aceptado en el fundamento anterior que, aun cuando no se halle expresamente prevista, concurre la potestad administrativa para adoptar las medidas previstas en el art. 10 LODR, en un momento posterior al expresamente previsto en dicho precepto, en los supuestos como el de autos en los que se trata de una convocatoria anunciada previamente para un largo periodo de días sucesivos, habremos de analizar ahora la conformidad a derecho de la resolución por razones de fondo, relativas a la proporcionalidad de la medida adoptada.

Hemos de clarificar al respecto que, pese a la dicción literal del art. 10 LODR y a numerosos pronunciamientos judiciales que así lo afirman, la adopción de las medidas limitativas previstas por dicho precepto no se justifica exclusivamente en la concurrencia de fundadas razones de que se producirán alteraciones del orden público con peligro para las personas y bienes, planteamiento que subyace en la demanda, sino que encuentra justificación además, en la defensa y protección de otros derechos e intereses dignos de protección.

La STC 195/2003, de 27 de octubre ha venido a clarificar definitivamente esta cuestión, reconduciendo la anterior doctrina de la que es exponente entre otras la STC 66/95 de 8 de mayo FJ 4º, estableciendo la conclusión de que el derecho de reunión no es un derecho ilimitado, sino que como los demás derechos fundamentales tiene límites. Desde luego lo constituye la eventualidad de que se produzca una alteración del orden público con peligro para las personas y los bienes, pero también lo son aquellos otros límites que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de tal derecho pueda entrar en colisión con otros valores, derechos o bienes constitucionales, lo que llevó en el caso enjuiciado al TC a encontrar justificada la restricción del derecho fundamental del recurrente en amparo de prohibición del uso de megafonía durante la celebración de oficios religiosos en un templo contiguo expresión del derecho a la libertad religiosa, e incluso la restricción del uso de megafonía a los límites municipales sobre ruido.

Por su importancia es necesario transcribir literalmente el fundamento jurídico cuarto de la STC 195/03 en el que se plasma la nueva doctrina:

«4. En lo concerniente a los límites del derecho de reunión hemos de reiterar lo que este Tribunal tiene declarado con carácter general sobre el alcance de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que de manera mediata o indirecta se inferan de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales (art. 10.1 CE y STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 9 y las que allí se citan), aunque al mismo tiempo deba tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; 3/1997, de 13 de enero, FJ 6).

En concreto sobre el ejercicio de la libertad de reunión, el art. 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es explícito sobre 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). En la misma línea, este Tribunal Constitucional ha recordado en su STC 42/2000, de 14 de febrero, que el derecho de reunión "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, 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.

Por tanto, 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.»

Pues bien, a la hora de analizar la conformidad a derecho de la resolución recurrida desde la perspectiva de su proporcionalidad, es esencial partir de la motivación de la propia resolución recurrida, que justifica la medida de alejamiento de los trabajadores manifestantes de los soportales del Ayuntamiento por dos circunstancias. De un lado, por los hechos ocurridos el 5 de febrero anterior, en el que de acuerdo con un informe de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Basauri, los concentrados mediante el uso de utensilios de cocina y bocinas emitieron un ruido medio continuado y prolongado durante horas, que medido por los agentes resultó de entre 61,4 decibelios (A) y 73,7 decibelios (A), con picos de 97,7 decibelios. De otro lado se justifica la decisión en el hecho de que en la manifestación convocada por los mismos trabajadores en el municipio de Basauri el día 13 de febrero entre las 11,00 y las 13,00 horas con idéntico motivo que las concentraciones realizadas ante el Ayuntamiento que nos ocupan, los manifestantes desobedeciendo las órdenes de los agentes de la Policía Municipal, y mediante forcejeos, empujones e insultos, en los que resultaron contusio-

nados varios agentes, consiguieron irrumpir por la fuerza en el interior arrojando papeles, tierra, y basura al suelo y produciendo daños al mobiliario, alterando gravemente el funcionamiento del Ayuntamiento, hechos por los que se instruyó el correspondiente atestado que fue remitido al Juzgado de Guardia, realizándose un informe por infracción de la Ley de Seguridad Ciudadana.

A partir de tales hechos, la resolución, que se dicta el día 17 y notifica a las 12,45 horas de dicho día, dispone el alejamiento de la concentración a un lugar distante ochenta metros del Ayuntamiento para preservar el normal funcionamiento de la actividad municipal, y ello cuatro días después de que sucediera el último episodio relevante, sin dar trámite de audiencia a los interesados, y sin que conste el desarrollo de los acontecimientos en las concentraciones celebradas entre los días 5 y 13 en cuanto al nivel de ruido emitido, y entre los días 13 y 17 en cuanto al ruido y a la actitud de los manifestantes, siendo asimismo de resaltar que ni en el expediente consta el informe de la Policía Municipal referido a los ruidos del día 5 de febrero, ni copia del atestado o informe de los hechos ocurridos el día 13 siguiente, ni por otro lado fueron aportados como prueba en la vista oral.

Ciertamente hemos de convenir con el sindicato recurrente que la modificación del lugar de concentración es relevante a los efectos del ejercicio del derecho de reunión, en la medida en que los convocados pretendían presionar a la Corporación municipal que es quien había contratado con empresas privadas la limpieza de sus instalaciones, pretendiendo los recurrentes su equiparación salarial con los empleados públicos, por lo que el traslado de la concentración supone una importante limitación del derecho aun cuando no lo desnaturaliza.

Por lo demás, hemos de convenir en que la garantía del funcionamiento de los servicios municipales en condiciones de seguridad y sin sometimiento a inmisiones sonoras inadmisibles de acuerdo con las ordenanzas, es una finalidad legítima que constitucionalmente puede justificar ciertas limitaciones en el ejercicio del derecho de reunión.

Pues bien, pese a ello, la Sala concluye que la resolución dictada ha causado indefensión al sindicato recurrente al privarle del trámite de audiencia previa en el que hubiera podido primero conocer los informes en que la Administración fundaba su resolución, y en segundo lugar alegar lo que a su derecho conviniera, tal como hemos razonado en el fundamento anterior, y asimismo deviene disconforme a derecho por insuficiente motivación y por razones de fondo, ya que no concurren circunstancias que justifiquen la adopción de dicha medida.

Los hechos ocurridos el 5 de febrero anterior, no pueden justificar por sí mismos la orden de alejamiento de la concentración desde el momento en que se produjeron doce días antes, y que no consta que durante los días siguientes se repitieran. Ciertamente es inadmisibles la emisión de un nivel sonoro como el aludido en la resolución de forma continuada durante la jornada laboral del Ayuntamiento, pero en cualquier caso, existen otros medios para impedir que se produzca esa grave infracción a las ordenanzas sobre ruido, sin cuyo agotamiento la medida deviene desproporcionada, ya que como mínimo habrá de constar el requerimiento formal por parte de la autoridad encargada de velar por su cumplimiento, con apertura en su caso del correspondiente expediente sancionador, y sólo en el caso de persistir en la conducta cabría aceptar la respuesta del traslado del lugar de la concentración fundada no en un caso aislado sino en la reiteración o contumacia de los reunidos en la emisión de ruidos intolerables.

Por lo que se refiere a los hechos ocurridos al final de la manifestación del 13 de febrero, en primer lugar hemos de tener presente la falta de la documentación pertinente en el expediente, y la ausencia de actividad probatoria en la vista, pero en cualquier caso, aun cuando se parta de su realidad, hemos de concluir que nuevamente se trata de hechos aislados y desconectados temporalmente de la resolución recurrida, que quizá en el mismo momento hubieran justificado una orden de alejamiento como la aquí recurrida, pero que pierden su relevancia si la resolución se dicta una vez transcurridos cuatro días, y sin que conste la existencia de perturbaciones en los días comprendidos entre tales hechos y la fecha de la resolución, pues su inexistencia evidenciaría la reconducción por los manifestantes a los términos legalmente admisibles.

En suma, procede anular la resolución recurrida, en primer lugar por omisión del trámite de audiencia de los interesados sin justificarse mínimamente las razones de urgencia que pudieran concurrir, y de otro lado por no concurrir razones suficientes que justifiquen la medida, tanto en relación con la modificación del lugar de concentración, como en relación con la inmediata ejecutividad de la resolución sin dar oportunidad a un previo pronunciamiento de la Sala.

Nuestro pronunciamiento anulatorio, en congruencia con las pretensiones ejercitadas, se ciñe al primer párrafo del apartado primero de la parte dispositiva de la resolución, no así a las demás prevenciones de la resolución sobre uso de aparatos de megafonía, que además de haber sido impugnadas son conformes a derecho según se ha razonado con anterioridad.

ÚLTIMO: De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la Ley de la Jurisdicción, no concurren méritos bastantes para hacer un expreso pronunciamiento en cuanto a las costas.

Vistos los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación este Tribunal dicta el siguiente

Fallo

Que estimando sustancialmente el presente recurso contencioso-administrativo nº 316/04, interpuesto por la procuradora doña, actuando en nombre y representación de la confederación sindical ELA-STC, y seguido por los cauces del procedimiento especial de protección del derecho fundamental de reunión contra la resolución dictada por el Director de Seguridad Ciudadana del Gobierno Vasco el 17 de febrero de 2004 por la que se modifica el lugar de celebración de las concentraciones comunicadas por el citado sindicato que quedaban por celebrar los días laborables del mes de febrero ante el Ayuntamiento de Basauri, ordenando su traslado al interior de la plaza de Arizgoiti de dicha localidad distante 80 metros del Ayuntamiento; DEBEMOS:

PRIMERO.- Declarar que el acto recurrido es disconforme a derecho, por lo que lo anulamos, exclusivamente en relación con el párrafo primero del apartado primero de su parte dispositiva, declarando su conformidad a derecho en lo demás.

SEGUNDO.- Sin imposición expresa de las costas causadas.

La presente resolución es firme y contra ella no cabe interponer recurso ordinario alguno. Podrá interponerse RECURSO DE AMPARO ante el Tribunal Constitucional mediante escrito presentado en el mismo en el plazo de VEINTE DÍAS a contar desde la notificación de la presente sentencia.....

II

ÍNDICE ANALÍTICO

ÍNDICE ANALÍTICO

Págs.

A

- Administración condenada en costas	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Actividad probatoria sobre certeza de los hechos (STS de 28-11-91)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Acto consentido por no recurrido	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Acto firme por consentido	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Actos administrativos diferentes:	
• resolución expresa de autoridad gubernativa	
• actuación administrativa por vía de hecho	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Alteración del orden público (SSTC 59/90 y 66/95):	
• límite injustificado al derecho a la libre circulación	
• creación de situación de peligro por los manifestantes	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Alteración del tráfico circulatorio:	
• no implica alteración del orden público	
• precio por el ejercicio de libertades democráticas	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Alterar circulación en vías adyacentes	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34

- Audiencia previa:	
• garantía de la oportunidad y acierto de la resolución	
• principio general del procedimiento administrativo	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Ausencia de resolución:	
• implícita conformidad con la comunicación	
• vía de hecho	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Autoridad periférico-estatal	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34

C

- Carencia de acción:	
• no se impone lugar de concentración	
• sólo se traslada propuesta del Ayuntamiento	
• no existe acto de prohibición	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Carga del administrado: evitar acto consentido	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Causas de inadmisión del recurso:	
• extemporaneidad	
• falta de actuación impugnabile	
• inadecuación de procedimiento para vía de hecho	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Circulación viaria peatonal y motorizada: elemento esencial de la vida ciudadana	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Circulación viaria: elemento esencial de la paz pública	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Colisión de derechos fundamentales (sent. TSJ , 9-10-98 y 29-1-02 y 59/90 TC)	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Comunicación con propuesta de dos itinerarios posibles	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59

- Comunicación litigiosa:	
• tono imperativo de las observaciones	
• advertencias sobre las consecuencias de su incumplimiento	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Comunicación previa	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
Sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	67
- Comunicación previa a la Autoridad (art. 21.2 C.E.)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Comunicación previa a la autoridad administrativa	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Comunicación previa reiterada:	
• variación del lema	
• mismo acto	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Comunicación previa: reiteración de otra anterior ampliando horario	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Concentración	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Concentración	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Concentración silenciosa	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Concepto del derecho de reunión (SSTC 85/88 y 66/95):	
• intercambio o exposición de ideas	
• principio democrático participativo	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Concepto jurídico indeterminado	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52

- Concepto y fin del derecho de reunión (STC, TS y propia Sala):	
• titularidad individual	
• ejercicio colectivo	
• cauce de expresión	
• manifestación del principio de libertad	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Condiciones de la resolución prohibitiva o modificativa (art. único LO 9/99):	
• forma motivada	
• notificación en plazo	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Conducta deliberada de manifestantes	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Contenido de los mensajes	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Control de actuación por vía de hecho: no por procedimiento del art. 122.1 LJCA	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Control intrínseco complejo	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Controles de oportunidad política	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Cumplimiento de plazo: facilitar la tutela judicial efectiva (art. 53 C.E.)	
Sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	67

D

- Dependencia de los testigos propuestos (STS 19-02-90)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Derecho a la libre circulación (arts. 19.1 C.E.; 11.2 C.E.D.H y STC 59/90)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Derecho de audiencia	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69

- Derecho de circulación frente al derecho de manifestación	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Derecho de reunión en textos internacionales (DUDH, CEPDH y LE, PIDCP)	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Derecho de reunión:	
• no se exige autorización previa	
• exigencia de comunicación previa	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Derecho de reunión: derecho subjetivo de carácter público	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Derecho de reunión: legítima participación en la vida pública	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Derechos de reunión y manifestación	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Derechos e intereses concurrentes	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Destinatario de la comunicación impugnada	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Diferente apreciación según ámbitos competenciales	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Doctrina del derecho de reunión:	
• concepto (DUDH y PIDC y P)	
• límites (STC 66/95)	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Doctrina del TC sobre concepto, límites y elementos del derecho de reunión	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52

- Doctrina del TC sobre el ejercicio del derecho de reunión:	
• concepto	
• elementos configuradores	
• límites	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Doctrina sobre el derecho de reunión: T.S.J., T.S., T.C. y T.E.D.H.	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Doctrina sobre límites al derecho de reunión (sent. del TSJ, TS, TC y THDH)	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Doctrina sobre los límites a derechos fundamentales (TC y TEDH)	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao).....	69
- Doctrina sobre los límites al derecho de reunión:	
• TC: no pueden ser absolutos	
• TEDH (art. 11.2 CEDH: necesarios para seguridad nacional y pública, etc.	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Duplicidad de solicitud con diferencia de itinerario y fecha	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59

E

- Eco adecuado y efectivo de la protesta	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Edicto en Boletín Oficial de la Provincia	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Efectos de la manifestación no especificados en la resolución:	
• basada en claro informe del Ayuntamiento	
• hecho notorio que no precisa más prueba ni más argumentación	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Ejecutividad inmediata: extemporaneidad que impide sometimiento a los tribunales	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69

- Ejercicio de la potestad sancionadora por delegación:	
• art. 127.2 de la LRJAP y PAC (prohibición de delegación)	
• doctrina del TS en sentencia de 6-2-99 (alcance de la prohibición)	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Ejercicio excesivo del legítimo derecho de manifestación	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Elementos del derecho de reunión (STEDH 21-06-88 y SSTC 36/88 y 59/90)	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Escasas molestias causadas a la circulación	
• no se pueden calificar como “desórdenes en vías públicas”	
• justificadas en ejercicio legítimo del derecho de reunión	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Espacio urbano: espacio de circulación y participación	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Estimación del recurso	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
Sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	67
- Exigencias de la resolución administrativa:	
• motivación	
• notificación en plazo	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Existencia o no de acto administrativo impugnabile	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Extemporaneidad de la resolución:	
• vicio invalidante	
• imposibilidad de pronunciamiento judicial	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69

F

- Facultad sancionatoria delegada (STS 9-02-99 y art. 127.2 L 30/92)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Finalidad del derecho de reunión: caja de resonancia de reivindicaciones	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29

G

- Garantía del derecho de reunión:

- deber de los poderes públicos
- no discriminación por el contenido de los mensajes

Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid 46

H

- Hechos alegados en la resolución modificativa:

- falta de documentos pertinentes
- ausencia de actividad probatoria

Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao) 69

I

- Inadecuación de procedimiento:

- no encaja en supuestos de inadmisión del art. 69 LJCA
- exige pronunciamiento de desestimación

Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander) 18

- Inasunción de obligaciones de la promotora

Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña) 34

- Inatacabilidad y firmeza de la limitación

Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña) 34

- Incomodidad o intimidación

Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid 46

- Indefensión por omisión del trámite de audiencia

Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao) 69

- Informe del Ayuntamiento

Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid 46

- Informe de la Policía Municipal

Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid 41

- Informe del Ayuntamiento desfavorable a la celebración del acto:

- afectar a ejes de comunicación fundamentales
- intensidad del tráfico
- día laborable en zona comercial
- uso de vehículos no autorizados en calles de Madrid

Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid 59

- Informe del Ayuntamiento: motivado pero no vinculante	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Informe Municipal	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Informe municipal (basado en manifestaciones precedentes de mis- mos organizadores)	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Informes fotográfico y policial	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Informes municipales	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Infracción del art. 23 m) de la L.O. 1/92 (LOPSC)	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Infracción grave en materia de seguridad ciudadana (art. 23,c L 1/92)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Inmediata ejecutividad de la resolución	
• inexcusable necesidad	
• principio de proporcionalidad	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Instantánea gráfica incontrovertida	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Interpretación del derecho fundamental de reunión (art. 10.2 CE)	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Intervención de autoridad gubernativa: antes y durante la reunión (art. 5 LODR)	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69

J

- Justificación de medidas limitativas:	
• razones fundadas de alteración del orden público	
• defensa de otros derechos	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69

L

- Laguna normativa sobre la aparición de circunstancias sobrevenidas Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Legalidad del lema de la manifestación Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Legítima forma de participación en la vida pública Sentencia 20/04 TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Lema intimidatorio de la manifestación Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Límite legítimo por no impugnado Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Límites a un derecho constitucional: <ul style="list-style-type: none"> • conformidad a la Constitución (directos) • para preservar otros derechos constitucionales (mediatos o indirectos) Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Límites al derecho de reunión Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Límites al derecho de reunión: <ul style="list-style-type: none"> • establecidos en el art. 21 C.E. • colisión con otros derechos fundamentales • protección anticipada de derechos concurrentes • garantía del ejercicio de derecho fundamental Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Límites de la manifestación: no cortar el tráfico Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Límites del derecho de reunión (art. 21 CE): <ul style="list-style-type: none"> • alteración del orden público con peligro para personas o bienes • producción de prolongados colapsos circulatorios Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Límites del derecho de reunión: <ul style="list-style-type: none"> • intrínsecos: art. 21 C.E. • extrínsecos: demás derechos constitucionales Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29

M

- Manifestación	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Manifestación masiva con autotaxis	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Medida ponderada y equilibrada basada en el gran número de afectados	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Mensaje del lema: homenaje y acusación	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Modificación del itinerario	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Modificación del itinerario por resolución administrativa	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Modificación del lugar: importante limitación al derecho de reunión	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Modificación parcial del itinerario	
Sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	67
- Motivación	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Motivación de la resolución modificativa o restrictiva	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Motivación en “acto expreso”	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Motivación para limitar el derecho de reunión (art. 10 L.O. 9/83)	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Motivación suficiente	
Sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	67

- Motivación y fundamentación	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Motivación y justificación suficiente	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Motivación:	
• ruidos emitidos (medidos por la Policía) en otra anterior del 5-2-04	
• incidentes ocurridos en la anterior de 13-2-04	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69

N

- Naturaleza jurídica de la comunicación impugnada	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Nulidad de la limitación por falta de motivación	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18

O

- Obligación de la Autoridad gubernativa:	
• garantizar el derecho a reunirse	
• ponderar el ejercicio del derecho y sus posibles límites	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Omisión del trámite de audiencia	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Orden público en sentido material	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	
- Orden público según principios del Estado Social y Democrático de Derecho:	
• situación de hecho	
• desorden material en lugar de tránsito público	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Orden público: concepto jurídico indeterminado	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29

- Organizador o promotor (persona jurídica que suscriba la comunicación)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Organizador responsable	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Organizadores responsables del acto:	
• de la adopción de medidas de seguridad	
• acatar indicaciones de los agentes	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52

P

- Paz pública: salvaguarda de servicios públicos esenciales	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Perjuicios reiterados	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Permiso de los tractores para circular en Madrid (Ordenanzas Municipales)	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Petición de inadmisibilidad basada en desistimiento de un recurso anterior	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Pluralidad de reuniones sucesivas en el tiempo:	
• pueden evidenciarse ponderaciones previas	
• circunstancias sobrevenidas justifican límites de las pendientes	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Poder de representación	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Ponderación de la restricción de otro derecho fundamental	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Pormenor limitativo ante derecho constitucional de eventuales usuarios	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34

- Prescripción o caducidad sancionatoria	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Presunción de legalidad del acto administrativo	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Presunción de veracidad de los agentes (art. 137,3 L. 30/92 y arts. 37 L 1/92)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Presupuesto previo inexcusable en revisión judicial:	
• realización legal de potestad sancionadora	
• responsabilidad de la entidad convocante	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Principio de notoriedad garantizado	
Sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	67
- Procedimiento especialísimo del art. 122 de la LJCA	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Prohibición de animales:	
• nada tienen que ver con el objeto de la manifestación	
• no se especifican medidas de seguridad sobre los mismos	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Prohibición implícita en la modificación del lugar	
Sentencia 268/04 TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Prohibición o modificación de la reunión: protección anticipada de intereses	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Promotores u organizadores: responsables	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Proporcionalidad de las medidas restrictivas	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Proporcionalidad de las medidas restrictivas necesarias	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Propuesta de lugar alternativo basada en informe del Ayuntamiento	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Publicidad del acto: depende del eco en los medios de comunicación	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59

R

- Ratificación de los agentes	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Rectificación de error al transcribir la solicitud del Ministerio Fiscal	
Auto de aclaración de la sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	68
- Recurso perentorio	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Reglas generales de valoración:	
• carga de las partes de probar los hechos	
• presunción de inocencia (art. 24.2 C.E.)	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Requisitos de la modificación:	
• motivación	
• justificación	
• imposibilidad de adoptar medidas preventivas	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Requisitos del derecho de reunión según STC (66/95)	
• razones fundadas	
• imposibilidad de adoptar otras medidas	
• proporcionalidad entre la prohibición y su finalidad	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Resolución administrativa con límites:	
• propuesta de itinerario alternativo	
• limitación de vehículos participantes y con autorización municipal	
• prohibición de la presencia de animales	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59
- Resolución administrativa por órgano competente	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Resolución dictada por delegación	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Resolución expresa relativa al conocimiento de la manifestación	
Sentencia 268/04 del TSJ de Cantabria (Santander)	18
- Resolución fuera de plazo	
Sentencia 212/04 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Valencia)	67

- Resolución gubernativa modificativa del lugar	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Resolución gubernativa por Autoridad Autonómica	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Resolución gubernativa prohibitiva:	
• lema provocativo e intimidatorio (Jurisprudencia del T.S.)	
• riesgo de alteración del orden público	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Resolución limitativa del derecho de reunión:	
• vicio de arbitrariedad	
• informe Policía Local genérico y no motivado	
• informes policiales contradictorios	
• antecedentes de otras manifestaciones	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Resolución modificativa del lugar	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Resolución prohibitiva	
Sentencia 124/04 del TSJ de Madrid	46
- Responsabilidad de los organizadores:	
• adopción de medidas de seguridad (art 4.2 y 9.1 LORDR)	
• atender indicaciones de las FF y CC de Seguridad	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Reunión pública y manifestación	
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34

S

- Sanción de multa	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
Sentencia 17/04 del TSJ de Galicia (A Coruña)	34
- Servicios públicos esenciales integrantes de la paz pública a salvaguardar	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Subordinación del derecho de reunión a la seguridad y salud de los ciudadanos	
Sentencia 1147/04 del TSJ de Madrid	59

- Subsidiariedad de las restricciones al derecho de reunión	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29
- Suplencia de laguna legal:	
• principios constitucionales	
• jurisprudencia del TC	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69

U

- Uso de arterias o vías principalísimas:	
• no inherente al derecho de expresión	
• repercusión negativa en ellas mismas y en zonas limítrofes	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52
- Uso de vehículos en manifestaciones:	
• no es inherente al derecho de reunión	
• mayor afectación del espacio físico	
Sentencia 320/04 del TSJ de Cataluña (Barcelona)	29

V

- Valoración de circunstancias existentes	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Varias concentraciones en contexto de huelga	
Sentencia 103/04 del TSJ del País Vasco (Bilbao)	69
- Vía no inherente al derecho de expresión	
Sentencia 20/04 del TSJ de Andalucía (Granada)	15
- Vías alternativas de circulación (SSTC 59/90 y 66/95)	
Sentencia 50/04 del TSJ de Madrid	41
- Vulneración del derecho a la presunción de inocencia	
Sentencia 596/04 del TSJ de Castilla y León (Valladolid)	26
- Vulneración inexistente del derecho de reunión	
Sentencia 827/04 del TSJ de Madrid	52

